O BRASIL
NO SÉCULO XXI

ORGANIZADORES
Ivan Colangelo Salomão | Fernando Motta Correia | Vinicius de Almeida Vale

75 ANOS
Departamento de Economia
Universidade Federal do Paraná

UFPR

DEPECON

O Brasil
no século XXI

75 anos

Departamento de Economia
Universidade Federal do Paraná

Organizadores
Ivan Colangelo Salomão
Fernando Motta Correia
Vinícius de Almeida Vale

S173h

Salomão, Ivan Colangelo, 1982.
O Brasil no século XXI / Ivan Colangelo Salomão, Fernando Motta Correia, Vinícius de Almeida Vale. – Curitiba, PR: Edição Independente, 2022.

Formato: digital.
Inclui bibliografia.
ISBN 978-65-00-34004-4.

1. Brasil. 2. Economia. 3. Século XXI. I. Correia, Fernando Motta. II. Vale, Vinicius de Almeida. III. Título.

CDD: 330
CDU: 330

AUTORES

Adalto Acir Althaus Junior
Bacharel (1994) em Administração pela FESP e graduado (1995) em Engenharia Elétrica-Eletrônica pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre (2002) em Administração, Contabilidade e Finanças pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Doutor (2017) em Finanças pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP).

Adriana Sbicca Fernandes
Graduada (1991) em Dança e bacharel (1997) em Economia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre (2000) em Desenvolvimento Econômico pela UFPR. Doutora (2010) em Economia de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP).

Alexandre Alves Porsse
Bacharel (1996) em Economia pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Mestre (2000) em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Doutor (2005) em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Ana Lucia de Mello de Santana
Bacharel (1974) em Economia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e em Direito (1976) pela Faculdade de Direito de Curitiba. Mestre (1987) em História pela UFPR.

Angela Welters
Bacharel (1996) em Economia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre (2000) em Desenvolvimento Econômico pela UFPR. Doutora (2009) em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Armando Vaz Sampaio
Graduado (1988) em Engenharia Agronômica pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre (1995) e doutor (2000) em Ciências pela USP.

Carolina Bagattolli
Bacharel (2005) em Economia pela Universidade Regional de Blumenau (FURB). Mestre (2008) e doutora (2013) em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Dayane Rocha de Pauli
Bacharel (2006) em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Mestre (2009) e doutora (2019) em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Dayani Cris de Aquino
Bacharel (2004) em Economia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre (2007) em Desenvolvimento Econômico pela UFPR. Doutora em Tecnologia (2015) pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

Fernando Motta Correia
Bacharel (2001) em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Mestre em Economia (2005) pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutor (2008) em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Francisco Paulo Cipolla
Bacharel (1977) em Economia pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre (1985) e doutor (1990) em Economia pela New School for Social Research.

Ivan Colangelo Salomão
Bacharel (2007) em Administração pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP). Mestre (2010) e doutor (2013) em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

José Guilherme Silva Vieira
Bacharel (2000) em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande. Mestre (2002) e doutor (2007) em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Junior Ruiz Garcia
Bacharel (2005) em Economia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre (2007) e doutor (2012) em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Kênia Barreiro de Souza
Bacharel (2008) e mestre (2010) em Economia pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Doutora (2015) em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Luiz Alberto Esteves
Bacharel (1996) em Economia pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU). Mestre (2000) em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutor (2009) em Economia pela Università di Siena.

Luis Claudio Krajevski
Bacharel (1999) em Economia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre (2003) em Desenvolvimento Econômico pela UFPR. Doutor (2018) em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional de Blumenau (FURB).

Luiz Vamberto de Santana
Bacharel (1970) em Economia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre (1979) em Administração pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-Rio). Doutor (1998) em Engenharia Florestal pela UFPR.

Marcelo Luiz Curado
Bacharel (1994) em Economia pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Mestre (1997) em Economia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutor (2001) em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Marcos Minoru Hasegawa
Graduado (1991) em Agronomia Universidade Estadual Paulista (Unesp). Mestre (1996) em Economia Agrária pela Universidade de São Paulo (USP). Doutor (2003) em Economia Aplicada pela USP.

Maurício Vaz Lobo Bittencourt
Graduado (1991) em Agronomia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre (1995) em Economia Agrária pela Universidade de São Paulo (USP) e em Economia (2004) pela Ohio State University. Doutor (2004) em Desenvolvimento Econômico e Comércio Internacional pela Ohio State University.

Paulo de Andrade Jacinto
Bacharel (1992) em Economia pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Mestre (1997) e doutor (2006) em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Raquel de Meireles Guimarães
Bacharel (2007) em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre (2010) e doutora (2014) em Demografia pela UFMG.

Rodrigo Leite Kremer
Bacharel (1996) em Economia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre (2003) em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutor (2013) em Desenvolvimento Econômico pela UFPR.

Terciane Sabadini Carvalho
Bacharel (2006) em Economia pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Mestre (2008) em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Doutora (2014) em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Victor Rodrigues de Oliveira
Bacharel (2011) em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestre (2014) em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutor (2018) em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Vinicius de Almeida Vale
Bacharel (2011), mestre (2014) e doutor (2018) em Economia pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

Vinicius Klein
Bacharel (2001) e mestre (2004) em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutor em Direito (2013) pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e em Desenvolvimento Econômico (2013) pela UFPR.

Walter Tadahiro Shima
Bacharel (1985) em Economia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre (1991) em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade

Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Doutor (1999) em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Wellington da Silva Pereira
Bacharel (2003) em Economia pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Mestre (2007) em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutor (2015) em Políticas Públicas pela UFPR.

SUMÁRIO

Apresentação..... 13

Homenagem à professora Denise Maria Maia 15

Angela Welters, Raquel Rangel de Meireles Guimarães e Junior Ruiz Garcia

1 O Departamento de Economia da UFPR: 75 anos contribuindo para o desenvolvimento social e econômico do Paraná 21

Ana Lucia Jansen de Mello de Santana e Luiz Vamberto de Santana

2 Produtividade setorial e disparidades regionais do Brasil..... 59

Vinicius de Almeida Vale, Alexandre Alves Porsse, Terciane Sabadini Carvalho e Kênia Barreiro de Souza

3 Produção, produtividade e salários na indústria de transformação brasileira 95

Dayani Cris de Aquino e Francisco Paulo Cipolla

4 Um retrato da dinâmica industrial, comercial e tecnológica no Brasil a partir dos anos 2000..... 135

Carolina Bagattolli, Wellington Silva Pereira e Walter Tadahiro Shima

5 Mercado de capitais no Brasil: evolução histórica e panorama atual..... 183

Adalto Acir Althaus Junior, Dayane Rocha de Pauli, José Guilherme Silva Vieira e Rodrigo Leite Kremer

6 A importância das leis de propriedade intelectual na relação entre crescimento, comércio e desigualdade..... 227

Maurício Vaz Lobo Bittencourt, Marcos Minoru Hasegawa e Armando Vaz Sampaio

7 Regulação e legislação antitruste no Brasil contemporâneo: um panorama geral 275

Vinícius Klein e Luiz Alberto Esteves

8 Políticas públicas na educação: uma visão geral do ensino superior..... 315

Victor Rodrigues Oliveira, Paulo de Andrade Jacinto e Adriana Sbicca Fernandes

9 Questões de gênero no Brasil contemporâneo 335

Angela Welters

10 Desenvolvimento econômico e desenvolvimento sustentável: o papel do Brasil no mundo..... 367

Junior Ruiz Garcia e Luis Claudio Krajevski

11 Da LRF ao teto de gastos: a política fiscal no Brasil contemporâneo 401

Fernando Motta Correia, Ivan Colangelo Salomão e Marcelo Luiz Curado

Apresentação

A celebração de uma efeméride tão importante quanto os 75 anos de atividade recém completados pelo Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná (DEPECON/UFPR) enseja as mais legítimas e merecidas homenagens. Conquanto insuficiente para refletir a importância dessa instituição para o desenvolvimento das sociedades curitibana, paranaense e brasileira, a publicação de uma coletânea comemorativa talvez seja apenas a mais óbvia e justa delas.

Marcado pelo ecletismo teórico e metodológico, o Departamento de Economia da UFPR está diretamente relacionada à história do ensino de Economia no Brasil. Em 1926, homologou-se a instrução das Ciências Econômicas e Comerciais como pré-requisito aos estudantes que seguiam a carreira de Contabilidade. Duas décadas mais tarde, criaram-se os primeiros cursos de Economia integrados a uma estrutura universitária no país, dentre os quais, o da UFPR.

Além de oferecer o curso de Economia em nível de graduação, atualmente o DEPECON ainda abriga três programas de pós-graduação e publica a segunda revista acadêmica de Economia mais antiga do país ainda em atividade. Instituição responsável por formar recursos humanos, promover atividades de extensão e gerar conhecimento por meio de pesquisas desenvolvidas por seus corpos docente e discente, o DEPECON mostra-se relevante não apenas como engrenagem da estrutura universitária a que está vinculado, mas também, e sobretudo, por ombrear os principais departamentos de Economia do país. É por meio do reconhecimento dos pares que se afere a relevância de uma instituição para a área a que se dedica.

Assim, em tributo a seus primeiros três quartos de século de existência, professores do DEPECON reuniram-se para escrever uma obra com o objetivo de analisar o Brasil do século XXI em suas mais diferentes dimensões. Composta por 10 capítulos, a coletânea busca identificar os principais problemas nacionais, expor suas potencialidades e, eventualmente, sugerir propostas para a superação dos obstáculos rumo ao crescimento econômico que seja socialmente justo e ambientalmente responsável. Trata-se, afinal, da mais premente tarefa a que deveriam se dedicar os economistas brasileiros: pensar, debater e apresentar soluções para dirimir nossas históricas e, mais do que nunca, inaceitáveis desigualdades, seja econômica, social, racial ou de gênero.

A conhecida iconografia que estampa a capa deste livro retrata de forma cirúrgica a dupla face dessa triste realidade brasileira contemporânea: a opulência de poucos a vergastar a miséria de muitos. É justamente este Brasil que os professores do Departamento de Economia da UFPR buscam refletir à luz dos mais diferentes ângulos analíticos.

É a universidade pública contribuindo para o desenvolvimento da coletividade que a financia. Vida longa ao Departamento de Economia da UFPR!

Curitiba, dezembro de 2021
Ivan Salomão, Fernando Correia e Vinícius Vale

Homenagem à professora Denise Maria Maia

Exemplo de humildade e empatia, mulher forte e engajada nas lutas sociais e pela universidade pública, acolhia a todos(as) com um sorriso e uma conversa, não importava o quanto estivesse ocupada. Denise era a professora mais antiga do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná (UFPR), ainda em atividade, embora já tivesse direito a se aposentar, quando partiu precocemente em 2020. Foi vítima do COVID-19 e sucumbiu após mais de 20 dias de luta pela vida em uma UTI. Foram mais de 40 anos de trabalho, primeiro no IPARDES (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social), depois na UFPR.

A Denise não via sentido em sua vida, senão compartilhando seus ensinamentos com os(as) estudantes, colegas e amigos(as), ou lutando por um país e uma sociedade mais justa e inclusiva. Pesquisadora na área social, participou da criação do curso de Especialização em Desenvolvimento Econômico, que mais tarde se transformaria no Mestrado em Desenvolvimento Econômico da UFPR (PPGDE). Em 2020, acabara de defender seu memorial e se tornado professora titular do Departamento de Economia, em banca realizada virtualmente com a participação de ex-colegas, grandes professores(as) e amigos(as): professora Liana Maria da Frota Carleial (UFPR) e o professor Ramón Vicente Garcia Fernandez (UFABC).

Em sua defesa de memorial ela expressou sua essência:

> No primeiro ano do curso, em 1973 eu me apaixonei pelo que considero o objeto da Ciência Econômica, mais do que as necessidades ilimitadas e recursos escassos o estudo de como suprimos a nossa existência! E assim o meu papel social na vida começa a se delinear cada vez mais concretamente para mim mesma...

Cheia de planos e projetos, a Denise participava do ensino, da pesquisa e da extensão na UFPR. A Denise era professora do curso de graduação em Ciências Econômicas; vice-coordenadora e uma das fundadoras do NESDE (Núcleo de Estudos em Economia Social e Demografia Econômica), onde trabalhava em um projeto sobre os impactos sociais e demográficos do COVID-19 no Estado do Paraná; coordenadora de projeto de pesquisa sobre Políticas Públicas para Empreendimentos de Economia Popular Solidária e Desigualdade e de projeto de extensão sobre a memória do Centro Acadêmico do curso de Economia (CACE); além de integrante da direção da APUFPR (Associação de Professores da UFPR) quando adoeceu.

Suas realizações vão além da academia e seu legado é imenso. No mural de condolências, criado em sua homenagem, não faltam relatos de seu sorriso e alegria contagiantes, de sua força nas convicções, mas de uma pessoa sempre aberta ao diálogo. São diversos os exemplos de seu ativismo social, para além dos muros da universidade: seus projetos com as cooperativas de catadores, na Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP-UFPR); sua participação em

movimentos sociais; nos protestos políticos contra o atual governo federal; na luta sindical em defesa da universidade ao longo de toda a sua trajetória profissional, contudo, sem nunca abandonar sua verdadeira vocação: a sala de aula.

Certamente, um exemplo de mulher e de profissional da educação. Educação entendida como pilar de transformação social e de vidas. Será lembrada sempre por seus ensinamentos, seu caráter, sua doçura e amizade. O Departamento de Economia e a sociedade perderam muito com sua partida.

Algumas frases do mural de homenagens resumem bem seu legado, seu caráter e a mulher de força e humanidade que ela era. Sem dúvida, uma grande inspiração.

> "É impossível dizer quantas vidas foram transformadas com sua existência"
>
> **"Obrigada mestre, amiga querida, pesquisadora fenomenal, ativista dos Direitos Humanos! Seu legado será eterno!"**
>
> "A sua luta permanente pelos princípios democráticos neste país continuará viva!"
>
> **"Gratidão por seu amor e seus ensinamentos! Sua missão foi lindamente cumprida"**
>
> "Nunca será esquecida, uma pessoa incrível e incansável. Uma inspiração para todos!"
>
> **"A Denise foi a pessoa que realmente me fez gostar de economia e a compreendê-la de forma diferente"**

"Obrigada por tanto, amiga querida, maestra incrível, pesquisadora e mulher incrível! Foi uma honra compartilhar contigo, sonhos e lutas!"

"Sempre aberta ao diálogo, respeitava mesmo aqueles que não a respeitavam"

"Exemplo de decência e na docência. Mulher perspicaz e humilde, gentil, mas assertiva. Sua vivacidade era sempre um sopro de esperança e um chamamento para a luta"

"Uma das pessoas mais iluminadas, que tive a sorte de conhecer"

"Foi uma mulher, que inspirava outras mulheres. Sou grata por ter conhecido alguém tão engajada, capaz de encorajar e acolher a todos"

"Ser iluminado, doce e gentil. Capacidade inigualável de passar seus conhecimentos de forma simples e aproximando seus alunos"

"Conheci poucas pessoas com comprometimento de fazer o bem, como ela fez"

"Denise era uma batalhadora e pessoa inspiradora. Ela plantou sementes que germinam em nós"

"Uma pessoa sempre disposta a participar das boas lutas e ajudar a transformar positivamente os espaços dentro e fora da universidade"

“Seu equilíbrio, bom senso e inteligência farão falta a todos”

Estas frases mostram bem como a Denise será sempre lembrada. Denise fará falta aos amigos(as) e familiares, aos colegas da universidade e da APUFPR. O Brasil precisa de mais pessoas como a Denise. Nosso profundo respeito e saudades eternas!

Angela Welters, Raquel Rangel de Meireles Guimarães e Junior Ruiz Garcia

1 O Departamento de Economia da UFPR: 75 anos contribuindo para o desenvolvimento social e econômico do Paraná

Ana Lucia Jansen de Mello de Santana e
Luiz Vamberto de Santana

1. Introdução

A memória institucional, como um repositório de conhecimento, é formada pelos registros dos indivíduos que dela fizeram ou fazem parte e dos registros bibliográficos e arquivísticos, todos ricos em detalhes da construção da história de uma organização, com seus sucessos e suas dificuldades. Uns e outros, sucessos e dificuldades, quando reunidos num documento, contam a história tal como ela se desenrolou. Quase sempre permeada de algum viés, embora seja desejável que seja isenta, fiel aos fatos, mesmo quando relata os desafios enfrentados em sua trajetória, como: as engrenagens da burocracia, a escassez de recursos orçamentários, as nuances da política pública, dentre outros aspectos.

Este texto, redigido para compor um dos atos de celebração de sete décadas e meia do ensino da Ciência Econômica na Universidade Federal do Paraná, revisita os primeiros esforços de pessoas visionárias que acompanhavam o cenário nacional e percebiam que o Estado do Paraná carecia de formar profissionais e intelectuais para pensar, influenciar e contribuir para seu desenvolvimento social e econômico, capazes

de refletir sobre as potencialidades de sua natureza, de sua cultura produtiva e das imensas oportunidades que o século XX trazia.

Num *continuum*, o texto traz também a evolução, tanto da forma de organizar o ensino universitário federal no país, aplicável à UFPR, quanto das escolhas e do perfil da qualificação dos docentes que vieram compor o quadro permanente da instituição para o ensino da Ciência Econômica, possibilitando a integração de novos saberes, novas disciplinas, novos conteúdos, novas visões, sempre tendo como propósito ofertar um curso de qualidade, desde a graduação até o doutorado, a pesquisa pura e aplicada e a extensão universitária.

Este capítulo é desenvolvido em duas partes: na seção 1, é descrito ao leitor como o ensino da Ciência Econômica, ao longo do tempo, esteve localizado na estrutura administrativa da UFPR – como instituição componente do sistema federal de ensino superior – e as nuances particulares que afetavam o núcleo de ensino que viria a se tornar o Departamento de Economia (DEPECON) no interregno de tempo decorrido entre 1946 e 2021.

Na seção 2, o leitor é apresentado à contribuição do DEPECON para o desenvolvimento da cidade de Curitiba e do Estado do Paraná, para além da contribuição no nível federal, por meio da cessão temporária dos seus melhores talentos a diversos órgãos governamentais e mesmo à própria administração universitária. Contribuição também relevante na formação de profissionais para a docência e para o mercado; assim como, por meio do desenvolvimento e disseminação de suas pesquisas, muitas das quais tendo resultado em publicações de livros, artigos científicos, apresentação em fóruns especializados, enriquecendo

o debate de ideias e o aprofundamento de temas. Contribuição ainda realizada por meio da coordenação ou gestão de conselhos e entidades, sejam elas corporativas, de representação de classe e acadêmicas, assim como por meio de atividades extensionistas, com grande impacto junto à comunidade delas participantes ou por elas beneficiadas.

Ao final do capítulo o leitor também irá conhecer como o ensino da Ciência Econômica e a profissão economista teve lugar no Brasil, desde os primórdios da formação do país, com a chegada da Corte Portuguesa, em 1808.

2. A estrutura administrativa[1]

Nos 75 anos transcorridos de existência do ensino da Ciência Econômica na UFPR (1946-2021), a estrutura administrativa do que hoje conhecemos como DEPECON passou por muitas transformações, como forma de adequar-se às alterações e modernizações de um período de grande efervescência na vida econômica e social do Estado do Paraná e/ou como requisito das reformas ensejadas no âmbito do governo federal para o conjunto das universidades federais.

O ensino da Ciência Econômica surgiu no Brasil no escopo dos cursos jurídicos, não tendo sido diferente na então Universidade do Paraná, federalizada em 1953 após inúmeras tentativas patrocinadas por grupos sociais, políticos, empresariais do Estado junto ao governo federal.

[1] A fonte desta seção é o livro Marcia Dalledone Siqueira: *Setor de Ciências Sociais Aplicadas: 60 anos de história*. Curitiba: UFPR, 2006.

Assim o ensino da Ciência Econômica e a profissionalização dos interessados nessa formação, paranaenses e pessoas oriundas de outros estados, teve amparo no Decreto-lei federal 7988/1945, que reconheceu o ensino das Ciências Econômicas e Comerciais, ao mesmo tempo em que reconheceu a profissão de economista no Brasil, bem como as respectivas entidades de classe profissionais e representativas, estes atos se tornando válidos no ano seguinte (1946).[2]

O quadro docente, eclético, contava com graduados em Economia em outras instituições, advogados, engenheiros e contabilistas.

Em 1950, o Conselho Universitário da UFPR deliberou separar a Faculdade de Ciências Econômicas da Faculdade de Direito, com sua primeira diretoria eleita em dezembro 1948 com administração autônoma e o prof. Ulysses de Campos sendo empossado Diretor; o prof. Henrique Estrella Moreira, vice-diretor e Alberto Monteiro Filho, secretário. Foi o momento de federalização da universidade, decisão que impactaria positivamente o volume de recursos federais e reformas de natureza administrativa para a instituição se adequar ao novo status. Era reitor o prof. Flavio Suplicy de Lacerda.

Os anos seguintes observaram o crescimento da procura pela formação de economista: em 1947 eram 37 alunos, passando, em 1952, para 86 alunos.

[2] Uma síntese histórica da profissão do economista no Brasil, apresentada ao final do presente capítulo, enriquece e complementa a compreensão do leitor sobre as origens epistemológicas do ensino da ciência econômica no Brasil e da profissão que nasce do acúmulo deste saber específico.

O ensino especializado de Economia Política, até então realizado nas grades curriculares dos cursos de Direito, passou a ser ministrado no âmbito das faculdades de Ciências Econômicas. Assim foi na Universidade de São Paulo (USP) e na Faculdade Nacional da Universidade do Brasil (depois Faculdade de Ciências Econômicas do Rio de Janeiro). Podem ser considerados influenciadores das mudanças no currículo mínimo estabelecido pelo governo federal os professores Paul Hugon, Eugenio Gudin, Octávio Gouveia de Bulhões e Djacir Menezes.

Destacam-se a Fundação Getúlio Vargas (FGV-Rio), responsável pelo Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), a revista *Conjuntura Econômica* e a *Revista Brasileira de Economia* como marcos desse contexto de realização de estudos econômicos e de pesquisas visando melhor configurar a economia nacional. Foram importantes a criação da cadeira de História Econômica do Brasil, de cursos de pós-graduação em Economia e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), responsável pela produção de dados que permitiram a construção de indicadores regionais e nacionais para fundamentar a evolução da economia e as políticas governamentais do setor público.

Em âmbito regional, nos anos seguintes, a FGV-Rio formalizou parcerias com a Faculdade de Ciências Econômicas da UFPR para a coleta e divulgação na revista *Conjuntura Econômica* de dados relativos à economia do Paraná; e com o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) após 1973, para ampliar as pesquisas e realização dos cálculos dos índices básicos do custo de vida.

Eram os anos do pós-II Guerra Mundial e de redirecionamento do governo federal para impulsionar a

industrialização no Brasil com o propósito de modernização e aproveitamento das oportunidades econômicas que o pós-guerra apontava. O Brasil, ainda predominantemente agroexportador, precisava buscar novas especializações e o Estado precisava sinalizar essa direção para o empresariado nacional e regional e incentivar a atração de capital do exterior. Para tanto, o governo federal destinou seus investimentos na melhoria da infraestrutura produtiva: vieram a Petrobras, o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) e o sistema de bancos de desenvolvimento regionais como o Banco de Desenvolvimento do Paraná (BADEP) e o Banco Regional de Desenvolvimento Econômico (BRDE), como órgãos de financiamento ao desenvolvimento, entre outros.

Os estudos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) propunham um projeto de industrialização e desenvolvimento financiado e/ou planejado pelo Estado como forma de superação do perfil agroexportador da região. O Paraná, com sua vocação agrícola, precisava também fazer esse esforço e o fez por meio do estabelecimento da Planificação Econômica e Incremento da Infraestrutura Produtiva, do Plano de Desenvolvimento Econômico do Paraná (PLADEP), e da criação do Departamento Estadual de Estatística e da Secretaria de Obras Públicas, cujo orçamento, para a década de 1950 chegou a superar os 50% do orçamento estadual.

Vivia-se o "espetáculo da prosperidade", conforme palavras do governador Bento Munhoz da Rocha Neto, em discurso proferido em 1950. Como resultado desse esforço foram criadas em 1954 a Companhia Paranaense de Energia (COPEL); em 1962, a Fundação Educacional do Estado do Paraná

(FUNDEPAR) – desde 1992 Instituto de Desenvolvimento Educacional do Paraná – e a Companhia de Desenvolvimento do Paraná (CODEPAR), que se tornou, no final dos anos 1960, o Banco de Desenvolvimento do Paraná (BADEP); em 1963, a Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR) e a Telecomunicações do Paraná (TELEPAR).

Como se pode perceber, a centralização da mobilização econômica e do planejamento gerou uma demanda exponencial de profissionais universitários em diversas áreas de formação, com o que a UFPR foi uma grande parceira dos governos estadual e municipais, em especial na capital e nas cidades de maior porte, que viam a expansão demográfica e as exigências de urbanização requererem maior agilidade e planejamento do setor público e ampliação da dotação de orçamento do governo.

A expansão dos espaços físicos e das áreas de conhecimento na UFPR, como a criação de institutos e centros de pesquisas, novos cursos e órgãos suplementares vieram contribuir para a expansão das atividades da UFPR. Na Faculdade de Ciências Econômicas foi o caso do Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas (inicialmente denominado CEPEC), em 1957, sendo seu primeiro diretor o prof. Henrique Estrella Moreira.

Em 1956, a Faculdade de Ciências Econômicas, após empenho do prof. Ulysses de Campos e da Reitoria, ganhou um prédio próprio, o edifício D. Pedro II, no novo complexo dos edifícios da Reitoria, cuja inauguração contou com a presença do presidente da República, Juscelino Kubitschek, que em seu discurso mencionou: “data de pouco tempo o estudo das ciências econômicas no país. Os homens de minha geração não aprimoraram os seus conhecimentos nestas escolas. Finalmente

hoje isto é possível, pois através da economia é possível que os homens públicos sintam as realidades nacionais".

A efervescência de atividades e ideias ensejou a criação de publicações acadêmicas, sendo que o primeiro texto da Faculdade de Ciências Econômicas, na *Revista de Economia*, é datado de 1960. A faculdade, para atender a sua nova forma administrativa, permitiu a abertura de concursos para professores, em especial os de livre-docência, sendo os primeiros Joaquim Miró Junior, Rubem Pinheiro, Rubens Requião, David Antonio da Silva Carneiro e Faustino Fávaro.

Instituições como a Associação Comercial do Paraná (ACP), a Impressora Paranaense S/A e o Banco Indústria e Comércio de Santa Catarina S/A instituíram prêmios e bolsas de estudos aos economistas recém-formados com as melhores médias. A continuidade dos estudos se daria na Fundação Getúlio Vargas. A Federação do Comercio do Paraná (Fecomércio-PR) e Serviço Social do Comércio (SESC-PR), nos anos seguintes, também instituíram premiações aos melhores alunos formandos. Em 1962, o curso de Ciências Econômicas possuía 183 alunos matriculados.

A partir de 1964, restou frustrada uma reforma da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o que se teve foi a orientação técnica do Ensino Superior com a participação de peritos estrangeiros, sendo significativos os acordos como o do Ministério da Educação em conjunto com a Agência dos Estados Unidos (MEC-USAID) para o Desenvolvimento Internacional (1965-1967) e a regulamentação dos órgãos estudantis como parte da política educacional.

As reformulações implementadas pelo novo regime político, após as mudanças de 1964 (governos militares), foram sentidas em todos os níveis da administração pública. No âmbito do ensino foi elaborado um Plano de Ciência e Tecnologia, cuja meta era elevar os índices de produtividade de todos os setores econômicos.

A reforma universitária de 1968 implementou o sistema departamental, o ciclo básico e profissional e o sistema de créditos; no plano físico, se privilegiou o suprimento de instalações e equipamentos adequados para os laboratórios e centros de pesquisa visando a formação dos campi universitários. Ao mesmo tempo se organizou e verticalizou a carreira docente, com incentivos à pesquisa e aos cursos de pós-graduação, e regimes especiais de trabalho, em especial o tempo integral e dedicação exclusiva.

Surgiu, então, no escopo da reforma de 1968, o Departamento de Economia, composto por professores das cadeiras próprias do curso e a oferta, pelos demais departamentos especializados, de matérias de sua própria grade e responsabilidade, que vieram a compor o rol de disciplinas do curso de Ciências Econômicas, como os Departamentos: de Matemática; de Sociologia; de Geografia; e História, dentre outros, reduzindo as duplicidades de oferta e gerando interdependência entre os departamentos de ensino. Urgia a realização de concursos para prover recursos humanos em número suficiente para preenchimento das cadeiras vagas.

Em 1967, a Faculdade de Ciências Econômicas era composta pelos cursos: Ciências Econômicas, Ciências Contábeis e Administração. Nesse mesmo ano, a Faculdade de Ciências

Econômicas possuía 520 alunos matriculados nos três cursos. A parte prática dos cursos era viabilizada por meio da Contadoria Piloto e por Cursos Especiais de Avaliação de Projetos; de Modelos Econômicos; e de Métodos e Técnicas na Pesquisa Econômica, promovidos pelo Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas (CEPEC).

Muitos institutos de nível superior surgiram para atender estudantes oriundos das escolas profissionalizantes e em decorrência do aumento do número de alunos aptos a acessar o terceiro grau. Contribuiu para isso o incremento dos recursos disponíveis fornecidos pelas agências estrangeiras de financiamento, a exemplo da Fundação Rockfeller. A Faculdade de Economia, por meio de convênio com o Ministério da Educação, absorveu estudantes de vários países latino-americanos: Bolívia, Paraguai, Nicarágua, dentre outros, que tinham os diplomas brasileiros convalidados no seu país de origem.

O CEPEC, tendo à frente o prof. Eloy da Cunha Costa, realizou, a partir de 1968, estudos de grande importância social. Um deles foi patrocinado pela Companhia de Habitação do Estado do Paraná (COHAB), teve a participação de 80 estudantes e seu foco era a questão habitacional; outro, em colaboração com a Companhia de Desenvolvimento do Paraná (CODEPAR), fez estudos sobre a base industrial do Paraná, com estudantes percorrendo o Estado, a partir de indicações obtidas via CODEPAR. E assim crescia em importância esse centro de pesquisa, incluindo em suas atribuições a realização de cursos e palestras sobre temas específicos, como, por exemplo, mercado de capitais.

No ano de 1968, foi nomeado diretor da Faculdade de Ciências Econômicas, o prof. Alceu Ribeiro de Macedo, que encaminhou a decisão de ampliar as vagas para o ingresso no primeiro ano, fixado em 120 alunos para o curso de Ciências Econômicas (60 para o turno diurno e 60 para o turno noturno), 60 alunos para Ciências Contábeis e 50 alunos para Administração.

Deliberou-se que a Congregação da Faculdade deveria ter representação de todas as categorias do pessoal docente e, assim, realizaram-se eleições, tendo sido eleitos os professores Walter Cordeiro Skroch e Taras Savytzky, pelos professores contratados; Rubem Pinheiro e Ocyron Cunha, pelos professores adjuntos; Francisco de Borja Baptista de Magalhães Filho e Jayme Garcez, pelos professores assistentes e Paulo Bittencourt Beltrão e Vilson Ronald Ribas Deconto, pelos professores auxiliares de ensino. Para cumprir a representação estudantil, promoveram-se eleições entre os estudantes para a escolha do primeiro presidente do Diretório Acadêmico Visconde de Mauá.

Ainda no âmbito das mudanças ocorridas em 1968, foi criado o Colegiado de Curso, composto por um professor de cada disciplina do currículo acadêmico. Sua atribuição era a de adequar a estrutura do curso, integrando os ciclos e seus conteúdos, o desempenho dos professores e dos estudantes.

Em outubro de 1969, houve alteração da denominação e a Faculdade passou a ser Faculdade de Economia e Administração da UFPR, no bojo da aprovação do Plano de Reestruturação da UFPR pelo reitor Flavio Suplicy de Lacerda e seu estatuto finalmente foi aprovado pelo Decreto 66.614/70.

E novas autorizações do governo federal a partir de 1969 permitiram ampliar a oferta de vagas para os cursos de Ciências Econômicas (100 para o turno diurno e 100 para o turno noturno), 100 para Administração e 60 para Ciências Contábeis. Em 1972, passou a vigorar o vestibular unificado, quando ingressou a primeira turma admitida dessa forma; a nova estruturação em departamentos e colegiados entrou em funcionamento.

Por novos concursos realizados a partir de então, ingressaram no Departamento de Economia os professores Ario Taborda Dergint Ravicz, Darcy Caron Alves, Mario Diney Correa Bittencourt e Francisco de Borja Baptista de Magalhães Filho, além de outros professores nos demais cursos da faculdade.

O empenho dos professores do curso de Ciências Econômicas ampliou sobremaneira o relacionamento com outros centros de pesquisa e órgãos governamentais, com a promoção de intercâmbios e aprimoramentos profissionais, gerando oportunidades de qualificação dentro e fora do país, para onde os docentes iam em busca de ampliação de novos conhecimentos.

No início dos anos 1970 vivíamos uma euforia no país em termos de planejamento econômico, Planos Nacionais de Desenvolvimento e Planos Básicos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, acompanhados pela política educacional e econômica dos Ministérios da Educação, da Fazenda, do Planejamento, do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) e pelos recursos do BNDES. O forte reconhecimento pela sociedade de que a educação é fator de mobilidade social e que a absorção pelo mercado de trabalho de pessoal qualificado nos cursos técnicos profissionalizantes – ofertados pelos Centros Federais de Ensino Técnico (CEFET), pelas unidades estaduais

do Serviço Nacional da Indústria (SENAI) e do Serviço Nacional do Comércio (SENAC) – e pelas universidades levou à expansão do sistema educacional. Na administração pública, a competência técnica tornou-se uma exigência. Diante desse quadro, o estudante formado em Economia se inseria ao mercado de trabalho com perspectiva de rápida colocação profissional.

No mesmo período, os recursos internacionais fluíam para dentro do país em decorrência da abundância de petrodólares, sendo alto o investimento em indústrias inovadoras e tradicionais. Era um período de abundância e os novos economistas encontravam possibilidades de atuar profissionalmente tanto nas empresas privadas e, principalmente, no setor público e nas agências de fomento (no Paraná por meio do BADEP, criado em 1968 e do BRDE, em 1961), em diferentes quadros técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais de Planejamento, de Finanças, de Indústria e Comércio, de Transportes, de Infraestrutura.

O Paraná iniciou, com a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), em 1973, o processo de modernização agrícola. Esse processo gerou como consequência a redução do emprego no meio rural, a fuga para as cidades, a concentração urbana, a perda de população nos municípios atingidos pelas mudanças, exigindo maior ação de planejamento pelos governos.

Em 1975, o Paraná sofreu a forte geada que dizimou os cafezais do Norte produtor, trazendo ainda incertezas e abandono das áreas produtivas. O governador Ney Braga incluiu em seu plano de governo a criação do IPARDES, cabendo ao governador Parigot de Souza, que o sucedeu, lançar o Instituto, em 1973, em uma sala de aula da Faculdade de Economia e Administração,

como um órgão técnico e de aperfeiçoamento do planejamento, sendo o prof. Francisco Borja de Baptista de Magalhães Filho, do curso de Ciências Econômicas da UFPR, seu primeiro presidente.

O IPARDES e o BADEP, sob a presidência do prof. Luiz Antonio Fayet, também do quadro docente do curso de Ciências Econômicas da UFPR, e o BRDE no Paraná, eram os principais órgãos da administração pública voltados para os estudos, os projetos, o financiamento e o desenvolvimento da economia estadual.

A reforma universitária de 1973 reestruturou a UFPR por meio da supressão dos Institutos e Faculdades e a organização administrativa e acadêmica passou a ser feita nos chamados Setores. Dentre estes, foi criado o Setor de Ciências Sociais Aplicadas (SCSA), constituído pela fusão da Faculdade de Direito com a Faculdade de Economia e Administração. Em toda a universidade, isso representou a redução de noventa e dois (92) departamentos de ensino para cinquenta e cinco (55). A Direção do SCSA esteve abrigada no prédio histórico da UFPR, na Praça Santos Andrade e era presidida pelo prof. Jose Munhoz de Mello, enquanto os departamentos de ensino que compunham o SCSA continuavam no Edifício D. Pedro II, no complexo arquitetônico da Reitoria.

Várias mudanças aconteceram, dentre as quais é importante destacar: o Diretório Acadêmico Visconde de Mauá e o Diretório Acadêmico Hugo Simas, que, respectivamente, congregavam os estudantes da antiga Faculdade de Economia e Administração e os da Faculdade de Direito, foram agregados, para que fosse criado o Diretório Acadêmico de Ciências Sociais Aplicadas; no entanto, os estudantes lutaram firmemente para

manter as denominações anteriores bem como a separação. Essa reivindicação foi atendida dois anos depois.

A Escola Técnica de Comércio, sob responsabilidade da Faculdade de Direito, agora fazia parte do SCSA, porém seu ensino era de segundo grau e alguns anos depois foi aprovada a transferência de seus cursos para um estabelecimento de ensino de segundo grau vinculado à UFPR, a Escola Técnica Federal da UFPR.

O Programa Paranaense de Treinamento de Executivos (PPTE), então coordenado pelo prof. Ocyron Cunha, era uma das atividades que movimentava o SCSA, enquanto o Diretório Acadêmico Visconde de Mauá realizava ciclos de palestras na semana do calouro sobre temas relevantes como a reforma universitária, perspectivas da profissão, dentre outros.

O II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (1976) estimulava programas nas áreas de Economia e Administração, dentre outras, promovendo uma política de bolsas de estudos para mestrado e doutorado em centros de pós-graduação nacionais e do exterior.

Em janeiro de 1977, tomou posse o novo diretor do SCSA, prof. Othelo Werneck Lopes, vinculado à Faculdade de Economia e Administração, que teve como objetivo, dentre outros, dar continuidade ao ajustamento da estrutura acadêmica aos novos parâmetros. Foi criada uma Comissão para avaliar os rumos da reforma universitária, que gerou muitos subsídios para mudanças que ainda estavam por vir. Dentre elas, retomar a separação da Faculdade de Direito e da Faculdade de Economia e Administração, como unidades distintas, o que se tornou

realidade em 1981, no processo de aprovação do novo Estatuto da UFPR.

A partir de meados da década de 1970, o cenário econômico internacional já vinha se alterando com a crise da alta dos preços do petróleo e seus derivados, o agravamento do endividamento externo do Brasil e a redução da entrada de capital estrangeiro. As perspectivas para a economia nacional, para o orçamento público federal e para o financiamento do ensino superior público federal eram de dificuldades. Esse quadro foi se acentuando ao longo da década de 1980, com o governo federal criando comissões para reformular o ensino superior, dado o grande descontentamento da comunidade acadêmica com o ensino no país.

As reformas de natureza administrativa propostas pelo governo federal trouxeram para o ambiente interno da UFPR o início do processo de avaliação dos cursos de graduação, comprometido com o resgate da qualidade em todas as dimensões e a necessidade de maior integração à realidade social. O curso de Economia passou por esse processo alguns anos depois (conduzido pela então coordenadora do curso de Economia, profª. Ana Lucia Jansen de Mello de Santana e o colegiado do curso), envolvendo a avaliação por pares internos e externos, docentes de Economia de outras Instituições de Ensino Superior (IES) do país, Conselhos Regional e Federal de Economistas (CORECON-PR e COFECON), órgãos de governo e empresas como segmentos absorvedores do profissional formado na UFPR. A avaliação do curso de Economia da UFPR se constituiu um caso bem-sucedido, merecendo publicação de seus resultados e

recomendações de melhorias, a serem implementadas em anos seguintes.[3]

A crise econômica e institucional do final dos anos 1970 demandava das IES soluções inovadoras, sendo das mais importantes a institucionalização de parcerias que contribuíssem para viabilizar os muitos projetos de desenvolvimento e cursos *lato sensu* demandados pela sociedade, dentre outros.

Acompanhando iniciativas em andamento em outras IES no país, o reitor Ocyron Cunha formalizou parcerias institucionais com o BADEP, com o BRDE, com a Federação da Indústrias, com a Federação do Comércio e com a Federação da Agricultura para a criação, em 1979, da Fundação da UFPR para o Desenvolvimento da Ciência, da Tecnologia e da Cultura (FUNPAR). De sua primeira diretoria, o prof. Luiz Vamberto de Santana, do Departamento de Economia, ocupou a Assessoria Econômica. Essa iniciativa se mostrou muito promissora, alavancando o nível de programas, projetos e iniciativas de professores, pesquisadores, departamentos de ensino, laboratórios de pesquisa e setores acadêmicos. Fizeram parte do corpo diretivo da FUNPAR, nos anos seguintes, os docentes do Departamento de Economia: profª. Ana Lucia Jansen de Mello de Santana, prof. Paulo Mello Garcias e prof. José Henrique do Carmo.

Pelo novo Estatuto da UFPR (1983), ocorreu o desmembramento do Setor de Ciências Sociais Aplicadas em: Setor de Ciências Sociais Aplicadas, formado pelos cursos de

[3] Tais informações constam em O Curso de Economia da UFPR na avaliação de seus alunos – 1993: uma interpretação dos resultados. Cadernos de Avaliação número 12. Curitiba: UFPR, 1994.

Ciências Econômicas, Ciências Contábeis, Administração e seus respectivos departamentos; e Setor de Ciências Jurídicas, que abrigava o curso de Direito e seus departamentos de ensino, continuando em vigor a colaboração no ensino das disciplinas vinculadas aos seus departamentos quando requeridas por outros cursos da universidade.

O curso de Economia da UFPR era muito bem avaliado, tendo recebido 4 estrelas (conceito "muito bom") em diversos anos pela publicação especializada Guia do Estudante – Cursos e Profissões, da Editora Abril. Seus professores, com estímulo de agências de fomento à pesquisa e formação docente, receberam autorização para se afastarem para cursar mestrado ou doutorado, dentro e fora do país, contribuindo para a manutenção do nível de qualidade do curso ofertado na UFPR, atraindo estudantes de outros estados e mesmo de países latino-americanos.

Convênios com inúmeras empresas e órgãos públicos foram formalizados para assegurar campo de estágio profissional para os estudantes de Economia. Internamente, a UFPR criou uma unidade responsável pelo controle dos estágios, a Coordenação Geral de Estágios, na estrutura da Pró-Reitoria de Graduação.

Os anos 1980, não obstante serem considerados como os da "década perdida", trouxeram a retomada de edições da *Revista de Economia* que havia sido interrompida em 1972. Foram anos de forte dinamicidade na esteira da aprovação do novo Estatuto da UFPR (1983), com a realização de concursos públicos para professores, convênios diversos, dentre os quais podem ser destacados: o realizado com a FUNPAR para o curso de especialização em Elaboração, Avaliação e Administração de Projetos de Investimentos; o projeto de criação do Centro

Interdisciplinar de Estudos Latino-americanos (CIELA), conjuntamente com o Setor de Ciências Humanas Letras e Artes, para agregar pesquisadores de Economia, História, Sociologia, Antropologia e Ciência Política.

O CIELA foi coordenado pelo prof. Cassio Frederico de Camargo Rolim e contou com apoio do Diretor do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, prof. Darcy Caron Alves. Importantes realizações do CIELA foram o Ciclo de Conferências em conjunto com a Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO) e outras conferências, e a aproximação com a Casa Latino-americana (CASLA) para debater os temas comuns e de interesse do grande contingente de estudantes oriundos dos países latino-americanos. Outro convênio, este com a Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Cascavel, teve objetivos acadêmicos de qualificação profissional e integração regional e a oferta conjunta de cursos *lato sensu* com a Universidade Republica Oriental do Uruguay.

A formação dos professores do Departamento de Economia tem sido reconhecida por órgãos públicos em nível federal e regional, havendo grande demanda de seus docentes convidados a assumirem cargos e funções relevantes, contribuindo com a conquista de novos convênios importantes e dotações orçamentárias do interesse das atividades desenvolvidas na UFPR.

Órgãos de importância local, regional ou nacional seguidamente solicitavam a cessão de docentes do Departamento de Economia para ocuparem posições dentro de suas estruturas diretivas ou consultivas. Como exemplo citamos o BADEP, o BRDE, o Tribunal de Contas do Estado (TCE-PR), as Secretarias

de Estado, a Assembleia Legislativa estadual, o IPARDES, o Banco Central do Brasil, a Itaipu-BR, o Banco do Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL, vinculado ao Ministério do Interior), dentre outros.

A reforma administrativa levada a cabo pelo governo federal nos anos 1990, sendo seu principal responsável o ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, promoveu uma política de redução do tamanho do Estado brasileiro com a extinção e/ou transformação de vários órgãos federais e diminuição no quadro de servidores da União. Essa estratégia levou a um grande volume de aposentadorias, inclusive de professores universitários, estimulando uma renovação de quadros, não obstante a perda dos conhecimentos acumulados.

Foi preciso ser inovador, criando-se o Programa de Bolsa Sênior, o que permitiu garantir a permanência, por período determinado, de professores doutores aposentados no corpo qualificado dos cursos de pós-graduação e orientação de pesquisas. Nesse contexto, o Departamento de Economia já contava com 43 professores em seu quadro, mantendo-se como o departamento de ensino com maior número de docentes no Setor de Ciências Sociais Aplicadas.

Como processo evolutivo de saberes acumulados e formação de excelência do quadro docente do DEPECON, o curso de mestrado em Desenvolvimento Econômico foi aprovado pelo Conselho Universitário em 1989, e passou a funcionar com sua primeira turma em 1990, sendo a área de concentração política de desenvolvimento, sob a coordenação do prof. Luiz Vamberto de Santana. Foi uma ousada, mas necessária iniciativa,

como decorrência das experiências anteriores e bem-sucedidas dos cursos de extensão e de especialização na mesma área, esse tendo sido ofertado por dois anos consecutivos, como a seguir se pode depreender.

O embrião da ideia de um curso de mestrado pode ser considerado o retorno, em 1971, aos quadros do Departamento de Economia da UFPR, do professor Charles Curt Mueller, recém-doutorado nos Estados Unidos. Por sua iniciativa, organizou-se um curso de especialização em Teoria Econômica, com a oferta das disciplinas de Macroeconomia, Microeconomia, Matemática, Estatística, em convênio com o Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (IPE/USP) para atualizar os docentes do DEPECON, dentre eles o professor Luiz Vamberto de Santana e Carlos Arthur Krueger Passos, que mais tarde formaram, com outros docentes, o núcleo que defendeu, criou e coordenou o curso de pós-graduação *stricto sensu* em Desenvolvimento Econômico da UFPR.

Em 1989 teve início a primeira turma do curso de especialização em Desenvolvimento Econômico, com o objetivo de preparar profissionais para o uso dos instrumentos, técnicas e metodologias para a formulação e a administração de pesquisas, políticas e planos relacionados ao desenvolvimento econômico. O curso era formatado em duas unidades, além da elaboração de monografia. A primeira unidade se constituía no núcleo básico e instrumental e a segunda unidade, no núcleo de especialização, com um total de 405 horas/aula. Era uma iniciativa conjunta entre a UFPR, através do CEPEC, o BADEP e o IPARDES.

Já em 1993, o curso de mestrado em Desenvolvimento Econômico foi aprovado como membro da Associação Nacional

de Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC), entidade que congrega os melhores cursos de pós-graduação da área de Economia no país. O curso de mestrado atraía profissionais de outras IES e de órgãos de pesquisa e planejamento, tanto da esfera pública quanto privada de várias regiões do país. Era esse então o único curso existente no Brasil sendo ofertado com concentração em políticas de desenvolvimento.

Foi em 1999 que o Departamento de Economia criou o curso de doutorado na área de Desenvolvimento Econômico, ampliando e aprofundando as linhas de pesquisa já sedimentadas no mestrado, abrangendo temas amplamente debatidos nas universidades, em centros de formulação de políticas de desenvolvimento e em empresas fortemente impactadas pelas transformações por que passava o mundo corporativo. No ano 2000, outros cursos de especialização foram ofertados pelo Departamento de Economia e com excelente demanda, dentre os quais destacavam-se: Projetos Empresariais Públicos e Privados, Economia do Trabalho e Desenvolvimento Econômico.

Entre 1999 e 2002, era grande a expectativa da comunidade acadêmica do Setor de Ciências Sociais Aplicadas por melhoria das condições físicas de trabalho. A política de melhoria da qualidade de ensino deveria vir tanto da busca da excelência do quadro docente quanto da criação de infraestrutura e espaço físico para melhorar as condições de trabalho e, com isso, estimular ainda mais a pesquisa e a extensão universitárias. O processo de crescimento das atividades acadêmicas, consequência da política de atração e incorporação de mestres e doutores com dedicação exclusiva, naturalmente gerou

necessidades de salas de estudos e permanência para professores, novos laboratórios, elevando a necessidade de novo espaço físico.

Assim, a comunidade acadêmica do Departamento de Economia, como de todo o Setor de Ciências Sociais Aplicadas, com o aumento do número de novos cursos e a expansão do número de alunos e de professores, alimentou no caminho de sua trajetória o desejo de possuir uma sede compatível com as aspirações, novas responsabilidades e compromissos acadêmicos.

Sair de um ambiente que se mostrava mais acanhado, no edifício D. Pedro II na Rua Doutor Faivre, que entre tantas deficiências possuía apenas 27 salas de aula para todo o SCSA, foi realmente um marco. Era comum naquele edifício encontrar salas com mais de 80 alunos, e reduzido número de salas de professores, ocupadas com até quatro professores em cada. A mudança se deu para um novo ambiente composto de amplas salas de aulas, laboratórios, espaçosa biblioteca, salas para alunos do Programa de Educação Tutorial (PET), bolsistas e, especialmente, salas de estudos e permanência de professores individualizadas de 9m² cada, no Campus IV Jardim Botânico, no bairro de mesmo nome, em Curitiba.

A construção e inauguração de novo edifício-sede, para onde o DEPECON e demais departamentos de ensino do SCSA se mudaram em 5 de abril de 2002 se deu na administração setorial do prof. Aldair Tarcisio Rizzi, do Departamento de Economia, a quem coube, juntamente com o Reitor Carlos Roberto Antunes dos Santos e outras autoridades universitárias, cortar a fita na inauguração.

Neste mesmo ano de 2002 a profª. Ana Lucia Jansen de Mello de Santana, do Departamento de Economia, propôs à

Direção do Setor a criação do Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre o Terceiro Setor (NITS), que coordenou até sua aposentadoria, em 2017. A proposta foi aprovada pelo Conselho Setorial, formado por professores, técnicos administrativos e estudantes do SCSA. Essa nova unidade inaugurou o ensino, a pesquisa e a extensão no tema Terceiro Setor na UFPR, ombreando a instituição com outras grandes IES que atuavam nesta área, como a USP, a FGV-SP.

O NITS foi responsável pela realização de diversos projetos de extensão e a oferta dos cursos de extensão "Princípios fundamentais para a criação e manutenção de ONGs", "Economia do Terceiro Setor", "Negócios Sociais e Empreendedorismo" e "Empreendedorismo com foco em Negócios Sociais", esse voltado para a formação de docentes da UFPR e outras IES. Esse último curso foi um dos produtos resultantes do Programa de Extensão vencedor do Edital SEBRAE de Educação Empreendedora, que gerou ainda o Congresso Internacional Negócios Sociais e Empreendorismo (2016), que trouxe a Curitiba o Prêmio Nobel da Paz Muhammad Yunus, para palestra de abertura e lançamento do e-book *Empreendedorismo com foco em Negócios Sociais*, organizado pela profª. Ana Lucia Jansen de Mello de Santana, também autora de capítulos do livro digital. Na ocasião, no palco do Teatro Guaíra, lotado para o Congresso, Yunus foi homenageado com o título Professor Honoris Causa da UFPR, a ele conferido por decisão unânime do Conselho Universitário e entregue pelo reitor Zaki Akel Sobrinho.

O prof. Cassio Frederico Camargo Rolim, do Departamento de Economia, recém-chegado de período de trabalhos e estudos na África, particularmente em Angola,

prestando serviços técnicos especializados ao governo local, criou o Núcleo de Estudos das Economias Africanas (NEEA), instalando-se em ambiente compartilhado com o NITS, cedido pelo Setor e pelo Departamento de Economia. O NEEA tinha como princípio vigorar com a participação voluntária dos estudantes africanos na UFPR e enquanto houvesse interesse deles.

Seu principal objetivo era manter viva a cultura e o interesse nas questões africanas, contribuir para a formação de uma nova geração de dirigentes para os seus países de origem e ampliar o conhecimento da África e das questões africanas. O ponto alto dessa atividade extensionista foi o seminário organizado pelos próprios estudantes para debater e entender o golpe de estado ocorrido na Guiné-Bissau em 2012. Estava-se em negociação com a Fundação José Eduardo dos Santos (FESA), de Angola, para estabelecer uma parceria de mais longo prazo para esse projeto, porém os próprios interessados, os estudantes africanos, foram se afastando do projeto e não houve renovação de interesse dos recém-chegados.

Anos depois, os professores Cassio Rolim e Mauricio Serra colocaram o Departamento de Economia e a UFPR no rol das instituições participantes do projeto liderado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desde 2004 em várias partes do mundo, abordando estudos sobre o papel desenvolvido pelas Instituições de Ensino Superior no desenvolvimento regional e nos espaços urbanos.

Os pesquisadores tiveram grande apoio do prof. Aldair Tarcisio Rizzi, do Departamento de Economia, na ocasião Secretário de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do

Governo do Estado do Paraná e do Diretor do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, prof. Luiz Vamberto de Santana, decano do Departamento de Economia, que muito contribuíram para viabilizar a participação da UFPR nesses estudos, constituindo-se o Paraná então o único estado brasileiro a realizar pesquisas nesse tema.

Esses estudos se iniciaram nos anos 2009-2010, tendo gerado vários produtos e subprodutos relevantes nesta área de conhecimento, dentre os quais cabe destaque à publicação do livro "Universidade e Desenvolvimento Regional: o apoio das Instituições de ensino superior ao desenvolvimento regional" e vários artigos e apresentações em ciclos de debates, seminários, simpósios e congressos dentro e fora do Brasil.

Com o objetivo de aperfeiçoar o curso de pós-graduação *stricto sensu*, o DEPECON atuou junto à Fundação Araucária de Apoio à Pesquisa do Estado do Paraná para o financiamento de um programa de seminários acadêmicos com vistas à participação de docentes de IES de outros estados. A ideia era fazer com que os alunos do programa de pós-graduação pudessem ter contato com as pesquisas feitas por professores em outros estados, como também fazer com que os professores de outras instituições pudessem conhecer o futuro Programa de pós-graduação em Desenvolvimento Econômico (PPGDE/UFPR).

Com a mesma finalidade foram obtidos recursos junto ao Instituto de Tecnologia do Paraná (TECPAR) para o financiamento de um Boletim de Conjuntura Econômica intitulado *Economia & Tecnologia*, cujo objetivo era inserir o PPGDE/UFPR no debate sobre as grandes questões nacionais, particularmente, a formulação de políticas econômicas. Para

tanto, cada número do boletim deveria contar com a participação de reconhecidos economistas brasileiros na forma de um artigo que abordasse alguma questão de política econômica relevante naquele momento.

Nos primeiros números, participaram os professores Luiz Carlos Bresser-Pereira, Antônio Delfim Netto, Yoshiaki Nakano, Luiz Fernando de Paula, Fernando Cardim de Carvalho e Fernando de Holanda Barbosa. Exerciam a coordenação e vice-coordenação do PPGDE, neste contexto, os prof. Mauricio Aguiar Serra e José Luiz Oreiro (que acumulava a direção do CEPEC), respectivamente.

Em maio de 2006, o PPGDE/UFPR organizou o seminário comemorativo dos 70 anos de publicação da *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. O evento contou com a participação de grandes nomes do pensamento keynesiano brasileiro, a saber: Gilberto Tadeu Lima, Luiz Fernando de Paula, Fernando Ferrari Filho, Marco Crocco e Joaquim Andrade. Participaram do evento cerca de 600 estudantes de graduação e pós-graduação em Economia da UFPR, de diversas faculdades de Curitiba e também do interior do Estado do Paraná.

Os esforços no sentido de aumentar a produção científica dos corpos docente e discente do programa de pós-graduação, bem como de aumentar a visibilidade desse programa em nível nacional foram devidamente recompensados. Em 2007, o PPGDE/UFPR teve o seu conceito elevado para 5 pela CAPES.

Naquele momento, discutiam-se as chamadas políticas afirmativas de inclusão socioeconômica e, na UFPR, a Pró-Reitoria de Graduação, comprometida com o tema, implementou medidas e expôs sua experiência em fóruns nacionais,

enfatizando as questões de acesso e permanência dos estudantes na instituição. Debatidas ao longo do ano de 2003, as cotas foram regulamentadas na UFPR pelo Conselho Universitário (COUN), órgão máximo da administração universitária, em 2004. O primeiro ingresso de cotistas e de indígenas ocorreu em 2005, sendo que em 2007 aconteceu a terceira entrada de estudantes na instituição por meio das cotas, quando já se percebia a necessidade de adaptações à regulamentação original.

As ações afirmativas na UFPR não se limitavam ao sistema de cotas, mas incluíam todas as ações empreendidas pela Pró-Reitoria de Graduação e pelo conjunto da UFPR ao longo dos últimos quatro anos, como a adequada divulgação sobre o vestibular junto às escolas públicas, o programa de formação de professores implantado através da Rede Integrada de Educação Pública (RIEP), o programa de acompanhamento acadêmico de cotistas e não-cotistas desenvolvido na mesma Pró-Reitoria, o incremento de programas de bolsas para garantir a permanência dos estudantes, entre outras.

Professores do Departamento de Economia participaram ativamente da história e dos destinos da Associação de Professores da UFPR (APUFPR), emprestando seus conhecimentos em Economia e na atividade sindical – como foi o caso dos professores Lafaiete Santos Neves, Pulquerio Figueiredo Bittencourt, Denise Maria Maia, Fabiano Abranches da Silva Dalto –, acumulando funções acadêmicas com a administração daquela seccional do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES).

Dos bancos do mestrado e do doutorado em Desenvolvimento Econômico da UFPR[4], diversos docentes buscaram ampliar sua qualificação, assumindo a carreira acadêmica no Departamento de Economia dessa IES após aprovação em concursos públicos, reforçando, assim, as competências já instaladas na docência, na pesquisa e na extensão universitária. Dentre esses, cabe destacar, obedecendo a ordem alfabética do prenome, as professoras Adriana Sbicca Fernandes, Angela Welters, Dayane Rocha de Pauli, Dayani Cris de Aquino e os professores Fabiano Abranches Silva Dalto, Huascar Fialho Pessali, João Basilio Pereima Neto, José Felipe Araujo de Almeida, José Guilherme Silva Vieira, Luiz Alberto Esteves, Luis Claudio Krajevski, Marcelo Luiz Curado, Marcio José Vargas da Cruz, Rodrigo Leite Kremer, Victor Rodrigues de Oliveira, Vinicius Klein, Walter Tadahiro Shima e Wellington da Silva Pereira, todos pertencentes ao atual quadro docente do Departamento de Economia.

Acompanhando a expansão das atividades do corpo docente do DEPECON, outros núcleos de estudos e pesquisa surgiram, como foi o caso do *Núcleo de Economia Internacional e Desenvolvimento Econômico* (NEIDE), em 2010, encabeçado pelo prof. Mauricio Vaz Lobo Bittencourt e que conta com a participação dos profs. Armando Vaz Sampaio, Fernando Motta Correia, Marcos Minoru Hasegawa, Paulo de Andrade Jacinto e Victor Rodrigues de Oliveira; e o *Centro de Estudos Brasil-China*, sob responsabilidade do prof. Demian Castro. Em 2012,

[4] O professor José Henrique do Carmo foi o primeiro aluno do curso a defender sua dissertação de mestrado.

os profs. Marcelo Luiz Curado e Marco Antonio Ribas Cavalieri criaram o grupo de pesquisa *História do Pensamento Econômico e Economia Brasileira* (HPEEB). No ano seguinte, foi constituído o Núcleo de Estudos em Desenvolvimento Urbano e Regional (NEDUR), de cuja equipe fazem parte os profs. Alexandre Alves Porsse, Kênia Barreiro de Souza, Terciane Sabadini Carvalho e Vinicius de Almeida Vale.

Em 2011, docentes vinculados ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Econômico (PPGDE) do Departamento de Economia apresentaram proposta de criação do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (4P), ampliando a oferta de formação profissional *stricto sensu* tanto para a carreira acadêmica quanto para o mercado de trabalho no setor público e no segmento corporativo. Conforme o Relatório Sucupira/CAPES, o 4P teve sua Apresentação de Propostas de Cursos Novos (APCN) aceito, nos níveis de mestrado e doutorado, com conceito 4, na 124ª Reunião do Conselho Técnico-Científico da Educação Superior em março de 2011, e manteve o mesmo conceito no último quadriênio. Tendo iniciado suas atividades em agosto de 2011, o 4P é o primeiro programa de pós-graduação na área de Políticas Públicas, no Estado do Paraná.

O programa foi idealizado e discutido por um grupo de professores interessados em trabalhar mais proximamente com suas capacidades, interesses e projetos de pesquisa que, com o tempo, se moveram dos espaços disciplinares em que estavam. Constataram então que poderiam trabalhar numa área em que tinham competência acumulada e na qual havia carência de programas de pós-graduação no Paraná e no Brasil.

O corpo docente inicial contava com professores com formação em Economia, Ciência Política, Direito, Antropologia e Filosofia com vasta experiência na pós-graduação. Essa experiência já os tinha conduzido para além dos limites disciplinares tradicionais em que vinham atuando. De certo modo, sua interdisciplinaridade era pouco usual aos programas disciplinares e aos respectivos condicionantes institucionais em que operavam e que orientavam seus esforços. Por isso, o campo interdisciplinar lhes pareceu o espaço apropriado de trabalho. A partir de então novos professores foram integrados, trazendo novas áreas e temáticas das políticas públicas, como Saúde Coletiva, Planejamento Urbano, Educação, Demografia, Turismo e Ciência e Tecnologia, associadas ao crescimento da demanda dos estudantes por novas áreas de conhecimento.

O Departamento de Economia passou a ofertar também o Mestrado Profissional em Economia (PPGEcon), com foco na Economia Paranaense, já tendo formado até 2021 mais de 100 profissionais, sendo ofertado nas áreas de concentração "Teoria Econômica e Economia Aplicada" e "Economia Brasileira e Desenvolvimento Econômico".

Por fim, mas não menos importante, não poderíamos deixar de ressaltar os trabalhos desempenhados pelas secretarias do Departamento e da Coordenação do curso de Ciências Econômicas, instâncias que têm como prerrogativa, dentre tantas outras incumbências, estabelecer o primeiro contato com a comunidade acadêmica e com o público em geral.

Diversas são as responsabilidades atribuídas a seus servidores, dentre as quais se encontram a execução de atividades de informação, escrituração, documentação, correspondências e

de processos referentes à vida legal da instituição. Além disso, as secretarias executam o relevante papel de guardar a memória institucional por meio de toda documentação produzida e recebida, de discentes ou docentes, garantindo assim a veracidade das informações e o controle de todo os processos acadêmicos e burocráticos.

Mais especificamente, cabe às secretarias o lançamento e a efetivação dos registros acadêmicos, o suporte às demandas dos docentes e discentes, o acompanhamento na instrução dos processos, a publicação dos resultados parciais ou finais do desempenho dos discentes, a elaboração e expedição de documentos, declarações, transferências, certificados de conclusão, diplomas, fornecimento de ementas, entre outros. Tarefas as quais exigem, naturalmente, constante atualização dos conhecimentos por meio da consulta às legislações vigentes.

Assim, as secretarias do Departamento e da Coordenação do curso de Ciências Econômicas representam hoje, por prerrogativas legais e regimentais, uma parte fundamental da engrenagem da instituição, exercendo, ao mesmo tempo, uma ação centralizadora e abrangente, que se relaciona com todas as demais áreas da universidade. Essa condição reforça a relevância de seu qualificado corpo técnico para os 75 anos de atividade recém completados pelo DEPECON.

3. A contribuição do quadro docente do DEPECON para o desenvolvimento socioeconômico de Curitiba, do Paraná e do Brasil

A participação política dos professores do DEPECON e a oportunidade conquistada por seus docentes de participar da

gestão da UFPR em momentos desafiadores para as Instituições Federais de Ensino Superior são fatores que contribuíram de maneira fundamental para que o DEPECON tivesse sucesso em viabilizar demandas do coletivo de professores, servidores técnico-administrativos e alunos. O engajamento na política universitária e a visão sistêmica de funcionamento da UFPR permitiu ao DEPECON, pela qualidade de seu corpo de docente, ter representatividade em diversas áreas administrativas.

O DEPECON, historicamente, cedeu professores para a participação na gestão da UFPR e em instituições externas. Na UFPR, ocuparam funções de Pró-Reitores de Planejamento os professores: Ario Taborda Dergint, José Henrique do Carmo, Fábio Dória Scatolin e Aldair Tarcísio Rizzi, que, posteriormente, foi vice-reitor (2002-2006); na Direção do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, os professores Aldair Tarcisio Rizzi, Luiz Vamberto de Santana e Fernando Motta Correia; na Pró-Reitoria de Administração, o professor Romar Teixeira Nogueira (falecido) e Marco Antonio Ribas Cavallieri (nas gestões 2016-2020 e seguinte); na Diretoria da FUNPAR o prof. José Henrique do Carmo, a profª. Ana Lucia Jansen de Mello de Santana, a qual, posteriormente, esteve à frente da Chefia do Gabinete da Reitoria (gestão 2012-2016) e o prof. Paulo Mello Garcias.

Além disso, é importante ressaltar a participação do prof. Lafaiete Santos Neves como presidente da APUFPR, que exerceu papel político importante na defesa da universidade pública, gratuita e de qualidade, frente à orientação política do governo federal que, nos anos 1990, reduzia as verbas de custeio e investimento e induzia ao caminho da privatização. Além dele, os professores Fabiano Dalto e Denise Maria Maia (falecida),

também dedicaram seu tempo e conhecimento para contribuir com a APUFPR.

No âmbito dos governos municipal e estadual, docentes do DEPECON exerceram cargos importantes: prof. Carlos Artur Kruger Passos e prof. Francisco de Borja Magalhães foram secretários de Estado de Planejamento; Aldair Tarcísio Rizzi foi Secretário de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, presidente do Lactec e do Tecpar; o prof. Mariano de Matos Macedo foi presidente do Tecpar e do IPARDES; os professores Francisco de Borja Baptista de Magalhães Filho, José Moraes Neto (que também presidiu o BRDE), Paulo Mello Garcia e Liana Carleial, foram presidentes do IPARDES; e o prof. Claus Magno Germer, foi Secretário de Estado da Agricultura. Na esfera municipal, o prof. Fábio Dória Scatolin também atuou como superintendente da Secretaria Municipal de Educação (2005-2006) e como secretário de Administração e Planejamento de Curitiba (2013-2016).

A cessão de nomes do departamento para exercerem cargos administrativos foi uma política acertada na medida em que permitiu, via planejamento participativo implantado pela reitoria no período 1994-1998 e, sem prejuízo aos demais projetos da instituição, indicar prioridades vivenciadas e inserir, de forma mais efetiva, o DEPECON na UFPR. Assim, logrou-se maximizar o potencial do departamento para contribuir de forma mais efetiva com a instituição no avanço na qualidade de suas atividades. Sem dúvida, as condições para o desempenho futuro do DEPECON, foram, portanto, consolidadas nos anos 1990. A partir de 2000, com a concretização do edifício e sua inauguração em 2002, percorreu-se o caminho do fortalecimento acadêmico e

a importante melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão.

Também deve-se fazer constar a importante representação externa, com membros docentes do Departamento cedidos para o exercício de funções no governo estadual. Mais uma reafirmação da política de fortalecimento da representação técnica e política, importante para contribuir com o desenvolvimento do Estado e para a defesa da produção científica na formalização de políticas integradoras dos institutos de pesquisa e, principalmente, das IES (Instituições de Ensino Superior).

A partir de 2003, as universidades públicas receberam forte estímulo ao crescimento no âmbito nacional. De fato, não só foi reforçado o orçamento de custeio e de investimento, como as IES foram expandidas para várias partes do território nacional. Foi um período de fortalecimento das pesquisas, da ampliação do programa de bolsas de estudos e de inclusão de camadas não favorecidas da população e de aumento do número de jovens com oportunidades de formação universitária.

Da mesma forma, no Estado do Paraná, o período 2003-2006 foi promissor para o ensino público estadual e, isso constitui fato importante, na medida em que se realizou, sob a orientação da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior políticas públicas voltadas à recuperação da infraestrutura das IES estaduais e também da respectiva capacidade de pesquisa, ensino e extensão. Da mesma forma, foi possível a reorganização do Fundo Paraná de Ciência e Tecnologia, que então estava sob a administração privada por meio da OSCIP Paraná Tecnologia (com contrato de gestão junto ao governo do Estado), colocando-o sob a égide do governo estadual. Dessa forma e por meio de

políticas integradoras e de parcerias entre as IES estaduais e a UFPR, foi possível destinar recursos para a melhoria da infraestrutura de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão.

Importante ressaltar que, no bojo desse processo de aproximação Estado/UFPR, o DEPECON foi protagonista ativo. Juntamente com o Departamento de Administração, foi organizado o mestrado interinstitucional com a Faculdade de Cornélio Procópio para formação e qualificação dos docentes daquela faculdade e de outras, num programa inovador que exigia as dissertações vinculadas a temas do desenvolvimento local/regional.

Por meio das nossas Instituições Públicas de Ensino Superior, foi possível desenvolver projetos de renovação da estrutura física das IES, da articulação de parcerias entre elas e com a UFPR. O estreitamento das relações das políticas públicas na área de C&T entre o Estado do Paraná e as IES, ocorreu de uma forma inédita e deixou marcas profundas no desenvolvimento das pesquisas e extensão nas diversas áreas do conhecimento e, por consequência, para o desenvolvimento sustentável do Estado do Paraná.

Essa trajetória descrita demonstra claramente a visão articulada do DEPECON sobre seu futuro. Reuniões departamentais, apesar das divergências naturais do processo, resultaram no consenso de que era preciso não só focar naquilo que é a essência da universidade – pesquisa, ensino e extensão –, mas também ter um olhar sobre a participação política mais efetiva, tanto na administração da UFPR quanto na ocupação de espaços na esfera governamental. Esse caminho permitiu instituir um belo legado para a construção e consolidação do DEPECON

como unidade respeitada não apenas no Paraná, mas reconhecida em todo território nacional pela excelência de seu trabalho.

Referências

BADEP - Banco de Desenvolvimento do Paraná S.A.; IPARDES: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Curitiba, 1989.

BARANOW, U. B.; SIQUEIRA, M. D. (Orgs.). *Universidade Federal do Paraná – 95 anos de histórias e estórias.* Curitiba: UFPR, 2007.

BURMESTER, A. M. O. (Org.). *Universidade Federal do Paraná: 90 anos em construção.* Curitiba: UFPR, 2002.

CUNHA, O.; MOREIRA, A. (Orgs.). *1973 - Catálogo Geral UFPR.* Curitiba: UFPR, 1973.

ROLIM, C. F. C.; SERRA, M. A. *Universidade e desenvolvimento regional: o apoio das instituições de ensino superior ao desenvolvimento regional.* Curitiba: Juruá, 2009.

SANTANA, A. L. J. M. (Org.). *Empreendedorismo com foco em Negócios Sociais.* Curitiba, 2015. Disponível em: <http://www.negociossociais.ufpr.br/geral/livro-empreendedorismo-com-foco-em-negocios-sociais>

SANTANA, A. L. J. M. *O Curso de Economia da UFPR na avaliação de seus alunos – 1993: uma interpretação dos resultados.* Cadernos de Avaliação n. 12. Curitiba: UFPR/PROGRAD, 1994.

SIQUEIRA, M. D. *Faculdade de Direito – 1912-2000.* Curitiba: UFPR, 2000.

SIQUEIRA, M. D. *Setor de Ciências Sociais Aplicadas - 60 Anos de História*. Curitiba: UFPR, 2006.

UFPR. *Anuário UFPR - 1970.* Curitiba: UFPR, 1971.

UFPR. *Curso de Especialização em Desenvolvimento Econômico*. Universidade Federal do Paraná. Departamento de Economia. Curitiba: UFPR, 1989.

UFPR. *Estatuto e Regimento Geral da UFPR.* Curitiba: UFPR, 1983.

UFPR. *I Curso de Economia para Executivos*. Universidade Federal do Paraná. Departamento de Economia. Curitiba: UFPR, 1984.

UFPR. *II Curso de Economia para Executivos.* Universidade Federal do Paraná. Departamento de Economia. Curitiba: UFPR, 1985.

UFPR. *UFPR - 104 Anos.* Curitiba: UFPR, 2016.

WESTPHALEN, C. M. *A Universidade Federal do Paraná: 75 anos*. Curitiba: Sociedade Brasileira de Pesquisa Histórica, 1987.

2 Produtividade setorial e disparidades regionais do Brasil

Vinicius de Almeida Vale, Alexandre Alves Porsse, Terciane Sabadini Carvalho e Kênia Barreiro de Souza

1. Introdução

As desigualdades de bem-estar ou de desenvolvimento entre regiões, comumente denominadas na literatura como disparidades regionais, são históricas e persistentes no Brasil (BAER, 2007; AZZONI; HADDAD, 2018; SCHETTINI; AZZONI, 2018). Em 1980, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste representavam 40,5% da população brasileira e apenas 20,2% do PIB nacional. Em 2018, essas participações foram, respectivamente, 43,7% e 29,8%, evidenciando pouca alteração no padrão de concentração regional da população e da renda no país. Além disso, em 2018, o PIB *per capita* das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em conjunto, representava uma fração de apenas 54,8% do PIB *per capita* das regiões Sul e Sudeste, revelando um cenário de desigualdade regional expressivo. Vale ressaltar que esse quadro de disparidades tende a ficar mais acentuado à medida que o recorte territorial é fragmentado.

Diversos estudos buscaram analisar os fatores condicionantes desse processo de disparidades regionais, sob variados enfoques: especialização, diversificação e distribuição das atividades econômicas (e.g. Cano, 1977; 1985; Azzoni, 1986; Haddad, 1989; Diniz, 1993; Silva, Perobelli e Araújo Junior,

2020); relações de dependência entre as estruturas produtiva, de renda e de consumo das regiões (e.g. Santos e Haddad, 2007; Velludo e Vale, 2020); alocação e mobilidade de fatores produtivos (e.g. Barros, 2011); infraestrutura (e.g. Haddad, 2004); fatores institucionais (e.g. Nakabashi *et al*., 2013); políticas de fomento (e.g. Sudene, 1984; Silva *et al*., 2020), dentre outros. Contudo, como abordado por Schettini e Azzoni (2018), a configuração de um processo de concentração e desigualdade territorial é determinada pelos diferenciais de competitividade regional, tanto estáticos quanto dinâmicos, evidenciando a importância de avaliar o papel da eficiência produtiva setorial neste processo. Os autores identificaram significativas heterogeneidades na eficiência produtiva setorial e entre as regiões brasileiras, demonstrando que essas diferenças desempenharam papel importante na evolução das disparidades regionais no início do século XXI (2001-2014).

Nesse contexto, este capítulo tem por objetivo realizar uma análise prospectiva dos efeitos dinâmicos da eficiência produtiva setorial sobre a concentração e desigualdade regional no Brasil a partir de um arcabouço de modelagem de equilíbrio geral computável (EGC) inter-regional. Com base em um modelo EGC dinâmico multisetorial (29 setores) e multirregional (27 UFs), este estudo simula choques incrementais de eficiência produtiva em cada setor de atividade econômica e avalia os impactos sobre a concentração e desigualdade regional para um período de dez anos (até 2030).

Além disso, para compreender em que medida as mudanças no nível de eficiência técnica de determinado setor contribuem para reduzir as disparidades regionais em termos de

concentração da atividade econômica regional, realiza-se também uma análise de convergência para cada choque setorial a partir da correlação entre o nível inicial do produto e o desvio acumulado no produto regional no final do período (2030).

Embora a literatura tenha avançado na descrição e teste de situações de convergência absoluta ou condicional de renda das regiões brasileiras (e.g. Ferreira e Diniz, 1995; Ferreira e Ellery Junio, 1996; Azzoni, 1997; Azzoni *et al*., 2000; Porto Junior e Ribeiro, 2000; Azzoni, 2001; Perobelli, Ferreira e Faria, 2007; Silva e Figueiredo, 2010; Ribeiro e Almeida, 2012; Figueiredo e Porto Junior, 2015; Silva Junior *et al*., 2018; Silva, Ribeiro e Bastos, 2019; Ladeira e Cardoso, 2019), e tenha observado, de certa maneira, convergência de renda entre as regiões e descentralização da atividade econômica, ainda se observa na economia brasileira a presença de desequilíbrios regionais.

Neste contexto, este estudo contribui para a literatura em três aspectos. Primeiro, o uso da abordagem EGC permite assimilar de forma consistente os mecanismos de transmissão dos choques setoriais de eficiência, reconhecendo as especificidades de especialização produtiva e alocação dos fatores no subespaço nacional. Segundo, adota-se um detalhamento setorial mais abrangente, o que possibilita identificar outras camadas de heterogeneidade dos efeitos que não são possíveis em estudos com estruturas setoriais mais agregadas. Terceiro, os resultados obtidos possibilitam identificar objetivamente o papel da eficiência setorial sobre as disparidades regionais, provendo informações que podem auxiliar a promover um melhor alinhamento entre as políticas tecnológicas setoriais e as políticas de desenvolvimento territorial.

O capítulo está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução. A seção 2 descreve as principais características do modelo EGC utilizado neste estudo. A seção 3 apresenta a estratégia empírica e suas relações causais, enquanto a seção 4 reporta e discute os principais resultados. Por fim, a última seção endereça as considerações finais.

2. TERM-BR

O modelo TERM-BR é um modelo de Equilíbrio Geral Computável (EGC) dinâmico inter-regional construído para as 27 Unidades da Federação do Brasil. É um modelo multirregional do tipo "*bottom up*" em que o comportamento otimizador dos agentes econômicos é especificado ao nível regional e os resultados nacionais são obtidos a partir da agregação dos resultados regionais. O modelo segue a estrutura e formulação teórica-computacional do modelo TERM (*The Enormous Regional Model*) especificado em Horridge *et al.* (2005) e extensão para a forma dinâmica conforme estratégia proposta por Dixon e Rimmer (1998; 2002). Além disso, o modelo inclui um módulo fiscal com especificações de finanças públicas especialmente desenvolvido para a economia brasileira a partir de dados do Balanço Geral da União e informações do relatório de finanças públicas divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

A calibração do modelo TERM-BR utilizado neste capítulo foi realizada pelos pesquisadores do Núcleo de Desenvolvimento Urbano e Regional (NEDUR) da Universidade Federal do Paraná (UFPR) com o objetivo de desenvolver simulações e projetar os impactos de diversos cenários de política para a economia brasileira nos quais a dimensão regional constitui

um elemento relevante na análise. Inicialmente, calibrou-se o modelo para o Brasil em versão estática para o ano-base 2015, conforme a formulação teórica-computacional do modelo ORANI-G especificada em Dixon *et al*. (1982). Adotou-se tal estratégia pelo fato de o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) disponibilizar matrizes de insumo-produto (MIP) apenas ao nível nacional[1], sendo a de 2015 a mais recente publicada pelo instituto (IBGE, 2017).

O processo de calibragem do banco de dados inter-regional segue a metodologia desenvolvida por Horridge (2006) que garante estimativas de fluxos econômicos estruturalmente consistentes ao nível regional. Para implementação do procedimento, adaptado para o caso brasileiro, utilizaram -se as Tabelas de Recursos e Usos (TRU) de 2015 do Sistema de Contas Nacionais (SCN) do IBGE (2017; 2018), além de dados complementares do Sistema de Contas Regionais (SCR), do Censo Agropecuário, da Produção Agrícola Municipal (PAM), da Pesquisa da Pecuária Municipal (PPM), da Pesquisa Anual por Amostra de Domicílios (PNAD), da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE, da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Sistema Comex Stat do Ministério da Economia. Posteriormente ao processo de regionalização, o modelo foi adaptado para a versão dinâmica e o banco de dados foi atualizado para 2019 considerando um cenário histórico com a evolução dos principais agregados econômicos.

[1] No caso do Brasil, não existem matrizes oficiais publicadas por Unidade da Federação (UF), apenas matrizes inter-regionais estimadas estão disponíveis. Haddad *et al*. (2017) e Guilhoto *et al*. (2019) são alguns exemplos de estudos que produzem estimativas de matrizes inter-regionais para o Brasil.

Dessa maneira, o modelo TERM-BR reconhece 124 setores, 124 produtos, 124 investidores[2], 27 consumidores representativos (um por Unidade da Federação), 1 agente externo, 3 agentes governamentais (federal, estadual e municipal), 2 fatores produtivos (trabalho e capital), 27 regiões (Unidades da Federação) e um módulo de finanças públicas para as três esferas de governo. O modelo possui uma série de equações para determinar as relações entre oferta e demanda no sistema econômico, guiado por hipóteses de equilíbrio de mercado e de otimização. Desse modo, os setores produtivos minimizam custos sujeitos a uma tecnologia de retornos constantes, combinando insumos intermediários e fatores primários por meio de uma função Leontief. Os insumos primários, por sua vez, são combinados com uma função de elasticidade de substituição constante (CES). Existe uma família representativa para cada região que maximiza sua utilidade sujeita a uma restrição orçamentária, escolhendo entre bens domésticos e bens importados por meio de uma especificação CES (hipótese de Armington[3]). A função de utilidade das famílias é guiada por um sistema linear de gastos em que a participação do gasto acima do nível de subsistência, para cada bem consumido, representa uma proporção constante do gasto total de subsistência de cada família. Além disso, vários indicadores macroeconômicos são definidos nas equações do modelo, como nível de emprego agregado, PIB, investimento, saldo comercial e índices de preços.

[2] Para este estudo, o modelo foi agregado para 29 setores, 29 produtos e 29 investidores.

[3] Segundo Armington (1969), bens de origens diferentes são tratados como substitutos imperfeitos.

Vale ressaltar que a incorporação do módulo de dinâmica recursiva no TERM-BR permite analisar o impacto dos diferentes cenários ao longo do tempo com ajuste endógeno dos investimentos e do mercado de trabalho. Além disso, a desagregação regional é uma importante característica do modelo, possibilitando incorporar as especificidades e heterogeneidades regionais da economia brasileira. Esses dois aspectos são relevantes para o presente estudo visto o objetivo de realizar uma análise prospectiva dos efeitos dinâmicos da eficiência produtiva setorial sobre a concentração e desigualdade regional no Brasil.

Além dos dados supracitados, o modelo necessita de uma série de estimativas de parâmetros comportamentais e elasticidades em sua calibragem. Essas estimativas são, geralmente, retiradas de outros estudos na literatura devido à escassez de dados para a estimação. Os principais parâmetros se referem às elasticidades de substituição entre fatores primários, do tipo Armington, e elasticidade gasto-consumo das famílias. Ao adotar a elasticidade de substituição imperfeita de Armington, o modelo permite a substituição entre produtos domésticos e importados em direção ao produto relativamente mais barato. Além disso, o modelo permite substituir os fatores primários, trabalho e capital, de acordo com uma função CES, com elasticidades específicas para cada setor.

A elasticidade de substituição de fatores primários, SIGMA1PRIM, e a elasticidade entre bens domésticos e importados, EXPLAST, foram obtidas das estimativas do trabalho de Domingues *et al*. (2009). A elasticidade de Armington para bens intermediários, ARMSIGMA, foi retirada de Tourinho

et al. (2007). Todas essas estimativas foram compatibilizadas aos setores do modelo TERM-BR.

A estrutura de demanda das famílias utiliza um parâmetro de Frisch (FRISCH, 1959) em sua formulação. Este é um parâmetro de substituição que mede a sensibilidade da utilidade marginal da renda (ver DIXON *et al*., 1982). O parâmetro Frisch é estimado com um valor negativo e que quanto maior (em módulo), menor o grau de consumo de luxo e maior o de subsistência. O valor no TERM-BR desse parâmetro é -2,48, estimado para a economia brasileira por Domingues *et al*. (2009). Por sua vez, na demanda das famílias, assume-se o valor de -1,94 para o parâmetro de Frisch, conforme as estimativas de Almeida (2011). Para a elasticidade de gastos na estrutura teórica das famílias, os valores utilizados são os das estimativas de Hoffman (2010).

3. Estratégia de simulação

A função de produção dos setores econômicos em determinada região contempla os requerimentos de uso dos insumos e dos fatores primários (capital e trabalho). Como descrito anteriormente, essa função é especificada como uma equação CES que admite substituição, seja entre insumos segundo suas diferentes origens ou entre os dois fatores produtivos. Mudanças na produtividade setorial implicam alterações no nível de requerimento de uso dos fatores primários, usualmente associadas a ganhos de eficiência decorrentes de alterações nos padrões tecnológicos.

O interesse deste estudo, por sua vez, é mensurar em que medida as regiões brasileiras são afetadas por mudanças no nível

de produtividade setorial. A estratégia de simulação consiste em assumir um ganho de 1% na produtividade de cada setor econômico isoladamente, sendo uniforme entre as regiões. Esse ganho é alocado no composto dos fatores primários (capital e trabalho), de modo que os setores realocam o uso de cada fator buscando otimizar o nível de produção. Por se tratar de um modelo com detalhamento regional, a realocação de fatores de produção altera diretamente as demandas por insumos locais, assim como a distribuição das rendas do trabalho, e o nível de produção do setor. Indiretamente, as demais regiões são influenciadas por suas relações comerciais de compra e venda de produtos e de insumos produtivos, transmitindo o efeito da mudança de produtividade inicial. Nessa perspectiva, a estratégia de simulação pode ser associada às políticas tecnológicas setoriais horizontais e os resultados obtidos devem revelar em que medida essas políticas afetam a concentração e a desigualdade regional.

É sabido que as características de uso dos fatores produtivos são diferentes entre os setores e as regiões, de modo que os impactos das simulações serão influenciados por essas especificidades como também pelo próprio perfil regional de especialização setorial. Regiões onde a concentração e especialização é proeminente no setor que recebe o choque devem absorver de forma mais significativa os efeitos de competitividade decorrentes do incremento na produtividade setorial. Além desse mecanismo competitivo regional, o desenho de simulação também compreende um mecanismo competitivo intersetorial uma vez que o choque é setor-específico. Em outras palavras, a rentabilidade do setor que recebe o choque tende a

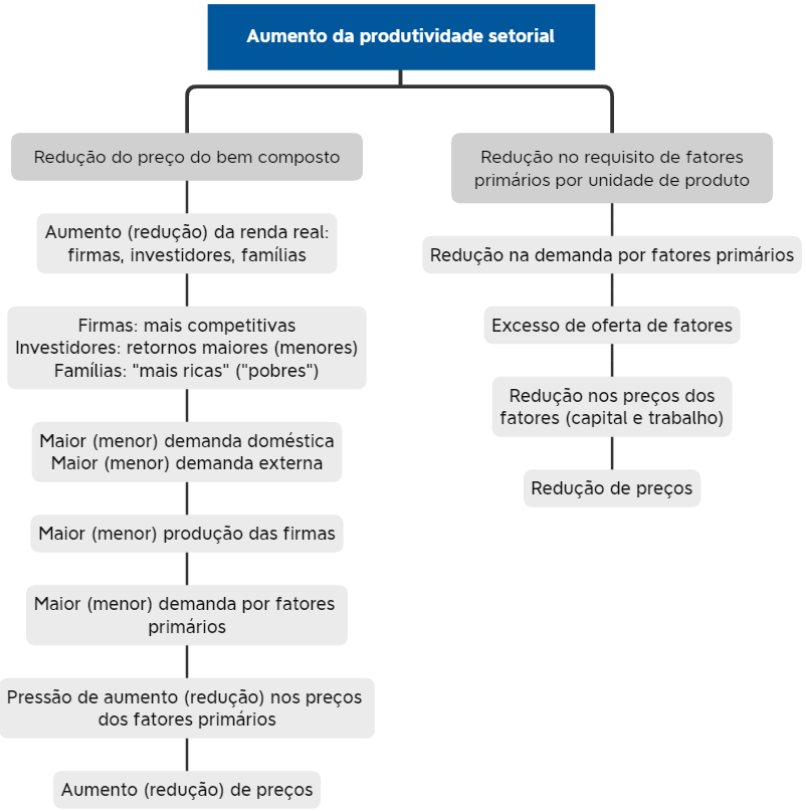
aumentar relativamente a dos demais setores, induzindo efeitos de realocação setorial dos fatores primários.

A Figura 1 apresenta uma ilustração das principais relações causais envolvidas na simulação no contexto de uma modelagem de equilíbrio geral. De um lado, o ganho de produtividade se traduz em redução do preço do bem composto produzido pela atividade setorial, desencadeando efeitos positivos sobre o retorno das firmas e investidores e o bem-estar das famílias. O aumento da renda real estimula a demanda doméstica (e externa), levando a um aumento da atividade econômica e da demanda por fatores que tendem a pressionar positivamente os preços dos fatores e dos produtos no sistema econômico. Esse efeito de segunda ordem desencadeia forças que atuam no sentido contrário daquelas descritas anteriormente.

De outro lado, o choque implica uma redução no requisito de uso dos fatores primários no setor que percebe o ganho de produtividade. Essa redução de demanda libera parcela do capital e do trabalho no sistema econômico, gerando um excesso de oferta no mercado de fatores que se traduz em redução de preços. No caso do fator trabalho, seu preço é diretamente vinculado ao salário e essa redução pode afetar o bem-estar dos consumidores conforme o balanço entre os preços relativos dos salários e dos produtos da cesta de consumo. Contudo, esse efeito tende a ser parcial na medida em que os demais setores da economia podem aumentar a demanda por trabalho devido aos efeitos sistêmicos de competitividade. No caso do fator capital, a redução do preço favorece a redução do custo de produção para os demais setores, estimulando os investimentos no sistema econômico. O impacto sobre a demanda de cada fator produtivo é condicionado pelo

efeito substituição decorrente das mudanças no preço relativo do capital e do trabalho.

Figura 1 – Relações de causalidade na modelagem EGC



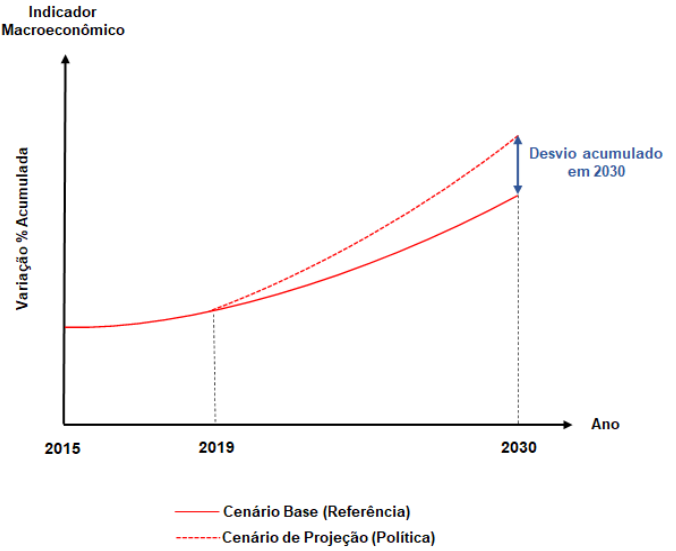
Fonte: elaboração própria.

Essa miríade de relações causais evidencia a complexidade dos efeitos ligados a um ganho incremental de produtividade setorial, de modo que a dedução do impacto líquido via abordagem de equilíbrio parcial é limitada e não desejável. As

forças descritas se propagam com diferentes sinais e intensidades, também influenciadas pelas características da distribuição setorial e regional dos fatores produtivos. Portanto, o impacto efetivo dependerá do balanço entre essas forças, e sua mensuração de forma consistente somente é possível no contexto da modelagem de equilíbrio geral.

Vale ressaltar que os resultados com o modelo TERM-BR são apresentados como desvios acumulados em relação ao cenário base (cenário de referência). O cenário base representa uma trajetória referencial dado o comportamento esperado de diversas variáveis econômicas (PIB, investimento, consumo, exportações, mudanças tecnológicas, entre outras) seguindo a tendência do período recente. O cenário de política representa, por sua vez, uma "perturbação" exógena no sistema econômico que afeta a decisão dos agentes econômicos, provocando um desvio em relação ao equilíbrio do cenário base. Esse desvio pode ser positivo ou negativo sobre as variáveis macroeconômicas dependendo do contexto da alteração simulada (ver Figura 2 para uma representação esquemática de um desvio positivo). O cenário de política no presente estudo refere-se ao aumento de produtividade setorial descrito acima.

Figura 2 – Visão dos cenários de simulação com o modelo TERM-BR



Fonte: elaboração própria.

Por fim, para avaliar o sinal de convergência para cada choque setorial, realiza-se uma análise da correlação entre o nível inicial do produto (log PIB 2020) com o desvio acumulado no produto no final do período (2030). Estima-se os sinais de convergência a partir de regressões OLS (*Ordinary Least Squares*). Esse procedimento assemelha-se a uma análise de beta convergência absoluta, auxiliando a compreender em que medida as mudanças no nível de eficiência técnica de determinado setor contribuem para reduzir as disparidades regionais em termos de concentração da atividade econômica regional. Assim, a análise revela quais setores possuem maior potencial de ativar forças econômicas redutoras do nível de concentração no espaço mediante políticas de estímulos ao progresso tecnológico,

fornecendo informações importantes para a qualificação de políticas setoriais orientadas ao desenvolvimento regional.

4. Resultados

A Tabela 1, conforme estratégia descrita na seção anterior, apresenta os desvios acumulados do PIB nacional (%) em 2030 em relação ao cenário base dado o ganho de produtividade de 1% de cada setor econômico isoladamente. É possível perceber que o aumento de produtividade setorial tem efeitos heterogêneos na economia brasileira em termos de magnitude. Os setores que geram maiores desvios acumulados do PIB nacional em 2030 são Outras Indústrias de Transformação com 0,6445%, Construção Civil com 0,4164%, Comércio com 0,2663%, Administração Pública com 0,1728%, Transportes com 0,1364%, Alimentos e Bebidas com 0,1285%, Instituições Financeiras com 0,1204% e Informação e Comunicação com 0,1135%. O aumento de produtividade de 1% nos demais setores gera desvios acumulados do PIB nacional menores que 0,10%.

Tabela 1 – Desvios Acumulados do PIB nacional em 2030 (%)

Aumento de produtividade de 1% no setor	Desvio acumulado
Agricultura	0,0675
Pecuária	0,0245
Prod. Florestal e Silvicultura	0,0054
Ind. Extrativa	0,0791
Alimentos e Bebidas	0,1285
Produtos Químicos	0,0935
Outras Ind. Transformação	0,6445
Energia Elétrica, Água e Gás	0,0675
Construção Civil	0,4164
Comércio	0,2663
Transportes	0,1364
Alojamento	0,0073
Alimentação	0,0407
Informação e Comunicação	0,1135
Instituições Financeiras	0,1204
Atividades Imobiliárias	0,0428
Serv. Jurídicos, Contábeis e outros	0,0850
Serv. Arquitetura e Engenharia	0,0197
Outros Serv. Profiss. e Científicos	0,0305
Aluguéis	0,0181
Outras Atividades Administrativas	0,0561
Vigilância e Segurança	0,0131
Administração Pública	0,1728
Educação Pública	0,0877
Educação Privada	0,0268
Saúde Pública	0,0462
Saúde Privada	0,0401
Atividades Artísticas e Criativas	0,0073
Organizações Socais e outras	0,0467

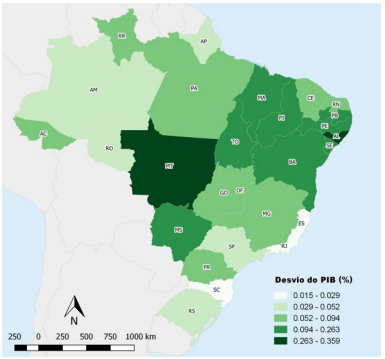
Fonte: elaboração própria.

A Figura 3, por sua vez, apresenta os desvios acumulados do PIB (%) em 2030 para cada uma das Unidades da Federação. O primeiro mapa, por exemplo, mostra o desvio acumulado do PIB (%) em 2030 dado o aumento de produtividade do setor Agricultura. Similarmente, os demais mapas mostram os desvios dado o ganho de produtividade dos respectivos setores descritos acima dos mapas.

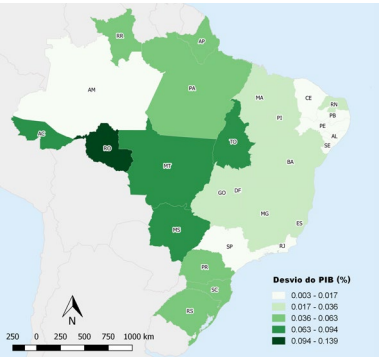
Figura 3 – Desvios Acumulados do PIB (%) em 2030

Continua

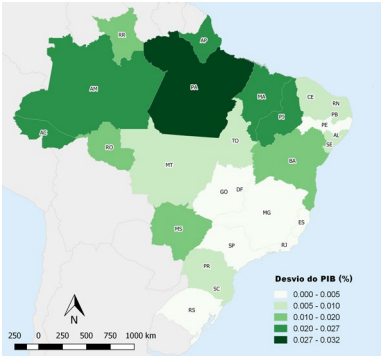
Agricultura



Pecuária



Prod. Florestal e Sivicultura



Ind. Extrativa

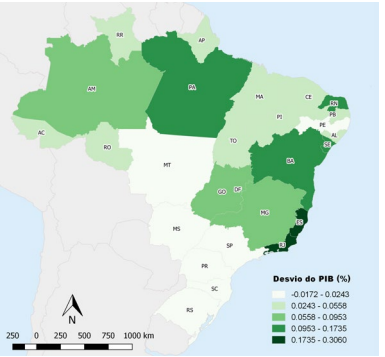
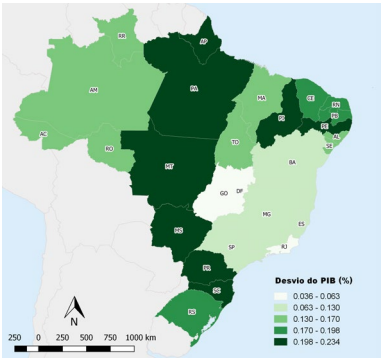


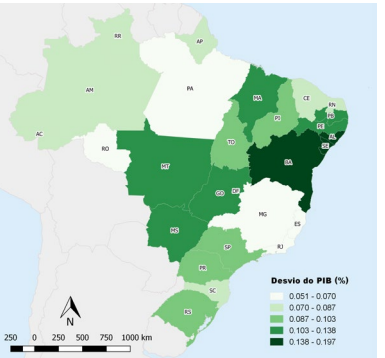
Figura 3 – Desvios Acumulados do PIB (%) em 2030

Continua

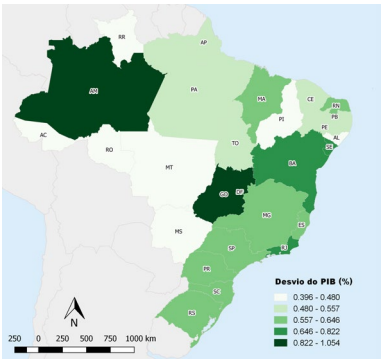
Alimentos e Bebidas



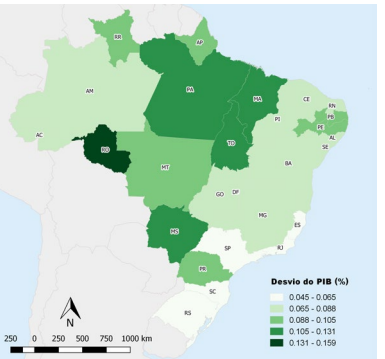
Produtos Químicos



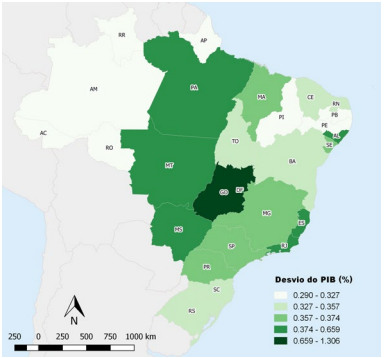
Outras Ind. Transformação



Energia Elétrica, Água e Gás



Construção Civil



Comércio

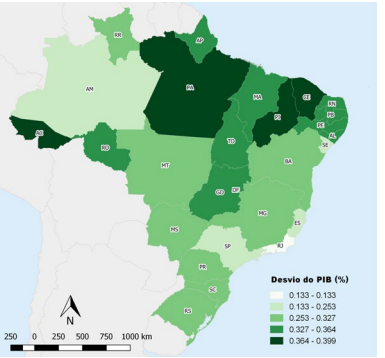
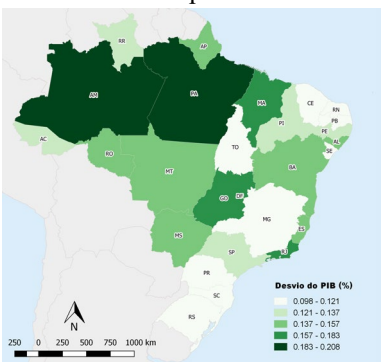


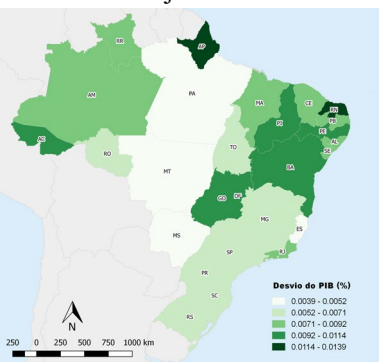
Figura 3 – Desvios Acumulados do PIB (%) em 2030

Continua

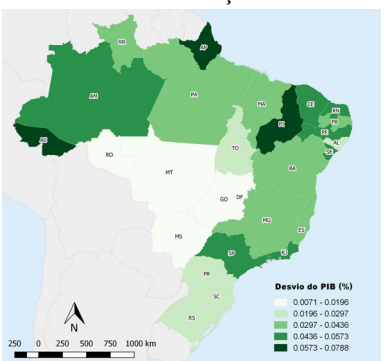
Transportes



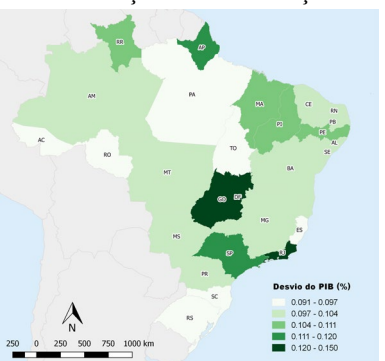
Alojamento



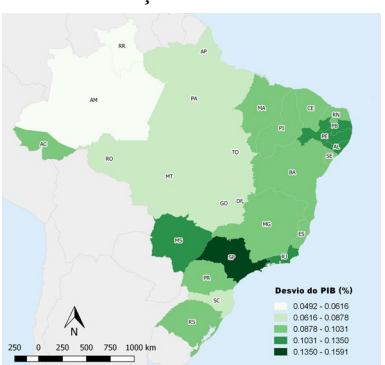
Alimentação



Informação e Comunicação



Instituições Financeiras



Atividades Imobiliárias

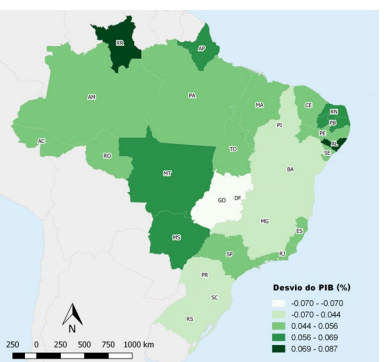
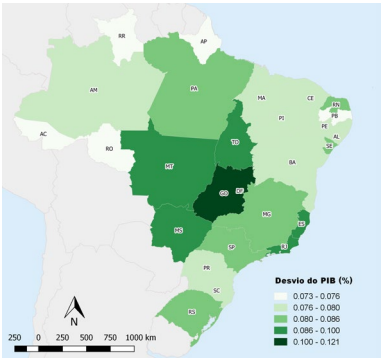


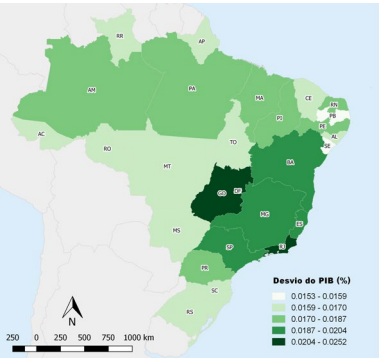
Figura 3 - Desvios Acumulados do PIB (%) em 2030

Continua

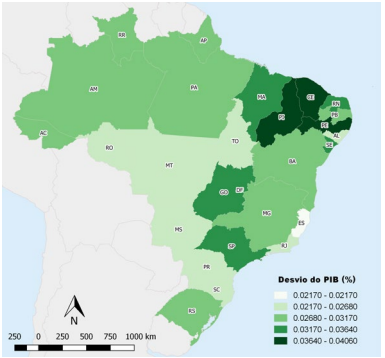
Serv. Jurídicos, Contábeis e outros



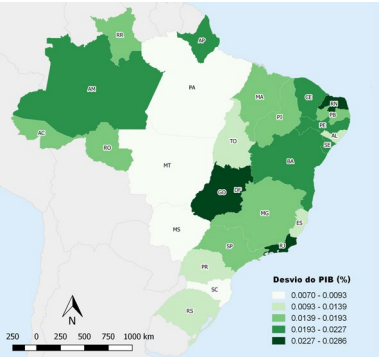
Serv. Arquitetura e Engenharia



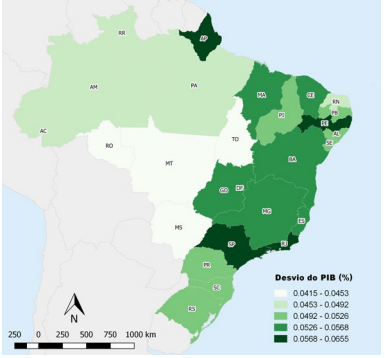
Outros Serv. Profiss. e Científicos



Aluguéis



Outras Atividades Administrativas



Vigilância e Segurança

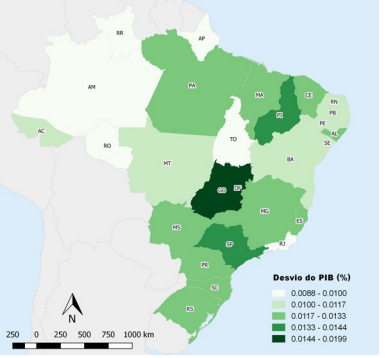
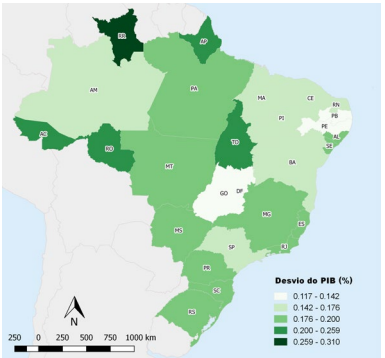


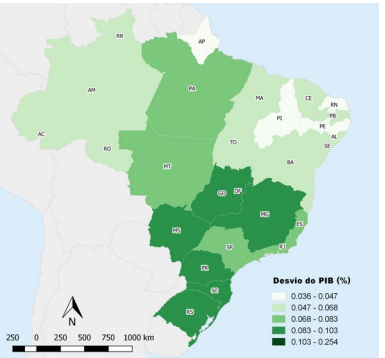
Figura 3 - Desvios Acumulados do PIB (%) em 2030

Continua

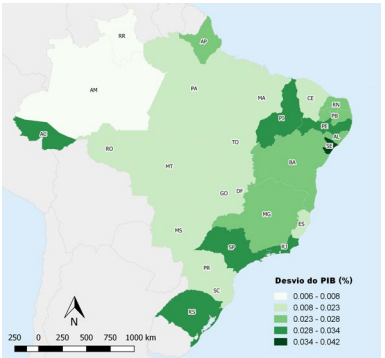
Administração Pública



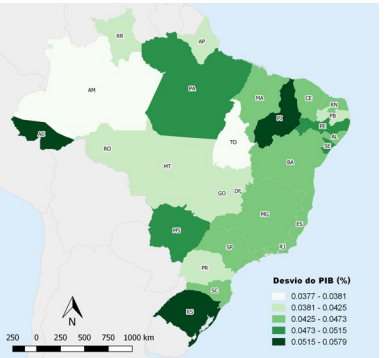
Educação Pública



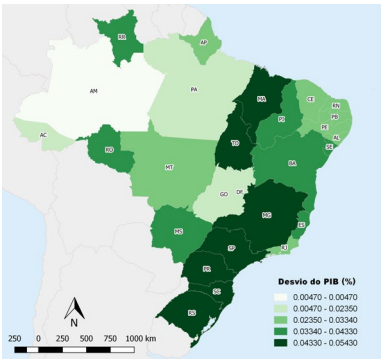
Educação Privada



Saúde Pública



Saúde Privada

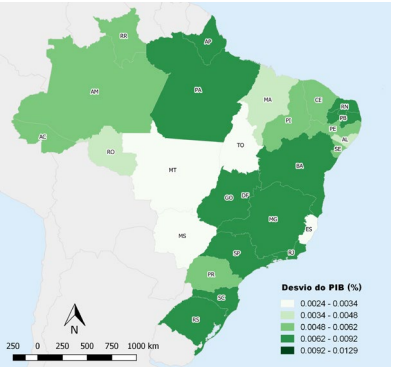


Atividades Artísticas e Criativas

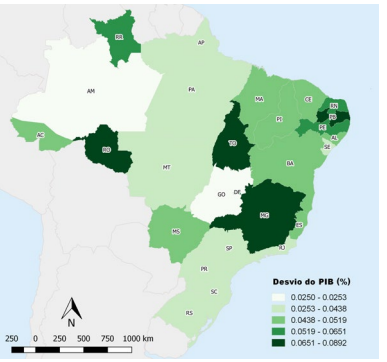
Figura 3 - Desvios Acumulados do PIB (%) em 2030

Conclusão

Atividades Artísticas e Criativas



Organizações Socais e outras



Fonte: elaboração própria.

Em geral, é possível observar que os resultados também são heterogêneos no espaço. Os efeitos no PIB do aumento de produtividade setorial refletem a distribuição setorial e regional dos fatores produtivos, bem como a especialização produtiva das regiões. É possível perceber, por exemplo, maiores desvios acumulados do PIB no Centro Oeste dado o aumento de produtividade na Agricultura e na Pecuária. No caso da Agricultura, destacam-se também algumas Unidades da Federação do Nordeste. O aumento de produtividade no setor de Produção Florestal e Silvicultura, por sua vez, gera maiores desvios na região Norte do País. Outros setores, como Saúde Privada, geram desvios maiores para o Sudeste e Sul.

Esses resultados levantam, portanto, uma importante discussão sobre produtividade setorial e disparidades regionais no Brasil. Mudanças na eficiência setorial podem desempenhar papel relevante sobre o nível de disparidades regionais devido aos

efeitos de realocação dos fatores produtivos no espaço. Em um contexto de convergência na dinâmica de crescimento econômico, regiões economicamente mais defasadas tenderiam a crescer a taxas mais elevadas em relação às regiões economicamente mais desenvolvidas. Dessa forma, os diferenciais no nível de renda e de produto diminuíram no longo prazo.

Nesse sentido, para avaliar o sinal de convergência para cada choque setorial, os resultados abaixo mostram a correlação entre o nível inicial do produto (log PIB 2020) com o desvio acumulado no produto no final do período (2030) em todas as UFs. Os sinais de convergência, estimados com base em regressões OLS, estão reportados hierarquicamente na Tabela 2, enquanto os diagramas de associação linear são apresentados na Figura 4. Nota-se que oito atividades econômicas apresentam coeficientes com sinal negativo estatisticamente significante, indicando que incrementos na sua produtividade contribuem para a dinâmica de convergência, ou seja, redução dos níveis de concentração regional. O destaque mais relevante fica a cargo do setor de Agricultura, seguido pelo Comércio, Administração Pública e Alimentos e Bebidas.

De outro lado, também oito atividades apresentaram coeficientes com sinal positivo estatisticamente significantes, aspecto que é consistente com a dinâmica de divergência. Para esses setores, o aumento do nível de produtividade associa-se com ampliação dos níveis de concentração do produto estadual. Embora o setor denominado Outros da indústria de transformação apresente o coeficiente mais elevado, para os demais setores com coeficientes significantes existe uma dominância de atividades

ligadas aos serviços e cuja distribuição espacial tende a ser mais concentrada em áreas de maior aglomeração econômica. Surpreende a presença do setor Educação Pública neste grupo, mas convém mencionar que este setor compreende todos os níveis de educação e que as instituições de ensino superior públicas são espacialmente mais concentradas do que as demais intuições de ensino público, possuindo também níveis de remuneração mais elevados.

De fato, esses resultados evidenciam que mudanças no nível eficiência setorial influenciam o padrão das disparidades regionais, notadamente a concentração do produto avaliada nesta análise. Além da heterogeneidade identificada no sinal de convergência entre os setores, também fica claro que algumas atividades potencialmente contribuem para a redução da concentração, enquanto outras são neutras ou mesmo podem induzir em mais concentração econômica. Como mencionado, a mensuração desses efeitos provê um conjunto de informações importantes sobre o papel das inovações tecnológicas setoriais em sua interconexão com a dinâmica econômica regional.

Tabela 2 – Coeficientes de convergência absoluta

Setor	Coef. Beta	R^2
Agricultura[(a)]	-0,1316 ***	0,8770
Comércio	-0,0589 ***	0,2765
Administração Pública	-0,0425 ***	0,3077
Alimentos e Bebidas	-0,0378 *	0,1311
Energia Elétrica, Água e Gás	-0,0260 ***	0,2879
Pecuária	-0,0220 *	0,1308
Atividades Imobiliárias	-0,0186 *	0,1338
Prod. Florestal e Silvicultura	-0,0096 ***	0,3334
Alimentação	-0,0094	0,0806
Organizações Socais e outras	-0,0075	0,0696
Produtos Químicos	-0,0028	0,0019
Alojamento	-0,0012	0,0572
Outros Serv. Profiss. e Científicos	-0,0006	0,0045
Transportes	-0,0002	0,0000
Aluguéis	0,0006	0,0034
Saúde Pública	0,0006	0,0044
Atividades artísticas e criativas	0,0016 **	0,1624
Vigilância e Segurança	0,0018 **	0,1614
Educação Privada	0,0022	0,0258
Serv. Arquitetura e Engenharia	0,0025 ***	0,2942
Outras Atividades Administrativas	0,0050 **	0,2028
Saúde Privada	0,0050	0,0540
Serv. Jurídicos, Contábeis e outros	0,0063 *	0,1206
Informação e Comunicação	0,0081	0,0824
Instituições Financeiras	0,0228 ***	0,3083
Ind. Extrativa	0,0233	0,0250
Educação Pública	0,0297 **	0,1600
Construção Civil	0,0817	0,0520
Outras Ind. Transformação	0,1187 *	0,1470

Fonte: elaboração própria.
Notas: ***, **, * significância de 1%, 5%, 10%. [(a)]Regressão com controle de *outlier*.

Figura 3 – Níveis iniciais do PIB e desvios acumulados no período

Continua

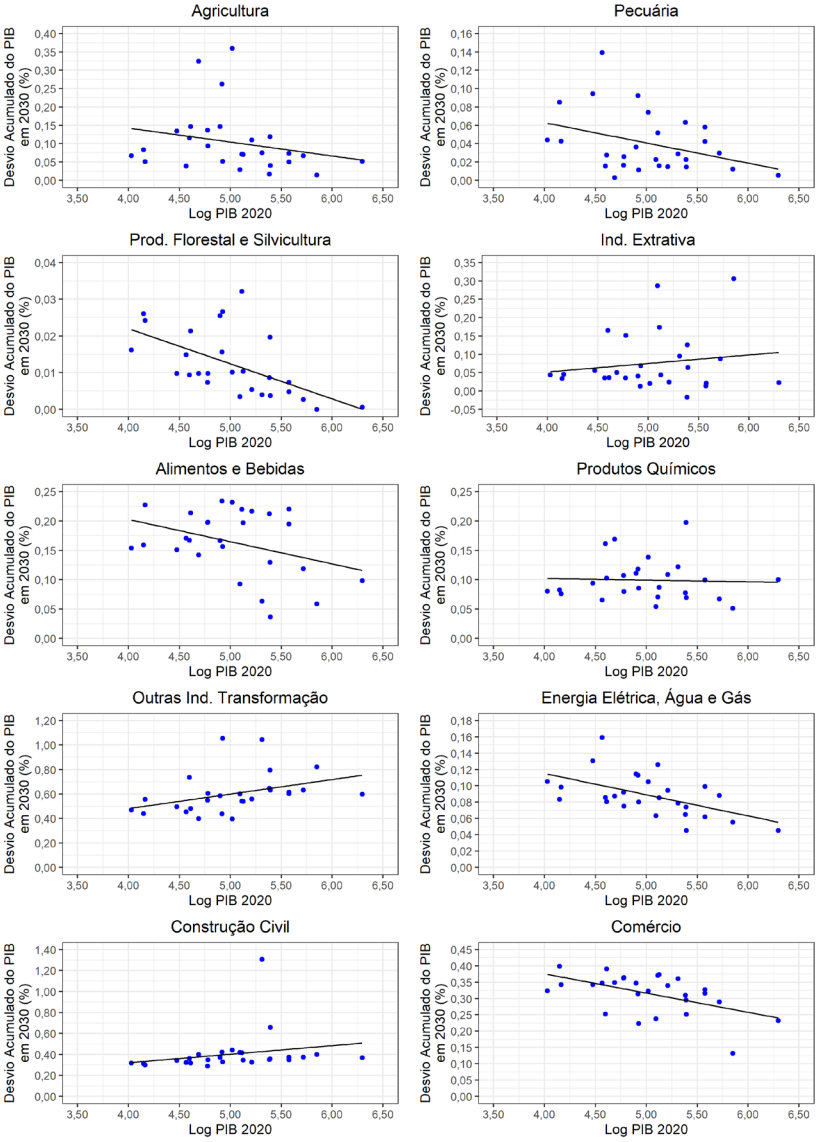


Figura 3 – Níveis iniciais do PIB e desvios acumulados no período

Continua

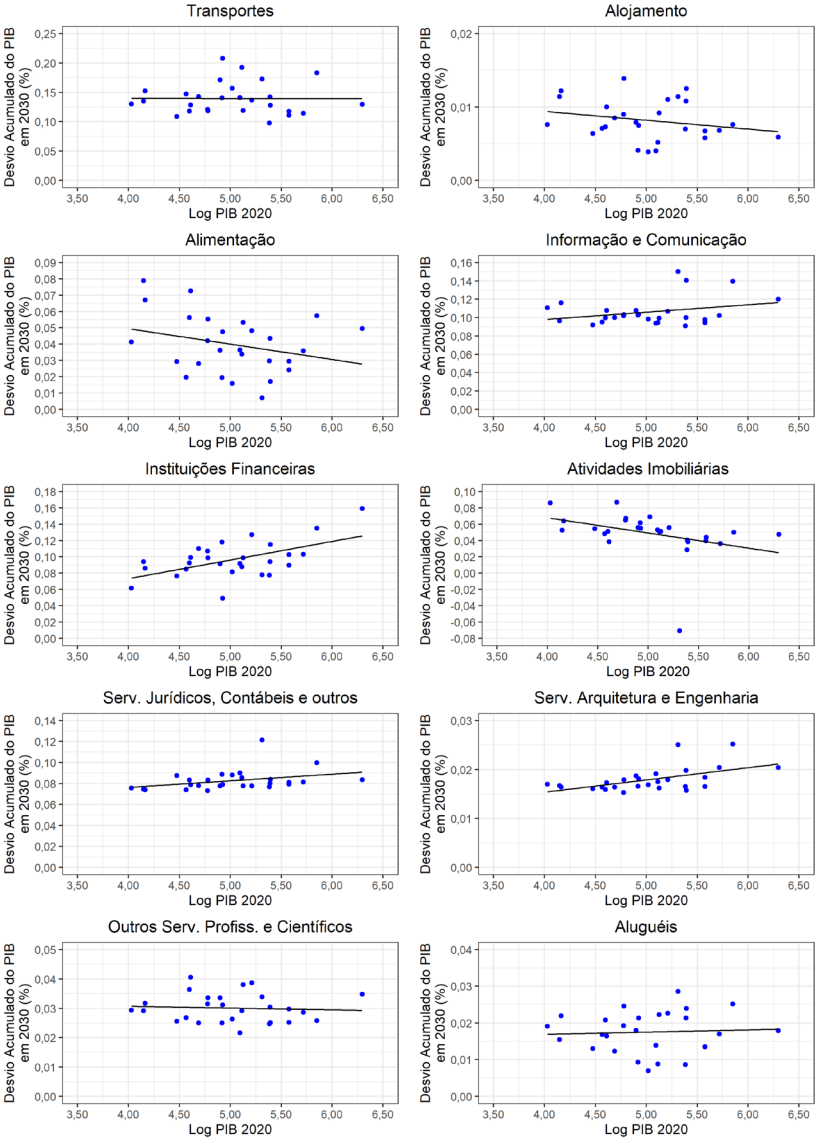
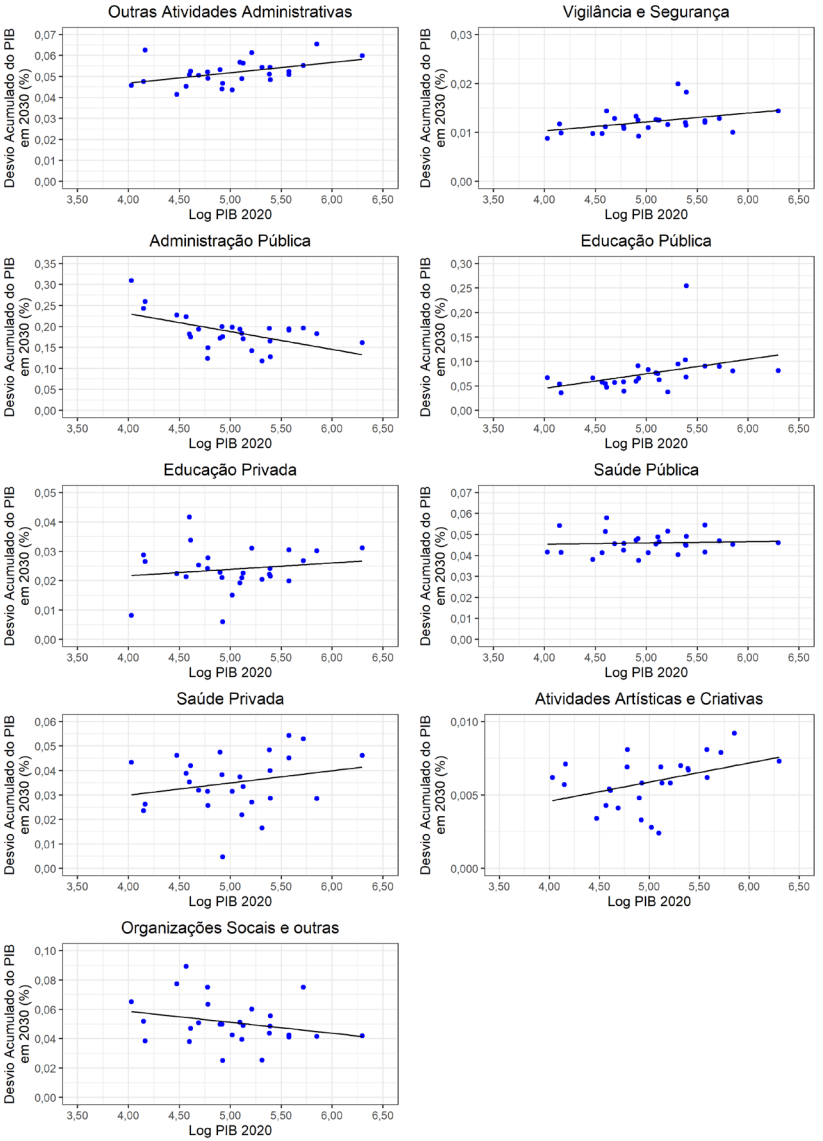


Figura 3 – Níveis iniciais do PIB e desvios acumulados no período

Conclusão



Fonte: elaboração própria.

No conjunto, os resultados mostram que os setores cujo aumento na produtividade mais contribuem para o crescimento nacional não necessariamente promovem uma redução das disparidades regionais, como por exemplo, a Construção Civil e Outros da indústria de transformação. Nesses casos, os setores possuem elevada importância local, porém poucas conexões de comércio inter-regional e, consequentemente, os ganhos de produtividade geram baixos transbordamentos para as demais regiões, aumentando a desigualdade. Especificamente com respeito ao setor Construção Civil, embora seja uma atividade relevante para a geração de emprego e renda, notadamente nos estratos menores de remuneração, os ganhos de eficiência tecnológica neste setor reduzem o custo do capital, favorecendo a expansão dos investimentos principalmente das atividades capital-intensivas, usualmente mais concentradas no espaço.

Contudo, existem atividades cujo aumento de produtividade possuem contribuição relevante (acima da média setorial) para o crescimento nacional, gerando, concomitantemente, efeitos de redução das disparidades regionais, como é o caso do Comércio, Administração Pública, Transportes e Alimentos e Bebidas. De outro lado, também fica evidenciado que os choques tecnológicos em determinadas atividades se associam a deterioração das disparidades regionais, como no caso do setor intermediação financeira e de informação e comunicação.

Nesse sentido, os resultados do presente estudo são importantes para subsidiar as políticas horizontais de promoção do progresso tecnológico setorial na medida em que fornecem informações que podem ser utilizadas para orientar a formulação

de políticas que buscam balancear os ganhos entre crescimento econômico nacional e atenuação das disparidades regionais.

5. Considerações finais

Este capítulo apresentou uma análise prospectiva dos efeitos dinâmicos da eficiência produtiva setorial no Brasil a partir de uma análise de equilíbrio geral e análise de convergência. Utilizou-se a modelagem de equilíbrio geral computável inter-regional para simular choques incrementais de eficiência produtiva em cada setor de atividade econômica e avaliar os impactos sobre a concentração e desigualdade regional para um horizonte de dez anos. Além disso, para compreender em que medida as mudanças no nível de eficiência técnica de determinado setor contribuem para reduzir as disparidades regionais em termos de concentração da atividade econômica regional, realizou-se também uma análise de convergência para cada choque setorial.

Em síntese, os resultados mostram que os efeitos de um aumento de produtividade setorial são heterogêneos entre as regiões brasileiras, evidenciando que mudanças na eficiência setorial podem desempenhar papel relevante sobre o nível de disparidades regionais devido aos efeitos de realocação dos fatores produtivos no espaço. A análise de convergência, por sua vez, mostrou que algumas atividades potencialmente contribuem para a redução da concentração, enquanto outras são neutras ou mesmo podem induzir maior concentração econômica.

Dessa maneira, os resultados apresentados provêm informações importantes sobre o papel das inovações tecnológicas setoriais em sua interconexão com a dinâmica

econômica regional. Ou seja, resultados que levam em consideração as especificidades de especialização produtiva e alocação dos fatores no subespaço nacional e que podem auxiliar o alinhamento entre as políticas tecnológicas setoriais e as políticas de desenvolvimento territorial.

Por fim, convém mencionar que o nível de agregação setorial adotado no presente estudo, principalmente no tocante às atividades industriais, pode não captar outros padrões de heterogeneidade na relação entre choque tecnológico setorial e disparidades regionais tendo em vista as especificidades locacionais de distribuição de setores que compõem as "outras atividades da indústria de transformação". Essa é uma questão que pode ser investigada em pesquisas futuras.

Referências

ALMEIDA, A. N. *Elasticidades renda e preços: análise do consumo familiar a partir dos dados da POF 2008/2009*. São Paulo: NEREUS, 2011. (Texto para discussão, n. 04-2011)

ARMINGTON, P. S. A Theory of demand for products distinguished by place of production. *Staff Papers (International Monetary Fund)*, v. 16, n. 1, p. 159-178, 1969.

AZZONI, C. R. Concentração regional e dispersão das rendas per capita estaduais: análise a partir de séries históricas estaduais de PIB, 1939-1995. *Estudos Econômicos*, v. 27, n. 3, p. 341-393, 1997.

AZZONI, C. R. Economic growth and regional income inequality in Brazil. *The Annals of Regional Science*, v. 35, n. 1, p. 133-152, 2001.

AZZONI, C. R. *Indústria e reversão da polarização no Brasil*. São Paulo: IPE-USP, 1986.

AZZONI, C. R.; HADDAD, E. A. Regional disparities. In: BAER, W.; AZZONI, C. R.; AMMAN, E. (Eds.). *The Oxford handbook of the Brazilian economy*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

AZZONI, C.; MENEZES FILHO, N.; MENEZES, T.; SILVEIRA NETO, R. Geografia e Convergência de Renda entre os Estados Brasileiros. In: HENRIQUES, R. (Org.). *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BAER, W. *The Brazilian economy: growth and development*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2007.

BARROS, A. R. *Desigualdades regionais no Brasil*: natureza, causas, origens e soluções. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2011.

CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil*. São Paulo: Global, 1985.

CANO, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo: Difel, 1977.

DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização. *Nova Economia*, v. 31, n. 11, p. 35-64, 1993.

DIXON, P. B.; PARMENTER B. R.; SUTTON, J. M.; VINCENT D. P. *ORANI*: a multisectoral model of the Australian economy. Amsterdam: North-Holland, 1982.

DIXON, P. B.; RIMMER, M. T. *Dynamic general equilibrium modelling for forecasting and policy*: a practical guide and documentation of MONASH. Amsterdam: Elsevier, 2002.

DIXON, P. B.; RIMMER, M. T. *Forecasting and policy analysis with a Dynamic CGE model of Australia*. Centre of Policy Studies, Monash University. Melbourne: COPS, 1998. (Working paper, n. OP-90)

DOMINGUES, E. P.; BETARELLI A. A. J.; MAGALHÃES, A. S.; OLIVEIRA, H. C.; VALLADARES, L. M. *Calibragem do modelo ORANIG para os dados da matriz insumo-produto nacional (2005)*. Relatório Técnico de Pesquisa. CEDEPLAR/UFMG, 2009.

FERREIRA, A. H. B.; DINIZ, C. C. Convergência entre as rendas per capita no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 15, n. 4, p. 38-56, 1995.

FERREIRA, P.; ELLERY JUNIOR, R. Convergência entre a renda per capita dos estados brasileiros. *Revista de Econometria*, v. 16, n. 1, p. 83-103, 1996.

FIGUEIREDO, E.; PORTO JUNIOR, S. Persistência das desigualdades regionais no Brasil: polarização e divergência. *Nova Economia*, v. 25, n. 1, p. 195-208, 2015.

FRISCH, R. A complete scheme for computing all direct and cross demand elasticities in a model with many sectors. *Econometrica*, v. 27, p. 177-196, 1959.

GUILHOTO, J. J. M.; GONCALVES JUNIOR, C. A.; VISENTIN, J. C.; IMORI, D.; USSAMI, K. A. Sistema interestadual de insumo-produto do Brasil: uma aplicação do método SUIT. *Economia Aplicada*, v. 23, n. 1, p. 83-112, 2019.

HADDAD, E. A. *Retornos crescentes, custos de transporte e crescimento regional*. 2004. 207 p. Tese (Livre Docência em Economia). Instituto de Pesquisas Econômicas (IPE), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

HADDAD, E. A.; GONÇALVES JUNIOR, C. A.; NASCIMENTO, T. B. Matriz interestadual de insumo-produto para o Brasil: uma aplicação do método IIOAS. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, v. 11, n. 4, p. 424-446, 2017.

HADDAD, P. R. A economia regional no brasil: velhas dimensões, novas perspectivas. *Análise Econômica*, v. 7, n. 11, p. 131-138, 1989.

HOFMANN, R. Estimativas das elasticidades-renda de várias categorias de despesa e de consumo, especialmente alimentos, no Brasil, com base na POF de 2008-2009. *Revista de Economia Agrícola*, v. 57, n. 2, p. 49-57, 2010.

HORRIDGE, J. M.; MADDEN, J.; WITTWER, G. The Impact of the 2002-2003 Drought on Australia. *Journal of Policy Modeling*, v. 27, n. 3, p. 285-308, 2005.

HORRIGDE, M. *Preparing a TERM bottom-up regional database*. Preliminary Draft, Centre of Policy Studies. Melbourne: Monash University, 2006.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Matriz de Insumo-Produto* – Brasil – 2015. Ministério do Planejamento,

Desenvolvimento e Gestão, IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Sistema de Contas Nacionais* – Brasil – 2015. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

LADEIRA, T. F.; CARDOSO, L. C. B. Sofisticação das exportações, crescimento econômico e convergência de renda nos estados brasileiros entre 2016 e 2019. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, v. 13, n. 4, p. 537-560, 2019.

NAKABASHI, L.; PEREIRA, A. E. L.; SACHSIDA, A. Institutions and growth: a developing country case study. *Journal of Economic Studies*, v. 40, v. 5, p. 614-634, 2013.

PEROBELLI, F. S.; FERREIRA, P. G. C.; FARIA, W. R. Análise de convergência espacial no Estado de Minas Gerais: 1975-2003. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, v. 1, n. 1, p. 1-25, 2007.

PORTO JUNIOR, S. S.; RIBEIRO, E. P. Dinâmica de crescimento regional: uma análise empírica para a região Sul. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 31, n. 9, p. 454-482, 2000.

RIBEIRO, E. C. B. A.; ALMEIDA, E. S. Convergência local de renda no Brasil. *Economia Aplicada*, v. 16, n. 3, p. 399-420, 2012.

SANTOS, R. A. C.; HADDAD, E. Uma análise de insumo-produto da distribuição interestadual da renda no Brasil. *EconomiA*, v. 8, n. 1, p. 121-138, 2007.

SCHETTINI, D.; AZZONI, C. R. Productive efficiency and the future of regional disparities in Brazil. *Nova Economia*, v. 28, n. 2, 2018.

SILVA JUNIOR, J. C. A.; BELLEI, M.; CITTADIN, I.; MENEZES, G. R. Um estudo da convergência de renda per capita entre os municípios catarinenses. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, v. 12, n. 4, p. 504-520, 2018.

SILVA, A. P. N.; RIBEIRO, H. M. D.; BASTOS, S. Q. A. Análise de convergência de desenvolvimento multidimensional para regiões intermediárias de Minas Gerais. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, v. 13, n. 4, p. 561-580, 2019.

SILVA, C. R. F.; FIGUEIREDO, E. A. Convergência de renda per capita entre os municípios nordestinos: uma análise robusta. *Análise Econômica*, v. 28, n. 53, p. 181-195, 2010.

SILVA, J. A. G.; PEROBELLI, F. S.; ARAÚJO JUNIOR, I. F. Distribuição espacial da atividade econômica e desigualdades regionais: evidências para os municípios de Minas Gerais–Brasil. *RPER*, n. 55, p. 144-174, 2020.

SILVA, R. O.; MARQUES, M. B.; MATA, H. T. C. Atuação do BNDES e disparidades regionais: evidências da indústria de transformação entre 2000-2018. *Geosul*, v. 35, n. 74, p. 132-162, 2020.

SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. *Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro*. Recife, 1984.

TOURINHO, O. A. F.; KUME, H.; PEDROSO, A. C. S. Elasticidades de Armington para o Brasil: 1986-2002. *Revista Brasileira de Economia*, v. 61, n. 2, p. 245-267, 2007.

VELLUDO, M. C.; VALE, V. A. Avaliação da interdependência produtiva, estruturas de consumo e de renda entre São Paulo, Paraná e Restante do Brasil. Núcleo de Estudos em Desenvolvimento Urbano e Regional (NEDUR) da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020. (Texto para discussão, n. 02-2020)

3 Produção, produtividade e salários na indústria de transformação brasileira

Dayani Cris de Aquino e Francisco Paulo Cipolla

1. Introdução

O presente texto é parte de um projeto de pesquisa mais amplo intitulado "Economia política brasileira e as tendências do desenvolvimento do capitalismo", cujo objetivo é examinar as teorias marxistas e não marxistas do desenvolvimento capitalista periférico e confrontar seus resultados com dados da economia brasileira do período entre 1939 e 2018. Escolheu-se como primeiro autor desta revisão de literatura Celso Furtado, cujos livros *Dialética do desenvolvimento* (1964), *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico* (1967) e *Um Projeto para o Brasil* (1968), foram aqui examinados.

O presente capítulo analisa as considerações teóricas de Celso Furtado acerca da causa e natureza do subdesenvolvimento brasileiro e confronta esta explicação com os dados da economia brasileira. A crítica à visão de que as economias periféricas se estruturaram com base no dualismo entre setor moderno e setor atrasado foi realizada de modo brilhante por Oliveira (1972). Nosso objetivo neste trabalho é mais restrito: verificar se a estrutura dual descrita por Furtado encontra contrapartida empírica nas séries históricas da indústria brasileira.

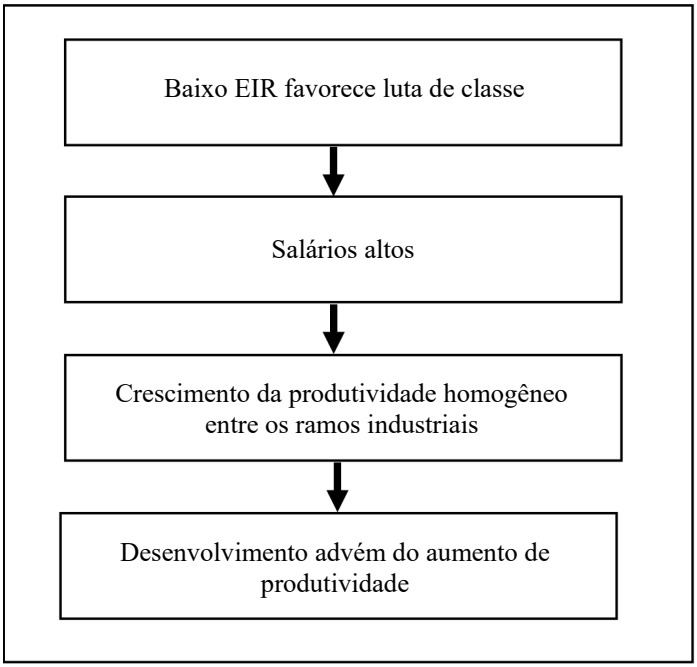
Na tradição da CEPAL, Furtado (1971) diferencia o mundo capitalista entre centro e periferia. O autor argumenta que

a teoria de Marx, que se originou a partir do exemplo da Inglaterra, não pode ser aplicada aos países da periferia, pois, a fenomenologia que emerge no que tange aos salários, produtividade e distribuição da renda não seguiria o padrão dos países capitalistas avançados. O subdesenvolvimento, que para ele é a reprodução da dualidade entre setor atrasado e setor moderno, exigiria uma teoria explicativa à parte. Assim, segundo Furtado (1971, p. XVI), o famoso *de te fabula narratur* utilizado por Marx, no *Prefácio* à primeira edição d'*O Capital* (MARX, 1985, tomo 1, p. 12) para sugerir que o centro prefigurava o devir da periferia, não fazia sentido, uma vez que o excedente estrutural de força de trabalho na periferia havia inviabilizado a reprodução da relação virtuosa entre crescimento dos salários e crescimento da produtividade. Essa relação havia originado uma distribuição de renda menos concentrada e um consequente perfil de demanda responsável pelo crescimento homogêneo de todos os ramos industriais nos países capitalistas centrais.[1]

Em linhas gerais, o esquema analítico utilizado por Furtado para diferenciar os dois grupos de países poderia ser resumido da seguinte forma: nos países centrais teria regido uma espiral, a partir do ponto de exaustão da força de trabalho:

[1] Curiosamente, segundo Marx, o que a Inglaterra prefigurava para o futuro dos países menos desenvolvidos não era nenhuma relação virtuosa capaz de fazer crescer os salários reais, mas sim as mazelas associadas à revolução industrial: salários aviltantes, jornadas extensas e condições de trabalho insalubres.

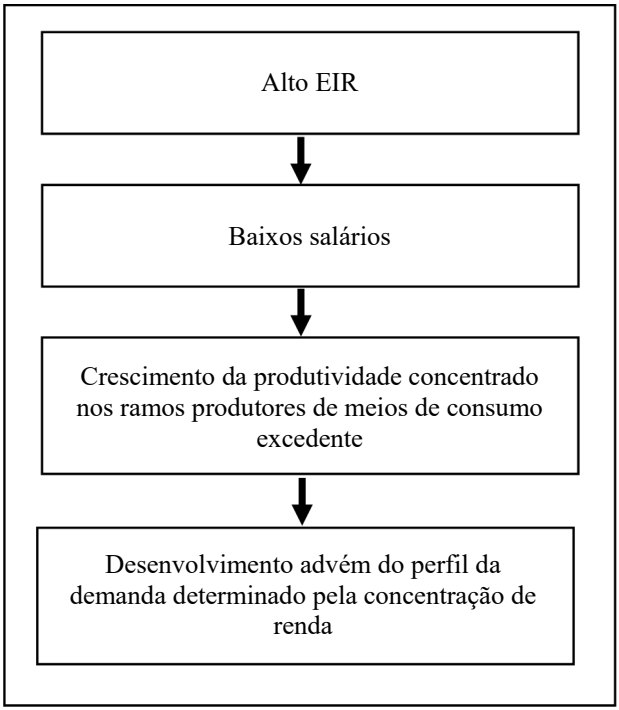
Figura 1 – Desenvolvimento nos países centrais segundo Celso Furtado



Fonte: elaboração própria.

Enquanto nos países periféricos o desenvolvimento econômico teria sido regido por um movimento diferente:

Figura 2 – Desenvolvimento nos países periféricos segundo Celso Furtado



Fonte: elaboração própria.

Para Furtado (1969, p. 41), a acumulação *per se* não é fundamental, mas sim o modo como ela se dá: se impulsionada pela produtividade ou se impulsionada pelo perfil da demanda tal como determinado pela concentração de renda. A luta do capital contra o trabalho pelo controle do processo de trabalho e a luta entre os capitalistas de um mesmo ramo pelo aumento da parcela de mercado não são consideradas por Furtado como forças que agem no sentido do aumento contínuo da produtividade.

No primeiro caso, o dos países centrais, produtividade, salários e crescimento do produto teriam avançado homogeneamente em todos os ramos industriais, enquanto na periferia os aumentos de produtividade teriam se concentrado nas indústrias de meios de consumo excedente, permanecendo as indústrias de meios de consumo necessários[2] atrofiadas pela exiguidade do mercado interno devido aos baixos salários. Dessa forma, teria se formado uma dualidade tecnológica entre setor moderno endereçado às classes de rendas altas e setor atrasado ligado às atividades de subsistência. Como os produtos industriais produzidos internamente têm que concorrer com os produtos dos países industriais do centro, a tecnologia adotada é de alta composição entre capital e trabalho, dificultando assim a absorção de força de trabalho. Desse modo, o subdesenvolvimento é caracterizado por Furtado (1971, p. 189-

[2] Marx (1985, tomo III) divide as atividades econômicas em dois grandes grupos: 1) Departamento I: inclui os capitais produtores de meios de produção; 2) Departamento II: inclui os capitais produtores de meios de consumo. Utilizaremos os ramos de "Mecânica" e "Metalurgia" como representantes do Departamento I. O departamento II é subdividido em IIa – capitais produtores de meios de consumo necessários e IIb capitais produtores de meios de consumo excedente (ou de luxo). Os meios de consumo necessários são aqueles relacionados à reprodução da força de trabalho, isto é, os elementos indispensáveis à subsistência. Tomaremos os ramos de "Produtos alimentares", "Bebidas" e "Vestuário, calçados e artefatos de tecidos" como representantes dos meios de consumo necessários. Os meios de consumo excedentes (ou de luxo) são aqueles consumidos predominantemente pela população de renda alta. Tomaremos o ramo de produção de "Materiais de transporte" como o representante dos meios de consumo excedente, pois este ramo inclui a fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias, onde estão classificados não só carros de luxo, mas também barcos, iates, helicópteros etc.

192) como um fenômeno estrutural e não como uma estrutura econômica passageira.

O estudo das economias capitalistas periféricas nos impõe uma questão metodológica importante: (1) abstrair o que há de semelhante nos vários países capitalistas da periferia para formar uma teoria do desenvolvimento capitalista atrasado ou (2) aplicar os conceitos da teoria existente para encontrar o modo específico como as leis fundamentais do desenvolvimento capitalista se revelam nas áreas de desenvolvimento capitalista tardio?

Do ponto de vista da teoria marxista, as características fundamentais do capitalismo derivam da natureza do capital e, portanto, devem se manifestar tanto em países centrais como em periféricos. A teoria que deveria guiar a investigação empírica sobre o desenvolvimento do capitalismo nos países periféricos deveria ser, portanto, a única disponível, a teoria do desenvolvimento do capitalismo tal como emerge das leis gerais de movimento do capital. Como a teoria é a abstração das especificidades, a periferia capitalista não poderia ser objeto de uma nova teoria por apresentar aspectos que divergem da norma abstrata. Mas essa não é a visão de Furtado.

Na *Introdução* à edição francesa do livro *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, Furtado rejeita explicitamente o *de te fabula narratur* utilizado por Marx para sugerir que o futuro dos países da periferia "estaria espelhado no presente das economias mais avançadas". Rejeita igualmente a proposição de Hicks[3] (*apud* Furtado, 1971, p. XVI), para quem "o subdesenvolvimento (...) não é matéria para formalização e

[3] Hicks, J. *Capital and Growth*. Nova York: Oxford University Press, 1965.

teoria". Em contraste com esses autores, Furtado afirma explicitamente que "o subdesenvolvimento (...) coetâneo do desenvolvimento (...) constitui (...) temática à parte, requerendo para sua interpretação um trabalho autônomo de teorização" (FURTADO, 1971, p. XVI).

O *pivot* sobre o qual se funda a diferenciação teórica entre centro e periferia é, para Furtado, a diferença de magnitude do exército industrial de reserva (EIR)[4] da periferia em relação ao centro. No entanto, a ausência de um EIR expressivo, durante um determinado período, não poderia se constituir na base para uma teoria específica do funcionamento do capitalismo central. Se o desenvolvimento capitalista tende a produzir, por sua própria fisiologia, uma superpopulação relativa, então a superpopulação relativa faz parte do desenvolvimento do capitalismo esteja ela em ato ou temporariamente suspensa. A criação de uma superpopulação relativa faz parte do *modus operandi* do capitalismo e, por isso, não pode ser concebida como uma especificidade da periferia.

Furtado se utiliza das diferentes condições do mercado de trabalho entre centro e periferia para introduzir o efeito da luta de classes nas duas situações. No centro, as organizações sindicais ganhariam força e obteriam aumentos salariais que forçariam os capitalistas a adotar métodos de produção mais intensivos de capital. Na periferia, a classe trabalhadora seria posta na

[4] O conceito de Exército Industrial de Reserva (EIR) inclui toda força de trabalho desempregada (que Marx denomina de camada flutuante), a força de trabalho que não está em busca de trabalho, mas é passível de ser empregada (camada latente) e a força de trabalho subempregada ou precariamente empregada (camada estagnada) (MARX, 1985, tomo 2, p. 207-208).

defensiva pela concorrência entre os próprios trabalhadores, deixando os salários estagnados a níveis muito baixos e bloqueando assim o incentivo à adoção de tecnologias que aumentam a produtividade.

É preciso se perguntar, também, se a inclusão da luta de classes ao nível abstrato da teoria do capitalismo é um procedimento justificável. A teoria econômica só pode se constituir solidamente abstraindo das relações de poder entre as classes. Só assim podemos depois superpor a luta de classes sobre a base da abstração das relações de produção e do desenvolvimento das forças produtivas para obter daí as possíveis fugas temporárias da norma do desenvolvimento prescrita pela teoria.

Para alcançar o objetivo proposto, este capítulo se divide em cinco seções, incluindo esta introdução. Na seção 2, analisam-se os três livros já mencionados de Celso Furtado, com o objetivo de demonstrar a existência de duas teorias diferentes, uma para explicar o desenvolvimento do centro e outra para explicar o subdesenvolvimento da periferia. Na seção 3, expõe-se a teoria marxista do desenvolvimento capitalista a fim de demonstrar que somente pode existir uma teoria do desenvolvimento capitalista e que a análise da periferia deve se desdobrar desta teoria geral, a qual contém as leis de movimento do capital. A seguir, analisa-se a relação entre a produção, a produtividade e os salários na indústria de transformação, no Brasil, a partir de dados do Censo Industrial e da Pesquisa Industrial Anual. Por fim, as considerações finais. No anexo metodológico, apresentamos um detalhamento dos procedimentos utilizados para compilar os

dados do Censo Industrial e da Pesquisa Industrial Anual que foram utilizados neste trabalho.

2. As especificidades da periferia em Celso Furtado

Celso Furtado chega a Paris em 1965 e lá permanece durante 20 anos como professor de Desenvolvimento Econômico da Universidade Sorbonne. Os textos de Furtado aqui considerados são anteriores às primeiras publicações da escola da regulação, que têm como marco zero o trabalho de Aglietta (1976). Se pudéssemos estabelecer uma relação entre o pensamento de Furtado e a teoria da regulação, seria mais adequado considerá-lo como um precursor desta escola de pensamento, e não o contrário.

A transformação de uma curta fase do capitalismo americano num modelo de desenvolvimento próprio dos países de capitalismo desenvolvido, realizada por Furtado, impôs a ele a periferia como a imagem invertida do centro. Ele perde, portanto, a possibilidade de conceber as características da periferia – excedente persistente de força de trabalho e salários estagnados – como o *de te fabula narratur* do centro. Ou seja, nosso argumento é que a periferia prefiguraria o centro, não por estar à frente, mas porque o centro ainda não teria desenvolvido suas leis ao ponto de manifestar um crescimento do seu EIR e a respectiva estagnação dos salários, enquanto a periferia teria nascido com aquele mal congênito.

Dialética do desenvolvimento (1964)

É precisamente do conceito de luta de classes que Furtado extrai as condições que vão diferenciar o desenvolvimento do subdesenvolvimento.

No livro *Dialética do Desenvolvimento*, Furtado caracteriza o subdesenvolvimento como dualismo estrutural oriundo do fato de que a oferta abundante de força de trabalho, nos países periféricos, constituiu "uma força inibitória de todo o processo de luta de classes" (FURTADO, 1964, p. 82). A oferta abundante de força de trabalho impede a organização dos trabalhadores e barra os aumentos de salários que poderiam estabelecer a dinâmica própria dos países centrais como resposta aos maiores custos salariais por meio de emprego de tecnologias capazes de reduzir a quantidade de trabalho utilizada. Assim, o dinamismo competitivo entre trabalhadores e capitalistas, para ele o motor do desenvolvimento, é obstaculizado na periferia, com o que a indústria cresceria de forma estacionária no que diz respeito à produtividade.

A concepção de Furtado, apesar da linguagem emprestada de Marx, não se coaduna com a análise proposta por Marx acerca do processo de desenvolvimento da produtividade do trabalho.

A concepção dos aumentos salariais como sendo a causa do aumento da produtividade tem um precedente importante na história da economia política marxista. No seu livro *Economia Política e Capitalismo*, Dobb (1937) inverte a concepção de Marx

acerca da relação entre a composição orgânica do capital[5] e a taxa de lucro. Para Marx, a taxa de lucro cai porque a composição orgânica do capital aumenta; para Dobb, a taxa de lucro cai, num primeiro momento, porque os salários aumentam. O aumento de c/v resulta da reação dos capitalistas à redução da taxa de lucro causada pelo aumento dos salários, exatamente como argumentado por Furtado. Ademais, Dobb (1937) apresenta dois casos que se parecem à diferenciação de Furtado entre centro e periferia: o primeiro no qual a reserva de força de trabalho é grande e a acumulação pode proceder sem causar acréscimos salariais; o segundo no qual a reserva de força de trabalho é pequena, de modo que com a acumulação de capital ela é exaurida provocando um aumento dos salários. Ao fazer face ao acréscimo dos salários por meio de tecnologias que economizam trabalho, a composição orgânica do capital cresce levando a uma redução da taxa de lucro.

Dessa forma, a causa última da queda da taxa de lucro é o aumento dos salários. Assim, a sequência vai do aumento dos salários que reduz a taxa de mais valia que por sua vez tem um efeito depressivo sobre a taxa de lucro à substituição de trabalhadores por máquinas, o que, por sua vez, aumenta c/v. Mas o aumento de c/v, por sua vez, reduz a taxa de lucro. Contudo, esse aumento também é responsável por um acréscimo da taxa de mais valia. A generalização do aumento de c/v leva a um aumento

[5] A composição do capital, em Marx, é a razão entre o capital constante (valor dos meios de produção = c) e o capital variável (massa salarial = v). Esta razão é indicada como c/v (MARX, 1985, tomo 2, p. 187).

de taxa e mais valia[6], aumento esse que tem um efeito positivo sobre a taxa de lucro. O aumento de c/v tem um efeito negativo sobre a taxa de lucro. Portanto, somente se a taxa de mais valia aumenta mais do que a composição do capital (c/v) é que a mecanização logra aumentar a taxa de lucro. A análise de Dobb diverge largamente da análise de Marx, para quem a diminuição da taxa de lucro resulta do aumento da composição orgânica e não do aumento dos salários (MARX, 1986, tomo 4, p. 175).

Para Dobb, a mecanização é causada pelo aumento dos salários, enquanto para Marx ela é causada pelo controle capitalista do processo de trabalho e pela concorrência entre capitais do mesmo ramo. A automatização do processo de trabalho é independente do aumento dos salários; ela se origina do constante anseio por controle do processo de trabalho por parte do capitalista.

Apesar dessas semelhanças, não é possível saber se Furtado se baseia em Dobb. No seu livro *Dialética do Desenvolvimento* não há nenhuma referência ao marxista inglês. De qualquer modo, a crítica realizada por Shaikh (1978) a Dobb pode ser aplicada igualmente a Furtado: se a força motriz do aumento da produtividade não advém do aumento dos salários, mas da necessidade de crescente controle do processo de trabalho seria possível conceber o desenvolvimento da produtividade mesmo em economias cujos salários persistem a níveis baixos.

[6] A taxa de mais valia é a razão entre a mais valia (m) dividida pelo capital variável (v), e é indicada como m/v (MARX, 1985, tomo 1, p. 173).

Teoria e política do desenvolvimento econômico (1967)

Furtado descreve a primeira fase de desenvolvimento capitalista como uma fase de criação de força de trabalho através da desestruturação da economia artesanal (FURTADO, 1971, p. 164-166). No seu processo de desenvolvimento, a Inglaterra passou de um período de criação de força de trabalho excedente para um período de escassez de força de trabalho. Nesta segunda fase, não é a destruição das formas pretéritas de produção a origem da força de trabalho excedente, mas a própria aplicação de tecnologias poupadoras de força de trabalho (FURTADO, 1971, p 167).

Em resumo, o aumento da produtividade na produção dos meios de consumo eleva o salário real porque barateia esses meios de consumo. Esse aumento do salário real é o acicate para a adoção de tecnologias economizadoras de trabalho.

Com relação às etapas do modelo de desenvolvimento de Lewis[7] (*apud* Furtado, 1971, p. 197), Furtado atesta que no caso de países como o Brasil não se deu a passagem para a terceira fase na qual se generaliza para toda a economia a igualdade entre produtividade marginal do trabalho e salário. No caso brasileiro, argumenta Furtado, o crescimento teria sido realizado com salários reais constantes. Os aumentos da produtividade teriam levado a um aumento da concentração da renda e à formação de um perfil de consumo predominantemente ligado à demanda de bens de consumo importados.

[7] LEWIS, A. Economic development with unlimited supply of labour. In: AGARWALA, S. (Orgs.). *The Economics of Underdevelopment*. Nova York: Oxford Economic Press, 1958.

Por isso critica o modelo de Lewis, para quem o setor capitalista, devido à sua maior produtividade, terminaria por absorver toda a força de trabalho empregada no setor pré-capitalista. No modelo de Lewis, a absorção contínua de força de trabalho do setor pré-capitalista pelo setor capitalista não leva em conta o perfil de demanda – que se forma na vigência de salários baixos – "como principal fator condicionante da alocação de recursos" (FURTADO, 1971, p. 197). Com estagnação de salários e "sem diversificação do consumo da massa da população", o modelo falha por não considerar o efeito da concentração de renda na determinação de um perfil de demanda que leva ao desenvolvimento de indústrias com alta relação capital/trabalho e, portanto, baixa capacidade de absorção de força de trabalho.

Furtado define, então, o subdesenvolvimento como a permanência do dualismo entre um setor capitalista que ele define como baseado na maximização do lucro e um setor não capitalista. Ocorre que o processo de industrialização tendo se dado com a tecnologia desenvolvida no centro precisamente para poupar trabalho teria na periferia o efeito negativo de impedir a absorção do excedente de força de trabalho. Desse modo o setor não capitalista se reproduz lado a lado ao setor capitalista. Assim, o desenvolvimento do capitalismo reproduz o dualismo característico do subdesenvolvimento (FURTADO, 1971, p. 193-195).

No caso do capitalismo central, o dualismo foi eliminado devido ao crescimento do setor capitalista e ao equacionamento da oferta de força de trabalho com a demanda de força de trabalho por diversos processos, entre os quais a redução do ritmo de

crescimento populacional e a progressiva absorção do setor não capitalista. No caso do Brasil, não há essa transição porque os bolsões de excedente de força de trabalho não permitiram que os salários acompanhassem o aumento da produtividade marginal do trabalho, fazendo com que o excedente crescesse sem a formação de um mercado interno de meios de consumo populares. A concentração de renda, por outro lado, levou à formação de um perfil de demanda que privilegiou o crescimento dos ramos de produtos caros.

Furtado argumenta que o dualismo econômico, dado pela existência de um setor de subsistência e um setor capitalista de exportação dá lugar a um dualismo tecnológico, definido como um setor industrial moderno voltado para a oferta de meios de consumo para as faixas de renda alta e um setor pré-capitalista. Durante a vigência da hegemonia agro-exportadora, o setor de subsistência convivia lado a lado com o setor exportador. Este último não se interessava em aumentar a intensidade de capital porque, dados os baixos salários, a substituição de trabalhadores por máquinas não era economicamente eficiente. Com a industrialização, os capitais que procuram ocupar o espaço de produtos anteriormente importados são obrigados a fazê-lo por meio da adoção de métodos de produção que se desenvolveram para poupar trabalho caro no centro do sistema capitalista. Resulta daí uma fraca absorção do excedente de força de trabalho, a manutenção de salários baixos e o bloqueio da introdução de métodos mais avançados. A concentração de renda que segue abre o caminho para a consolidação de uma industrialização fundada na produção de meios de consumo direcionados para as camadas de rendas altas.

Um Projeto para o Brasil (1968)

Neste livro, como sugere o próprio título, Furtado apresenta uma visão subjetiva do desenvolvimento o que contrasta sobremaneira com as suas concepções anteriores nas quais o desenvolvimento resultava do conflito de classe. Parece que ele passa de uma noção de desenvolvimento econômico-política, baseada na espiral luta de classe-produtividade, para uma noção política-cultural do desenvolvimento, como a capacidade da sociedade de identificar no campo das opções disponíveis aquelas que apresentam possibilidade política de serem implementadas.

Agora o desenvolvimento é visto como o grau em que diferentes grupos da sociedade se articulam em torno de objetivos coletivos: "O desenvolvimento é a transformação do conjunto das estruturas de uma sociedade em função de objetivos que se propõe alcançar essa sociedade" (FURTADO, 1969, p. 20).

Furtado volta a argumentar que a deformação estrutural que define o perfil da demanda baseado em alta concentração de renda é a causa do lento progresso tecnológico. Devido àquela deformação, os salários permanecem baixos e onde ocorre o progresso técnico, os benefícios são concentrados. Por isso, suas propostas procuram criar mecanismos que revertam a tendência à concentração da renda.

Furtado apresenta uma explicação sobre o que ele entende ter sido as duas principais fases da industrialização. A primeira, que se inicia com a Primeira República e se estende até 1930, baseou-se nas indústrias leves, principalmente a têxtil. Essa primeira onda de industrialização respondia à demanda gerada pela renda das exportações.

A segunda fase de industrialização, aquela que se inicia com a crise de 1929, se baseia na implantação das indústrias pesadas e se realiza com base na instalação de empresas estrangeiras. Resulta daí uma estrutura oligopolística, com unidades produtivas mais intensivas de capital com escasso impacto na massa salarial. Com isso, os frutos do aumento da produtividade não são transferidos aos trabalhadores (FURTADO, 1969, p. 35). A concentração da renda que daí advém favorece a diversificação da produção de bens de consumo direcionados à demanda das camadas de rendas mais altas (FURTADO, 1969, p. 42). O crescimento, tendo sido impulsionado pela demanda oriunda de uma renda concentrada e não do progresso técnico, teria impedido a criação de um regime de crescimento autossustentado (FURTADO, 1969, p. 29).

O fator dinâmico da segunda fase de industrialização é a demanda pré-existente suprida pela inserção de empresas estrangeiras em território nacional. A passagem da indústria leve para a pesada, que inclui transporte, química, metalurgia e mecânica, acentua a concentração de renda, pois essas empresas têm alta composição do capital e ademais se beneficiam de salários baixos (FURTADO, 1969, p. 33).[8]

Associado a oligopólios com preços administrados essa estrutura industrial acoplada à alta concentração da renda não favorece a transferência dos benefícios do aumento da

[8] Furtado comete um erro aqui: a menor participação dos salários no valor adicionado dessas empresas se deve ao fato de que a margem de lucro deve ser maior para permitir o lucro médio. Desse modo, o valor adicionado maior se dá por transferência de mais valia, e não por um maior valor adicionando produzido no ramo (FURTADO, 1969, p. 35).

produtividade para os consumidores, o que, segundo ele, se dava no capitalismo concorrencial, no qual a concorrência de preços favorecia o aumento dos salários reais. Assim, o mercado é mantido relativamente restrito e com escala de produção que encarece os custos de produção (FURTADO, 1969, p. 31) e impede a diversificação do padrão de consumo dos trabalhadores.

3. Teoria marxista do desenvolvimento capitalista e resultados esperados

Os modos de produção se diferenciam de acordo com o tipo de relação que une o trabalhador direto aos meios de produção. Na escravidão clássica, os trabalhadores eram eles mesmos meios de produção e, portanto, sua união com os meios de produção era imediata. No feudalismo, os servos eram possuidores dos seus meios de produção, mas em relação ao principal instrumento de trabalho, a terra, compareciam como um *addendum* natural, que dava direito aos seus possuidores, os senhores feudais, de colher parte dos frutos do seu trabalho. No capitalismo a separação do trabalhador em relação aos meios de produção é um processo histórico que resulta na formação do mercado de trabalho, um ajuntamento de indivíduos dispostos e necessitados de trabalho, mas cuja união aos meios de produção passa pelo crivo da venda de sua capacidade de trabalho.

O pagamento pela capacidade de trabalho representa para os donos dos meios de produção um custo que eles procuram abreviar ao máximo, seja através de expedientes que ferem a normal reprodução da capacidade de trabalho, seja por meio do aumento da produtividade do trabalho obtido através do emprego de meios de produção cada vez mais eficazes. Como o pagamento

de salários abaixo das necessidades vitais da força de trabalho encontra limites políticos e legais, a forma predominante de redução de custos salariais se dá por meio de revoluções contínuas nos processos de trabalho, revoluções essas que fazem aumentar continuamente o volume de materiais que a força de trabalho é capaz de transformar num dado período de tempo.

O trabalho não é somente um custo de produção, mas também um empecilho ao completo controle da produção por parte do capitalista. O controle sobre o processo de trabalho se apresenta, pois, como um acicate para o emprego de métodos que eliminam trabalho e transformam o processo de trabalho num mecanismo cada vez mais dominado pela interação entre elementos materiais do capital constante. Desse modo, a automatização do processo produtivo advém do controle capitalista do processo de trabalho, controle esse que é tanto mais completo quanto menos o sujeito do trabalho é capaz de interferir naquele processo (SHAIKH, 1978, p. 238). O aumento da produtividade do trabalho se revela, assim, na capacidade de transformar massas crescentes de matérias primas e componentes em novos valores de uso. É esse aumento da produtividade que permite com que os salários reais apresentem um aumento ao longo do tempo, de modo que seria o aumento da produtividade que explicaria o aumento dos salários e não o contrário.

Os resultados desse processo são o aumento da composição orgânica do capital, que nada mais é do que a relação de valor entre a massa de meios materiais de produção utilizados numa rotação do capital circulante e a massa de trabalho que os mobiliza. Essa composição do capital entre sua parte material e sua parte humana cresce, *primeiro,* porque aumenta o emprego de

maquinário no processo produtivo e, *segundo,* porque o maior emprego de maquinário utiliza uma quantidade maior de matérias primas, de matérias auxiliares e um volume crescente de peças e componentes que se aderem ao produto.

A quantidade de materiais que uma unidade de força de trabalho é capaz de transformar em produto é a própria e adequada definição de *produtividade do trabalho*. Assim, a produtividade do trabalho se mede em termos de valores de uso que uma determinada quantidade de trabalho é capaz de produzir. Isso porque em termos de valor, determinada quantidade de trabalho produz sempre uma quantidade de valor novo[9] imutável.

O aumento da produtividade do trabalho, sempre que não acompanhado por um aumento proporcionalmente igual dos salários reais, se traduz numa modificação da repartição quantitativa do novo valor produzido pela força de trabalho entre parte paga e parte não paga. Nos períodos em que a produtividade cresce mais do que os salários, espera-se uma redistribuição do valor novo produzido pela força de trabalho em benefício do capital, que deve se refletir no aumento da taxa de exploração do trabalho, isto é, a relação entre a parte do valor novo apropriado sem retribuição e os salários pagos. Desse modo, é normal que, no decurso do desenvolvimento do capitalismo, a taxa de exploração, ou taxa de mais valia, apresente uma tendência crescente, trate-se de países periféricos ou de países centrais.

Como a taxa de mais valia é a forma primária da distribuição da renda, o seu valor absoluto indica o grau de

[9] O conceito de *valor novo*, na teoria do Marx, significa a reprodução do valor da força de trabalho, expressa pela magnitude do capital variável adiantado mais a produção de mais valia (v + m) (MARX, 1985, tomo 1, p. 165).

concentração da renda entre a renda do trabalho e as formas de renda originadas da propriedade do capital nas quais se reparte a mais valia produzida no ciclo do capital industrial. Por outro lado, a evolução da taxa de mais valia indica as transformações por que passa a divisão primária da renda entre trabalho e capital ao longo do tempo. O desenvolvimento da produtividade do trabalho, responsável pelo aumento da taxa de mais valia, é também a base para a obtenção de aumentos salariais. Assim, à medida em que se desenvolve a produtividade do trabalho, abre-se espaço para o aumento dos salários reais sem que isso interfira no aumento da exploração do trabalho.

O desenvolvimento do mercado interno se dá simultaneamente em duas dimensões importantes. De um lado, ele se nutre da destruição de formas de ocupação não tipicamente capitalistas nas quais o produtor direto é ele mesmo o proprietário dos meios de produção. Essa destruição opera uma expropriação dos meios de produção, que passam das mãos do produtor direto para as mãos da classe capitalista. Assim, os meios de produção que serviam parcialmente à produção de valores de uso para consumo direto agora se encontram mobilizados para a produção de mercadorias e, portanto, se convertem eles mesmos em mercadorias que devem ser compradas (LENIN, 1974, p. 51).

Por outro lado, os meios de consumo dos pequenos produtores expropriados se convertem em capital variável nas mãos do capitalista e se confrontam com o assalariado na forma de mercadorias contra as quais eles devem despender os seus rendimentos. Assim, tanto o mercado de meios de produção quanto o mercado de meios de consumo se desenvolvem com a desagregação das formas de ocupação direta. Ainda que os

salários sejam baixos devido à existência de uma reserva abundante de força de trabalho, o mercado de meios de consumo necessários cresce na medida do crescimento da massa salarial total.

A relação entre o desenvolvimento da indústria e da agricultura também apresenta aspectos notáveis para o entendimento do processo de expansão do mercado interno, pois na medida em que, na agricultura, os meios de produção do produtor direto se transformam em elementos constituintes do capital constante, a indústria passa a ser a fornecedora desses meios de produção, os quais ela vai aperfeiçoando e diferenciando. O aperfeiçoamento e a diferenciação dos implementos agrícolas elevam a produtividade do trabalho na agricultura, tanto porque esta passa a aplicar implementos de eficiência superior, quanto porque, no seu intercâmbio com a indústria, precisa apresentar uma regularidade no volume e na qualidade da oferta. Com esse crescimento da produtividade, as relações não tipicamente capitalistas vão se tornando cada vez mais obsoletas, e mais e mais o trabalho empregado na agricultura se transforma em trabalho assalariado.

Por seu turno, a indústria requer insumos da agricultura. Esse intercâmbio se dá interior do departamento produtor de meios de produção, no qual capitalistas vendem meios de produção para outros capitalistas e compram meios de produção de outros capitalistas do mesmo departamento (MARX, 1985, tomo 3, p. 295).

O aumento da composição orgânica do capital que acompanha o desenvolvimento do capitalismo em qualquer país significa que o mercado interno se desenvolve com um

crescimento mais rápido do capital constante comparativamente ao crescimento do capital variável. Disso se deduz que o crescimento do mercado interno é relativamente independente do crescimento do consumo individual e cada vez mais dependente do consumo produtivo.

Assim que a produção de mercadorias sob a égide do capital se torna dominante, o mercado interno se desenvolve em torno do seu próprio eixo que nada mais é do que a reprodução em escala ampliada na qual os vários capitais fornecem reciprocamente os elementos para a expansão da escala produtiva, ao mesmo tempo em que salários e renda capitalista circulam a parte do produto destinada ao consumo. O fato de que parte dos meios de produção necessita ser obtida no exterior indica que uma fração correspondente de valor não pode ser consumida internamente, mas deve ser exportada para pagar a importação. Do ponto de vista da matriz exportação-importação, isso significa que a restrição externa ao crescimento nada mais é do que um fator adicional de crise quando os esquemas de reprodução[10] passam a ser dependentes da obtenção de divisas. A alternativa é o endividamento externo, fenômeno ubíquo na década de 1970 e que resultou na grande crise da dívida externa que envolveu grande parte dos países da periferia.

O desenvolvimento do capitalismo pode ser definido, portanto, como o desenvolvimento das leis de movimento do

[10] Os *esquemas de reprodução* são uma construção teórica de Marx para explicar como se dá, do ponto de vista do valor e do valor de uso, o intercâmbio entre os setores de atividade econômica, agregados por Marx nos departamentos I e II, respectivamente, departamento produtor de meios de produção e produtor de meios de consumo (MARX, 1985, tomo 3, p. 293).

modo de produção capitalista. Que elas possam ser temporariamente obstruídas por conjunturas da luta de classes favoráveis aos trabalhadores apenas indica que as tendências imanentes à natureza do capital estão provisoriamente impedidas de se manifestarem, mas não que foram suplantadas pela luta de classes. É por esse motivo que a luta de classes não comparece como parte dos elementos conceituais fundamentais d'*O Capital*. E é provavelmente daí que surge o *quid pro quo* relativo às diferenças entre países periféricos e países centrais.

O período que se inicia após a segunda guerra mundial nos EUA caracterizou-se por apresentar aumentos salariais que acompanharam os aumentos da produtividade. Isso deu margem à elaboração de teorias como a da regulação, por exemplo, na qual se fundem as ideais de Keynes e de Marx. Contra um fundo subconsumista – que é a concepção de que a produção capitalista tende a ultrapassar a capacidade de consumo da classe trabalhadora – a escola da regulação concebia os aumentos salariais como a fonte da demanda efetiva capaz de escoar a crescente produção advinda do aumento da produtividade e assim estabilizar um sistema propenso a flutuações cíclicas e crises proveniente do desequilíbrio entre poder de compra dos salários e produção.

As leis de movimento do capitalismo, tal como apresentadas sumariamente acima, devem estar em operação em todo território onde predomine as relações capitalistas de produção. As diferenças que se encontram nas estruturas econômicas periféricas não requerem, portanto, nova teoria, mas a verificação do modo como aquelas leis se manifestam sob as condições específicas de cada país.

4. O crescimento relativo dos setores na indústria de transformação brasileira[11]

Por longo tempo, a economia política brasileira tem asseverado que na periferia do capitalismo as coisas se passam de forma diferente do centro. Mas poucas vezes se tentou verificar a possibilidade de que o desenvolvimento capitalista periférico pudesse apresentar os mesmos traços gerais que emergem da análise do capitalismo enquanto modelo abstrato geral. Ao buscar as especificidades, o observador talvez tenha se voltado para ângulos da realidade nos quais eles fossem evidentes, e talvez com isso tenha perdido de vista a verificação das tendências gerais do desenvolvimento capitalista. Como Furtado é o grande pensador do capitalismo brasileiro, a revisão de seus trabalhos teve como objetivo analisar as especificidades da industrialização brasileira para, em seguida, confrontá-las com os dados estatísticos disponíveis.

Apesar de não apresentar uma periodização clara, Furtado parece tomar um período específico do capitalismo central como base para uma comparação entre o desenvolvimento no centro do capitalismo e na periferia. Esse período corresponde à fase na qual o capitalismo central teve que ceder aos trabalhadores ganhos salariais para assegurar sua adesão ao sistema. Desses aumentos salariais teria derivado o ciclo virtuoso pelo qual o progresso técnico teria se afirmado como o impulso dominante, modificando-se o perfil da demanda de acordo com o aumento da

[11] Os dados utilizados nesta seção foram retirados do Censo Industrial e da Pesquisa Industrial Anual. Para mais informações sobre os procedimentos de coleta, compilação, conversão monetária e deflação, ver Anexo metodológico.

renda real dos trabalhadores e com a constante reformatação do padrão de consumo. Ou seja, a demanda oriunda dos trabalhadores se modificava conjuntamente com o progresso da produtividade e da divisão do trabalho na forma de novos produtos de consumo.

Segundo Furtado, a industrialização na periferia teria tido como impulso dominante não o progresso técnico, mas o perfil de demanda calcado numa economia cujo manancial de força de trabalho disponível impedia o aumento dos salários e favorecia a concentração da renda. Resultou daí uma economia dual, que conjugava um setor que reproduzia relações de produção não capitalistas e um setor moderno, dualidade essa que constitui para ele a definição de subdesenvolvimento, sendo o setor moderno aquele vinculado à oferta de produtos para as camadas de rendas mais altas.

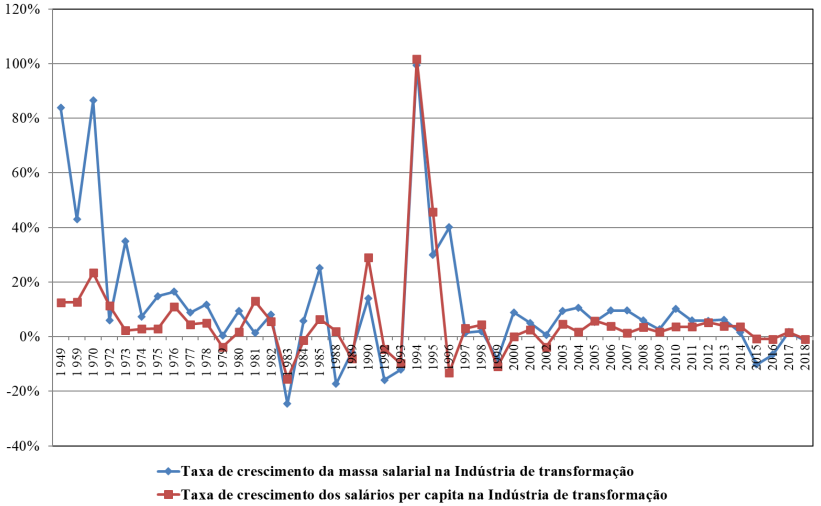
Resumidamente, a persistência de baixos salários teria impedido um maior desenvolvimento das indústrias de meios de consumo necessários, com o que a produtividade nessas indústrias cresceu mais lentamente, tendo, por sua vez, um efeito negativo sobre a demanda de máquinas e instrumentos. Assim, também a indústria de meios de produção deveria ter se ressentido de um crescimento abaixo da média devido ao pouco dinamismo do setor de meios de consumo dos trabalhadores. Por outro lado, a concentração da renda orientou o crescimento da indústria na direção da produção de meios de consumo apropriados a estratos sociais de rendas mais altas. Com isso, a industrialização brasileira apresentaria uma dualidade entre um setor mantido em atraso pela penúria da classe operária e um setor dinâmico incapaz de ter qualquer efeito positivo sobre o emprego devido à alta

razão capital/trabalho existente naqueles setores. Essa é a concepção de Furtado de que o elemento dinâmico na periferia é o perfil da demanda.

Veremos, pela análise empírica, que a despeito da provável persistência de baixos salários, o crescimento da produção e da produtividade foi homogêneo entre os ramos produtores de meios de produção, meios de consumo necessários e meios de consumo excedente e, portanto, a hipótese de dualidade não se sustenta.

Nossa análise começa pela relação colocada por Furtado entre a persistência de baixos salários e o crescimento mais lento da produtividade nos ramos de produção de consumo necessários. Uma forma de identificar indícios de salários persistentemente baixos é analisar a relação entre o crescimento dos salários per capita e o crescimento da massa salarial. O Gráfico 1 mostra que o crescimento dos salários *per capita* permaneceu abaixo do crescimento da massa salarial, corroborando parte da hipótese de Furtado de que os salários provavelmente permaneceram baixos.

Gráfico 1 – Taxa de crescimento da massa salarial e do salário *per capita* na indústria de transformação (Brasil, 1939-2018)



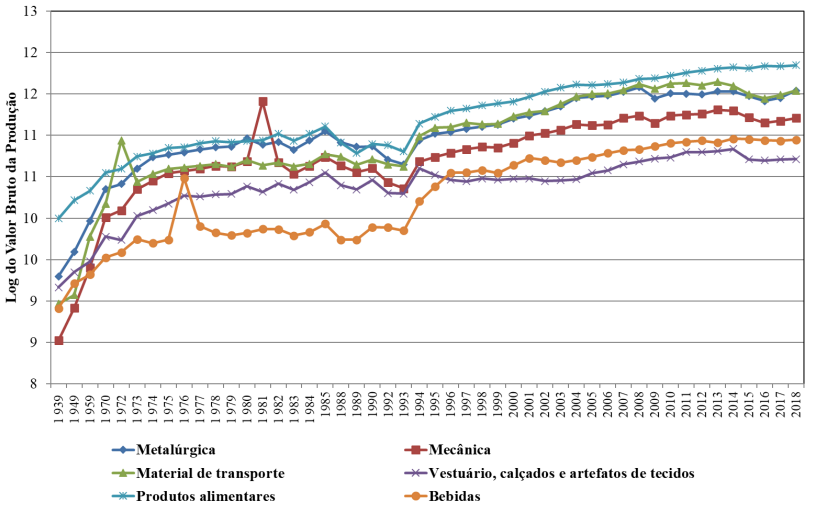
Fonte: elaboração própria com dados do IBGE (2021a, 2021b).

Entretanto, se a massa salarial cresceu mais do que o salário *per capita* é porque o número de trabalhadores empregados cresceu mais que o salário real e, com isso, deve ter crescido, também, a demanda por meios de consumo necessários, em razão do crescente aumento do número de trabalhadores que passam a ter renda, ainda que com baixos salários. Vejamos, portanto, como foi o crescimento do valor da produção (Gráfico 2) e da produtividade (Gráfico 3) nos ramos que produzem meios de produção, meios de consumo necessários e meios de consumo excedentes.[12]

[12] Lembrando que se está considerando como departamento produtor de meios de produção os ramos "Mecânica" e "Metalurgia"; como departamento

No Gráfico 2, excetuando três pontos fora da curva nos ramos de mecânica, bebida e transportes, cuja explicação deve ser estatística e não econômica, observamos que os cinco ramos apresentados crescem conjuntamente entre 1939 e 1976, depois se estabilizam até a entrada do Plano Real e voltam a crescer de forma conjunta até 2018. Isto parece não corroborar a teoria da dualidade proposta por Furtado.

Gráfico 2 – Log do valor bruto da produção em ramos selecionados (Brasil, 1939-2018)



Fonte: elaboração própria com dados do IBGE (2021a, 2021b).

Se tomarmos como *proxy* da produtividade a relação entre a quantidade de materiais que uma unidade de força de trabalho é

produtor de meios de consumo necessários estamos considerando "Vestuário, calçados e artefatos de tecido", "Produção de alimentos" e "Bebidas"; e como departamento produtor de meios de consumo excedentes estamos considerando "Materiais de transporte".

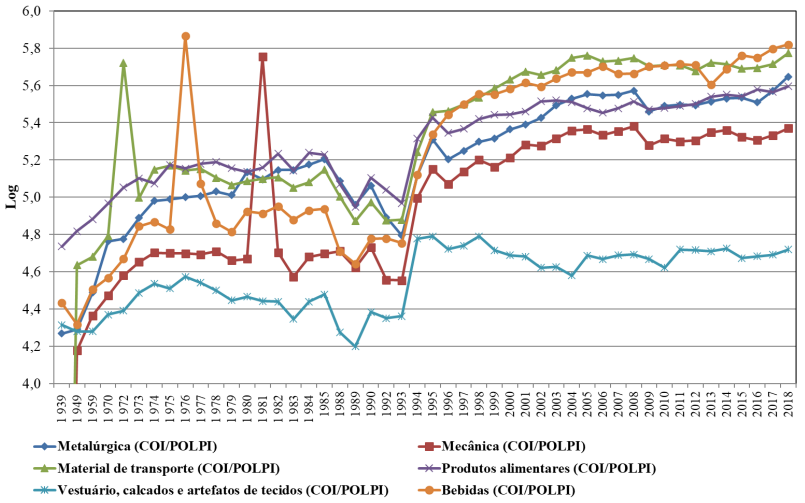
capaz de transformar em produto, então podemos utilizar a razão entre o *Custo das Operações Industriais* (COI) e o *Pessoal Ocupado Ligado à Produção Industrial* (POLPI) para se chegar a uma aproximação da evolução da produtividade na indústria.

A variável *Custo das Operações Industriais* (COI) se aproxima do conceito de Marx de *Capital Constante Circulante,* isto é, a quantidade de matérias primas e materiais auxiliares utilizados no processo produtivo. Sendo assim, a relação COI/POLPI reflete o comportamento da produtividade do trabalho na indústria ao longo do tempo, que no caso brasileiro é crescente nos 21 ramos que compõe a indústria de transformação[13].

Na periferia, segundo Furtado, o movimento virtuoso observado nos países centrais não foi possível devido à persistência de uma oferta ilimitada de força de trabalho. A primeira parte do argumento de Furtado, qual seja, que o elevado EIR manteria os salários baixos, parece encontrar confirmação nos dados, conforme já analisamos. Entretanto, no Gráfico 3, excetuando, novamente, três pontos fora da curva (nos ramos de mecânica, bebida e transportes), e a quebra estrutural que ocorre entre 1993 e 1994 devido à estabilização econômica, observa-se um crescimento relativamente homogêneo da produtividade entre os ramos ligados à produção de meios de produção (metalúrgica e mecânica), materiais de transporte ligado à produção de meios de consumo excedente e os ramos de alimentos, bebidas e vestuário, ligados à produção de meios de consumo necessários.

[13] Ver a descrição dos 21 ramos da indústria de transformação no Anexo metodológico.

Gráfico 3 – Log da produtividade (COI/POLPI) em ramos selecionados da indústria de transformação (Brasil, 1939-2018)



Fonte: elaboração própria com dados do IBGE (2021a, 2021b).

Portanto, a segunda parte do argumento de Furtado, isto é, a ideia de que o crescimento da produtividade ficaria concentrado nos ramos que produzem meios de consumo excedentes resultando em um crescimento puxado pelas classes de renda alta parece não encontrar evidência nos dados.

Um aspecto que salta aos olhos na explicação de Furtado é a noção de desenvolvimento como processo de distribuição da renda e diminuição das desigualdades. Uma noção, portanto, positiva do desenvolvimento capitalista, que é inversa à visão marxista de que o desenvolvimento do capitalismo é a extensão dos resultados das leis de movimento do capital a todas as partes onde o capitalismo se instalou. A precarização das condições de trabalho que se expressa na persistência de baixos salários, entre

outras coisas, não é exclusividade dos países periféricos, mas neles se expressou antecipadamente e somente agora nos países do centro essas tendências se manifestam de forma inequívoca.

5. Considerações finais

A análise dos três livros de Celso Furtado, *Dialética do desenvolvimento*, *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico* e *Um Projeto para o Brasil*, permite concluir que sua explicação para o subdesenvolvimento dos países periféricos, ancorada na ideia de oferta ilimitada de força de trabalho, que provocaria salários permanentemente baixos e desestímulo ao aumento da produtividade nos ramos produtores de meios de consumo necessários, não se verifica na sua totalidade.

Os dados aqui apresentados da economia brasileira entre 1939 e 2018 mostram que, a despeito da provável persistência de baixos salários, a produção e a produtividade cresceram de forma homogênea entre os ramos produtores de meios de produção, meios de consumo necessários e meios de consumo excedente. Portanto, a hipótese de Furtado de crescimento diferenciado entre ramos, de acordo com as restrições impostas pela concentração de renda, parece não encontrar evidência nos dados. Tanto o crescimento do valor da produção como o crescimento da produtividade, nos 21 ramos analisados, mas principalmente em ramos específicos que representam tanto os setores de produção de meios de consumo excedente como os necessários, indicam homogeneidade nas taxas de crescimento. Ou seja, ao contrário do previsto por Furtado, o crescimento na periferia não dependeu da renda concentrada nos ricos, já que tanto a produção de meios

de consumo excedente como a produção de meios de consumo necessários cresceu de forma homogênea.

O desenvolvimento do capitalismo mundial talvez tenha pregado uma peça em Furtado. Ao ter capturado a imagem do capitalismo desenvolvido num período em que os salários acompanhavam a produtividade, Furtado teria perdido a possibilidade de observar que, com a mundialização progressiva, o excedente permanente de força de trabalho se tornaria, como na periferia, uma característica dos países centrais. Nesse caso, ironicamente, era a periferia que anunciava ao centro do sistema capitalista o seu *de te fabula narratur*.

Referências

AGLIETTA, M. *Régulation et crises du Capitalisme*: l'expérience des États-Unis. Paris: Calmann-Lévy, 1976.

DOBB, M. *Economia política e capitalismo*. Londres: Routledge, 1937.

FURTADO, C. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964.

FURTADO, C. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1971.

FURTADO, C. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1969.

HICKS, J. *Capital and growth*. Nova York: Oxford University Press, 1965.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Industrial Anual* – Empresa. Série Relatórios Metodológicos, v. 26, Rio de Janeiro, 2004.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Industrial Anual* – Empresa - Downloads. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9042-pesquisa-industrial-anual.html?edicao=21507&t=downloads>. Acesso em: 10 mar. 2021a.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Tabelas setoriais* - Indústria. Disponível em: <https://seculoxx.ibge.gov.br/economicas/tabelas-setoriais/industria.html>. Acesso em: 10 mar. 2021b.

LENIN, V. I. *El desarrollo del capitalismo em Rusia*. Barcelona: Editorial Ariel, 1974.

LEWIS, A. Economic development with unlimited supply of labour. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Orgs.) *The economics of underdevelopment*. Oxford: Oxford Economic Press, 1958.

MARX, K. *O Capital*: crítica da economia política. Livro I, tomos 1, 2 e 3. Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MARX, K. *O Capital*: crítica da economia política. Livro III, tomos 4 e 5. Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

OLIVEIRA, F. M. C. de. *A economia brasileira*: crítica à razão dualista. *Estudos Cebrap*, n. 2, p. 4-82, 1972.

SHAIKH, A. Political economy and capitalism: notes on Dobb's theory of crisis. *Cambridge Journal of Economics*, v. 2, n. 2, p. 233-251, 1978.

VALOR CONSULTING. Histórico das alterações na moeda brasileira (Área: Economia e mercado). Disponível em: <https://www.valor.srv.br/artigo.php?id=168&titulo=histo rico-das-alteracoes-na-moeda-brasileira>. Acesso em: 13 set. 2021.

Anexo

As etapas percorridas para produzir a série de dados utilizada neste trabalho foram:

1. Coleta dos dados e escolha das variáveis:

Os dados foram coletados nos seguintes endereços do IBGE e as fontes estão indicadas na Tabela 1:

Censo Industrial:
<https://seculoxx.ibge.gov.br/economicas/tabelas-setoriais/industria>

Pesquisa Industrial Anual:
<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9042-pesquisa-industrial-anual.html?edicao=21507&t=downloads>

Tabela 1 – Fonte dos dados de cada período da série

Períodos	Fonte
1939, 1949 e 1959	Censo Industrial
1970-1984 e 1988-1995	PIA
1996-2007	PIA
2008-2018	PIA

Fonte: elaboração própria.

A definição das variáveis selecionadas é dada pelo IBGE (2004):

- ✓ Pessoal Ocupado Ligado à Produção Industrial (POLPI): força de trabalho ocupada exclusivamente com a produção, portanto exclui o pessoal da parte administrativa, jurídica etc.

- ✓ Salários pagos aos trabalhadores ligados à produção industrial.
- ✓ Valor Bruto da Produção Industrial (VBPI): corresponde ao valor da receita líquida industrial, ajustada pela variação dos estoques de produtos acabados e em elaboração, acrescido do valor da produção própria incorporada ao ativo imobilizado.
- ✓ Custos das Operações Industriais (COI): é uma variável derivada, corresponde ao valor dos custos diretamente envolvidos na produção, incorridos no ano, à exceção dos salários e encargos, sendo obtido pela soma das seguintes variáveis: consumo de matérias-primas, materiais auxiliares e componentes; compra de energia elétrica; consumo de combustíveis, consumo de peças e acessórios para manutenção e reparação de máquinas e equipamentos, serviços industriais e de manutenção e reparação de máquinas e equipamentos ligados à produção prestados por terceiros. O IBGE não traz os dados do COI entre 1939 e 1995, então, obtivemos esta parte da série pela subtração do Valor Bruto da Produção e do Valor da Transformação Industrial.
- ✓ Valor da transformação industrial (VTI): corresponde à diferença entre o valor bruto da produção industrial (VBPI) e o custo das operações industriais (COI), calculados ao nível das unidades locais produtivas industriais.
- ✓ A Produtividade do trabalho foi calculada utilizando como *proxy* a razão entre os Custos das Operações Industriais (COI) divididos pelo Pessoal Ocupado Ligado à Produção Industrial (POLPI).

2. Agregação das atividades econômicas ao menor nível disponível (1939)

Para cada período os dados foram produzidos pelo IBGE com base em níveis diferentes de agregação das classes de atividade econômica. Então, foi necessário reduzir toda a séria ao mesmo nível de agregação. Como a série inicial entre 1939 e 1995 está disponível em apenas 21 classes os demais períodos foram reduzidos às mesmas 21 classes de atividade econômica, conforme Tabela 2:

Tabela 2 – Redução das atividades econômicas ao menor nível de agregação disponível

Períodos	Classificação econômica	Procedimento
1939, 1949, 1959;1970-1984 e 1988-1995	Dados originais apresentados em 21 classes	Mantidas as 21 classes
1996-2007	Dados originais seguem a CNAE 1.0	Reduzido às 21 classes do período 1939-1995
2008-2018	Dados originais seguem a CNAE 2.0	Reduzido às 21 classes do período 1939-1995

Fonte: elaboração própria.

As 21 classes são: Produtos de minerais não-metálicos; Metalúrgica; Mecânica; Material elétrico e de comunicações; Material de transporte; Madeira; Mobiliário; Papel e papelão; Borracha; Couros e peles e produtos similares; Química; Produtos farmacêuticos; Perfumaria, sabões e velas; Produtos de matérias plásticas; Têxtil; Vestuário, calcados e artefatos de tecidos; Produtos alimentares; Bebidas; Fumo; Editorial e gráfica; Diversas.

3. Redução dos valores à unidade

Os dados originais estão disponíveis nas diferentes unidades em que foram produzidos pelo IBGE, portanto, a cada período da série além dos dados encontrarem-se em moedas diferentes, estavam em unidades diferentes, por exemplo, mil, milhão e bilhão. Então, antes de operar a conversão das moedas reduzimos todos os dados à unidade. Nos períodos em que os dados estavam em mil cruzeiros, reduzimos à cruzeiros, nos períodos em que os dados estavam em milhões de cruzados reduzimos à cruzados e assim sucessivamente, conforme Tabela 3:

Tabela 3 – Redução dos valores à unidade

Período	Unidade de valor nas tabelas	Denominação da moeda	Padronização dos dados
1939-1984	1.000	Cruzeiro	Cr$ 1
1985	100.0000.000	Cruzeiro	Cr$ 1
1988	1.000.000.000	Cruzados	Cz$ 1
1989	1.000	Cruzados Novos	NCz$ 1
1990	1.000	Cruzeiros	Cr$ 1
1992	1.000.000.000	Cruzeiros	Cr$ 1
1993	1.000.000.000	Cruzeiros Reais	CR$ 1
1994-2018	1.000	Reais	R$ 1

Fonte: adaptado de Valor Consulting (2021).

4. Conversão ao mesmo padrão monetário

Antes de deflacionar a série procedeu-se à transformação da mesma para um único padrão monetário, o Real. Para isso utilizou-se a tabela de conversão de moedas apresentada a seguir:

Tabela 4 – Tutorial para conversão de moedas anteriores ao Real

Denominação	Símbolo	Período de vigência	Paridade em relação à moeda anterior	Fator de conversão para Real (dividir por)	Extinção de centavos	Fundamento legal
Cruzeiro	Cr$	01/11/1942 a 12/02/1967	1000 réis = 1 cruzeiro (1 conto de réis = 1000 cruzeiros)	2.750.000.000.000.000,00	A fração do cruzeiro denominada "centavos" foi extinta a partir de 01/12/1964	Decreto-lei nº 4791/1942 Lei nº 4511/1964
Cruzeiro Novo	Ncr$	13/02/1967 a 14/05/1970	1000 cruzeiros = 1 cruzeiro novo	2.750.000.000.000,00		Decreto-lei nº 1/1965 Resolução do Banco Central 47/1967
Cruzeiro	Cr$	15/05/1970 a 27/02/1986	1cruzeiro novo = 1 cruzeiro	2.750.000.000.000,00	A fração do cruzeiro denominada "centavos" foi extinta a partir de 16/08//1986	Resolução do Banco Central 144/1970 Lei nº 7214/1984
Cruzado	Cz$	28/02/1986 a 15/01/1989	1000 cruzeiros = 1 cruzado	2.750.000.000,00		Decreto Lei nº 2283/1986
Cruzado Novo	Ncz$	16/01/1989 a 15/03/1990	1000 cruzados = 1 cruzado novo	2.750.000,00		Medida Provisória nº 32/1989 convertida na Lei nº 7730/1989
Cruzeiro	Cr$	16/03/1990 a 31/07/1993	1 cruzado novo = 1 cruzeiro	2.750.000,00		Medida Provisória nº 168/1990 convertida na Lei nº 8024/1990
Cruzeiro Real	Cr$	01/08/1993 a 30/06/1994	1000 cruzeiros = 1 cruzeiro real	2.750,00		Medida Provisória nº 336/1993 convertida na Lei nº 8697/1993 e Resolução do Banco Central nº 2010/1993
Real	R$	A partir de 01/07/1994		1,00		Lei nº 8800/1994 e 9069/1995

Fonte: adaptado de Valor Consulting (2021).

5. Procedimento para redução da série a valores reais de 2020

A série de índice inflacionário com início mais antigo é a série do IPC disponível na base dados do IPEA [Preços - Índice de Preços ao Consumidor Geral, na Região Metropolitana de São Paulo: Índice (jun. 1994 = 100)]. Essa série apresenta o IPC mensal desde janeiro 1939 a dezembro de 2021. Como os dados industriais são séries anuais foi preciso converter o índice de inflação mensal em índice de inflação anual. Em seguida mudamos o ano base para 2020. Com essas operações, aplicamos a série do IPC anualizada e com base em 2020 a série de dados desde 1939 até 2018.

4 Um retrato da dinâmica industrial, comercial e tecnológica no Brasil a partir dos anos 2000

Carolina Bagattolli, Wellington Silva Pereira e Walter Tadahiro Shima

1. Introdução

Este capítulo tem como objetivo apresentar um breve panorama do desempenho da competitividade da economia brasileira em face às políticas industrial, comercial e de ciência e tecnologia (C&T) lançadas a partir dos anos 2000. Considerando as diversas políticas dessa natureza que foram adotadas a partir deste período, este trabalho pondera ainda sobre seus potenciais efeitos no comportamento dos agentes e, no limite, na melhoria ou piora da competitividade e do grau de intensidade tecnológica na estrutura produtiva brasileira.

Esta análise é importante, uma vez que é bastante discutido o fato de que o Brasil vem passando, ao longo das últimas décadas, por um permanente e crescente processo de perda de espaço de atividades manufatureiras com maior intensidade tecnológica. Esse movimento foi amplificado com a abertura comercial, o abandono de políticas desenvolvimentistas e a adoção da ancoragem cambial que levaram a um processo de desaquecimento econômico já a partir dos anos 1990. As reformas neoliberais, via privatizações e redução do tamanho do Estado na economia – baseadas no receituário do Fundo Monetário

Internacional (FMI) e do Banco Mundial – favoreceram o crescente processo de perda de dinamismo da indústria brasileira.

A primeira década do século XXI ficou marcada pelo aprofundamento da crise industrial brasileira, com o aumento do grau de desnacionalização das diversas cadeias produtivas e a expansão da demanda global pelas *commodities* agrominerais brasileiras, com a rápida capacidade de resposta pelo lado da oferta nacional desses produtos. Esse movimento foi apoiado pela agenda política nacional, ao mesmo tempo em que se resgatou e se reforçou o estereótipo de país agroexportador que caracterizou o Brasil antes dos anos 1930. Assim, as primeiras duas décadas do século XXI marcam um momento em que se identifica, paralelamente, a retomada da discussão sobre as implicações do processo de reprimarização comercial das exportações brasileiras – potencializadas pelo aumento voraz da demanda chinesa por *commodities* agrominerais – com a adoção de políticas "neodesenvolvimentistas", em um *mix* de políticas neoliberais e desenvolvimentistas. O resultado é um cenário marcado por forças contraditórias: ao mesmo tempo em que se verifica a intensificação do padrão de especialização comercial focado em produtos básicos, ocorre uma retomada de ações políticas articuladas em prol do desenvolvimento industrial, tecnológico e do comércio exterior.

O marco desta nova geração de políticas de estímulo à competitividade é o lançamento da Política Industrial e Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), oficializada em março de 2004, após mais de 30 anos sem políticas industriais e de ciência e tecnologia (C&T) explícitas (ou seja, desde o II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND). A partir desta ação do

governo brasileiro, duas novas políticas foram lançadas na sequência: a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), em 2008, e o Plano Brasil Maior, em 2011. Destaca-se que, no mesmo período (2000-2014), o Brasil cresceu em média 3,4% a.a. (tendo alcançado, em determinados anos, taxas elevadas como ocorreu, por exemplo, em 2004 com 5,8%, em 2007 com 6,1% e em 2010 com 7,5%).

Por um lado, uma leitura rápida destes elementos pode induzir ao entendimento de que estas políticas teriam sido capazes de – ou, ao menos, terem sido parcialmente responsáveis por – exercer este efeito de empuxe, gerando tal ciclo de crescimento. Por outro, ao se analisar com mais detalhe alguns indicadores relativos às dinâmicas industrial, inovativas e de comércio exterior, outra possibilidade se aventa; a de que o aumento das exportações de *commodities* agrominerais foi um efeito descolado – e, muito provavelmente, não planejado – dos resultados buscados a partir do rol das políticas supramencionadas. No limite, esta possibilidade coloca em xeque a efetividade destas políticas em reconfigurar a estrutura produtiva do país dentro dos novos patamares tecnológicos.

Essa possibilidade é uma preocupação relevante, pois desde o início do milênio – e em especial na última década – os países desenvolvidos têm optado por políticas de reindustrialização. A União Europeia já adotou uma série de políticas para reindustrializar seus países: *Industrie 4.0* na Alemanha, *Fabricca del Futuro* na Itália, *Catapult Centres* no Reino Unido. Também os Estados Unidos estão adotando políticas de reindustrialização desde a era Obama: *Ensuring American Leadership in Advanced Manufacturing* e a aprovação

pelo Congresso Americano do *Revitalize American Manufacturing Act*. A Ásia não fica atrás: a China conta com o programa *Made in China 2025*, o Japão com o *Robot Revolution and Industrial IoT Initiative* e a Coréia do Sul com a *Industry Innovation Movement 3.0*.

Estes exemplos destacam a importância atribuída pelos governos nacionais à indústria de transformação em diferentes regiões economicamente dinâmicas, o que explica a adoção destas políticas industriais pelos referidos países. Essa tendência leva, inerentemente, à ponderação sobre o alcance das políticas públicas brasileiras voltadas a fomentar a competitividade produtiva, comercial e tecnológica – retomadas no início do século XXI – na promoção da competitividade nacional. Diversos indicadores industriais, comerciais e tecnológicos, a serem apresentados nas seções seguintes, parecem indicar a limitação de tais medidas.

Para discutir estes apontamentos, este capítulo está organizado em mais 3 seções além da presente introdução. Na segunda, reconstituem-se os diferentes planos e políticas adotados no Brasil no que tange ao fomento industrial e tecnológico no país nas primeiras duas décadas do século XXI. Na terceira seção, apresenta-se uma interpretação sobre o padrão produtivo a partir da análise do perfil tecnológico do comércio internacional brasileiro, procurando sinalizar a evolução da estrutura produtiva por meio do padrão comercial examinado a partir de categorias por intensidade tecnológica. A seguir, são apresentados outros indicadores acerca da dinâmica inovativa no Brasil observada nas últimas duas décadas de modo a reforçar os indícios já mencionados acerca do descolamento entre os

movimentos decorrentes da implementação de políticas públicas "neodesenvolvimentistas" e os resultados verificados para indicadores da dinâmica inovativa no país. Por fim, apresentam-se as principais conclusões obtidas com as reflexões apresentadas neste trabalho.

2. A retomada das políticas industriais e de inovação nos anos 2000

Até o início do século XXI a última política industrial efetiva adotada no Brasil foi o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), iniciado no Governo Geisel em 1974. Nele se buscou, em alguma medida, completar a industrialização pesada iniciada no pós-II Guerra, com a continuidade da substituição de importações por meio da instalação e ampliação da indústria química, petroquímica, metalmecânica, construção civil e siderurgia. Segundo Castro e Souza (1985), os frutos desta política começaram a amadurecer a partir de 1984, o que contribuiu para arrefecer a crise da dívida externa ao longo dos anos 1980. Ou seja, a entrega de diversos investimentos (dentre eles, a Itaipu Binacional, a ponte Rio-Niterói, a Rodovia dos Bandeirantes e o impulso dado à indústria química e petroquímica) reforçaram a base industrial do país, mas não evitaram o esgotamento do processo de crescimento econômico no início daquela década. Em termos kaleckianos[1], após as entregas das encomendas de investimentos feitas no período

[1] Para mais detalhes sobre a importância temporal entre as encomendas e as entregas dos investimentos, consultar Kalecki (1980).

anterior, a economia entrou numa fase de esgotamento e baixo crescimento até uma fase subsequente de investimentos.

Os efeitos finais do II PND coincidiram com a ascensão do neoliberalismo e o fim das políticas de natureza keynesianas que, em síntese, podem ser consideradas responsáveis por todo o crescimento brasileiro do pós-II Guerra – na ordem de 7,33%, ao ano, entre 1940-1980 (SERRA, 1982). A perspectiva neoliberal, baseada na desincumbência do Estado de suas atividades essenciais e estratégicas, começou a ter influência na gestão econômica brasileira ainda na década de 1980 com a criação do Ministério da Desburocratização (1979-1986) e, de forma mais enfática, com o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), na primeira metade dos anos 1990 no governo Fernando Henrique Cardoso. O MARE coordenou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (QPAP), que tinham como objetivo atribuir um caráter mais gerencial ao Estado (BATISTA, 1999).

O coroamento destas ações neoliberalizantes ocorreu com a adesão ao Consenso de Washington – principalmente por meio do: (1) Plano Brady, responsável pela reestruturação das dívidas externas de países em desenvolvimento (PORTELLA FILHO, 1994); (2) da privatização de importantes empresas estatais (Telebrás em 1997, das distribuidoras de energia elétrica a partir de 1995 e de parte importante de rodovias); (3) da liberalização comercial; e (4) da adoção de uma política econômica baseada no chamado tripé macroeconômico (câmbio flutuante, regime de metas de inflação e ajuste fiscal). Dentre os principais resultados, a geração de um superávit fiscal da ordem de 4,5% e a apreciação

cambial, que gradualmente reduziu a competitividade da indústria brasileira. Neste ambiente político amplamente contrário às políticas públicas em geral, a década de 1990 foi marcada pela estagnação econômica.

Somente no governo Lula, a partir de 2003, verifica-se o retorno de uma ação coordenada entre diversos ministérios, instituições públicas, agências e conselhos industriais voltada a dinamizar a estrutura produtiva do país, inicialmente por meio do lançamento da Política Industrial e Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), em março de 2004. A PITCE marca, em simultâneo, a retomada dos planos nacionais de desenvolvimento industrial e tecnocientífico – refletindo a perspectiva, dominante a partir de então, de que estas áreas de política pública deveriam ser promovidas de forma articulada. Buscando criar mecanismos mais efetivos para o funcionamento da política industrial, é lançada, em 2008, uma nova versão da política industrial com a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e, em 2011 – no primeiro mandato de Dilma Rousseff –, essa política tem continuidade com o Plano Brasil Maior (SANTOS, 2016).

Basicamente, o objetivo da PITCE foi o de fomentar a modernização industrial, a inovação, o desenvolvimento tecnológico e o aumento da eficiência e da competitividade. Tendo sido uma primeira aproximação de política industrial depois de mais de 30 anos, ela teve uma abrangência relativa bastante tímida, uma vez que priorizava apenas quatro setores: software, bens de capital, fármacos e componentes eletrônicos (CANO; SILVA, 2010). Mesmo assim, a PITCE apresentou pontos positivos, criando programas para o financiamento de *software* e bens de capital e a legislação que instituiu incentivos

para a indústria de componentes eletrônicos. Ao mesmo tempo, concebeu instituições para essa nova fase da política industrial, como a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). A primeira, uma instância técnica, de acompanhamento e estudos sobre a indústria; o segundo, um conselho que reúne representantes de trabalhadores, empresários e governo. Essa base foi aproveitada pela PDP, que teve uma ação bem mais ampla visando a estrutura produtiva do país como um todo. O objetivo do PDP era atuar em três grandes frentes abrangendo programas para 25 setores (SANTOS, 2016; ALMEIDA, 2008):

1. Programas para fortalecer a competitividade: Bens de Capital Seriados, Bens de Capital sob Encomenda, Complexo Automotivo, Complexo de Serviços, Construção Civil, Couro, Calçados e Artefatos, Indústria Aeronáutica, Indústria Naval, Madeira e Móveis, Plásticos, Sistema Agroindustrial, Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosmético;
2. Programas mobilizadores em áreas estratégicas: Nanotecnologia, Biotecnologia, Complexo da Defesa, Complexo Industrial da Saúde, Energia, Tecnologias de Informação e Comunicação;
3. Programas para consolidar e expandir a liderança: Celulose, Mineração, Siderurgia, Indústria Têxtil, Confecções, Carnes.

A PDP significou a criação de programas para todos os setores da economia. Na prática, no BNDES – a principal instituição responsável pela sua implementação – se encontravam as linhas de crédito necessárias e possibilidades de recursos para

todas as áreas da economia. É possível ressaltar alguns resultados da iniciativa: a consolidação de empresas multinacionais brasileiras em carne bovina, aves, papel e celulose e petroquímica (Perdigão/Sadia; Friboi/JBS; Braskem/Quattor; Aracruz e Votorantim); redução do custo para apoio à inovação (Finep) para setores de siderurgia, petróleo, gás natural, bioetanol, celulose e complexo aeronáutico de 4,75% a.a. para 4,5% a.a.; criação da CEITEC S.A. – empresa pública produtora de componentes microeletrônicos (que atualmente está em liquidação, até 2022); consolidação de empresas brasileiras no setor de *software*, entre diversos outros (CANO; SILVA, 2010).

A PDP avançou ao ampliar o conjunto de instrumentos e de setores contemplados e buscou aprofundar a capacidade de planejamento e coordenação do Estado. Com o PBM, a política industrial focou no estímulo à inovação e à produção nacional para alavancar a competitividade da indústria, mobilizando forças produtivas para inovar, competir e crescer, e buscando aproveitar competências presentes nas empresas, na academia e na sociedade. Para tal, o PBM estabeleceu um conjunto inicial de medidas complementares para o período 2011-2014 (SANTOS, 2016):

1. Desoneração dos investimentos e das exportações;
2. Ampliação e simplificação do financiamento ao investimento e às exportações;
3. Aumento de recursos para inovação;
4. Aperfeiçoamento do marco regulatório da inovação;
5. Estímulos ao crescimento de pequenos e micro negócios;
6. Fortalecimento da defesa comercial;

7. Criação de regimes especiais para agregação de valor e de tecnologia nas cadeias produtivas;
8. Regulamentação da lei de compras governamentais para estimular a produção e a inovação no país.

O ponto fundamental do PBM foi a articulação com a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2011-2014 (ENCTI), que pode ser considerada a continuação do Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação 2007-2010 (PACTI) (SANTOS, 2016; MCTI, 2012). Desse modo, as principais diretrizes dessa estratégia foram o suporte à inovação no setor produtivo, o treinamento da mão de obra para a inovação, o apoio aos setores mais intensivos em conhecimento e o uso do poder de compra do Estado para promover a inovação (GONDIN, 2017).

Paralelo à PDP e ao PBM, não se pode ignorar o lançamento, em 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o qual contemplava obras de infraestrutura, tais como portos, rodovias, aeroportos, redes de esgoto, geração de energia, hidrovias, ferrovias etc. Na publicação do PAC (2018) que traz um balanço das ações governamentais anteriores, também se faz referência a uma série de grandes realizações efetivadas na área de geração e transmissão de energia elétrica, exploração e produção de petróleo e gás com o pré-sal; recuperação da indústria naval etc.

No que tange à área de Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI), por sua vez, os anos 2000 marcam o ressurgimento e recrudescimento das políticas de fomento na área no Brasil. Duas características destacam-se no âmbito deste processo. A primeira delas refere-se à crescente ênfase na inovação (VIOTTI, 2008;

OLIVEIRA, 2011), fazendo com que a geração de inovações tecnológicas se tornasse o objetivo primordial da Política de CTI (PCTI) em todo o mundo (KALLERUD, 2010). Tendência que, com o lapso temporal usual na adoção de ideias e modelos provenientes das economias centrais, observa-se também no Brasil (BAGATTOLLI, 2013), onde a inovação passou a ser vista com potencial não só para promover o desenvolvimento da indústria local, mas, inclusive, para a superação da desigualdade social (BALBACHEVSKY, 2010). Por outro lado, e esta é a segunda característica proeminente deste processo, há uma significativa volatilidade desta política (PELAEZ *et al*., 2017). E tão evidente quanto à ênfase na inovação é a inconstância na importância relativa atribuída pelos diferentes governos brasileiros, neste início do século XXI, à esta área de política pública.

A retomada das políticas de CTI, que se inicia no segundo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), elenca como um de seus principais objetivos promover o aumento da participação privada no financiamento e execução das atividades inovativas. Em especial, as de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), consideradas as de maior dinamismo dado o seu potencial de geração de novos conhecimentos, produtos e serviços. O que, vale mencionar, não chega a ser um objetivo inteiramente novo, já que o Estado desenvolvimentista também o havia tentado concretizar (ERBER, 2006).

Para alcançar os objetivos propostos, várias medidas de política foram adotadas no Brasil: antigos instrumentos de financiamento foram reformulados e novos foram criados; uma série de incentivos fiscais foi regulamentada e os recursos

públicos disponíveis para as atividades inovativas empresariais cresceram consideravelmente (BAGATTOLLI, 2013). Dentre os mecanismos de fomento à inovação tecnológica do período, destacam-se:

1. Reestruturação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT);
2. Criação dos Fundos Setoriais;
3. Normatização de uma série de incentivos fiscais[2];
4. Regulamentação da subvenção econômica;
5. Criação de bolsas de Fomento Tecnológico e Extensão Inovadora pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) para vinculação de pesquisadores em empresas;
6. Estabelecimento de novos programas de fomento e reformulação de programas já existentes da Financiadora de

[2] (i) "Lei de informática": leis nº. 8.248/1991 e nº. 10.176/2001; (ii) Capacitação tecnológica da indústria e da agropecuária: lei nº. 9.532/1997 (regulamentada pela Medida Provisória nº 2.189-49/2001 e alterada pelas leis nº. 9.959/2000; (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013; nº 12.973/2014; nº 13.043/2014); (iii) Lei de informática Zona Franca: nº. 8.387/1991 (alterada pelas leis nº. 10.176/2001, nº. 10.973/04, nº 13.674/2018 e nº 13.969/2019 e complementada pela lei nº. 11.077/2004); (iv) Lei de Inovação: nº. 10.973/04 (alterada pela lei complementar nº. 123/2006 e pelas leis nº. 12.349/2010, nº. 13.243/2016 e decreto nº. 9.841/2019); (v) Lei do Bem: nº. 11.196/2005 (alterada pelo decreto nº. 5.713/2006, pelas leis nº. 11.487/2007, nº. 11.727/2008, nº. 11.774/2008, nº. 11.941/2009, nº. 11.945/2009, nº. 11.960/2009, nº. 12.024/2009, nº. 12.546/2011, nº. 12.599/2012, nº. 12.712/2012, nº. 12.716/2012, nº. 12.859/2013, nº. 13.137/2015 e nº. 13.241/2015); (vi) Estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa e à capacitação científica e tecnológica e à inovação: lei nº. 13.243/2016 e Emenda Constitucional nº 85/2015.

Estudos e Projetos (FINEP), como o PROINOVAÇÃO; Juro Zero; PAPPE e INOVAR;
7. Financiamento de todas as etapas do processo de inovação (do desenvolvimento de protótipos à fabricação e comercialização de novos produtos) pelo BNDES via reativação do Fundo Tecnológico (FUNTEC) e criação de novas linhas de financiamento;
8. Criação do SIBRATEC – Sistema Brasileiro de Tecnologia;
9. Conformação do programa Inova Brasil.

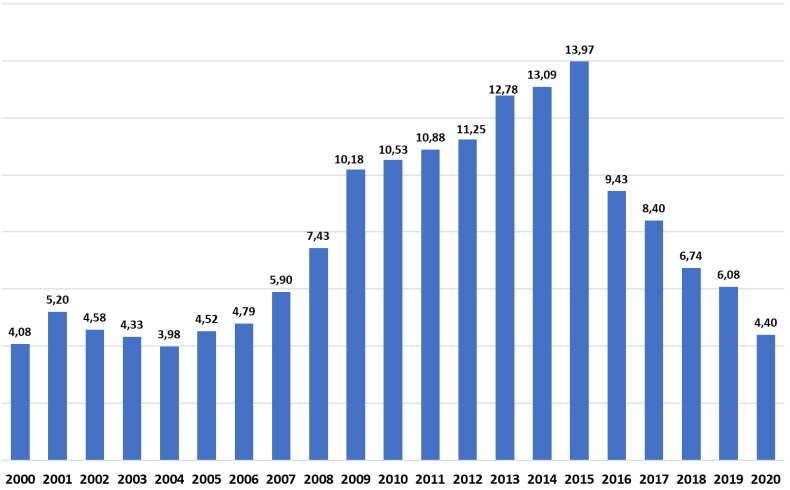
Outro acontecimento relevante na análise da trajetória das PCTI, nas últimas décadas, é a retomada dos grandes Planos Nacionais na área de CTI – ausentes do planejamento governamental desde o II Plano Brasileiro de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (II PBDCT), desenvolvido no bojo do II PND para o período de 1975-1979 (BAGATTOLLI *et al.*, 2018) –, nomeadamente com os seguintes documentos:

1. Política Nacional de Ciência, Tecnologia & Inovação (PNCT&I), 2003-2007;
2. Plano de Ação para Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI), 2007-2010;
3. Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), 2012-2015;
4. Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) 2016-2022.

Entretanto, a ênfase explícita no fomento à inovação tecnológica foi acompanhada, também, por uma significativa

instabilidade na alocação de recursos públicos. Considerando o orçamento das principais fontes de financiamento à pesquisa científica e tecnológica no país, fica patente uma tendência de crescimento deste fomento a partir dos anos 2000, e de forma mais acelerada, a partir de 2009, e sendo rompida, drasticamente, a partir de 2015. Ademais, destaca-se que, em 2020, o orçamento do FNDCT, CNPq e CAPES representou menos de 1/3 do valor alocado no orçamento federal em 2015, retrocedendo ao nível observado em 2000 (vide Gráfico 1).

Gráfico 1 – Orçamento dos principais fundos de apoio à pesquisa científica e tecnológica no Brasil (FNDCT, CNPq e CAPES) – R$ bilhões



Fonte: elaboração própria a partir de Negri (Jornal da USP, 2019).

As políticas públicas e as diversas ações apontadas anteriormente permitiriam sugerir que a expansão dos recursos destinados ao fomento produtivo e tecnológico teriam gerado reflexos diretos sobre uma transformação da base produtiva nacional em prol de determinados segmentos industriais. O período retratado também marca a intensificação da competitividade que o país já possuía em atividades produtivas intensivas em recursos básicos. Isso favoreceu a ocorrência do chamado *boom* de *commodities* – forma pela qual ficou conhecido este momento ao longo da primeira década dos anos 2000, que contribuiu significativamente para o crescimento da economia nacional.

Paralelamente a este movimento, porém, as atividades industriais mais intensivas em conteúdo tecnológico passam a perder espaço no processo de geração de riquezas no país. Assim, as primeiras duas décadas dos anos 2000 marcam tanto o retorno das preocupações com as políticas industriais e com o fomento científico e tecnológico ao mesmo tempo em que se verificou a expansão das atividades econômicas centradas na exportação de *commodities* agrominerais. Nesse sentido, a próxima seção discute esse processo a partir do uso de indicadores de comércio internacional, utilizados aqui como uma ferramenta que permite explicitar as transformações ocorridas no âmbito da estrutura produtiva brasileira a partir dos anos 2000.

3. As transformações produtivas e suas implicações sobre a reprimarização do padrão comercial brasileiro

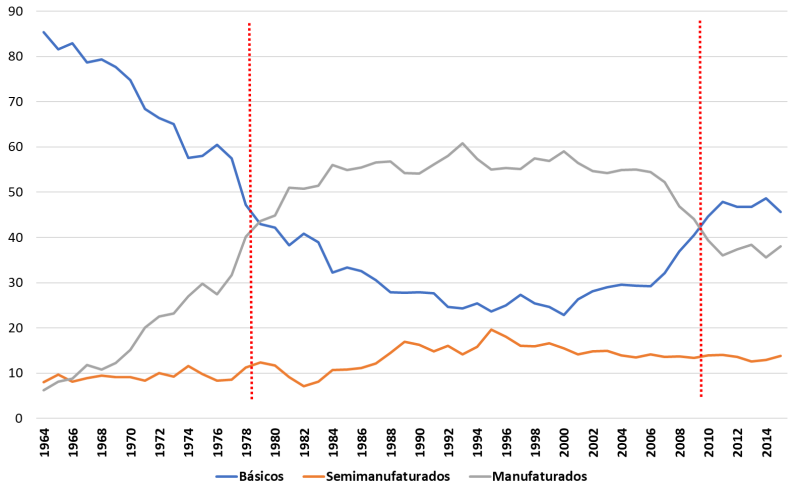
Ao longo da segunda metade do século XX, o Brasil foi visto como uma economia pujante no contexto capitalista dos países periféricos. De fato, o país consolidou uma estrutura produtiva densa e complexa a partir dos anos 1950. No que se refere ao seu padrão comercial, contudo, a pauta exportadora brasileira se manteve estruturalmente concentrada e dependente da venda de poucos produtos agrominerais básicos com baixa agregação de valor. As vendas ao exterior estiveram concentradas, destacadamente, no café, no minério de ferro e no açúcar. Em 1970, os produtos básicos respondiam por 75% do total das exportações brasileiras, sendo que somente o item café foi responsável por 36% de tudo o que o Brasil vendeu ao exterior naquele ano. O ano de 1979 marcou o momento em que, pela primeira vez, os produtos manufaturados (44%) ultrapassaram o percentual dos produtos básicos (43%) no total das exportações. Esse comportamento se fortaleceu ao longo dos anos 1980 e se manteve ao longo da década de 1990.

Em 1999, os produtos manufaturados respondiam por 57% das exportações do Brasil, enquanto os produtos básicos foram responsáveis por 25% do total. Foi a partir do início dos anos 2000 que se verificou, novamente, uma mudança no padrão estrutural do comércio internacional brasileiro, refletindo transformações no âmbito da estrutura produtiva nacional. Assim, a partir dessa década, as vendas de produtos básicos ao exterior passaram a crescer de forma exponencial, chegando-se ao momento em que os bens manufaturados perderam o

protagonismo que possuíam nas exportações brasileiras desde o início dos anos 1980.

O ano de 2010 é emblemático pelo fato de que, após 30 anos, os produtos básicos voltaram a ocupar o primeiro lugar em termos percentuais nas exportações do Brasil. O Gráfico 2 apresenta os dois momentos em que se observaram tais mudanças na estrutura do padrão comercial brasileiro nas últimas décadas. Os anos 2000 marcam essa nova fase em que a venda de *commodities* agrominerais volta a ser o fator propulsor e explicativo para o forte aumento verificado nas exportações do Brasil. Esse momento veio a ser caracterizado, no debate acadêmico e na grande mídia, como uma fase de *boom* das *commodities* na economia internacional, favorecendo o aumento global das exportações brasileiras – nas quais se incluem não só os produtos básicos sem processamento industrial, mas também itens com baixo grau de industrialização e de incorporação tecnológica, mas intensivos em recursos naturais.

Gráfico 2 – Exportações brasileiras por fator agregado (%)

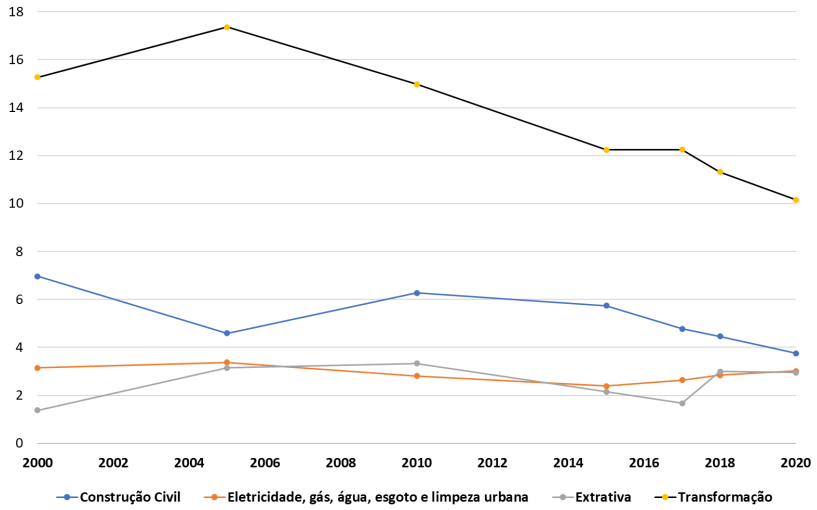


Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) e Banco Central do Brasil.
Nota: não há disponibilidade de dados tabulados por fatores agregados, posteriormente a 2015, devido ao fato de que houve mudança na metodologia de disponibilização dessas informações pela SISCOMEX que passou a adotar a Classificação Internacional de Bens por Atividade Econômica.

Assim, a partir dos anos 2000, tem-se a reversão do cenário predominante nas duas décadas anteriores, em que os resultados comerciais vinham sendo fortemente influenciados pela dinâmica econômica pautada por atividades com maior processamento industrial. Essas transformações, vistas a partir dos indicadores de comércio internacional do Brasil, estão diretamente relacionadas à evolução da estrutura produtiva do país ao longo dessas primeiras duas décadas do século XXI. Paralelamente, pode-se observar a participação relativa (%) das

atividades econômicas no PIB do país entre 2000 e 2020 (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Evolução da participação da indústria no Produto Interno Bruto (% PIB)

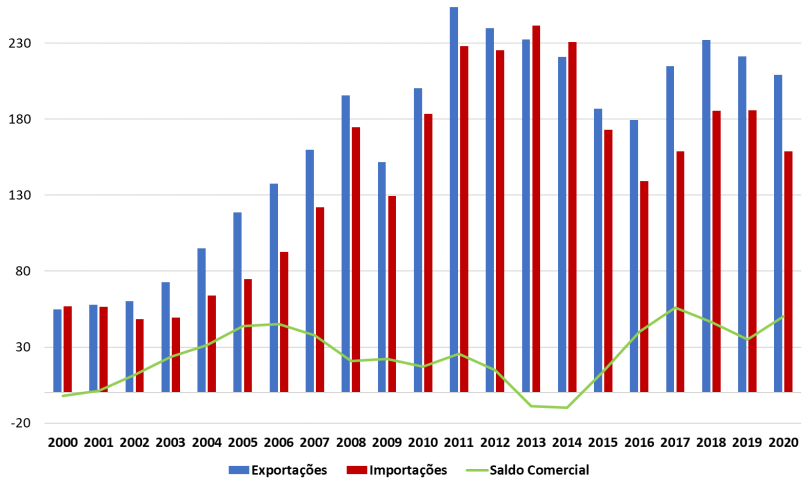


Fonte: elaboração própria a partir das estatísticas disponíveis no Ipeadata.

Verifica-se, a partir de 2005, uma redução persistente na participação da indústria de transformação no PIB brasileiro. Esse movimento, pelo lado da indústria, vai se refletir nos indicadores de comércio internacional. Ao se observar as transações comerciais de forma mais detalhada, é possível identificar as relações desse desempenho declinante da indústria nacional com a expansão das exportações de produtos primários e à base de recursos naturais (Tabela 1). Esse movimento contribuirá para que os saldos comerciais passem a ser predominantemente positivos a partir de 2002, quando as relações da economia

brasileira com o exterior passam a estar cada vez mais conectadas com (e dependentes do) aumento expressivo da demanda internacional por *commodities* agrominerais. A exceção se deveu aos anos de 2013 e 2014 (Gráfico 4), quando o Brasil começou a sofrer os reveses defasados de impactos da crise econômica internacional, iniciada em 2008, o que levou a uma redução nos preços internacionais de *commodities* vendidas pelo Brasil, que já vinham em tendência de queda desde 2011.

Gráfico 4 – Exportações e importações brasileiras (em US$ bilhões)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Comexstat/SECEX.

De todo modo, o aumento nos saldos positivos na balança comercial, ao longo das duas primeiras décadas do século XXI, esteve muito condicionado ao aumento das exportações de, sobretudo, produtos primários e produtos intensivos em recursos naturais, obtidos a partir de processamentos industriais menos

intensivos em tecnologia. A Tabela 1 apresenta a taxa de crescimento (% ao ano) das exportações e importações brasileiras entre 2000 e 2020. Verifica-se que, apesar de a taxa de crescimento média das exportações ser relativamente superior àquela das importações, ocorre uma maior desconexão entre o padrão verificado para as vendas frente às compras do país, quando os fluxos comerciais são analisados a partir de categorias de intensidade tecnológica dos produtos.

Tabela 1 – Taxa de crescimento (% a.a.), do comércio exterior do Brasil, conforme as categorias tecnológicas (2000-2020)

Categorias	Exportações	Importações
Produtos primários	9,45	2,92
Produtos intensivos em recursos naturais	10,27	4,23
Manufaturas de baixa tecnologia	1,85	6,86
Manufaturas de média tecnologia	3,52	6,36
Manufaturas de alta tecnologia	-0,21	4,94
Total	**6,91**	**5,26**

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Comexstat – SECEX.

Verifica-se que, por um lado, as exportações de produtos primários e produtos intensivos em recursos naturais cresceram, respectivamente, 9,45% a.a. e 10,27% a.a. entre 2000 e 2020. Por outro, a taxa de crescimento das exportações de manufaturas de alta tecnologia, no mesmo período, foi negativa (-0,21% a.a.). Ao mesmo tempo, enquanto as exportações de manufaturas de média tecnologia cresceram 3,52% a.a., as importações dessa mesma categoria de produtos cresceram 6,36%, ou seja, quase o dobro. Isso reforça a constatação de que houve a consolidação de um

padrão de comércio em que o Brasil aprofundou, cada vez mais, a sua dependência da venda de produtos primários e menos intensivos em tecnologia, enquanto ampliou a dependência, via importações, de manufaturas que incorporam maior intensidade de tecnologia e conhecimento. Esses resultados reforçam a discussão apresentada anteriormente sobre os efeitos das ações das políticas de fomento à indústria. Faz-se legítimo questionar se eles poderiam ter contribuído para conter o movimento de reprimarização das exportações do país, as quais acabam por refletir em muito as transformações ocorridas no perfil da estrutura produtiva brasileira e o padrão de inserção internacional ao longo das últimas duas décadas.

A análise da pauta de comércio internacional a partir de categorias tecnológicas, aqui apresentada, segue a metodologia desenvolvida por Lall (2000), por meio da qual cada produto é reclassificado dentre 10 grupos de bens por intensidade de incorporação tecnológica, conforme consta no Quadro 1. Para a tabulação dos dados de comércio internacional brasileiro, esses 10 grupos de produtos foram, na sequência, reagrupados a partir das 5 categorias de intensidade tecnológica. Justifica o uso desta opção metodológica para análise das estatísticas comerciais o fato de que ela permite observar a evolução e as características do padrão de comércio internacional de um país a partir de categorias de produtos e de sua similaridade com base no grau ou intensidade tecnológica incorporada aos diferentes produtos.

Assim, a verificação do padrão de comércio brasileiro, ao longo das duas primeiras décadas dos anos 2000, reforça o argumento de que houve um aprofundamento da dependência do comportamento da demanda externa por produtos primários e de

baixo processamento industrial e intensidade tecnológica produzidos no Brasil. Trata-se justamente do período em o país aproveitou a onda de aumento dos preços das *commodities* agrominerais no mundo todo, amplificando os resultados comerciais obtidos pelo país.

Esse movimento resgatou a discussão sobre os potenciais riscos desse tipo de dependência por parte da economia brasileira e as alterações no padrão de comércio exterior, cada vez mais dependente da venda de produtos básicos e da compra de produtos com maior grau de industrialização e densidade tecnológica. Ou seja, estaria ocorrendo um processo de reprimarização no padrão comercial do país, que afetaria, por sua vez, a sustentação e a qualidade do desenvolvimento da estrutura produtiva do país como um todo. Esse argumento, porém, não era novo e já vinha sendo discutido desde os anos 1990.

Quadro 1 – Categorias Tecnológicas utilizadas para análise dos fluxos comerciais

Categorias Tecnológicas	Exemplos
1. Produtos Primários	Frutas frescas, carne, arroz, cacau, chás, madeira, carvão, petróleo cru, gás
Produtos Intensivos em Recursos Naturais	
2. Produtos de base agro-florestal	Frutas e carnes preparadas, bebidas, produtos de madeira, óleos vegetais
3. Produtos baseados em outros recursos	Minérios concentrados, produtos de petróleo e borracha, cimentos, vidros, pedras trabalhadas
Manufaturas de Baixa Tecnologia	
4. Têxteis, vestuários e calçados	Tecidos, vestuário, toucas, calçados, produtos de couro, materiais de viagem
5. Outros itens de baixa tecnologia	Cerâmicas, partes/estruturas de metal simples, móveis, joias, brinquedos, produtos plásticos
Manufaturas de Média Tecnologia	
6. Produtos automotivos	Partes e veículos de passageiros, veículos comerciais, motocicletas
7. Indústrias de processo	Fibras sintéticas, tintas/cosméticos, fertilizantes, plásticos, ferro, tubos
8. Indústrias de engenharia	Máquinas, Motores, maquinaria industrial, bombas (ar, gasolina etc.), engrenagens de câmbio, barcos, relógios
Manufaturas de Alta Tecnologia	
9. Produtos eletrônicos e elétricos	Equipamentos de telecomunicações, processamento e escritório, televisores, transistores, turbinas, geradores de energia
10. Outros itens de alta tecnologia	Produtos farmacêuticos, aeronaves, instrumentos de medida e ópticos, câmeras

Fonte: Lall (2000, p. 341).

Há duas décadas, Coutinho (1997) apresentou uma crítica ao fato de que o processo de ajustamento da economia a partir da implementação do Plano Real (com apreciação cambial e desindustrialização impulsionada pelo aumento das importações) teria conduzido o país a um processo de especialização regressiva na estrutura produtiva, a qual, por consequência, acabou por afetar os resultados comerciais. Mesmo antes do *boom* das *commodities,* Gonçalves (2000) já indicava os sinais que viriam a ser reforçados e amplificados, anos depois, na pauta comercial brasileira: um processo de reprimarização provocado pela tendência de queda da participação de produtos manufaturados nas exportações do Brasil. O pontuava, contudo, que ainda seria possível uma reversão daquele fenômeno, de modo que no longo prazo o país poderia voltar a ter um desempenho relativamente mais favorável para os produtos manufaturados e semimanufaturados. Infelizmente, não foi isso o que ocorreu.

Assim, para analisar a prevalência dos resultados que reforçam a reprimarização das exportações brasileiras a partir dos anos 2000, analisam-se as estatísticas comerciais do Brasil a partir da metodologia de classificação dos produtos em categorias tecnológicas (LALL, 2000) mencionada anteriormente. A Tabela 2 apresenta os fluxos de exportação, importação e os saldos comerciais do Brasil para alguns anos selecionados nas duas primeiras décadas do século XXI.

As estatísticas apresentadas na Tabela 2 reforçam os argumentos já apontados anteriormente a respeito do reforço de um padrão de comércio brasileiro que passa a estar, cada vez mais, dependente das exportações de produtos primários e intensivos em recursos naturais. Entre 2000 e 2020, os fluxos de

exportação destes produtos cresceram de forma sustentada, os quais respondiam por 43,6% das exportações totais em 2000 e chegaram a 2020 como responsáveis por 76,2% de tudo o que o Brasil exportou neste ano. Já pelo lado das importações, constata-se que os fluxos se inverteram no que tange ao grau de intensidade tecnológica dos produtos. Em 2000, os itens de média e alta tecnologia foram responsáveis por 59,6% das importações, enquanto em 2020 chegaram a responder por 66,1%. Ou seja, o país já possuía, no início dos anos 2000, uma alta dependência de produtos com maior conteúdo tecnológico, ampliando ainda mais suas compras desses produtos advindos do exterior. Isso reforça o argumento acerca da fragilização da indústria local nas últimas décadas, pois os resultados de comércio internacional são um claro reflexo dos resultados da dinâmica produtiva interna de um país.

Tabela 2 – Fluxos comerciais do Brasil, conforme as categorias tecnológicas

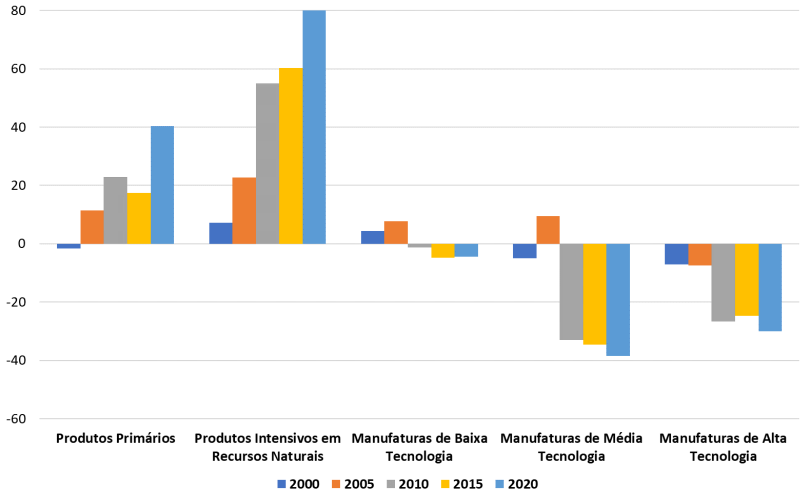
Ano	2000		2005		2010		2015		2020	
Exportações										
Categorias Tecnológicas	**US$**	**%**	**US$**	**%**	**US$**	**%**	**US$**	**%**	**US$**	**%**
Produtos primários	10,1	18,3	27,1	22,8	57,4	28,7	46,7	25,0	61,2	29,2
Produtos intensivos em recursos naturais	13,9	25,3	31,3	26,4	72,9	36,4	78,0	41,8	98,3	47,0
Manufaturas de baixa tecnologia	9,1	16,6	14,4	12,2	18,0	9,0	15,6	8,4	13,1	6,3
Manufaturas de média tecnologia	15,0	27,2	36,1	30,4	41,0	20,5	36,7	19,7	29,9	14,3
Manufaturas de alta tecnologia	6,9	12,6	9,7	8,2	11,0	5,5	9,7	5,2	6,7	3,2
Total	**55,0**	100	**118,6**	100	**200,4**	100	**186,8**	100	**209,2**	100
Importações										
Produtos primários	11,7	20,6	15,6	20,9	34,5	18,8	29,3	16,9	20,9	13,2
Produtos intensivos em recursos naturais	6,7	11,7	8,6	11,6	17,9	9,7	17,7	10,2	15,3	9,6
Manufaturas de baixa tecnologia	4,7	8,2	6,7	9,0	19,3	10,5	20,4	11,8	17,6	11,1
Manufaturas de média tecnologia	19,9	35,0	26,5	35,5	73,9	40,3	71,3	41,2	68,4	43,0
Manufaturas de alta tecnologia	14,0	24,6	17,2	23,0	37,8	20,6	34,5	19,9	36,7	23,1
Total	**57,0**	100	**74,7**	100	**183,3**	100	**173,1**	100	**158,8**	100
Saldo										
Produtos primários	-1,68		11,50		22,97		17,43		40,27	
Produtos intensivos em recursos naturais	7,25		22,70		55,07		60,31		83,05	
Manufaturas de baixa tecnologia	4,46		7,71		-1,30		-4,74		-4,41	
Manufaturas de média tecnologia	-4,96		9,52		-32,92		-34,54		-38,46	
Manufaturas de alta tecnologia	-7,05		-7,51		-26,72		-24,77		-30,06	
Total	**-1,98**		**43,91**		**17,10**		**13,68**		**50,39**	

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Comexstat – SECEX.

A análise das informações apresentadas para os anos selecionados permite observar que o Brasil ainda conseguiu manter uma participação moderada nas exportações de produtos oriundos de segmentos produtivos classificados como de média tecnologia entre 2000 e 2010, mas que se reduziram fortemente entre 2010 e 2020. Esse resultado só amplifica as preocupações acerca do definhamento da indústria nacional, pois vários segmentos que compõem esta categoria de média tecnologia (na qual se incluem segmentos automotivos, químico, plásticos e máquinas mecânicas) sempre foram, historicamente, parte fundamental da estrutura produtiva do país.

O Gráfico 5 apresenta os resultados dos saldos comerciais para os mesmos anos destacados na Tabela 2. Tem-se, novamente, um retrato dos movimentos supracitados acerca da ampliação das vendas de produtos primários e intensivos em recursos naturais que puxaram e sustentaram a ocorrência dos saldos comerciais positivos do Brasil ao longo destas duas primeiras décadas do século XXI. Por outro lado, reforça-se o argumento acerca da ampliação da dependência brasileira de importações de produtos que incorporam maior conteúdo tecnológico (manufaturas de média e alta tecnologia), pressionando, assim, a balança comercial do Brasil.

Gráfico 5 – Saldos comerciais do Brasil, conforme as categorias tecnológicas



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Comexstat – SECEX.

Os efeitos positivos no resultado global do saldo comercial do Brasil desde o início dos anos 2000 tem, em um país específico, o seu principal responsável: a China. Esse fato merece destaque porque os EUA foram, historicamente, o principal comprador de produtos enviados pelo Brasil ao exterior. Essa situação foi alterada em 2009, quando a China passou a ser o principal comprador dos produtos exportados pelo Brasil, resultado do aumento substancial da demanda do país asiático pelas *commodities* agrominerais brasileiras. Em 2000, as exportações conjuntas do Brasil para EUA e China respondiam por 25,9% do total exportado pelo Brasil. Em 2020 esse

percentual passou a ser de 42,7%[3]. Contudo, essa expansão ocorreu, de forma mais intensa, pelo lado das vendas brasileiras para a China, as quais, entre 2000 e 2020, cresceram à taxa de 23% a.a. Já as exportações para os EUA aumentaram, no mesmo período, à taxa de 2,5% a.a., o que mostra uma reversão histórica de tendência.

No que se refere ao perfil tecnológico das exportações brasileiras destinadas a estes dois países, verifica-se uma diferença fundamental no padrão comercial que o Brasil passou a estabelecer com a China. Este país não somente passou a ocupar a posição de maior destino comercial dos produtos vendidos pelo Brasil, mas também se diferenciou do padrão que vigorava, junto aos EUA, antes dos anos 2000.

[3] Importante registrar que o ano de 2020 acaba por ser um ano peculiar para o uso e análise de estatísticas de comércio internacional devido à ocorrência da pandemia do covid-19 que afetou toda a dinâmica econômica mundial. Ainda assim, os resultados indicam a manutenção das tendências que já vinham se consolidando ao longo da primeira e da segunda década do século XXI.

Tabela 3 – Exportações brasileiras para a China e EUA, conforme as categorias tecnológicas

Categorias tecnológicas	2000				2020			
	China		EUA		China		EUA	
	US$ (mi)	%	US$ (mi)	%	US$ (mi)	%	US$ (mi)	%
Produtos primários	476,2	43,9	1.362,8	10,4	17.335,1	25,6	4.235,4	19,7
Produtos intensivos em recursos naturais	418,6	38,6	2.169,9	16,5	47.529,5	70,1	6.263,9	29,2
Manufaturas de baixa tecnologia	7,7	0,7	2.790,3	21,2	164,3	0,2	2.103,5	9,8
Manufaturas de média tecnologia	125,7	11,6	3.837,2	29,2	2.608,6	3,8	6.017,7	28,0
Manufaturas de alta tecnologia	56,7	5,2	3.000,1	22,8	150,6	0,2	2.850,5	13,3
Total	**1.084,9**	100	**13.160,3**	100	**67.788,1**	100	**21.471,0**	100

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Comexstat – SECEX.

Se de um lado a China passou a ser a grande compradora de produtos primários e intensivos em recursos naturais do Brasil, chegando a responder, sozinha, por 53,5% de todas as vendas brasileiras destes produtos no ano de 2020, os EUA sempre foram um dos principais compradores de produtos com maior intensidade tecnológica produzidos no Brasil. Em 2020, os Estados Unidos ainda mantiveram o mesmo patamar relativo como destino das exportações brasileiras de produtos de média tecnologia (29,2% em 2000 e 28% em 2020), mas reduziram a participação relativa de produtos de alta tecnologia (de 22,8% em 2000 para 13,3% em 2020) nas importações do Brasil.

Esses são somente alguns dos sinais que retratam a enfática mudança estrutural ocorrida no formato da inserção internacional da economia brasileira nas duas primeiras décadas do século XXI. O Brasil passou a ficar cada vez mais dependente da demanda internacional de alguns poucos produtos que são, sobretudo, pouco intensivos em tecnologia. Ademais, aprofundou a sua dependência, pelo lado das importações, de produtos que incorporam mais tecnologia e maior valor agregado – contribuindo para gerar sérias implicações sobre a dinâmica e a composição da estrutura da economia doméstica.

Muitos dos elementos que caracterizam o perfil comercial do Brasil desde 2000 reforçam a constatação de que o seu padrão comercial tem consolidado uma espécie de competitividade focada em segmentos relacionados a atividades agrominerais primárias, ao estilo da ideia de competitividade espúria discutida por Fajnzylber (1988) há mais de três décadas. Ou seja, este é o tipo de cenário que passa a ocorrer quando a dinâmica produtiva e, por consequência, os resultados comerciais de um país passam

a estar muito centrados em atividades que remuneram mal os seus trabalhadores e que contribuem para a concentração de renda em poucos setores da sociedade – como é o caso daqueles associados aos segmentos agrominerais que ampliaram a sua produção via automatização.

Além disso, quando segmentos da estrutura produtiva ainda conseguem se inserir no comércio internacional, mas permanecem muito sensíveis às variações na taxa de câmbio, tem-se um tipo de competitividade que até pode contribuir, em momentos de aceleração da economia internacional, para o registro de saldos comerciais mais elevados. Contudo, esse contexto não contribui para o desenvolvimento industrial ou socioeconômico perene, pois não estimula o fortalecimento do desenvolvimento científico e tecnológico, ou mesmo a coesão social dentro do país.

Quando se observa o padrão comercial brasileiro nos 20 primeiros anos do século XXI, constata-se que as exportações de produtos classificados em categorias que incorporam maiores intensidades tecnológicas têm sido cada vez menores, o que revela muitos indícios sobre o perfil regressivo da estrutura produtiva interna pelo lado das atividades manufatureiras. Ao mesmo tempo, verifica-se o aumento sustentado das importações de produtos de média e alta tecnologia, destacando uma dependência tecnológica histórica do país. Nesse sentido, salta à vista o fato de que as políticas industriais e de fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico ainda não foram capazes, sozinhas, de reverter tal cenário. Isso porque essas medidas, ainda que importantes, não conseguiram transformar o *modus operandi* de inserção internacional do país em favor de

uma transformação da estrutura produtiva interna centrada no conhecimento científico e tecnológico aplicado ao processo produtivo. Os resultados observados contribuíram para o reforçar o processo de reprimarização das exportações brasileiras, o qual já vinha se mostrando como uma tendência mesmo antes dos anos 2000.

4. Dinâmica inovativa no período recente

O relativamente baixo dinamismo industrial brasileiro, evidente na análise do desempenho das atividades industriais e na reprimarização do padrão comercial, fica patente, também, na análise do comportamento inovativo do setor. A despeito da ênfase da política de CTI, e mesmo das políticas industriais, na promoção da inovação tecnológica e no fortalecimento do fomento à estas atividades – principalmente durante os governos petistas –, o desempenho da indústria brasileira, também neste quesito, é delicado.

Para caracterizar melhor o comportamento inovativo da indústria no Brasil, analisar-se-ão dados selecionados da Pesquisa de Inovação (PINTEC), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em especial, alguns indicadores que caracterizam o esforço em inovar no setor produtivo (conjunto de indústrias extrativas e de transformação) ao longo das duas últimas décadas.

O primeiro dado a se destacar é a taxa de inovação – proporção de empresas que introduziram alguma inovação (de produto e ou processo) no período em questão. Como expresso na Tabela 4, ainda que com alguma oscilação ao longo das duas últimas décadas, cerca de um terço das indústrias no Brasil tem

realizado algum tipo de inovação. Mas ainda que este indicador apresente um certo grau de estabilidade, outro – diretamente relacionado, e mais significativo quanto ao esforço relativo para inovar – não apresenta a mesma tendência: o investimento em atividades inovativas como proporção da Receita Líquida de Vendas (RLV). De acordo com os dados da PINTEC, o dispêndio total com atividades inovativas tem se reduzido a cada edição da pesquisa, passando de 3,8% da RLV do setor industrial entre 1998-2000 para 1,7% entre 2015-2017.

Ainda mais relevante é o fato de que esta trajetória de queda se inicia em um período em que a oferta de recursos públicos voltados ao fomento da inovação era crescente. O dispêndio com aquisição de máquinas e equipamentos seguiu a tendência de queda, enquanto aquele em atividades internas de P&D, já relativamente baixo, manteve-se constante. O total de pessoas ocupadas em atividades de P&D, como proporção do emprego industrial, seguiu tendência simular ao esforço em P&D, oscilando entre 0,8% e 1% do emprego industrial nos últimos 20 anos.

Tabela 4 – Esforço em inovar - indicadores selecionados da indústria no Brasil

Indicador	1998-2000	2001-2003	2004-2005	2006-2008	2009-2011	2012-2014	2015-2017
Taxa de inovação	32%	33%	33%	38%	36%	36%	34%
Dispêndio com atividades inovativas (% RLV)							
Total	3,8%	2,5%	2,8%	2,5%	2,4%	2,1%	1,7%
- Atividades internas de P&D	0,6%	0,5%	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%	0,6%
- Aquisição de máquinas e equipamentos	2,0%	1,2%	1,3%	1,3%	1,1%	0,9%	0,5%
Pessoas ocupadas nas atividades internas de P&D							
Pessoas ocupadas em atividades industriais – mil pessoas (em 31/12)	4.960	5.355	6.068	6.997	7.785	7.991	6.908
Pessoas ocupadas em P&D (%emprego industrial)	0,8%	0,7%	0,8%	0,7%	0,9%	1,0%	0,9%

Fonte: elaboração própria com base em dados da PINTEC (IBGE).

Este baixo esforço relativo em inovar acaba se refletindo nos indicadores de resultado do processo inovativo, a começar pelo grau de novidade dos produtos e processos desenvolvidos pelas empresas inovadoras. Como mostra a Tabela 5, entre 2015 e 2017, apenas cerca de 1% dos produtos e processos são novos para o mercado mundial. Por outro lado, 42% dos produtos e 77% dos processos inovadores foram estritamente aprimoramento de produtos e processos já existentes ou produtos e processos novos apenas para a empresa. Em suma: a maior parte das inovações no Brasil trata-se, na verdade, de modernização tecnológica.

Tabela 5 – Grau de novidade dos produtos e processos desenvolvidos pelas indústrias inovadoras (2015-2017)

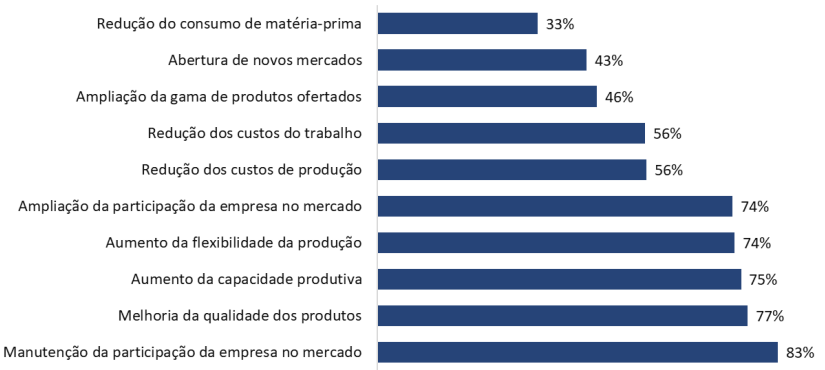
Grau de novidade	Produtos	Processos
Aprimoramento de um já existente	22%	50%
Novo para a empresa	20%	27%
Novo para o mercado nacional	5%	4%
Novo para o mercado mundial	1%	0%

Fonte: elaboração própria com base em dados da PINTEC (IBGE).

O baixo grau de novidade dos produtos e processos desenvolvidos pelas indústrias inovadoras no Brasil está em consonância com a apreciação do grau de importância do impacto causado pelas inovações. De acordo com a indústrias que implementaram algum tipo de inovação entre 2015 e 2017, os impactos considerados mais significativos pela maior parte das empresas foram: (1) a manutenção da participação da empresa no mercado (visto como sendo de média ou alta importância por 83% das indústrias que inovaram no período); (2) a melhoria da

qualidade dos produtos (77%); e (3) aumento da capacidade produtiva (75%). O impacto das inovações para a abertura de novos mercados, em contrapartida, foi considerado de alta ou média importância por 43% das inovadoras.

Gráfico 6 – Grau de importância do impacto causado pelas inovações



Fonte: elaboração própria com base em dados da PINTEC (IBGE).

Por fim, vale analisarmos os principais obstáculos à inovação de acordo com as indústrias que não implementaram inovações e sem projetos. Os dados da PINTEC mostram que, embora tenda a predominar a leitura de que as principais razões para tal são os riscos econômicos excessivos, custos ou escassez de fontes apropriadas de financiamento – questões alvo das políticas de fomento à inovação nas últimas décadas – nenhuma destas razões é a principal causa apontada pelas indústrias que não têm a inovação como parte de sua estratégia de negócios (Tabela 6).

Tabela 6 – Proporção de indústrias que não implementaram inovações e sem projetos, com indicação das principais razões para tal (2015-2017)

Inovações prévias	**16%**
Condições de mercado	**62%**
Outros fatores impeditivos	**22%**
Riscos econômicos excessivos	18%
Elevados custos da inovação	18%
Escassez de fontes apropriadas de financiamento	15%
Rigidez organizacional	9%
Falta de pessoal qualificado	12%
Falta de informação sobre tecnologia	9%
Falta de informação sobre mercados	9%
Escassas possibilidades de cooperação com outras empresas/instituições	10%
Dificuldade para se adequar a padrões, normas e regulamentações	11%
Fraca resposta dos consumidores quanto a novos produtos	9%
Escassez de serviços técnicos externos adequados	9%
Centralização da atividade inovativa em outra empresa do grupo	0%

Fonte: elaboração própria com base em dados da PINTEC (IBGE).

Para as indústrias que não inovaram entre 2015 e 2017, a principal razão foram as condições de mercado. Ainda que a pesquisa não apresente um conceito detalhado sobre o termo, podemos considerar, por exclusão, que a rubrica não inclui os itens detalhados na categoria outros fatores impeditivos (riscos econômicos excessivos; elevados custos da inovação etc.). Em sendo assim, pode-se inferir que, na percepção das empresas respondentes, *condições de mercado* envolvem questões relacionadas às especificidades do mercado nacional (como perfil

do mercado consumidor), internacional (como padrão de inserção no comércio exterior) e outras variáveis macroeconômicas (como taxa de juros).

Considerando o exposto nas seções anteriores, os indicadores de inovação aqui apresentados reforçam a tendência do setor industrial brasileiro em se concentrar em atividades de menor intensidade tecnológica. Particularmente ilustrativo deste comportamento é o baixo investimento em atividades internas de P&D e a incipiente participação das pessoas ocupadas em P&D frente ao emprego industrial – dois insumos importantes para o desenvolvimento tecnológico e a geração de inovações tecnológicas. Não por acaso o grau de novidade dos produtos e processos inovadores é significativamente baixo – menos de 1% destes é novo para o mercado mundial e apenas cerca de 5% novo para o mercado nacional. Este resultado está em consonância com a percepção de importância das indústrias inovadoras quanto aos principais impactos das inovações: para a grande maioria, as inovações têm efeito determinante na manutenção da participação da empresa no mercado, na melhoria da qualidade dos produtos e no aumento da capacidade produtiva. Por outro lado, é muito menos expressiva a parcela das inovadoras que consideraram a inovação de alta ou média importância para a abertura de novos mercados.

Esta tendência do setor industrial brasileiro em se concentrar em atividades de menor intensidade tecnológica, somada à reprimarização da economia – com a competitividade das exportações centrada fundamentalmente em *commodities* agrominerais –, aparentemente pouco sensível aos esforços realizados em termos de política industrial e de inovação, ressalta

o padrão precário sobre o qual se assenta a competitividade brasileira.

5. Considerações finais

Ainda que bastante gerais, os elementos apresentados neste capítulo permitem reafirmar o baixo dinamismo do setor industrial nacional e o padrão precário e dependente de inserção externa da economia brasileira, que se reforçam a partir dos anos 2000. Trata-se de um cenário marcado pelo aumento da competitividade das exportações agregadas decorrente do aumento da importância relativa de atividades primárias, e não do crescimento relativo das atividades industriais. Este fato ressalta uma intensificação no processo de reprimarização do padrão de comércio exterior brasileiro e a deterioração do dinamismo da indústria nacional a partir dos anos 2000, que exporta cada vez mais produtos de baixa intensidade tecnológica e importa cada vez mais produtos com maior grau de industrialização e intensidade tecnológica.

A reafirmação de um padrão de comércio exterior cada vez mais dependente da venda de produtos básicos é problemática por se tratar de segmentos da estrutura produtiva extremamente sensíveis às variações na taxa de câmbio, que contribuem com a geração de saldos comerciais em cenários de aceleração da economia internacional, mas não promovem um desenvolvimento socioeconômico perene uma vez que prescindem de desenvolvimento tecnocientífico. Ademais, são atividades que, por padrão, remuneram mal os seus trabalhadores, contribuindo para a concentração de renda em poucos setores da sociedade.

Não por acaso, esta tendência se reflete também no baixo dinamismo tecnológico do setor industrial brasileiro, evidente no reduzido esforço inovativo (expresso no baixo investimento em atividades internas de P&D e na alocação de recursos humanos para estas atividades, para citar apenas dois exemplos) – que, consequentemente, é visualizado no baixo grau de novidade dos produtos e processos desenvolvidos pelas indústrias inovadoras, que são, fundamentalmente, aprimoramento de produtos e serviços já existentes. Não é à toa que as indústrias inovadoras atribuem importância à inovação fundamentalmente para a manutenção da participação da empresa no mercado e melhoria da qualidade dos produtos, e, em menor medida, para abertura de novos mercados – o que reforça as constatações supracitadas acerca do padrão comercial brasileiro observado a partir das categorias de produtos por intensidade tecnológica.

Este cenário se mostra ainda mais preocupante uma vez que se avigora paralelamente à retomada das políticas de desenvolvimento competitivo – destacadamente as de cunho industrial e tecnológico, entendidas aqui com um perfil "neodesenvolvimentista" neste início de século XXI. Não se buscou, neste capítulo, apreciar os resultados mais concretos destas políticas, esforço já realizado por outros trabalhos. Outrossim, é evidente o fato de que estas políticas não lograram, *per se*, reverter esta tendência. Isso não significa desconsiderar a importância da adoção de políticas públicas ativas nestas áreas – buscando superar problemas de diagnóstico e implementação a partir do aprendizado gerado com as experiências anteriores – no intento de reverter esta tendência e reposicionar o Brasil frente aos desafios competitivos impostos no contexto de uma economia

articulada globalmente por meio de cadeias produtivas integradas. Mas de enfatizar a importância de se reconhecer que, em uma economia neoliberal globalizada, há outros fatores determinantes para o comportamento dos agentes, alguns deles muito pouco sensíveis aos empenhos materializados na implementação de algumas políticas públicas.

Referências

ALMEIDA, J. G. *A política de desenvolvimento produtivo*. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial – IEDI. 2008. Disponível em <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/17700/1/FCFol213965_A%20Pol%c3%adtica%20de%20Desenvolvimento%20Produtivo_compl_P.pdf.> Acesso em: 10 ago. 2021.

ALMEIDA, M. Política industrial e crescimento. *Radar*, n. 17, 2011.

BAGATTOLLI, C. *Política científica e tecnológica no Brasil*: mitos e modelos num país periférico. Tese (Doutorado) Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2013.

BAGATTOLLI, C.; DIAS, R. B.; SERAFIM, M. Política científica e tecnológica brasileira: uma breve revisão histórica. In. QUELUZ, G.; BRANDÃO, T. (Orgs.). *Pensamentos e identidades em ciência, tecnologia e sociedade no mundo Ibero-Americano*. Curitiba: EDUTFPR, 2018.

BALBACHEVSKY, E. *Processos Decisórios em Política Científica, Tecnológica e de Inovação no Brasil: Análise Crítica*. São Paulo. 2010. Disponível em:

<http://www.cgee.org.br/noticias/viewBoletim.php?in_news=767&boletim=27>. Acesso em 15 jun. 2010.

BATISTA, F. F. *A Avaliação da gestão pública no contexto da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão, n. 644)

CANO, W.; SILVA, A. L. G. *Política industrial do governo Lula*. Campinas: IE/UNICAMP (Texto para discussão, n. 181)

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. P. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra,1985.

COUTINHO, L. A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. In: VELLOSO, J. P. R. (Org.). *Brasil: desafios de um país em transformação*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1997.

ERBER, F. S. Perspectivas da América Latina em Ciência e Tecnologia. In: DOMINGUES, J. M.; MANEIRO, M. *América Latina hoje:* conceitos e interpretações. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

FAJNZYLBER, F. Competitividade internacional: evolución y lecciones. *Revista de La Cepal*, n. 36, p. 7-24, 1988.

GONÇALVES, R. *O Brasil e o Comércio Internacional:* transformações perspectivas. São Paulo: Editora Contexto, 2000.

GONDIN, P. R. *O processo interativo no setor de tecnologia da informação e comunicação (TIC) em busca da inovação: uma comparação entre os polos de Coimbra e de Curitiba*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná. 2017.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de Inovação*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/ciencia-tecnologia-e-inovacao/9141-pesquisa-de-inovacao.html?edicao=17110&t=o-que-e>. Acesso em: 09 ago. 2021.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. PIB avança 1,0% em 2017 e fecha ano em R$ 6,6 trilhões. Agência IBGE notícias. 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/20166-pib-avanca-1-0-em-2017-e-fecha-ano-em-r-6-6-trilhoes>. Acesso em: 10 ago. 2021.

JORNAL DA USP. Pesquisadores alertam para risco de desmonte da ciência no Brasil**.** 2019. Disponível em: <https://jornal.usp.br/universidade/politicas-cientificas/pesquisadores-alertam-para-risco-de-desmonte-da-ciencia-no-brasil/>. Acesso em: 08 ago. 2021.

KALECKI, M. *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. São Paulo: Hucitec, 1980.

KALLERUD, E. Goal conflicts and goal alignment in science, technology and innovation policy discourse. In: *EASST 2010 Conference: Practing Science and Technology, Performing the Social.* University of Trento, Italy, 2010.

LALL, S. The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-98. *Oxford Development Studies*, v. 28, n. 3, p. 337-369, 2000.

MCTI. Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2012 – 2015 - Balanço das Atividades Estruturantes – 2011. 2012. Disponível em: https://livroaberto.ibict.br/218981.pdf. Acesso em: 10 ago. 2021.

MCTI. *Indicadores Nacionais de Ciência, Tecnologia Inovação. Ministério da Ciência*, Tecnologia e Inovações. Disponível em: < https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/indicadores_cti.html >. Acesso em 09 ago. 21.

OLIVEIRA, M. B. de. O inovacionismo em questão. *Scientiae Studia*, v. 9, n. 3, p. 669-675, 2011.

PAC. PAC – 6º balanço 2015-2018. 2018. Disponível em <http://pac.gov.br/pub/up/relatorio/11fbe9b2f7cbecb3ec5c1f9f67b5f3be.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.

PELAEZ, V. M.; INVERNIZZI, N.; FUCK, M. P.; BAGATOLLI, C.; OLIVEIRA, M. R. de. A volatilidade da agenda de políticas de Ciência e Tecnologia no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 5, p. 788-809, 2017.

PORTELLA FILHO, P. O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. *Lua Nova*, v. 94, n. 34, p. 101-132, 1994.

SANTOS, L. M. *Relação universidade empresa no Brasil: o papel dos institutos SENAI de inovação como indutor da aproximação*. 2016. 251f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná. 2016.

SERRA, J. Ciclo e mudanças estruturais na economia brasileira do após-guerra. *Revista de Economia Política*, v. 2/2, n. 6, p. 5-45, 1982.

VIOTTI, E. B. Brasil: de política de C&T para política de inovação? Evolução e desafios das políticas brasileiras de ciência, tecnologia e inovação. In: CGEE, *Avaliação de políticas de ciência, tecnologia e inovação: Diálogo entre experiências*

internacionais e brasileiras (Seminário Internacional). Brasília: CGEE, 2008, p. 137-173.

5 Mercado de capitais no Brasil: evolução histórica e panorama atual

Adalto Acir Althaus Junior, Dayane Rocha de Pauli, José Guilherme Silva Vieira e Rodrigo Leite Kremer

1. Introdução

Um dos fatores necessários para o desenvolvimento econômico de uma nação é contar com um sistema financeiro organizado, com normas efetivas e que possibilite à população acesso a seus serviços. Nesse sentido, o objetivo desse capítulo é apresentar, em linhas gerais, a evolução do sistema financeiro brasileiro com ênfase no mercado de capitais. Para tanto, a próxima seção apresenta as definições referentes ao Sistema Financeiro Nacional com as diferenciações entre mercado de crédito, de títulos e de capitais. Aborda, ainda, como se dá sua contribuição ao desenvolvimento econômico, resgatando o processo histórico a partir da evolução normativa, de regulação e institucional desde a década de 1960 até a atualidade.

Entendidas as suas origens, as seções seguintes apresentam como o mercado funciona, tanto do ponto de vista das empresas quanto dos investidores. Na abordagem sobre as empresas investidas, a seção 3 está dividida em dois tópicos. O primeiro apresenta as principais formas de financiamento, a importância de utilização de recursos financeiros e a discussão na literatura acerca do nível ótimo de financiamento e da estrutura de capital. As vantagens e desvantagens de abrir o capital também

são elencadas, assim como as possibilidades de emissões de títulos. O segundo apresenta a evolução de IPO´s no Brasil, ou seja, empresas que abriram seu capital para comercialização dos ativos representativos de sua composição acionária no mercado de capitais.

A seção 4 descreve quem são os investidores desse mercado no Brasil, sua representatividade e evolução. Percebe-se um aumento acelerado na participação de investidores pessoas físicas, cujos fatores serão analisados nesse tópico.

Por fim, tendo o capítulo apresentado "de onde vem" e "como está" o mercado de capitais, são delineadas as considerações finais, buscando instigar o leitor para as possibilidades de "para onde irá".

2. Evolução do Sistema Financeiro Nacional

A fim de se embasar a apresentação do histórico do SFN, cabe definir alguns termos que, não raro, são utilizados de forma equivocada no debate sobre o tema. Mercado financeiro se distingue dos mercados de crédito e de capitais em razão do canal de transferência dos recursos utilizados. Costuma-se dizer que relações financeiras são estabelecidas sempre que um agente econômico é capaz de transferir o comando sobre seus recursos para outro(s) agente(s). Nessa relação há o reconhecimento de uma obrigação (e de seu serviço) por parte do beneficiário (tomador dos recursos).

A forma mais simples de relação financeira conhecida na história econômica é o crédito. Uma relação de crédito se estabelece quando um agente empresta recursos a outro, por um

prazo determinado, e é remunerado através do pagamento de juros.

A transferência dos recursos pode ser feita diretamente entre os agentes econômicos ou por meio dos intermediários financeiros. No entanto, a ausência de intermediação financeira traz dificuldades expressivas para emprestadores e tomadores. Questões referentes à coincidência de montantes e aos prazos entre as partes envolvidas claramente emergem da transferência direta de recursos entre os agentes sem a interferência dos intermediários financeiros.

Ao longo da história econômica, diversas inovações institucionais propiciaram o surgimento e desenvolvimento dos sistemas de crédito e de contratos, ampliando as transações mercantis da esfera das mercadorias às obrigações. Pode-se afirmar, dessa forma, que sistemas financeiros são constituídos por instituições e mercados voltados à viabilidade de transações com promessas de pagamentos a serem realizados no futuro por agentes que se tornam devedores dos agentes credores.

Com o desenrolar do processo histórico, o desenvolvimento dos sistemas financeiros permitiu a negociação dos títulos de propriedade, cujo exemplo mais evidente é o de ações de uma empresa. Esse é o embrião, do ponto de vista histórico, do mercado de capitais.

O excedente de renda dos agentes superavitários sobre seus gastos correntes corresponde à sua poupança financeira que no caso dos mercados financeiros minimamente organizados corresponderá a sua demanda por ativos financeiros. Tais ativos financeiros, que correspondem a oferta de poupança dos agentes superavitários, têm como contrapartida o direito sobre parcela da

renda futura de outros agentes, no caso os deficitários, que demandam poupança financeira e que, portanto, darão aceite na emissão de obrigações contra si.

Pode-se afirmar que, nessa etapa, os mercados financeiros englobam todas as transações que são feitas com obrigações emitidas por agentes deficitários ou pela intervenção de intermediários financeiros que busquem canalizar recursos para os mesmos. A esse respeito, Carvalho *et al*. (2007, p. 215) se manifestam nos seguintes termos: "Se distinguirmos os mercados pela natureza da transação financeira e do contrato resultante, encontraremos os mercados de crédito, por um lado, e os mercados de títulos por outro."

No mercado de crédito, as transações são realizadas de modo individualizado, identificando-se as partes integrantes do empréstimo (credor e devedor). Da operação resultam obrigações que nos seus primórdios eram intransferíveis e inegociáveis. Com as inovações surgidas nas últimas décadas, as operações de securitização alteraram esse quadro. Já no mercado de títulos, a existência de mercados secundários possibilita a negociação desses ativos propiciando maior liquidez aos seus detentores. Tanto os mercados de crédito quanto os de títulos englobam operações com maturidades de curto e longo prazos. Nestes, além da diferenciação de prazos, também se negociam obrigações que correspondem a compromissos de natureza econômica e jurídicas distintas.

Para efeitos analíticos convém segmentar o mercado de títulos em propriedade (como, por exemplo, ações de empresa de capital aberto) e de dívida (como, por exemplo, bônus, letras de câmbio, notas promissórias, debêntures e outros). Desse modo,

conforme apontado por Carvalho *et al.* (2007, p. 2016): "Os papéis de maturidade mais longa, sujeitos a variações de valor de mercado em relação a seu valor de face, são transacionados no mercado de capitais, que, por sua vez, se desdobra nos mercados de dívidas e de ações".

A importância da atuação dos intermediários financeiros advém da maior possibilidade de obtenção do potencial máximo de crescimento de uma economia via diminuição dos custos de transação e de assimetria de informações envolvendo a oferta e a demanda por recursos financeiros. Também deve-se destacar a redução dos riscos assumidos pelos agentes envolvidos em razão do aumento da liquidez dos títulos (propiciado pela existência de um mercado secundário) e da possibilidade de diversificação das operações que compõem o portfólio dos agentes econômicos.

Via de regra, o sistema financeiro nacional é definido pelo conjunto dos órgãos de regulação e de instituições que operam os instrumentos do sistema, cujo objetivo básico de transferir recursos dos agentes econômicos superavitários para os deficitários. Nesse sentido, contribui com o desenvolvimento econômico através da facilitação do processo poupança-investimento e do aumento da capacidade produtiva de uma economia devido à possibilidade de aumento do volume de poupança à sua alocação mais produtiva. Possibilita, portanto, uma maior remuneração aos agentes superavitários (ofertantes de poupança financeira) paralelamente a uma redução no custo dos recursos cedidos aos agentes deficitários (demandantes de poupança financeira).

Isto posto, cumpre destacar as contribuições de alguns autores à análise do papel do sistema financeiro no crescimento e no desenvolvimento econômico.

As contribuições pioneiras de Gurley e Shaw (1956, 1967) merecem atenção. Em síntese, pode-se afirmar que os autores sustentam que a inexistência de instituições financeiras e mercados especializados na negociação de títulos com diferentes maturidades pode gerar problemas no circuito poupança-investimento, isto é, fazer com que as economias operem em níveis de poupança-investimento inferiores ao potencial.

A conclusão a que chegam os autores é clara. A eficiência do sistema financeiro é condicionada ao desenvolvimento de instituições apropriadas que atendam a necessidade por diversificação dos poupadores ao mesmo tempo em que os investidores consigam acessar fontes de financiamento (em maturidade, volumes e taxas de juros) compatíveis com suas demandas. Portanto, os empecilhos ao desenvolvimento financeiro são um importante limitador ao desenvolvimento econômico.

Passou-se, assim, a considerar como fato estilizado na historiografia econômica das últimas décadas a relação entre desenvolvimento do sistema financeiro e nível de renda *per capita*. A esse respeito convém destacar o trabalho de Beck, Demirguç-Kunt e Levine (2007). Em linhas gerais, os autores sustentam que, nos países onde o crédito é mais disseminado (e o grau de desenvolvimento do sistema financeiro cumpre papel decisivo nesse contexto), a desigualdade e a proporção de pobres na população tendem a ser menores. Nesse sentido, Krueger (2006, n.p.) aponta que:

> *We have long known about the importance of the financial sector in supporting an efficient allocation of resources and economic growth. But it has perhaps not been so well recognized that as economies develop, the financial system becomes increasingly important either as a facilitator of economic growth (if it is performing its functions and developing with the rest of the economy) or as an inhibitor (if it remains underdeveloped).*

Feitas tais considerações, analisa-se, agora, o caso brasileiro. Embora atualmente o SFN seja bastante sofisticado e diferenciado em relação aos países de renda *per capita* similares, é importante compreender como tal processo histórico-institucional se deu.

O êxito na construção do sistema financeiro nacional, tanto do ponto de vista da inovação e do desenvolvimento tecnológico quanto do acesso aos instrumentos financeiros disponíveis nas economias desenvolvidas foi, em grande medida, resposta ao cenário de alta inflação das décadas de 1960 e 1970 e de hiperinflação dos anos 1980.

A evolução do sistema financeiro nacional na década de 1960 é explicada pelas mudanças legais e regulatórias implementadas naquele momento. A partir de 1964, as transformações objetivavam propiciar o financiamento não inflacionários dos déficits públicos, o estímulo ao desenvolvimento do mercado de capitais, a criação de fundos financeiros públicos (FGTS, PIS, PASEP etc.) e privados para

estímulo a determinados setores, e a tentativa de criação de um sistema bancário nos moldes do norte-americano.

As Leis nº 4.357/64 e 4.595/64 merecem menção mais detida. O crescente e descontrolado processo inflacionário verificado no início dos anos 1960 trazia sérios desequilíbrios às finanças públicas, uma vez que estimulava o não pagamento tempestivo dos impostos pela inexistência de correção monetária dos passivos tributários. Além disso, tal cenário limitava o incentivo à poupança pela inexistência de títulos que mantivessem o poder de compra da moeda nacional. Desse modo, a única opção ao alcance do Tesouro Nacional era recorrer ao financiamento inflacionário dos déficits públicos. Diante desse quadro, a viabilização de investimentos privados de longo prazo mostrava-se, na prática, inviável devido à ausência de fontes regulares de financiamento e à limitação legal das taxas de juros praticadas no mercado.

Frente ao quadro de virtual esgotamento das fontes de financiamento de médio e longo prazos da economia brasileira, a Lei nº 4.357/64 buscou criar a correção monetária e, consequentemente, um convívio "harmonioso" com a inflação. O norte era a viabilização do financiamento interno dos setores público e privado. O cenário de taxas de juros reais negativas deixou de existir, e a introdução das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN's), com implicações não desprezíveis na arrecadação de impostos e no desenvolvimento do setor de bens de capital, implicou em importante mudança estrutural no funcionamento da economia brasileira.

No mesmo ano, foi promulgada a Lei da Reforma Bancária, nº 4.595/64. Em seu artigo 3º, criou-se o Conselho

Monetário Nacional (CMN) como órgão normativo por excelência, não lhe cabendo funções executivas, apenas a fixação das diretrizes das políticas monetária, creditícia e cambial. Já o capítulo III da referida lei se ocupava da criação do Banco Central. Em linhas gerais, extinguiu a Superintendência da Moeda e Crédito (SUMOC) e atribuiu ao BC o papel de principal agente executivo das políticas estabelecidas pelo CMN, bem como o de órgão de fiscalização do sistema financeiro nacional.

A Lei nº 4.728/65 abarcava a disciplina do mercado de capitais e o estabelecimento de medidas para o seu desenvolvimento. Em sua seção II, trata do sistema de distribuição no mercado de capitais, e, na sua seção III, do acesso aos mercados financeiro e de capitais. Por fim, a seção IX aborda as sociedades e os fundos de investimento. Em suma, a Lei do Mercado de Capitais promoveu várias modificações no mercado acionário, incluindo a criação dos bancos de investimento, aos quais atribuiu-se, juntamente com as companhias de investimentos, o objetivo de desenvolver o segmento de fundos de investimento.

A esse respeito, convém destacar a criação de incentivos fiscais à aplicação no mercado acionário, sendo o principal deles os denominados Fundos 157, criados pelo Decreto Lei nº 157/67. O objetivo dessa medida era fomentar a aplicação no mercado acionário através dos fundos de investimento, permitindo aos contribuintes a utilização de parte do Imposto de Renda devido, quando da declaração anual, na aquisição de cotas de fundos de ações de companhias abertas administrados por instituições financeiras de escolha do contribuinte.

Já na década de 1970, por meio da Lei nº 6.385/76, foi criada a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) como autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda. A CVM é responsável por regulamentar, desenvolver, controlar e fiscalizar o mercado de valores mobiliários nacional. Em 1976, foi promulgada a Lei nº 6.404/76 – então nova Lei das Sociedades Anônimas – com objetivo modernizar as regras que as sociedades anônimas deviam seguir, até então regidas pelo Decreto-Lei 2.627/40. De acordo com Araújo, Pureza e Silva (2015, p. 8), a Lei nº 6.404/76

> marcou uma nova fase da contabilidade brasileira, pois institucionalizou as normas contábeis, provocando inovações na forma de elaborar demonstrações e no seu conteúdo e nos princípios. Essa lei aumentou o número de informações obrigatórias que as sociedades deveriam publicar e a regulamentação dos princípios geralmente aceitos, com isso buscava mais qualidade e confiabilidade e uma representação real das informações contábeis destinadas aos usuários da informação, tanto internos quanto externos.

Deve-se destacar também a Instrução nº 409 da CVM, por meio da qual se estabeleceram as normas gerais que regiam a constituição, a administração, o funcionamento e a divulgação de informações dos fundos de investimento e fundos de investimento em cotas de fundo de investimento definidos e classificados na referida Instrução. Durante mais de uma década, tratou-se da Instrução responsável pela regulação da crescente indústria de fundos de investimento no Brasil. Em 2014, a CVM editou duas

novas Instruções que modernizaram a regulação existente: as de nº 554 e n° 555.

A primeira alterou a Instrução nº 539 de 2013 no que toca a adequação dos produtos, serviços e operações ao perfil do cliente (*suitability*) como também modificou o conceito de investidor qualificado e introduziu o conceito de investidor profissional.

Por fim, a Instrução nº 555 revogou e substituiu a Instrução nº 409, possibilitando a comunicação e divulgação de informações aos cotistas dos fundos de investimento por meio eletrônico, desde que expressamente previsto no regulamento dos respectivos fundos. Além disso, flexibilizou os limites de aplicação em determinados ativos financeiros como aqueles custodiados no exterior, vedou o recebimento de remuneração pelo gestor que prejudicasse a independência do exercício da gestão do fundo, aprofundou as regras relativas à taxa de performance e, ainda, criou o fundo simples para o qual se dispensa a assinatura de termo de adesão e a verificação da adequação do investimento ao perfil do cliente.

Feitas essas breves considerações, apresenta-se na próxima seção a atual arquitetura do sistema financeiro nacional, considerado um dos poucos segmentos da economia brasileira que se encontra muito próximo do nível de desenvolvimento tecnológico e regulatório dos pares mundiais.

3. Ótica das empresas investidas

Essa seção apresenta a importância do mercado de capitais para as empresas que o utilizam como fonte de recursos. Para tanto, primeiramente serão discutidas as principais fontes de financiamento utilizadas pelas empresas no Brasil, para depois se analisar o panorama atual do mercado de capitais sob a ótica das empresas investidas.

3.1 Fontes de financiamento

Desde a concepção de uma ideia de negócio ao dia em que ela se converte em um empreendimento, a preocupação com o financiamento da atividade empresarial se faz presente na mente do empreendedor. O planejamento financeiro é uma parte muito importante do planejamento estratégico de uma empresa e pode definir o destino dela.

Uma empresa nasce, cresce e morre, assim como uma pessoa física. Uma empresa também se associa a outras, no decorrer do tempo, para enfrentar as adversidades ou explorar oportunidades. Isso porque os recursos próprios que financiam as atividades empresariais – o capital dos sócios fundadores e os lucros retidos – podem não ser suficientes para o seu crescimento.

Na grande maioria das vezes, o capital próprio é insuficiente até mesmo para executar um projeto inicial e, uma vez que tenha sido iniciado, é praticamente impossível empreender um negócio de tamanho médio ou grande sem a participação de parcela significativa de capitais de terceiros. Este pode ser proveniente tanto do mercado financeiro, de crédito ou de capitais, conforme definido anteriormente.

Há no mercado uma grande variedade de linhas de financiamentos apropriadas para cada fase e necessidade da atividade empresarial, sendo papel do empresário planejador e/ou gestor encontrar as formas mais apropriadas de se fazer uso delas. Não se toma a decisão de contratar empréstimos – de curto-prazo ou longo prazos –, de buscar um sócio ou de se lançar em um IPO (*initial public offering*) sem se refletir sobre todas as consequências e resultados esperados. Tudo deve ser realizado tendo em mente a grande variedade de interesses que cercam as empresas – sejam dos *shareholders* ou dos *stakeholders* –, mas o que acaba predominando mesmo é o resultado esperado em termos de geração de valor para os acionistas.

Desde os trabalhos seminais de Modigliani e Miller (1958, 1963) na área da estrutura de capital das empresas, muito já se discutiu a respeito de estruturas ótimas ou de estratégias específicas seguidas pelas empresas na busca de melhores resultados econômicos. As teses dos autores apontaram para a irrelevância da estrutura de capital da empresa, sobretudo no que diz respeito ao seu impacto na geração de valor adicional para o acionista, assumindo um conjunto de hipóteses referentes àquilo que se conhece como mercados perfeitos. Violadas tais hipóteses, considerados os custos de falência e adicionados os efeitos da tributação, por exemplo, chegar-se-ia a conclusões diferentes.

Planejadores financeiros e tributários passaram anos buscando diferentes arranjos da estrutura de capital; acadêmicos também ofereceram suas visões a respeito das maneiras pelas quais uma empresa se financia. Dentre essas teses, podemos destacar a teoria do *trade off*, construída a partir dos achados de Miller (1977) e Jensen e Meckling (1976) e outros, os quais

analisam a possibilidade de existir um nível ótimo de endividamento baseado no balanço de custos e benefícios da utilização de capitais de terceiros, levando-se em consideração, por exemplo, os ganhos fiscais que podem ser obtidos por meio de um aumento da alavancagem.

Além da teoria do *trade off*, destaca-se também a teoria da ordem de preferência, *pecking order*, proposta por Myers (1984), que estabeleceu uma ordem de preferência dos administradores das firmas em termos dos usos de fontes de financiamentos pelas empresas. A hierarquia das preferências se daria, primeiramente, na direção do uso dos recursos próprios gerados no negócio; em um segundo momento, seguiria na direção da contratação de dívidas. Por último, rumaria para o lançamento de novas ações em mercado de bolsa de valores.

A preferência pela utilização de recursos próprios foi discutida também por Brealey e Myers (1988). Utilizando-se de dados da *Board of Governors* do Sistema da Reserva Federal dos Estados Unidos, os autores analisaram a porcentagem do financiamento empresarial coberta por recursos gerados internamente no período compreendido entre os anos 1967 e 1976 e na década de 1980. Os autores demonstraram que o percentual de participação desses capitais na estrutura do financiamento, em raras ocasiões, caiu abaixo de 50% do total. Uma das hipóteses levantadas por Brealey e Myers (1988) para explicar essa preferência foi a tese de Baumol (1965), segundo a qual as firmas que deixam de se financiar através de títulos e lançamentos de novas ações no mercado parecem escapar do escrutínio e da disciplina exigida pelos credores e novos investidores.

A literatura financeira não chegou a um consenso definitivo a respeito da melhor forma de financiar as empresas, mas conseguiu demonstrar muitas das consequências de suas escolhas e, com isso, auxiliar nos processos de tomadas de decisões de seus gestores. Cabe ainda destacar que as fontes de financiamentos das empresas são bastante variadas e cobrem diversas necessidades. Há a necessidade de se financiar o curto prazo, o orçamento de caixa e o capital de giro. Ademais, precisa-se financiar projetos de longo prazo como a expansão de uma planta, a abertura de filiais, novas plantas fabris, reengenharias, fusões e aquisições etc.

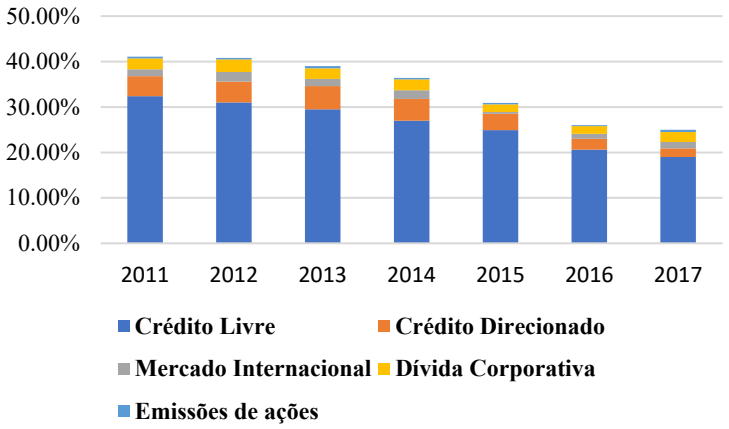
Para cada necessidade empresarial existe uma linha de financiamento e modalidade de captação que se apresenta como mais adequada, seja para alinhar o ciclo operacional com o ciclo financeiro, seja para balancear ou administrar riscos inerentes ao negócio ou externos ao ambiente das empresas. As condições de crédito do mercado financeiro também mudam, sendo que a disposição ao risco por parte dos agentes econômicos parece variar em ondas de otimismo e pessimismo características aos ciclos econômicos.

Empresas podem se financiar através de dívidas com terceiros por meio de vários instrumentos. Os passivos contábeis tipicamente registram dívidas de curto prazo e de longo prazo, onerosas e não onerosas, e envolvem contas a pagar com salários, fornecedores, bancos e sócios, entre outros. No que diz respeito ao endividamento oneroso com terceiros, os empréstimos bancários são os mais frequentes exemplares de fontes de financiamento.

As dívidas com bancos podem ser de curto prazo (linhas rotativas de crédito, mútuos, empréstimos contra colaterais e recebíveis ou mesmo sem garantias) ou de longo prazo (financiamento de máquinas e equipamentos e aquisições ou construção de imóveis, plantas e instalações). Diversos são produtos bancários oferecidos para variados tamanhos de firmas e suas necessidades em instituições bancárias e não-bancárias, nos bancos de desenvolvimento e nos bancos de investimentos, nas cooperativas de crédito etc.

Mishkin (2000) justificou a predominância do financiamento indireto, intermediado pelo sistema financeiro, como sendo a principal fonte de financiamento das pequenas empresas por causa da assimetria de informações no mercado. A ausência de dados confiáveis em agências de *rating* para pequenas empresas e a dificuldade em se ter acesso a seus dados por parte de investidores ou credores potenciais as deixariam de fora do mercado de títulos e da captação direta de recursos, os quais poderiam proporcionar capitais de terceiros a custos reduzidos e melhores condições de pagamento. Conforme se observa no Gráfico 1, a participação da emissão de ações no total da captação de recursos pelas empresas é baixa.

Gráfico 1 – Composição das captações de recursos por empresas brasileiras (2011-2017) – em % do PIB



Fonte: CVM (2021, p. 19).

No Brasil, a dificuldade na captação direta de recursos pelas empresas de pequeno porte também é uma realidade, sendo o financiamento bancário ainda a forma predominante de captação. A superação de algumas barreiras para a colocação de títulos de dívidas corporativas, e mesmo o lançamento de ações em bolsa, deve ocorrer quando houver avanço da concorrência e quando novas empresas que prestem serviços de tecnologias de informação, controles, ERP, *ratings* de crédito etc. conseguirem atender novos nichos de mercado. Assim, pequenos e médios empreendimentos atendidos por essas empresas poderão reduzir os problemas de assimetrias de informações que hoje ainda geram desconfiança para credores e investidores. Há um custo elevado em se manter um departamento de relação com investidores, de se realizar as publicações legais, de se sustentar sistemas de

gerenciamento de negócios e de se obter certificações e serviços de auditoria certificados – medidas exigidas pelos órgãos reguladores como a CVM e o Banco Central. Trata-se, em síntese, dos principais óbices a se impedir o desenvolvimento de ações de financiamento no mercado de capitais.

Outra questão relevante é o engajamento das grandes instituições do mercado no sentido de estimular maior transparência e melhor governança por parte das empresas que emitem títulos, que buscam, assim, fomentar a credibilidade junto ao mercado e abrir espaço para a sua expansão. Nesse sentido, o *Bovespa Mais* e o *Bovespa Fix* representaram avanços importantes, mas ainda são empreendimentos incipientes para o tamanho do mercado potencial do Brasil. O incentivo ao crescimento do mercado de dívidas privadas traz consigo a vantagem de servir como fator de estabilização em momentos de crise, proporcionando uma menor dependência dos negócios dos créditos bancários, conforme salienta Mishkin (2000).

Segundo a CVM (2021), em 2014, o estoque de títulos privados no Brasil totalizava US$ 839 bilhões. Isso colocava o Brasil na terceira posição entre os países emergentes, sendo superado apenas pela Coreia do Sul (US$ 890 bilhões) e pela China (US$ 2.703 bilhões). Por outro lado, o estudo da CVM destacou que a proporção entre o estoque total de dívida frente ao PIB do país, no caso brasileiro, foi de apenas 39% do PIB, enquanto na média dos países desenvolvidos já havia atingido 171% em 2013; na média mundial, essa proporção já era de 98% naquele mesmo ano.

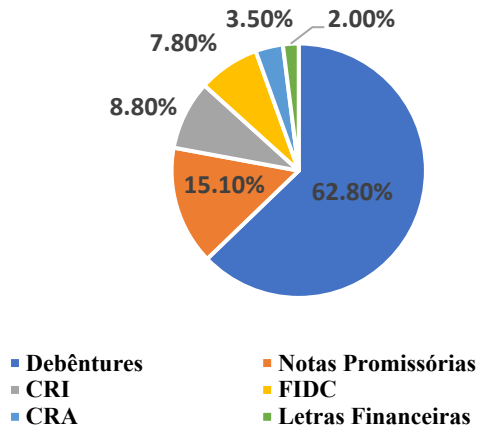
Os instrumentos do mercado de capitais são títulos de dívidas e ações, como esclarece Mishkin (2000). Fala-se,

portanto, de Hipotecas, Certificados de Recebíveis Imobiliários, Certificados de Recebíveis de Agronegócios, Bônus e títulos de governos nacionais e regionais entre outros. Entre os títulos de dívidas privadas, destacam-se as notas promissórias e as debêntures.

A Nota promissória é juridicamente classificada como um título de pagamento direto passível de execução, também conhecida no mercado pelo nome de *commercial paper*. Notas promissórias são títulos de dívidas de curto prazo, até 360 dias, emitidos por sociedades anônimas de capital aberto ou fechado para o financiamento de suas atividades econômicas, sem garantias reais. As notas promissórias são lançadas usualmente com a finalidade de captação para o giro. Na prática, são ofertadas para investidores qualificados, mas esses instrumentos possuem mercados mais amplos através da indústria de fundos de investimentos. Se o cidadão médio não tem acesso direto ao mercado de notas promissórias como credor, pode acessá-lo através da indústria de fundos.

As debêntures são títulos de dívidas lançados para financiar o capital fixo, reestruturar dívidas empresariais, expansões e outros projetos de longo prazo. As debêntures possuem vencimentos superiores a 360 dias e podem ser conversíveis ou não conversíveis em ações. As debêntures possuem grande destaque no mercado de dívidas privadas, conforme se pode observar no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Participação média de cada ativo no volume total emitido de renda fixa (2011-2018) – em R$



Fonte: CVM

As debêntures são os instrumentos mais importantes em se tratando do mercado de dívida privada em termos de volume e diversidade. Todavia, outros instrumentos como, por exemplo, os CRA apresentaram grande crescimento nos últimos cinco anos (42% a.a., em média). Os CRA também se destacam devido a seu maior alcance e popularidade entre as pessoas naturais, o que se reflete na prevalência de ofertas públicas regidas pela Instrução CVM nº 400/03 (CVM, 2021).

Tanto as debêntures como as notas promissórias experimentaram um período de grande expansão de mercado a partir do final da década de 1970, quando o mundo financeiro foi sacudido por uma guinada na política de juros do *Federal Reserve*. Desde então, o mercado de *securities* cresceu em grande velocidade a partir dos Estados Unidos, mas ainda se encontra

incipiente em termos relativos ao percentual do PIB dos países emergentes da América Latina. Por aqui, apesar do crescimento do mercado de dívida corporativa e do lançamento de ações na bolsa por parte de novas empresas e lançamentos subsequentes (conhecidos como *follow on*), ainda há bastante espaço para crescimento. O Brasil é um território bastante promissor para a captação de recursos via mercado de capitais por parte de empresas médias.

3.2 Evolução dos IPO

Além das possibilidades de financiamento expostas anteriormente, esse tópico apresenta o processo de abertura de capital, abordando questões como a definição do preço inicial e as motivações desse tipo de captação. Além disso, discute o processo subsequente de emissão de ações, chamado *follow on*. Por fim, apresenta dados sobre a evolução desses mercados no Brasil.

A abertura de capital é um dos caminhos que podem ser usados pelas empresas como uma forma de obtenção de recursos, mas também como estratégia de redefinição da composição societária de uma empresa e de sua estrutura de capital. O IPO (*initial public offering,* ou proposta de oferta pública inicial) é o momento em que uma empresa abre seu capital, emitindo ações que serão livremente negociadas por seus acionistas no mercado de ações. Existem diversas formas de negociar ações entre acionistas, sejam os atuais ou novos, alterando e/ou redefinindo a composição acionária de uma empresa. No caso do IPO, a característica marcante é que ele define o primeiro momento em que as ações são negociadas em mercado organizado de forma

pública, passando a serem transacionadas como comumente conhecemos em bolsas de valores.

O processo de IPO envolve primeiramente o levantamento e organização de uma série de procedimentos determinados pela CVM, além de etapas tidas com boas práticas de mercado. Com suas demonstrações financeiras dos períodos recentes devidamente elaboradas e auditadas, a empresa geralmente contrata um banco de investimentos para auxiliar no processo de IPO, que envolve a preparação de documentação da empresa (balanços, demonstrativos de resultados, plano de negócios etc.) e visam apresentar a empresa ao mercado e aos potenciais investidores. Nessa fase, geralmente é feito um *road show* para apresentar a empresa em casas de investimento, fundos e corretoras relevantes, que possam divulgar a empresa para os potenciais investidores tanto institucionais como pessoas físicas. Então é formada uma lista de interessados que "reservam" uma quantidade a ser investida na empresa, processo chamado de *Book Building.*

Diversas pesquisas sobre o processo de IPO mostram evidências do comportamento dos investidores e das empresas nesse tipo de operação. Um fato consolidado na literatura é que os IPO's têm preços inicialmente subavaliados (IPO *underpricing*). Ljungqvist (2004) apresenta alguns motivos para explicar tal fenômeno, como assimetria de informação, questões institucionais ou legais, efeitos do controle da companhia, além de aspectos comportamentais dos investidores.

A abertura de capital facilita a vida de uma empresa, pois a partir daí ela passa a ter acesso a mercados de capital próprio, diminuindo a necessidade de financiamento externo das

operações e dos investimentos e permitindo aos acionistas diversificar seus investimentos ou cristalizar seus ganhos de capital. A publicidade inerente à abertura de capital também traz benefícios indiretos, como a atração de melhores gerentes e o desenvolvimento de estruturas adequadas ao cumprimento dos requisitos de transparência e comunicação com o mercado.

Ritter e Welch (2002) revisaram a teoria e as evidências sobre a atividade IPO abordando 3 questões: por que as empresas vão a público; porque recompensar o primeiro dia dos investidores com *underpricing* considerável; e como realizar IPO's no longo prazo. Os autores consideram que muitos fenômenos IPO não são estacionários, ou seja, apresentam comportamento diferente ao longo do tempo. Eles também argumentam que a informação assimétrica não é o principal condutor de muitos fenômenos IPO. Em vez disso, priorizam explicações não racionais para o conflito de agência.

A literatura elenca inúmeras motivações para as empresas abrirem seu capital, mas as evidências são esparsas devido à ausência generalizada de dados sobre empresas fechadas. Já a grande variação no número de IPO's sugere que as condições de mercado são o mais importante fator na decisão de abrir o capital, sendo que o estágio da empresa e seu ciclo de vida parecem ter importância secundária.

A subavaliação dos preços em um IPO, tópico tradicional de investigações teóricas, é tema mais estudado por conta dos retornos excessivos no primeiro dia de IPO's durante a bolha da internet. As teorias de assimetria de informação parecem não explicar os retornos médios do primeiro dia. Nesse sentido, Ritter e Welch (2002) acreditam que as teorias de assimetria

informacional não são suficientes para explicar as flutuações na atividade dos IPO e na subavaliação dos seus preços.

Pagano, Panetta e Zingales (1998) já haviam estudado os motivos que levam as empresas a abrirem seu capital. Suas conclusões apontam que a decisão pela abertura de capital pode ser inferida das características *ex ante* das companhias que o fazem, bem como do comportamento e desempenho *ex post* destas empresas. A informação *ex post* parece complementar as evidências *ex ante* por duas razões: a importância de algumas variáveis pode ser avaliada somente com dados *ex post* e, em alguns casos, os efeitos da abertura de capital não podem ser antecipados.

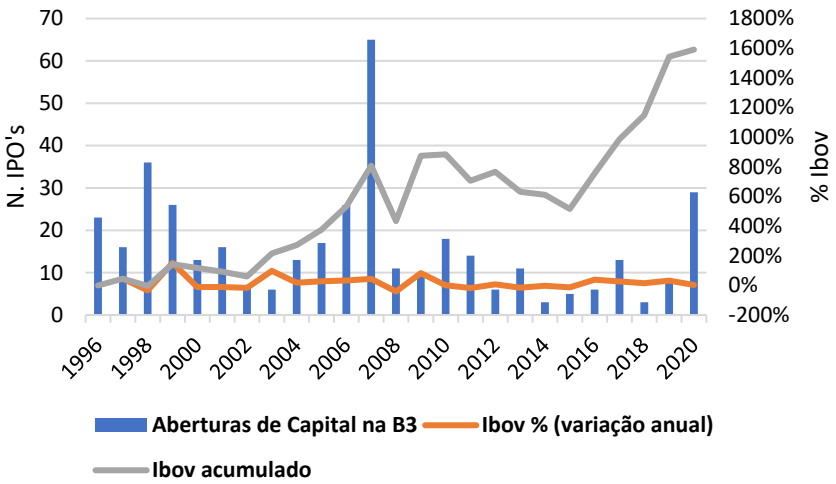
É possível inferir diversas conclusões sobre os fatores determinantes dos IPO's e as modificações nas características das empresas antes e depois da abertura. Em geral, a probabilidade de ocorrência de um IPO é positivamente relacionada com a avaliação do mercado acionário das empresas da mesma indústria ou segmento, bem como com o tamanho da empresa, exceto para subsidiárias de companhias abertas. IPO's são seguidos por redução anormal na lucratividade. O capital social adicionado não é usado no financiamento de investimentos subsequentes ou para alavancar o crescimento, mas ao contrário, para reduzir a alavancagem, resultando na redução do custo médio bancário.

IPO's estão geralmente associados à venda das ações dos então acionistas controladores, seguidos por um maior *turnover* no controle quando comparados a outras empresas. Confirmando o senso comum, há diferenças entre IPO's de empresas independentes e abertura de capital de empresas subsidiárias, sendo que estas são essencialmente operações desenhadas para se

aproveitar de alguma condição do mercado, enquanto que IPO's independentes motivam-se pelo aumento de investimento e crescimento.

No Brasil, houve um grande crescimento do número de IPO ao longo dos últimos anos, tornando-se um processo mais sólido após os anos 2000, conforme pode ser observado no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Número de IPO's na B3 e comportamento do índice Bovespa (1996-2020)



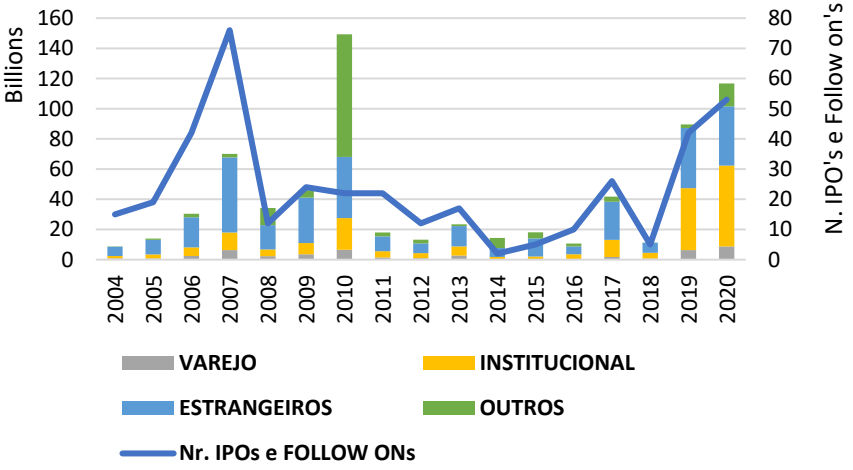
Fonte: elaboração própria a partir de dados de B3 (2021c).

Observa-se um crescimento do número de ofertas em momentos de maior valorização da bolsa brasileira como um todo, conforme indica a literatura especializada. Naturalmente, a conjuntura política e econômica do país, assim como o cenário global também são fatores que também podem influenciar as decisões das empresas em abrirem seu capital.

Processo análogo, o *follow on*, também chamado de SPO (*secondary public offer*, oferta pública secundária), nada mais é do que emissões subsequentes de ações a serem ofertadas ao público investidor quando a companhia deseja captar recursos via composição acionária. Todas as emissões subsequentes, segunda, terceira, quarta etc. são chamadas de *follow on*. Nesse processo, deve haver um direito de preferência para os atuais acionistas, prevenindo sua diluição na participação da empresa. Assim, acionistas atuais recebem um bônus de subscrição, que é um direito de preferência de compra das ações da companhia em quantidade proporcional as ações que detém no momento do *follow on*.

Como pode ser observado no Gráfico 4, o volume financeiro das ofertas iniciais de ações segue aproximadamente o movimento das ofertas, a exceção do ano de 2010, com o *follow on* de R$ 120 bilhões e ações da Petrobras, sendo que grande parte dessas ações permaneceram com o governo federal e BNDES dentre outros órgãos controlados pelo governo federal. Nota-se também um recente aumento da participação do volume de capital investido por investidores de varejo nessas ofertas, fato alinhado ao recente e significativo aumento do número de investidores pessoas físicas na bolsa de valores, como será discutido na próxima seção.

Gráfico 4 – Volume financeiro por tipo de investidor e número de IPO's e de *follow* on's na B3 (2004-2020)



Fonte: elaboração própria a partir de dados de B3 (2021c).

Os setores que predominaram nos IPO's da B3 foram o setor bancário, da construção civil energia elétrica, programas e serviços (empresas de *software* e serviços de tecnologia da informação), exploração de imóveis e serviços educacionais.

Tabela 1 – Número de IPO's por setor (2004-2021)

Setor	IPO's	Setor	IPO's
Acessórios	2	Material Aeronáutico	1
Açúcar e Álcool	2	Material Rodoviário	6
Agricultura	5	Medicamentos e Outros Produtos	14
Água e Saneamento	7	Minerais Metálicos	6
Alimentos	3	Motores, Compressores e Outros	2
Alimentos Diversos	8	Móveis	1
Aluguel de Carros	9	Papel e Celulose	5
Artefatos de Cobre	1	Petroquímicos	2
Atividades Esportivas	1	Prod. de Uso Pessoal	1
Bancos	35	Produção de Eventos e Shows	1
Calçados	2	Produtos de Uso Pessoal	2
Carnes e Derivados	12	Produtos Diversos	13
Computadores e Equipamentos	6	Programas de Fidelização	3
Construção Civil	36	Programas e Serviços	24
Corretoras de Seguros	2	Publicidade e Propaganda	1
Eletrodomésticos	7	Restaurante e Similares	6
Energia Elétrica	32	Seguradoras	8
Equipamentos e Serviços	1	Serviços Médicos Hospitalares, Análises e Diagnósticos	25
Equipamentos Elétricos	1	Serviços de Apoio e Armazenagem	3
Exploração de Imóveis	27	Serviços Diversos	9
Exploração de Rodovias	7	Serviços Educacionais	16
Exploração, Refino e Distribuição	15	Serviços Financeiros Diversos	9
Fertilizantes e Defensivos	2	Siderurgia	7
Fios e Tecidos	1	Tecidos, Vestuário e Calçados	11
Gestão de Recursos e Investimentos	1	Telecomunicações	2
Holdings Diversificadas	7	Telefonia Fixa	3
Hotelaria	1	Telefonia móvel	1
Incorporações	13	Televisão Por Assinatura	1
Intermediação Imobiliária	5	Transporte Aéreo	7
Jornais, Livros e Revistas	3	Transporte Ferroviário	5
Laticínios	1	Transporte Hidroviário	3
Madeira	2	Transporte Rodoviário	3
Máquinas e Equipamentos	4	Vestuário	2
Materiais Diversos	2	Viagens e Turismo	2

Fonte: elaboração própria a partir de dados de B3 (2021c).

Finalmente, o volume de recursos captados pela B3 entre IPO's propriamente ditos e *follow on* está na Tabela 2.

Tabela 2 – Volume total de recursos de IPO's e de *follow on*'s (2004-2021)

Ano	Volume total (R$)			Participação (%)	
	IPO	***Follow-on***	**Total**	**IPO**	***Follow-on***
2004	4.487.065.024	4.317.579.322	8.804.644.346	50,96%	49,04%
2005	5.447.335.660	8.488.868.795	13.936.204.455	39,09%	60,91%
2006	15.373.613.634	15.062.683.258	30.436.296.892	50,51%	49,49%
2007	55.648.186.085	14.464.732.433	70.112.918.518	79,37%	20,63%
2008	7.494.941.362	26.760.549.835	34.255.491.197	21,88%	78,12%
2009	23.831.458.391	22.151.816.327	45.983.274.718	51,83%	48,17%
2010	11.193.373.738	138.047.959.152	149.241.332.889	7,50%	92,50%
2011	7.175.095.457	10.814.789.923	17.989.885.380	39,88%	60,12%
2012	3.932.950.736	9.307.533.492	13.240.484.228	29,70%	70,30%
2013	17.293.349.990	6.066.116.253	23.359.466.243	74,03%	25,97%
2014	417.980.763	13.959.899.999	14.377.880.762	2,91%	97,09%
2015	602.800.014	17.461.217.465	18.064.017.479	3,34%	96,66%
2016	674.197.600	9.966.649.298	10.640.846.898	6,34%	93,66%
2017	20.760.529.289	21.020.386.288	41.780.915.577	49,69%	50,31%
2018	6.823.344.095	4.429.700.000	11.253.044.095	60,64%	39,36%
2019	9.836.302.565	79.762.980.683	89.599.283.248	10,98%	89,02%
2020	43.925.413.832	73.962.720.930	117.888.134.762	37,26%	62,74%
Total	**234.917.938.234**	**476.046.183.452**	**710.964.121.686**	**33,04%**	**66,96%**

Fonte: elaboração própria a partir de dados de B3 (2021c).

Nesse período, percebe-se um predomínio dos processos de *follow on*, o que evidencia a importância da bolsa de valores como fonte de financiamento na busca de capital pelas empresas. Essa evolução é seguida pelo aumento de participação do investidor de pequeno porte, como será visto no tópico a seguir.

4. Ótica dos investidores

Além da evolução do mercado de capitais tanto no que se refere às suas regulamentações quanto na ótica das empresas investidas, é importante analisar a evolução no perfil e composição dos investidores. Basicamente, pode-se classificar os investidores do mercado de capitais em: instituições financeiras, investidores institucionais, investidores estrangeiros, pessoas físicas, empresas e Banco Central. Como será visto, a evolução dos investidores pessoas físicas se destaca dos demais, motivo que justifica a ênfase a esse segmento.

Com base nos dados de junho de 2021, os investidores mais representativos em termos de volume comercializado foram os estrangeiros (que movimentaram 49,5% do volume de mercado no mês[1]), seguidos pelos institucionais (26,2%) e pelos investidores individuais (18,7%). Apenas no mercado à vista, os investidores individuais foram responsáveis por R$ 283 bilhões, ou seja, 19,6% do volume total (B3, 2021a).

Quando analisada a representatividade diária, média no ano, disponíveis no relatório de 2016 (B3, 2016), pode-se visualizar a tendência de crescimento do investidor pessoa física no Brasil, conforme mostra a Tabela 3.

[1] Volume total, considerando mercado à vista, a termo, de opções e exercício de opções.

Tabela 3 – Representatividade no volume diário no segmento Bovespa, por tipo de investidor (em %)

Investidor	2012	2013	2014	2015	2016
Pessoas Físicas	4,5	4,8	6,1	7,7	12,7
Investidores institucionais	34,0	35,9	28,6	29,2	29,3
Instituições financeiras	34,4	32,4	29,3	21,7	17,1
Investidores estrangeiros	25,5	25,5	34,7	40,2	40,0

Fonte: elaboração própria a partir de B3 (2016).

Em termos de número de contas sob custódia, observou-se, em 2020, um aumento de 94% no número de investidores ativos na depositária de renda variável, sendo que as contas de pessoas físicas aumentaram em 91%, atingindo 3,2 milhões de contas. Esse aumento foi observado também em 2019, ano em que o número de contas aumentou 70%, explicado principalmente pela procura das pessoas físicas.

Para compreender melhor esse movimento no Brasil, a B3 realizou estudos em 2019 e 2020 (B3, 2019b; 2020b) sobre seus investidores pessoa física, pois, desde então, essa realidade se alterou significativamente. O número de pessoas que investem em bolsa saltou de 1 milhão em maio de 2019 para quase 3,2 milhões em outubro de 2020 (B3, 2020b, p. 3).

A Tabela 4 apresenta esse salto do número de contas por esse tipo de investidor, diferenciando-os pelo sexo. Nota-se que, embora menos representativas, a participação das mulheres tem crescido de forma mais acelerada.

Tabela 4 – Número de contas sob custódia de Pessoas Físicas por sexo (2011-2021)

Ano	Homens		Mulheres		Total PF
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade
2011	437.287	74,98	145.914	25,02	583.201
2012	438.600	74,7	148.563	25,3	587.163
2013	440.727	74,79	148.548	25,21	589.275
2014	426.650	75,57	137.912	24,43	564.562
2015	424.977	76,23	132.545	23,77	557.522
2016	434.141	76,9	130.387	23,1	564.528
2017	478.258	77,12	141.855	22,88	620.113
2018	634.269	77,94	179.511	22,06	813.780
2019	1.277.424	76,67	388.658	23,33	1.666.082
2020	2.382.966	73,76	847.585	26,24	3.230.551
2021	2.740.559	72,29	1.050.717	27,71	3.791.276

Fonte: elaboração própria a partir de dados da B3 (2021).

Nesse período de 10 anos, observou-se um crescimento de 550% no número de contas, sendo que o número de contas de mulheres aumentou 620%, embora ainda representem apenas cerca de 27% do total de contas de pessoas físicas. No total, até julho de 2021, havia quase 3,8 milhões de contas.

Para compreender a representatividade dessa quantidade, podemos comparar com o total de domicílios no país. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNADCA), do IBGE, em 2019 o Brasil possuía 72,4 milhões de domicílios, portanto, a taxa de participação no mercado de capitais é de aproximadamente 5,2%. A comparação com outras economias não é simples, dado que esses dados não são divulgados corriqueiramente pelos países. O estudo de Giannetti e Koskinen (2010) se debruçou sobre a questão e coletou esses dados em países selecionados. Os autores encontraram as seguintes taxas para a época: 40,4% para a Austrália; 29,7% para

o Japão; 26% para os Estados Unidos; 25% para o Canadá; 15% para França; 13,8% para China; 8,9% para Alemanha; 7% para Itália; 5% para Bélgica; 3,3% para Índia e 1,2% para o Peru, entre outros países analisados.

Mesmo comparando nossos dados mais recentes com os de 2010 apresentados pelos autores, pode-se ter uma visualização da baixa taxa de participação da nossa população no mercado de capitais, apesar do forte crescimento desse tipo de investimento recentemente. Pesa nessa subparticipação relativa a precariedade em que vive parcela expressiva da população brasileira: 70% tem acesso a serviços bancários (dentre os 40% mais pobres essa participação é de 56%) e apenas 14,5% poupam utilizando instituições financeiras (32,5% poupam usando dinheiro em espécie) (BANCO MUNDIAL, 2018).

Além disso, o perfil dos brasileiros se distingue de países como os EUA, onde o interesse se concentra em investimentos que garantam renda na aposentadoria: 54% da população daquele país faz poupança com esse objetivo (Banco Mundial, 2018). Quando consideramos o mundo todo, esse indicador é de 20,6%. No Brasil, apenas 10,9% poupam para a velhice (Banco Mundial, 2018) e, dentre os investidores que se utilizam do mercado de capitais, boa parte é de *High Frequency Traders* (HFT), ou seja, investidores focados no curto prazo. Em 2020, por exemplo, tiveram uma participação de 25,9% no ADTV (*Average Daily Trading Volume*), número 6,5 pontos percentuais acima dos 19,4% observados em 2019 (B3, 2020a). Além disso, os investidores individuais brasileiros têm tomado espaço também no mercado de futuros, principalmente na operação de

minicontratos, denotando um perfil mais propenso ao risco (B3, 2019a).

Segundo a pesquisa da B3, 39% tem perfil ousado, 39% realizador (busca liquidez) e 18% é avesso ao risco (B3, 2020b). Ainda de acordo com a pesquisa, a maior parte (56%) tem renda mensal de até R$ 5mil, trabalha em tempo integral (62%), não possui filhos (60%), reside no Sudeste (51%), possui idade média de 32 anos e investe pequenas quantias:

> Nos últimos dois anos, o valor do primeiro investimento das pessoas físicas caiu 58%, saindo de R$ 1.916, em outubro de 2018, para R$ 660, em outubro de 2020. Os investidores mais jovens estão entrando na bolsa com valores menores ainda. Em outubro de 2020, o valor médio era de R$ 225 entre os investidores de 16 a 25 anos de idade (B3, 2020b, p. 11).

O crescimento da inserção das pessoas físicas como investidores da bolsa de valores é um movimento importante tanto do ponto de vista do aprendizado individual quanto para a economia como um todo, uma vez que o país ainda tem pouca participação da população nesses tipos de investimento. Esse aumento recente pode ser explicado em parte pela baixa na taxa de juros, que fez com que a poupança perdesse rentabilidade. Porém, pela análise do perfil dos investidores realizado pela B3, essa não é a única razão:

> É evidente que o impacto da queda da taxa de juros na poupança e na renda fixa

> transformou a forma de o brasileiro encarar seus investimentos. Mas esse fator, por si só, não explica o aumento da adesão à bolsa. A maioria (38%) o fez para aprender a lidar com outras modalidades de investimentos e ganhar confiança, o que sinaliza que esse pode ser um movimento perene. Na fatia com patrimônio acima de R$ 100 mil, esse indicador chegou a 46% (B3, 2020b, p.13).

Enquanto 38% das pessoas investem para aprender, outras razões apontadas pelo mesmo estudo foram: 33% buscam produtos de investimento com maior rentabilidade, 11% em razão da baixa remuneração da poupança e queda na taxa de juros, 9% para ampliar sua carteira de investimentos e 9% por outros motivos. Ainda que positivo, esse movimento também gera preocupações, pois ocorre em um momento de crise econômica mundial, agravada pela pandemia do Covid-19.

Ao investigar o meio pelo qual tais investidores aprendem a investir, 74% responderam procurar no YouTube ou influenciadores digitais e 45% em plataformas online, o que demonstra o poder crescente desses meios de comunicação. Tais números são alarmantes, pois a informação nem sempre é qualificada ou livre de intenções. Mesmo utilizando-se da mídia formal, há interesses que nem sempre são transparentes ao investidor – tais como o portal Infomoney, de propriedade da XP investimentos, o Antagonista e a revista Crusoé, da Empiricus, a Exame, do BTG Pactual, entre outros (ANDRADA, 2018).

A própria B3, embora lucre sobre as operações, expressa sua preocupação com essa ascensão da importância dos *coaches*

digitais financeiros, os quais nem sequer possuem formação para essa atuação:

> A linha tênue que separa o analista do influenciador nem sempre é visível. Por isso, a CVM tem prestado esclarecimentos sobre as situações em que o registro é obrigatório, a exemplo do ofício-circular 13/2020, publicado em 11 de novembro de 2020. Igualmente importante é a orientação ao consumidor para que ele evite cair em armadilhas e golpes relacionados à oferta de investimentos. Nesse sentido, a CVM e a Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (Anbima) lançaram o portal Se Liga na Fraude, que reúne informações sobre fraudes financeiras e dicas sobre como se proteger (B3, 2020b, p. 14-15).

A CVM, juntamente com o Ministério Público Federal, já tem investigado práticas ilegais, como manipulação de preços e exercício irregular da atividade de analista financeiro, em alguns perfis na internet, mas ainda há muito conteúdo a ser investigado (Jakitas *et al*., 2020). Além dessas fontes de informação, que normalmente trazem a "receita pronta" para o investidor, a criação de alguns aplicativos tem levado o público cada vez mais jovem a entrar no mundo dos investimentos, muitas vezes sem saber das responsabilidades e impactos reais.

As consequências desse tipo de inserção nem sempre qualificada são facilmente verificáveis: o suicídio de Alex Kearns, um jovem americano de 20 anos que tirou sua vida por pensar que havia perdido muito dinheiro no mercado de opções,

é um dos casos mais dramáticos. Além disso, um estudo da Universidade de Chicago destacado em uma matéria da *Financial Times*, encontrou que quedas do mercado estão associados a consumo excessivo de álcool e acidentes automobilísticos fatais. Outro estudo apontado pela mesma reportagem mostra que o efeito no cérebro de atividades de *daytrade* correspondem ao uso de drogas, como a cocaína (Wigglesworth, 2020), denotando que se trata de uma questão importante do ponto de vista da saúde pública.

Um estudo da FGV, citado na *Exame*, mostrou uma enorme taxa de fracasso entre os especuladores: 92,1% dos *daytraders* desistiram em menos de 1 ano; os que continuaram, 97% perderam dinheiro. Dos 3% que saíram no azul, 2,6% ganharam menos de 300 reais por dia. Quando mais insistiram, mais perderam. A reportagem traz um alerta precioso: "o pequeno investidor tem acesso às notícias e dados muito depois das grandes instituições (...) Os grandões têm seus computadores dentro da B3" (Elias, 2020).

A B3, por outro lado, avalia de forma diferente essa questão, mostrando que essas desistências têm diminuído:

> Entre 25% e 30% dos investidores que fizeram esse movimento em 2018, por exemplo, zeraram suas posições após seis meses. Em 2020, esse número cai para a faixa de 20% a 25%. Fazendo um recorte de gênero, das 350 mil mulheres que ingressaram no mercado em 2020, apenas 10% saíram após seis meses. Entre os homens, a taxa foi de 17%. A faixa etária também influencia o tempo de permanência.

> Quanto mais experiente, mais paciente (B3, 2020b, p. 24).

Nesse mesmo relatório, a B3 aponta lacunas importantes na educação financeira desse público: as pessoas sabem pouco sobre tributação e as alíquotas que incidem sobre os investimentos, sendo que poucos conhecem os mecanismos de proteção do investidor, como o FGC (Fundo Garantidor de Crédito) e o MRP (Mecanismo de Ressarcimento de Prejuízos) (B3, 2020b, p. 25).

Para finalizar, o Brasil passa por um processo bastante acelerado de inserção de pessoas físicas como investidores, principalmente do público jovem. Esse movimento é positivo, desde que seja qualificado e consciente. Além de melhorar a educação financeira da população, o acompanhamento pelas esferas competentes das plataformas e aplicativos que oferecem serviços de investimentos deve ser rigoroso. Essa é uma condição necessária não apenas para a evolução da educação financeira e do mercado de capitais, mas também para o próprio bem-estar do investidor.

5. Considerações finais

Como se argumentou, o nível tecnológico e regulatório do mercado de capitais brasileiro está em linha com seus pares mundiais. Trata-se de um fator importante, uma vez que qualquer sistema financeiro bem estruturado está na base do desenvolvimento econômico de um país ao permitir o encontro de agentes superavitários com os deficitários. A apresentação dos processos de IPO's e de *follow-on's* mostrou que nos últimos

anos, houve um aumento bastante considerável do volume negociado por novos entrantes nesse mercado. Sobretudo de *follow-on's*, o que reflete a importância crescente desse tipo de captação de recursos para as empresas brasileiras.

O acesso de pessoas físicas como investidores no mercado de capitais aumentou consideravelmente nos últimos anos, mesmo em contextos de crise. Embora ainda longe de ter uma alta representatividade relativamente à população, dada a imensa desigualdade de acesso a serviços financeiros no país, esse movimento mostra a necessidade de acompanhamento, melhoria de educação financeira e de informações qualificadas pois muitos dos investidores buscam informações informais na internet para tomar suas decisões. A expectativa é que a inserção desse público de pequenos investidores continue a aumentar, dada a grande margem para tal acesso no Brasil. Espera-se, assim, que os investimentos sejam cada vez mais acessíveis a população em geral, contribuindo para o desenvolvimento econômico do país naquilo que compete ao sistema financeiro.

Referências

ANDRADA, A. A venda da editora Abril: bancos que mandam no país agora começam a dominar a imprensa. *The Intercept Brasil.* 22 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://theintercept.com/2018/12/21/bancos-agora-mandam-na-imprensa/?fbclid=IwAR3wVhWtXtgji9AynwejPhM9VpGmXa9m 10iAiYM0wyNPulJr2IGBUzuOXGI>. Acesso em 13 jul. 2021.

ARAUJO, M.; PUREZA, M.; SILVA, C. Lei nº 6.404/76: uma análise dos principais avanços proporcionados à Contabilidade no Brasil. *Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI*, v. 2, n. 2, p. 17-32, 2015.

B3. Disponível em: <http://www.b3.com.br/pt_br/market-data-e-indices/servicos-de-dados/market-data/consultas/mercado-a-vista/perfil-pessoas-fisicas/genero/>. Acesso em: 08 jul. 2021. 2021b.

B3. Disponível em: *A descoberta da bolsa pelo investidor brasileiro*. Disponível em: <http://www.b3.com.br/pt_br /noticias/investidores.htm >. Acesso em 13 jun. 2021. 2020b.

B3. *Dados acumulados total (Compras + Vendas) por tipo de Mercado do mês anterior*. Disponível em: <http://www.b3.com.br/pt_br/market-data-e-indices/servicos-de-dados/market-data/consultas/mercado-a-vista/participacao-dos-investidores/volume-total-acumulado-mensal/>. Acesso em: 08 jul. 2021. 2021a.

B3. *Ofertas públicas e IPO's*. Disponível em: <b3.com.br/pt_br/produtos-e-servicos/solucoes-para-emissores /ofertas-publicas/estatisticas/>. Acesso em: 29 set. 2021. 2021c.

B3. *Pesquisa do ecossistema do investidor brasileiro.* 2019. Disponível em: <http://www.b3.com.br/data/files/D0/E6/2F/6D /11E9A6106A14A9A6AC094EA8/Resumo-da-Pesquisa-do-Ecossistema-do-Investidor-Brasileiro.pdf >. Acesso em: 13 jun. 2021. 2019b.

B3. *Relatório anual de 2016.* Disponível em: <https:// ri.b3.com.br/pt-br/informacoes-financeiras/relatorio-anual/>. Acesso em: 13 jun. 2021. 2016.

B3. *Relatório anual de 2019.* Disponível em: <https://ri.b3.com.br/pt-br/informacoes-financeiras/relatorio-anual/>. Acesso em: 13 jun. 2021. 2019a.

B3. *Relatório anual de 2020.* Disponível em: <https://ri.b3.com.br/pt-br/informacoes-financeiras/relatorio-anual/>. Acesso em: 13 jun. 2021. 2020a.

BAUMOL, W. J. *The stock market and economic efficiency*. New York: Fordham University Press, 1965.

BANCO MUNDIAL. Development research group. Finance; private sector development team. *The Little Data Book on Financial Inclusion 2018*. World Bank Publications, 2018. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29654/LDB-FinInclusion2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 jul. 2021.

BECK, T.; DEMIRGÜÇ-KUNT, A.; LEVINE, R. Finance, inequality and the poor. *Journal of Economic Growth*, v. 12, p. 27-49, 2007.

BREALEY, R. A; MYERS, S. C. *Princípios de Finanças Empresariais*. 3ª Edição. Lisboa: McGraw-Hill, 1988.

CARVALHO, F.; SOUZA, F.; SICSÚ, J.; PAULA, L.; STUDART, R. *Economia Monetária e Financeira*. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

CVM. *O mercado de dívida corporativa no Brasil*: Uma análise dos desafios e propostas para seu desenvolvimento. Disponível em: <http://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/menu/acesso_informacao/serieshistoricas/estudos/anexos/estudo_cvm_mercado_de_divida_corporativa_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2021.

ELIAS, J. Day trade é cassino, muito mais sorte do que técnica, diz pesquisador. *Exame Invest*. Disponível em: <https://invest.exame.com/me/day-trade-e-cassino-muito-mais-sorte-do-que-tecnica-diz-pesquisador>. Acesso em: 13 jul 2021.

GIANNETTI, M.; KOSKINEN, Y. Investor protection, equity returns, and financial globalization. *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, v. 45, n. 1, p. 135-168, 2010.

GURLEY, J.; SHAW, E. Financial Intermediaries and The Saving-Investment Process, *The Journal of Finance*, v. 11, n. 2, p. 257-276, 1956.

GURLEY, J.; SHAW, E. Financial Structure and Economic Development, *Economic Development and Cultural Change*, v. 15, n. 3, p. 257-268, 1967.

JAKITAS, R. *et al*. CVM monitora atuação de influenciadores. 16 de agosto de 2020. *Terra*. Disponível em: <https://www.terra.com.br/economia/cvm-monitora-atuacao-de-influenciadores,83258342f6f89008bd1c99950be76f37eiaeworn.html_>. Acesso em: 13 jul. 2021.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of The Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

KRUEGER, A. *Financial Markets and Economic Growth*. Conferência. Washington, DC: Fundo Monetário Internacional. 2006. Disponível em: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp092806>. Acesso em: 12 jul. 2021.

LJUNGQVIST, A. IPO Underpricing: A Survey. In: ECKBO, B. E. *handbook in corporate finance:* empirical corporate finance. 2004. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=609422>. Acesso em 29 set. 2021.

MILLER, M. H. Debt and taxes. *The Journal of Finance*, v. 32, n. 2, p. 261-275, 1977.

MISHKIN, F. S. *Moeda, Bancos e Mercados Financeiros*. São Paulo: LTC, 2000.

MODIGLIANI, F.; MILLER, M. H. The cost of capital, corporation finance and the theory of investment. *American Economic Review*, v. 48, n. 3, p. 261-297, 1958.

MODIGLIANI, F.; MILLER, M. H. Corporate income taxes and the cost of capital: a correction. *The American Economic Review*, v. 53, n. 3, p. 433-443, 1963.

MYERS, S. C. The capital structure puzzle. *The Journal of Finance*, v. 39, n. 3, p. 574-592, 1984.

PAGANO, M.; PANETTA, F.; ZINGALES, L. Why Do Companies Go Public? An Empirical Analysis. *Journal of Finance*, v. 53 n. 1, p. 27-64, 1998.

PORTAL DO INVESTIDOR. Disponível em: <https://www.investidor.gov.br/menu/Menu_Academico/O_Mercado_de_valores_mobiliarios_brasileiro/Historia_Mercado-Capitais.html>. Acesso em: 15 ago. 2021.

RITTER, J.; WELCH, I. A Review of IPO Activity, Pricing, and Allocations. *Yale ICF Working Paper,* v. 57, n. 4, p. 1795-1828, 2002.

WINGGLESWORTH, R. *et al*. The lockdown death of a 20-year-old day trader. *Financial Times.* 2 de julho de 2020. Disponível em: <https://www.ft.com/content/45d0a047-360f-4abf-86ee-108f436015a1>. Acesso em: 10 jul. 2021.

6 A importância das leis de propriedade intelectual na relação entre crescimento, comércio e desigualdade

Maurício Vaz Lobo Bittencourt, Marcos Minoru Hasegawa e Armando Vaz Sampaio

1. Introdução

O processo de desenvolvimento econômico que ocorreu após a Segunda Guerra Mundial não foi uniforme entre os países, afetando fortemente a divisão internacional do trabalho e culminando em difusão internacional de capacidades industriais bastante desiguais. Dentre os países que desenvolveram – e vêm desenvolvendo – e que assistiram à adoção de diferentes estratégias de industrialização, tem-se dois grupos distintos. No primeiro, tem-se aqueles países cujos esforços em direção ao maior nível de desenvolvimento aconteceu através da adoção de estratégias voltadas à economia doméstica e através do uso de substituição de importações. Dentre tais países, tem-se Argentina, Brasil, China e Índia. No segundo grupo estão países como Cingapura, Coreia do Sul, Hong Kong e Taiwan, os quais adotaram uma estratégia de industrialização baseada nas exportações de produtos manufaturados.

Apesar de o crescimento econômico não ser o único responsável pelo desenvolvimento de um país, nos dois modelos supracitados, o crescimento econômico, dentre outras variáveis, tem um papel muito importante na prosperidade dos países e na distribuição da renda. De acordo com Kuznets (1955), no

processo de desenvolvimento de qualquer país a evolução da distribuição da renda tem formato de U invertido, caracterizado por um aumento inicial nas desigualdades, muito por conta do êxodo rural, seguido por períodos de estabilização e de queda nas mesmas. No entanto, do ponto de vista empírico, tais predições não são confirmadas para a maioria dos países, pois, como já mencionado, existe uma heterogeneidade bastante considerável no que se refere às capacidades industriais dos países com base nas quais os mesmos vêm se desenvolvendo ao longo do tempo.

No que tange à desigualdade de renda, a literatura aponta que muitos fatores podem contribuir para a ampliação (ou redução) da desigualdade, tais como investimentos em educação, desenvolvimento do setor financeiro, políticas públicas, estabilidade econômica, dentre outras. Consequentemente, diferentes caminhos (estratégias de desenvolvimento e/ou industrialização) escolhidos pelos países em termos de desenvolvimento podem ter diferentes impactos na desigualdade dos mesmos.

Assim, este capítulo tem por objetivo apresentar algumas reflexões para tais questionamentos, dados os vários casos de sucesso de países que adotaram diferentes estratégias de desenvolvimento, mesmo tendo características ou elementos socioeconômicos e políticos similares. Na próxima seção, tem-se a caracterização das diferenças entre o Brasil e outros países no que se refere às fontes de crescimento econômico e desigualdade de renda nas últimas décadas. A seguir, reflete-se a respeito de alternativas de políticas que podem servir para entender os efeitos do modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo Brasil. Para isso, adota-se um modelo teórico que contempla o papel

institucional da proteção aos direitos de propriedade no comércio do tipo Norte-Sul, no qual maior abertura comercial pode trazer (ou não) aumentos de produtividade e crescimento, com impactos na desigualdade de renda entre os países. Por fim, apresentam-se algumas questões para investigação futura em termos das reflexões feitas neste capítulo.

2. As estratégias de desenvolvimento

Na visão de muitos economistas, os países do leste asiático são exemplos de sucesso na adoção de uma estratégia com receituário de políticas voltadas para a exportação, com altas taxas de crescimento relativamente igualitário, o que contribuiu para tornar esta estratégia, desde os anos 1970, como o modelo a ser adotado pelos vários países subdesenvolvidos. Por outro lado, no caso de várias economias latino-americanas, incluindo Brasil e México, observaram-se longos períodos de alto endividamento, pobreza e desigualdade de renda, o que para determinados analistas demonstra o alto custo associado à busca de políticas de autonomia nacional como a da substituição de importação, por exemplo.

Na verdade, existem várias formas híbridas destas duas estratégias de desenvolvimento, as quais foram adotadas em vários países em diferentes momentos do tempo. Isso pode ser exemplificado com as trajetórias de Coreia do Sul e Taiwan, os quais promoveram industrialização inicialmente através da substituição de importação nos anos 1950. Não há muitos estudos comparativos que buscam demonstrar acertos e erros na escolha de tais estratégias devido, sobretudo, às inúmeras dificuldades metodológicas para estabelecer tais comparações. Um

cotejamento entre China, por exemplo, de dimensões continentais, com uma cidade-estado como Cingapura, acaba magnificando tais dificuldades. Pesquisadores têm focado muito mais nos efeitos de políticas no desenvolvimento, mas não têm dado a devida atenção aos determinantes das escolhas de uma política em particular. De modo que a maior parte dos estudos acabam tratando tais políticas como exógenas nos modelos em análise.

Apesar de este capítulo não ter por objetivo superar tais dificuldades, busca-se estabelecer um padrão de tipologia de trajetórias de crescimento que podem reduzir as dificuldades de uma análise comparativa. Uma distinção importante a ser feita está entre aqueles países que adotaram uma estratégia de industrialização através da expansão das exportações de manufaturas, e aqueles que seguiram uma estratégia de construção de uma estrutura industrial pelo uso do protecionismo comercial. Apesar de outros fatores serem importantes nesta distinção, como os instrumentos usados pelos governos para tal, emergem questões ainda sem respostas, tais como as referentes ao equilíbrio das firmas locais, estrangeiras e estatais na industrialização, à coerência da política, à tentativa de explicar as razões pelas quais os países adotam tais estratégias e aos motivos pelos quais determinados países insistem em adotar as mesmas estratégias. Talvez parte das respostas buscadas estejam nos choques macroeconômicos, no tamanho dos países, na qualidade das instituições e na influência política de poderosos grupos de interesse.

Modelos que buscam prever escolhas de políticas baseadas em uma configuração de forças sociais têm importantes

limitações teóricas e empíricas. A influência de forças sociais nas políticas é inegável, mas esta é sempre mediada através de uma estrutura institucional. Isso pode ser ilustrado pela presença de elites políticas, em países em desenvolvimento, que herdam ou constroem estruturas organizacionais que restringem, consideravelmente, a habilidade dos atores sociais (e até políticos) atingirem os seus objetivos político-econômicos.

Assim, tem-se duas linhas de pensamento bem definidas com relação às estratégias de desenvolvimento a serem adotadas pelos países: a visão *mainstream* (ou liberal) e a visão *heterodoxa* (ou protecionista). Diversas variações de ambas visões teóricas apresentam pontos positivos e negativos quanto à aderência empírica ao que acontece com os diferentes países, e não cabe neste capítulo discutir e apontar as mesmas. No entanto, independentemente da abordagem, cabe salientar o papel que existe para as instituições na definição das políticas a serem adotadas, como é o caso de regras bem definidas e um sistema bem desenvolvido e estável de proteção aos direitos de propriedade física e intelectual.

Faz-se importante mencionar que não existe visão correta ou incorreta a respeito das estratégias de desenvolvimento adotadas pelos países, pois há casos de sucesso e insucesso nas escolhas das mesmas. Ademais, devido às heterogeneidades dos países, as "receitas" de sucesso não são garantias de desenvolvimento econômico próspero e sustentável. No entanto, tem-se algumas interações que devem ser mais bem analisadas por suas importantes influências no desenvolvimento: crescimento econômico, comércio internacional e desigualdades, seja de renda e/ou na dotação de recursos.

3. As fontes do crescimento econômico

A acumulação de capital físico tem sido uma das fontes de crescimento desde a década de 1950. Existem outras fontes de crescimento econômico, porém, como crescimento da população, progresso tecnológico, capital humano, retornos crescentes de escala, estágio de desenvolvimento do mercado financeiro, comércio internacional, inovações de produtos, saúde pública, incentivos fiscais, qualidade de administração pública, estabilidade política, fatores familiares e culturais, entre outros fatores.

Qual seria o mecanismo subjacente aos modelos de crescimento neoclássico que sugerem a convergência para o mesmo nível de renda *per capita* independentemente das condições iniciais? Como as economias poderão alcançar um nível de riqueza *per capita* assintoticamente idênticas se a distribuição inicial da renda entre os países for muito desigual? A alteração nas taxas de juros representa o ponto central para essa convergência.

Países com baixo nível de capital físico apresentam uma alta taxa de juros proporcionalmente aos incentivos para investimento, tanto por parte dos emprestadores domésticos como para os emprestadores estrangeiros. À medida que as economias se tornam mais ricas, o retorno do capital diminui, os incentivos para investir são progressivamente enfraquecidos e, portanto, o crescimento econômico diminui e, eventualmente, desaparece.

Se o produto marginal do capital não desaparece assintoticamente, mas estabiliza a um nível suficientemente alto, então o crescimento perpétuo sem convergência é possível sob a presença de retornos de escala constantes. Essa ideia foi

apresentada, originalmente por Jones e Manuelli (1990). Nesse sentido, considere-se o comportamento assintótico do sistema dinâmico.

$$\mathrm{k_{t+1}} = \mathrm{sf(K_t)} \tag{1}$$

em que K representa o estoque de capital e L o estoque de mão-de-obra. A função de produção para esta economia é dada por $\mathrm{f(K,L)} = \mathrm{K^{\alpha}L^{1-\alpha}} + \mathrm{bK}, \quad \text{e} \quad \alpha \in [0,1], \mathrm{b} > 0, \mathrm{s} \in (0,1), \quad$ são constantes.

Reescrevendo a equação (1) na forma fechada, obtemos:

$$\mathrm{f}\left(\frac{\mathrm{K}}{\mathrm{L}}, 1\right) = \frac{K^{\alpha}L^{1-\alpha} + bK}{\mathrm{L}}$$

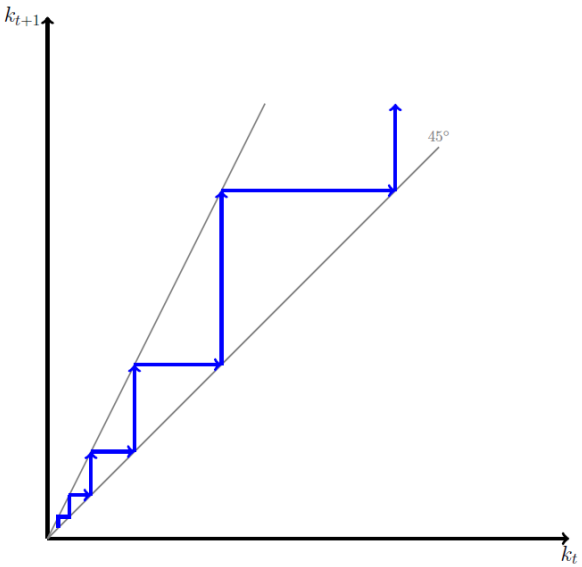
$$\mathrm{f(k_t)} = \frac{K^{\alpha}}{\mathrm{L}^{\alpha}} + \frac{\mathrm{bK}}{\mathrm{L}}$$

$$\mathrm{f}(k_t) = k_t^{\alpha} + \mathrm{b}k_t$$

$$k_{t+1} = \mathrm{s}(k^{\alpha} + bk_t) \tag{2}$$

Se $\mathrm{sb} > 1$, então a equação (2) tem um único equilíbrio instável no ponto $\mathrm{k} = 0$ e não apresenta nenhum equilíbrio estável. Essa economia é tão produtiva que a razão capital-trabalho aumenta sem limite. A Figura 1 mostra como se comporta a economia a partir de $k_1 > 0$, onde é permitido que o capital e o trabalho cresçam sem limite.

Figura 1 – Crescimento sem limite com retorno constante de escala



Fonte: elaboração própria dos autores baseado em Azariadis (1995).

O exemplo ilustrado não apresenta grande relevância empírica, pois implica que a participação do trabalho no produto irá desaparecer no limite. Enfatiza-se, entretanto, que o crescimento de longo prazo é difícil de ser considerado, a não ser que os produtos marginais do capital físico e do capital humano sejam limitados suficientemente longe de zero.

Um limite na abordagem geral sugerida por Jones e Manuelli (1990) parece ser necessário, pois evidências internacionais da taxa de crescimento da renda *per capita* revelam persistentes desigualdades no padrão de desenvolvimento das nações. Alguns países são capazes de sustentar uma alta taxa de

crescimento ao longo do tempo, outros países apresentam uma taxa de crescimento não tão acentuada, enquanto outros apresentam estagnação do crescimento. As tabelas a seguir ilustram exatamente estas diferenças com a performance econômica nos últimos 40 anos para países desenvolvidos e menos desenvolvidos.

Tabela 1 – Taxa de crescimento anual da renda *per capita* (em %)

Países	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2020
Austrália	1,84	2,08	1,84	0,77
Brasil	0,78	0,22	2,18	0,12
Canadá	-	2,54	2,12	0,40
China	8,17	8,76	9,68	6,68
Índia	3,34	3,74	4,60	4,14
México	0,11	1,78	0,04	0,43
EUA	2,18	1,96	0,95	1,11

Fonte: Word Development Indicators (WDI), World Bank.

De acordo com a Tabela 1, apesar do alto crescimento econômico da China e da Índia ao longo das últimas décadas, a renda *per capita* destes países ainda é bastante baixa se comparada a de países desenvolvidos como EUA, Austrália e Canadá (Tabelas 2 e 3). O Brasil apresentou uma baixa taxa de crescimento econômico para o período, assim como uma baixa renda *per capita*. Destaque para as taxas de crescimento de países como China e Índia, os quais têm aumentado o grau de integração de suas economias, mas ainda apresentam os menores níveis de renda *per capita* dentre os países na Tabela 2. Apesar disso, tais países parecem estar em um processo de convergência de renda

com relação aos países mais ricos, conforme mostram os dados das Tabelas 1 e 2.

Tabela 2 – Renda *per capita* (em US$ de 2011, PPP)

Países	1990-1999	2000-2009	2010-2020
Austrália	32.995	41.698	47.510
Brasil	10.957	12.624	14.979
Canadá	34.838	41.352	47.094
China	2.284	5.400	12.755
Índia	2.085	3.192	5.455
México	15.829	17.737	18.919
EUA	43.283	52.957	58.209

Fonte: Word Development Indicators (WDI), World Bank.

Tabela 3 – Renda *per capita* (em US$ corrente)

Países	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2020
Austrália	12.522	19.879	31.851	58.017
Brasil	2.034	3.973	5.190	10.328
Canadá	14.783	21.124	34.193	47.555
China	249	568	1.981	7.909
Índia	308	368	719	1.691
México	2.516	4.772	8.186	9.727
EUA	17.527	28.522	42.657	56.817

Fonte: Word Development Indicators (WDI), World Bank.

Conforme discutido na seção 2, espera-se que países que tiveram sucesso nas suas estratégias de desenvolvimento sejam aqueles que apresentem maiores níveis de renda e menores níveis de desigualdade com a adoção de uma maior abertura de suas economias. Utilizando dados médios para o índice de Gini na distribuição da renda para diferentes períodos, a Tabela 4 ilustra uma relação inversamente proporcional entre alguns países mais

desenvolvidos e desigualdade, apesar de esta relação não ser tão convincente quando se observa a alta desigualdade verificada nos EUA, comparativamente, às da Índia e China.

Tabela 4 – Índice de Gini para a distribuição da renda (média no período)

Países	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2020
Austrália	32,50	32,60	33,88	34,55
Brasil	59,13	58,96	57,60	53,01
Canadá	31,95	31,77	33,60	33,40
China	-	35,37	41,97	40,61
Índia	32,35	31,70	34,90	35,70
México	49,55	52,70	50,27	47,26
USA	37,40	39,72	40,68	40,99

Fonte: Word Development Indicators (WDI), World Bank.
Nota: índice de Gini igual a zero: representa igualdade perfeita; índice de Gini igual a 100: representa desigualdade perfeita.

O Brasil destaca-se negativamente por apresentar, historicamente, uma das mais altas desigualdades de renda do mundo. Existem várias explicações para tal desigualdade de renda observadas em diversos países, as quais podem refletir questões históricas, disponibilidade/características de dotações de recursos, estruturas sociopolíticas, organização e qualidade das instituições, escolhas de políticas e estratégias de desenvolvimento adotadas, para citar apenas algumas.

Apesar de controverso, parece haver alguma constatação empírica de que países que adotam uma economia mais integrada ao mercado internacional apresentam menor nível de desigualdade e maior crescimento/desenvolvimento de suas economias. O crescimento econômico é um fator importante para

a melhoria da distribuição de renda, mas a evolução das desigualdades, como destacado na Tabela 4, pode ser reflexo de outros fatores, tais como gastos com educação, políticas sociais e grau de desenvolvimento do setor financeiro, para citar apenas estes. No caso do Brasil, apesar de contar com uma população numerosa, com um sistema financeiro bem desenvolvido (apesar de concentrado nos grandes centros urbanos), a renda é baixa e o crescimento é limitado, o que pode ser uma consequência da estratégia de desenvolvimento escolhida nos anos 1950, a qual continua sendo adotada de forma a fazer do país um dos mais fechados em termos de comércio de bens e serviços – sua tarifa de importação média era de 13,6 % em 2016, enquanto a tarifa média mundial era de 7,1% para o mesmo ano (WDI, 2018).

Conforme destaca Vernon (1966), países com economias mais abertas tendem a ter mais incentivos ao desenvolvimento e às adaptações tecnológicas, ao aprendizado e à maturação empreendedora, reforçando as predições das principais teorias de comércio internacional, o que inclui os benefícios do investimento estrangeiro direto, o que incluem investimentos em infraestrutura. Ou seja, novas tecnologias trazem a base para o surgimento de novos setores, centros de acúmulo de capital, ligações setoriais "para frente e para trás" com diferentes transbordamentos, gerando exportações (Rostow, 1980).

Na seção a seguir, será enfatizada uma das fontes que influenciam o crescimento econômico: o comércio internacional. A justificativa para a mesma está na grande quantidade de estudos que mostram certa ambiguidade a respeito dos impactos do comércio sobre o crescimento e a distribuição da renda, além de

ser elemento importante nas estratégias de desenvolvimento dos países.

4. Comércio internacional

Ao analisar o déficit comercial de alguns países, não se deve considerar o mesmo como sendo uma medida de saúde econômica do país, ou mesmo como medida de sucesso ou competitividade de um país em relação a outro. Déficit comercial é um fenômeno que reflete a tendência de poupança tanto pública como privada de um país.

Nesta seção, busca-se analisar a origem do déficit e superávit comercial, considerando como ambos são influenciados por políticas governamentais. A redução do déficit comercial não deve ser o primeiro objetivo de uma política econômica, que deve privilegiar a poupança e, em particular, o controle do déficit orçamentário.

O balanço da conta corrente registra as entradas e saídas de capital obtido pelo comércio de bens e serviços, do qual se contabiliza, portanto, a diferença entre exportações e importações. A conta corrente também registra as transferências unilaterais e qualquer outro pagamento que seja dado sem uma contrapartida. Como apresentado nas Tabelas 5 e 6, a maioria dos países apresentou déficit na conta corrente e na conta capital, incluindo o Brasil, no período entre 1980 a 2020.

Tabela 5 – Balanço da conta corrente (em % do PIB)

Países	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2020
Austrália	-6,1280	-4,0820	-5,2980	-2,4110
Brasil	-2,0168	-1,6528	-0,7996	-2,7810
Canadá	-2,1602	-2,0222	1,0913	-2,8280
China	-0,3739	1,6791	4,9610	1,8796
Índia	-1,5765	-1,2636	-0,5208	-1,9010
México	-1,0070	-3,2579	-1,3675	-1,2755
EUA	-1,7262	-1,4995	-4,5700	-2,3840

Fonte: Word Development Indicators (WDI), World Bank.

Períodos em que há maior déficit comercial não significa que seriam os piores anos para uma economia. Os períodos de recessão estão associados à melhoria no déficit comercial, e isso ocorre devido à diminuição na demanda por produtos importados. Para entender a relação entre déficit comercial e desempenho econômico, deve-se analisar por que há países que apresentam déficit comercial e outros países que apresentam superávit comercial, como pode ser observado nas Tabelas 5 e 6.

Tabela 6 – Balança comercial de bens e serviços (em % do PIB)

Países	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2020
Austrália	-1,7272	-0,8097	-1,5439	0,1365
Brasil	2,4290	-0,5052	0,8898	-0,6029
Canadá	1,7806	1,5113	3,3360	-1,8083
China	-0,6229	2,0980	4,5420	2,2740
Índia	-1,9510	-0,9582	-2,5957	-3,4066
México	3,2479	1,5983	-1,7020	-1,1140
EUA	-1,7526	-1,2532	-4,4230	-3,0760

Fonte: Word Development Indicators (WDI), World Bank.

A origem da balança comercial de um país representa o desequilíbrio entre sua poupança e seus investimentos, e nada diz respeito à sua competitividade. Países que investem mais do que poupam, ou um governo que apresenta um maior gasto do que a sua receita, tem como consequência uma maior necessidade de contrair empréstimo externo. Tal empréstimo terá reflexo no déficit comercial.

Alguns países, como os Estados Unidos e o Brasil, apresentam uma menor poupança em relação ao seu investimento, o que traz como consequência um maior déficit comercial. Por outro lado, tem-se países, como a China, que apresentam uma maior poupança em relação ao investimento (Tabelas 7 e 8).

Tabela 7 – Formação de capital fixo (em % do PIB)

Países	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2020
Austrália	27,64	24,69	26,48	25,53
Brasil	21,03	19,29	17,93	17,95
Canadá	22,28	19,81	21,45	23,38
China	29,02	31,20	37,78	43,16
Índia	21,93	25,08	31,42	30,19
México	19,42	19,57	21,04	21,62
EUA	23,01	21,05	21,95	19,96

Fonte: Word Development Indicators (WDI), World Bank.

Tabela 8 – Poupança doméstica bruta (em % do PIB)

Países	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2020
Austrália	25,54	24,33	25,08	25,72
Brasil	23,45	18,55	19,40	17,60
Canadá	23,66	21,15	25,15	21,87
China	35,00	39,64	44,24	47,06
Índia	15,74	23,92	29,90	31,02
México	28,49	22,69	21,39	22,89
EUA	21,64	20,26	17,62	17,25

Fonte: Word Development Indicators (WDI), World Bank.

Através do uso de uma aritmética básica, pode-se explicar por que o déficit comercial deve resultar em dois desequilíbrios: o da relação entre poupança privada e investimento, e o da receita e gasto governamental.

O PIB (variável *Y*) mede o valor adicionado de uma dada economia em um dado ano. Em cada ano, calcula-se o PIB (*Y*) como a soma do gasto dos consumidores (variável *C*), do investimento das empresas (variável *I*, incluindo novas construções), do gasto do consumo do governo (variável *G*) e da diferença entre exportação (*EX*) e importação (*IM*).

$$\mathrm{Y} = \mathrm{C} + \mathrm{I} + \mathrm{G} + (EX - IM) \qquad (3)$$

Mas o consumo (*C*) é representando pela renda nacional (*Y*) menos a poupança (*S*) e menos a receita tributária (*T*), tal que:

$$\mathrm{C} = \mathrm{Y} - \mathrm{T} - \mathrm{S} \qquad (4)$$

Se substituirmos a equação (4) na equação (3), obtemos:

$$\mathrm{Y} = \mathrm{Y} - \mathrm{T} - \mathrm{S} + \mathrm{I} + \mathrm{G} + (EX - IM) \qquad (5)$$

Rearranjando a equação (5), encontra-se o déficit comercial como a soma dos outros dois desequilíbrios: o da poupança e investimento e o desequilíbrio entre receita tributária e gasto do governo.

$$(EX - IM) = (S - I) + (T - G) \qquad (6)$$

A equação (6) representa uma relação contábil, e não uma teoria, e assim deve ser respeitada. Tal relação explica por que alguns países apresentam déficit comercial e outros países apresentam excedente comercial. Países que poupam mais do que investem obterão um excedente comercial, e países que poupam menos que seus investimentos irão obter um déficit comercial.

A dinâmica do comércio internacional é bastante complexa e variável, o que inclui muitas variáveis endógenas e exógenas que a influenciam, desde elementos intrínsecos aos países em análise, até choques externos (seja de oferta ou demanda) que moldam o padrão de comércio destes países. Na Tabela 9, tem-se um exemplo de como esta dinâmica é complexa e instável, pois, dentre os países ilustrados, em média, uma queda na proporção de comércio destes países com parceiros de alta renda ao longo das últimas décadas.

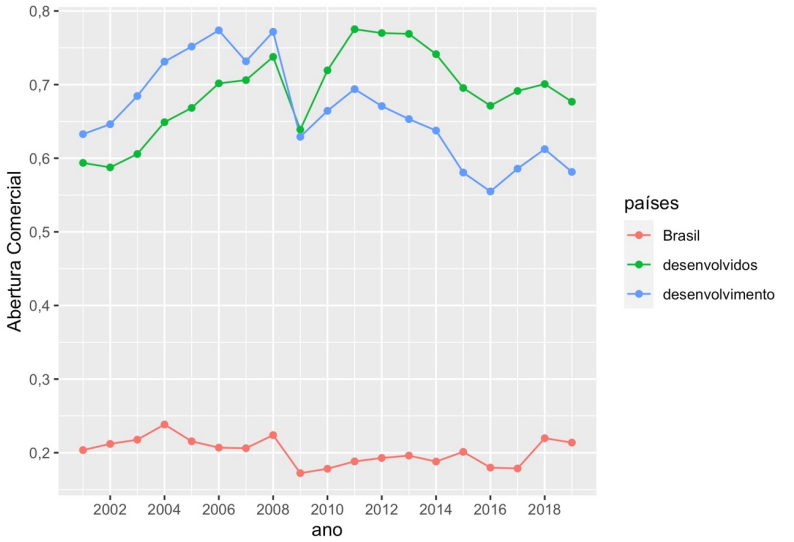
Tabela 9 – Exportações para países de alta renda (em % do total das exportações)

Países	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2020
Austrália	75,07	74,71	67,29	49,02
Brasil	69,68	65,40	58,80	47,90
Canadá	86,86	94,78	94,41	90,06
China	78,56	87,42	82,81	71,59
Índia	67,33	73,08	69,14	63,13
México	90,22	94,27	94,46	91,58
EUA	72,58	72,44	67,60	60,47

Fonte: Word Development Indicators (WDI), World Bank.

Países como Austrália, Brasil, China, Índia e EUA parecem ter reduzido sua proporção de exportações para países de alta renda desde os anos 1980. Como já mencionado, isso pode ser reflexo de vários fatores domésticos ou externos aos países. No entanto, um fator muito importante, que pode ter contribuído em grande proporção para tal dinâmica, pode ser o processo de liberalização comercial que ocorreu a partir do início dos anos 1990, o qual foi caracterizado por uma expansão muito significativa nos acordos de livre-comércio em todos os continentes, reduzindo a tarifa média acima de 13% para cerca de 7,1%, conforme dados do Banco Mundial (WDI, 2018).

Figura 2 – Abertura Comercial para o Brasil e para os grupos dos países desenvolvidos e em desenvolvimento (2001-2019)



Fonte: COMTRADE.
Obs.: a abertura comercial é calculada dividindo-se a soma das exportações e importações pelo PIB.

Ou seja, uma importante reflexão que não deve ser desprezada se refere ao papel que a abertura comercial dos países vem desempenhando nas últimas décadas, principalmente para países em desenvolvimento, como o Brasil, os quais se mostram mais fechados e com tarifas médias mais altas de importação (Figura 2). De acordo com o Banco Mundial (WDI, 2018), enquanto países desenvolvidos apresentam tarifa média de importação de 5%, tem-se que para países em desenvolvimento este valor varia de 5 a 10%, sendo que no Brasil a tarifa média está em 13,4%, muito acima da média mundial. Adicionalmente

a esta reflexão, é legitimo se questionar se tal abertura comercial traz sempre ganhos para os países, independentemente das dotações de recursos disponíveis, qualidade institucional, tamanho e nível de desenvolvimento dos mesmos.

5. Relação entre crescimento, comércio e desigualdade

De acordo com a literatura especializada, o sucesso de muitos países que adotaram estratégias de desenvolvimento baseados no modelo voltado para a exportação de manufaturas pode ser constatado através das mais altas taxas de crescimento destes países quando comparadas às dos que adotaram a estratégia de substituição de importação (BALASSA, 1981; RIEDEL, 1984; BRADFORD; BRANSON, 1987). Além disso, no que tange à distribuição de renda dos países do leste asiático, os quais adotaram a estratégia voltada para as exportações, assistiu-se à uma melhora neste índice, podendo até mesmo ser comparada à dos países desenvolvidos. No entanto, deve-se ter em mente que Coreia do Sul e Taiwan, por exemplo, fizeram profundas reformas no uso da terra, enquanto Cingapura e Hong Kong apresentavam ausência de um setor agrícola de baixa renda. Nesse sentido, observa-se que as características intrínsecas a estes países contribuíram para o sucesso de tal estratégia de desenvolvimento, assim como o papel desempenhado pelas atividades intensivas em mão de obra utilizadas nos setores exportadores.

O conjunto de mudanças nos padrões estruturais e industriais nos países do leste asiático também deve ser entendido, pelo menos parcialmente, como consequência das políticas e estratégias industriais dos respectivos governos. Evidentemente que estes países exploraram as suas vantagens

comparativas, mas não somente com o uso de políticas voltadas para o mercado. De acordo com Krugman (1986), Cingapura, Coreia do Sul e Taiwan apoiaram seu planejamento industrial em inúmeras intervenções específicas nos mais diferentes setores. Incentivos financeiros e fiscais foram importantes no desenvolvimento de novos setores, além de políticas de proteção. Níveis elevados de proteção acabaram permanecendo mesmo em setores com vantagem comparativa estabelecida em países como Coreia do Sul e Taiwan.

A visão a respeito do que aconteceu no leste asiático quanto ao papel desempenhado pelo Estado nestes países contrasta com o que aconteceu na África, sul da Ásia e América Latina, regiões em que o papel da intervenção estatal foi muito mais forte e prejudicial no que diz respeito às estratégias de industrialização adotadas (BHAGWATI; KRUEGER, 1973).

É interessante notar que as teorias do comércio internacional, baseadas nos modelos de Ricardo, Heckscher-Ohlin, economias de escala, e derivações destes, mostram que um país que abre para comércio sempre ganha (em termos de bem-estar) por apresentar crescimento na renda, comparativamente, à uma economia sem comércio (autarquia) (FEENSTRA, 2016). No entanto, a literatura mostra que estes ganhos não são garantidos, principalmente no curto-prazo, além de dependerem de muitas restrições para que ocorram.

Cline (1982) e Hager (1982) chamam a atenção para a situação em que as relações de comércio acontecem entre países muito diferentes, do tipo Norte-Sul, com os países menos desenvolvidos (Sul) podendo inundar os países desenvolvidos (Norte) com seus produtos, afetando a capacidade destes em

absorver os mesmos, além de trazer sérias consequências aos mercados de fatores, de bens e tecnologia. Consequentemente, países menos desenvolvidos poderiam acessar as tecnologias dos países desenvolvidos, equiparando sua produtividade às dos países mais avançados, mas com substancial vantagem em termos de custo baixo de mão de obra.

Mas o principal argumento para algumas das reflexões contidas neste capítulo está no fato de que muitos dos países que mudaram sua estratégia de desenvolvimento para um crescimento baseado nas exportações o fizeram através da realização de importantes reformas econômicas, legais e institucionais, as quais têm sido geralmente ignoradas pela literatura. Com o aumento na integração econômica entre países mais desenvolvidos e em desenvolvimento, principalmente a partir do início da década de 1990, tem-se verificado uma mudança na distribuição de renda entre os países, com uma tendência de aumento generalizado na desigualdade de renda (notar a piora no índice de Gini na Tabela 4).

Segundo Beaudry, Collard e David (2002), esta piora generalizada na distribuição da renda parece ser mais frequente em países com economias mais abertas. Pritchett (1997) argumenta que a divergência nos níveis de produtividade relativa é a característica dominante da história econômica moderna, e que nas últimas décadas as economias mais avançadas têm crescido mais rapidamente que as menos desenvolvidas. Assim, é de grande importância buscar melhor entender os efeitos do comércio na distribuição da renda mundial e dos países, pois apesar de não ser nenhuma surpresa se afirmar que o comércio impacta na distribuição de renda, apenas poucos estudos tentam

entender como e quais ganhos do comércio acabam favorecendo os países mais desenvolvidos (YOUNG, 1991; ACEMOGLU; ZILIBOTTI, 2001).

Como já mencionado, comércio do tipo Norte-Sul pode gerar divergência, e isso pode ocorrer através da resposta endógena às mudanças tecnológicas, principalmente quando os países menos desenvolvidos não possuem proteção adequada aos direitos de propriedade intelectual (*IPR*s). O *rationale* nesta afirmação está no fato de que sem tal proteção, os agentes inovadores em países em desenvolvimento não conseguem retornos de suas inovações, e com a especialização decorrente da abertura comercial, ocorre uma migração dos esforços em pesquisa e desenvolvimento (P&D) para as atividades realizadas nos países desenvolvidos. Assim, o comércio poderia ser um indutor de "desvio de inovações", sendo responsável por tornar aqueles setores em que o país menos desenvolvido tem vantagem comparativa menos produtivos, contribuindo, dessa forma, para a queda na produtividade e na renda.

Outra consequência da fragilidade institucional demonstrada pelos países menos desenvolvidos está na desigual distribuição dos ganhos que o comércio traz no que se refere ao progresso técnico, o que pode causar desincentivos à inovação, contribuindo para mais divergência e estagnação. Uma parte da literatura mostra um efeito negativo da presença de um forte sistema de proteção aos direitos de propriedade intelectual por restringir a alocação eficiente dos recursos (HELPMAN, 1993; DINOPOULOS; SEGERSTROM, 2003). Outros estudos mostram que a presença de tal sistema de proteção intelectual pode contribuir para o crescimento e servir de incentivo para

difusão de tecnologia, inclusive atraindo melhores tecnologias para países em desenvolvimento (ACEMOGLU; ZILIBOTTI, 2001; KREMER, 2002; ANTRÀS 2005).

Considera-se aqui um modelo baseado em Acemoglu e Zilibotti (2001), o qual foca em um progresso técnico fator-específico em países em desenvolvimento que não protegem os direitos de propriedade intelectual (*IPR*s), o que incentiva o desenvolvimento de tecnologias inapropriadas para as dotações de recursos destes países. Um dos argumentos destes autores é de que o comércio Norte-Sul induz mudanças técnicas enviesadas para produtos mais sofisticados, o que contribui ainda mais para a divergência de renda entre Norte e Sul.

Resumidamente, o modelo aqui proposto utiliza um modelo ricardiano com mudanças setor-específicas endógenas, com dois países (Norte e Sul) e com diferenças setoriais de produtividade exógenas. Ambos os países têm acesso ao mesmo conjunto de tecnologias, cujas produtividades podem ser melhoradas através de inovações. Tais inovações são financiadas através dos rendimentos que as mesmas proporcionam, mas, no Sul, parte destes rendimentos são perdidos através de práticas de imitação/cópia. O equilíbrio deste modelo proporciona uma distribuição mundial da renda estável, resulta em taxas de crescimento sendo equalizados entre setores, em que países com altos níveis de produtividade exógenas são relativamente mais ricos.

Neste modelo, a distribuição da renda mundial depende primordialmente do regime de comércio. Na ausência de comércio, cada país produz todo o conjunto de produtos e, desta forma, cada inovador recebe os altos e baixos rendimentos (de sua

inovação), respectivamente, do Norte e do Sul. Na presença de comércio, por outro lado, cada país se especializa nos setores em que têm vantagem comparativa, e os inovadores recebem rendimentos de apenas um local. Como os rendimentos do Sul são menores, os setores do Sul atraem menos inovações, o que causam reduções de produtividade ao longo do tempo. Consequentemente, uma das importantes reflexões que este capítulo traz se relaciona a um dos resultados deste modelo, ou seja, em um mundo onde os países pobres (Sul) definem fracas proteções institucionais aos direitos de propriedade (*IPR*s) e maior integração comercial desloca as inovações em favor dois países mais ricos (Norte).

Outra reflexão que pode ser feita é que, de acordo com estas predições, pode-se inferir que o comércio Norte-Sul sempre acaba resultado em ganhos aos países do Norte, o que acaba por justificar a permanência de vários países na adoção de uma estratégia de desenvolvimento como a de substituição de importação. Mas de acordo com o modelo, nem sempre os países mais ricos ganham com o comércio Norte-Sul, pois, com o comércio, fracos mecanismos de proteção de *IPR*s têm o forte potencial de desmantelar os incentivos para inovação e crescimento, prejudicando todos os países, e não apenas os do Sul. Nesta ótica, à medida que o Norte fica relativamente mais rico, mais setores migram para o Sul, onde os custos produtivos são menores e os investimentos em P&D ficam menos atrativos para uma ampla variedade de produtos. A divergência entre os países é, então, seguida por estagnação. Assim, outra reflexão que se pode trazer deste modelo é a de que, em um mundo com países

interdependentes, políticas regulatórias de cada país são vitais para sustentar as taxas de crescimento globais.

Esta seção traz importantes reflexões e/ou implicações. Primeiro, tem-se fortes argumentos em favor da busca de proteções globais para as *IPR*s. Em um período recente, no qual se observa um declínio nas barreiras comerciais e um aumento na internacionalização da produção, a busca por maior e melhor regulação das *IPR*s em todas as partes do mundo se torna crucial para atrair inovações sustentáveis.

Segundo, tem-se que o esforço por buscar formas mais eficientes de controle e regulação de *IPR*s depende do regime comercial, o que pode refletir as atitudes de países mais ou menos desenvolvidos neste esforço. Como a realocação produtiva para países menos desenvolvidos podem prejudicar o crescimento global, países ricos acabam tendo fortes incentivos em pressionar os outros países em aumentar os mecanismos de controle e proteção de *IPR*s. Assim como países menos desenvolvidos o fazem visando acesso aos mercados internacionais.

Terceiro, contrariamente à visão do foco das políticas industriais, a qual sugere que os países em desenvolvimento deveriam focar naqueles setores que apresentam taxas mais altas de crescimento, a predição do modelo mostra que qualquer setor pode chegar à estagnação se os incentivos às inovações forem insuficientes, sendo que a ênfase industrial pode ser menos efetiva do que o esperado. Esta reflexão pode estar ecoando, exatamente, os resultados de uma estratégia industrial adotada no Brasil desde os anos 1950, com resultados muito abaixo do esperado, com muitas distorções setoriais, baixo desempenho econômico e com uma das economias mais fechadas do mundo.

6. Análise empírica da proteção aos direitos de propriedade e a sua relação com a desigualdade

Nesta seção, tem-se uma análise empírica a respeito da relação entre a especialização comercial e a habilidade que um país tem em atrair melhores tecnologias através de alterações no nível de proteção dos *IPR*s, usufruindo de ganhos das inovações nos bens que o país produz. Tais inovações podem ser estimuladas através de maior retorno e proteção aos seus desenvolvedores.

Utilizando argumentos sustentados por Acemoglu e Zilibotti (2001), tem-se que a especialização traz dois efeitos. Primeiro, com o aumento na participação mundial da produção (e lucros) em setores especializados de um país, há um maior impacto de suas políticas na lucratividade global das inovações direcionadas àqueles setores, contribuindo para aumentar a habilidade deste país em atrair tecnologias adequadas às suas necessidades. Como segundo efeito, tem-se a redução do número de países produzindo um bem específico, o que limita os benefícios das inovações no resto do mundo destinadas para aquele bem/setor.

Conforme descrito na seção anterior, se os ganhos com as inovações tendem a zero em um cenário com comércio, os incentivos a se fazer pesquisa e desenvolvimento acabam indo apenas para setores no Norte, o que contribui para se atingir um nível máximo de desigualdade de renda entre os países. Isso não acontece na ausência de comércio, já que o Sul se beneficia das inovações de todos os setores destinados para o mercado do Norte. Apesar de não ser foco do capítulo, é interessante notar a possibilidade de crescimento endógeno com o crescimento de

ambos países, Norte e Sul. Se inovações não são direcionadas para os setores do Sul, a economia do Norte estaria "presa" em retornos decrescentes, não só porque seus setores teriam queda de preços e margens de lucros, mas também porque mais e mais setores migrariam para o Sul, onde a produção seria cada vez mais barata.

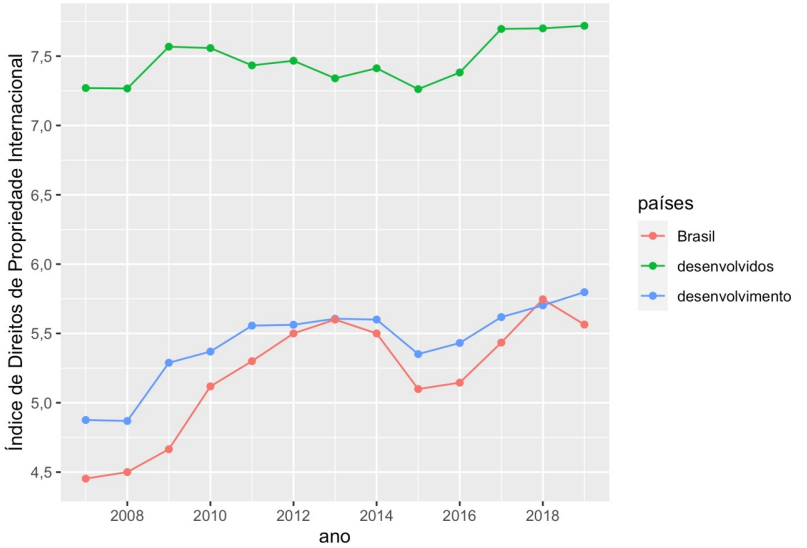
A tecnologia se ajusta lentamente com uma maior abertura comercial. Em geral, os salários sobem nos países envolvidos, refletindo o aumento da eficiência de toda a economia com a especialização. Durante esta transição, o salário relativo do Norte irá subir e, ao mesmo tempo, firmas irão migrar para o Sul, onde os custos de produção são menores. Assim, deve-se atentar para o comércio quando existem assimetrias na proteção aos direitos de propriedade intelectual (*IPR*s), já que estagnação e divergência de renda acabam sendo resultados possíveis. São as consequências do crescente custo de produção no país mais desenvolvido, com realocação da produção em direção ao Sul, com mais setores sujeitos a instituições fracas e com baixas *IPR*s, o que reduz os incentivos globais de inovações.

Brasil e países em desenvolvimento, em geral, possuem menores níveis institucionais de proteção à propriedade privada e intelectuais (*IPR*s), comparativamente com outros países mais desenvolvidos (figura 3). Maior *enforcement* e melhores proteções às *IPR*s podem trazer ganhos para os países menos desenvolvidos, atraindo maiores inovações e propiciando maior crescimento mundial. Mas pode ser que um país não consiga colocar em prática melhores *IPR*s por várias razões, dentre as quais a falha em considerar os ganhos de adoção de tais políticas, ou até mesmo a impossibilidade política. Trata-se do caso, por

exemplo, em que a existência de um grupo de monopolistas com poder político obtém ganhos com imitação e impedem o estado a reforçar ou adotar melhores *IPR*s, influenciando no uso de baixos níveis e ineficientes instrumentos institucionais de proteções às inovações e propriedades em geral.

O principal mecanismo do modelo é a interação entre a especialização orientada para o comércio e a habilidade de um país atrair melhores tecnologias através de melhores proteções de *IPR*s. Adicionalmente, como a habilidade de um país atrair inovação em determinado setor depende de sua participação na produção mundial daquele setor, que por sua vez depende do tamanho do país, o modelo sugere que o impacto dos incentivos à inovação na produtividade seja maior quanto maior for o país.

Figura 3 – Índice de Direitos de Propriedade Internacional (IPR, 2007-2019)



Fonte: Property Rights Alliance.
Obs.: Brasil e os grupos dos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

A análise empírica proposta utiliza dados de produtividade do trabalho, proteção de *IPR*s, abertura comercial, tamanho dos países, relação capital-trabalho e índice de capital humano, através de uma amostra de 16 países em desenvolvimento e 15 países desenvolvidos, para o período de 2001-2020, apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 – Relação dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento considerados na análise empírica

Países desenvolvidos	Países em desenvolvimento
Alemanha, Austrália, Canadá, Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos, França, Holanda, Hong Kong, Israel, Itália, Japão, Nova Zelândia, Reino Unido e Suécia.	África do Sul, Argentina, Brasil, Chile, China, Cingapura, Colômbia, Egito, Filipinas, Índia, Malásia, México, Peru, Rússia, Tailândia e Turquia.

Fonte: Word Development Indicators (WDI), World Bank, Penn World Table (PWT version 10), COMTRADE.

Os dados para as variáveis *EMP* (número de pessoas empregadas), *POP* (população), *K* (estoque de capital físico), e *HC* (índice de capital humano), foram obtidas a partir da *Penn World Table* (PWT versão 10). Os dados para *GDP* (renda em US$ corrente) são oriundos da *World Development Indicators* (WDI). Dados de exportação e importação utilizadas na construção da variável OPEN (abertura comercial) foram obtidas a partir do COMTRADE. As informações de *IPR* (índice de direitos à propriedade internacional) foram obtidas a partir da *Property Rights Alliance*, sendo que este índice reflete quão forte são os regimes de direitos de propriedade, incluindo ambiente legal e político, e direitos de propriedade intelectual. Este índice varia de 0 a 10, sendo que quanto maior o seu valor, mais eficiente e maior é a proteção aos direitos intelectuais e de propriedade.

Diante do exposto, devido à especialização, tem-se a hipótese de que as regulações institucionais para proteção de *IPR*s sejam mais efetivas e impactantes quanto maior for o grau de abertura comercial. Para isso, o seguinte modelo econométrico de painel será estimado:

$$\ln(GDPW)_{it} = \beta_0 + \beta_1 IPR_{it} + \beta_2 OPEN_{it} + \beta_3 (IPR * OPEN)_{it} + \beta_4 ln(IPR + POP)_{it} + \beta_5 Ln(POP)_{it} + \beta_6 \ln(KL)_{it} + \beta_7 HC_{it} + f_t + u_i + v_{iv} \quad (7)$$

em que β_0: constante; β_j: coeficiente da *j*-ésima variável; f_t: conjunto de efeitos fixos de tempo; u_i: heterogeneidade não observada do país *i*; v_{it}: termo residual do *i*-ésimo país no período *t*; *GDPW*: representa a relação entre renda e trabalhador (*GDP/EMP*)[1], proxy para a produtividade do trabalho; *IPR*: índice internacional de direito à propriedade; *OPEN*: abertura comercial representado pela relação (exportação + importação)/*GDP*; (*IPR*OPEN*): interação entre *IPR* e abertura comercial; (*IPR*POP*): interação entre *IPR* e população; *POP*: população como proxy para tamanho do país. Dois importantes determinantes de produtividade também serão utilizados, *KL*: relação capital-trabalho (*K/EMP*)[2]; *HC*: índice de capital humano.

O modelo será estimado por mínimos quadrados (MQO) agrupados e por efeitos fixos/aleatórios, para dois grupos de países: em desenvolvimento e desenvolvidos. Devido à preocupação com relação à endogeneidade, as variáveis explicativas serão estimadas com duas defasagens. O modelo inclui dois importantes determinantes da produtividade, capital físico por trabalhador (*KL*) e índice de capital humano (*HC*). Conforme discussão teórica feita anteriormente, o modelo

[1] A comparação desta *proxy* para a produtividade do trabalho com os demais países pode ser encontrada na Figura 4 do anexo.

[2] A evolução desta variável ao longo do tempo pode ser encontrada na Figura 5 do anexo.

também inclui duas interações importantes a serem testadas. A primeira se refere à interação entre abertura comercial e o índice *IPR* (*IPR*OPEN*), sendo que a segunda é a interação entre o tamanho do país (população) e o índice *IPR* (*IPR*POP*). Espera-se que os coeficientes destas interações sejam positivos.

Na Tabela 10 tem-se as estatísticas descritivas das variáveis utilizadas na equação (7). Como esperado, nota-se que os países desenvolvidos apresentam, em média, maiores valores para a produtividade, índice de *IPR*, abertura comercial, relação capital/trabalhador e índice de capital humano, apesar de menor tamanho, comparativamente aos países em desenvolvimento.

Tabela 10 – Estatística descritiva para as variáveis utilizadas no modelo de painel de países desenvolvidos e em desenvolvimento (2001-2019)

	Países em desenvolvimento			**Países desenvolvidos**		
	N. Observ.	Média	Desv. Pad.	N. Observ.	Média	Desv. Pad.
ln (*GDPW*)	304	23,33	0,85	285	25,01	0,34
IPR	224	5,46	1,04	210	7,48	0,84
OPEN	320	0,66	0,63	299	0,69	0,75
ln (*POP*)	304	224,11	411,04	285	60,07	74,25
ln (*KL*)	304	11,74	0,73	285	12,95	0,35
HC	304	2,64	0,39	285	3,37	0,28

Fonte: Word Development Indicators (WDI), World Bank, Penn World Table (PWT version 10), COMTRADE.

Os resultados das estimações do modelo econométrico para explicar a produtividade trazem distintos resultados para os dois grupos de países. Na primeira coluna da Tabela 11, considerando apenas os países em desenvolvimento, tem-se que

todos os coeficientes são significativos estatisticamente, com exceção do coeficiente do índice de capital humano (*HC*). Conforme esperado, os coeficientes das duas interações foram positivos e significativos. Como o modelo MQO agrupado coloca muito peso na variação cross-section e sofre de omissão de variáveis, utiliza-se a econometria de painel com efeitos fixos e aleatórios que trazem mais vantagens em termos metodológicos em comparação com o MQO agrupado. Conforme resultados do teste de Hausman, caso os valores sejam significativos, tem-se o modelo de efeitos fixos como mais adequado, e caso o teste não seja significativo, o modelo de efeitos aleatórios é preferível ao de efeitos fixos. Por isso, tem-se resultados de diferentes métodos reportados nas demais colunas.

Tabela 11 – Resultados da análise empírica para o painel de países desenvolvidos e em desenvolvimento (2001-2019)

	Países em desenvolvimento			Países desenvolvidos		
	MQO	EA(1)	EF(2)	MQO	EF(1)	EA(2)
IPR	-0,525* (0,197)	-0,248 (0,185)	0,024 (0,043)	-0,071 (0,262)	0,123 (0,142)	-0,059 (0,039)
OPEN	-2,133* (0,187)	-1,452* (0,339)	-0,919** (0,362)	-0,730** (0,283)	-1,522* (0,383)	-1,369* (0,351)
(*IPR*OPEN*)	0,280* (0,026)	0,173* (0,048)	0,107** (0,051)	0,072*** (0,038)	0,179* (0,045)	0,164* (0,044)
Ln (*IPR*POP*)	2,346** (0,982)	1,354 (0,831)	-	0,976 (1,790)	-1,371 (0,875)	-
Ln (*POP*)	-2,459** (0,984)	1,503** (0,840)	-	-1,079 (1,798)	2,458** (0,946)	-
Ln (*KL*)	0,753* (0,030)	0,809* (0,069)	-0,809* (0,084)	0,823* (0,070)	0,066 (0,246)	0,450* (0,126)
HC	0,099 (0,077)	-0,039 (0,076)	-0,199** (0,097)	0,440* (0,067)	-0,092 (0,203)	0,163 (0,113)
R^2	0,90	0,58	0,42	0,63	0,25	0,43
N. Obs.	176	176	176	165	165	165
Teste Hausman	-	5,12	20,67*	-	16,5**	5,65
Ef. Fixos - ano	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Word Development Indicators (WDI), World Bank, Penn World Table (PWT version 10), COMTRADE.

Nota: (*), (**) e (***) representam 1%, 5% e 10% de significância, respectivamente. MQO: mínimos quadrados agrupados; EA: modelo de efeitos aleatórios; EF: modelo de efeitos fixos. (1) especificação com todas as variáveis explicativas da equação (7); (2) especificação sem as variáveis de tamanho do país. Valor em parêntesis representa o desvio-padrão.

Os resultados obtidos pelo modelo de efeitos aleatórios e fixos nas colunas 2 e 3 da Tabela 11 mostram que maior abertura da economia traz redução na produtividade do trabalho, mas quando tal abertura é feita com mais proteção às propriedades privada e intelectual, propiciando um ambiente favorável às inovações, ocorre um significativo aumento na produtividade. Este resultado confirma a base teórica deste capítulo, além de ser muito importante com relação a uma das reflexões que pode ser feita para os países em desenvolvimento: uma simples abertura comercial pode trazer maiores desigualdades por impactar negativamente a produtividade do trabalho, que, por sua vez, reduz a renda do trabalhador nestes países, ampliando a desigualdade entre estes países e os mais desenvolvidos, como ilustrado no modelo Norte-Sul baseado em Acemoglu e Zilibotti (2001).

No caso da segunda interação de interesse, a que envolve *IPR* e população, não é surpresa que o seu coeficiente não tenha sido significativo, já que, de acordo com a Tabela 10, o desvio-padrão para a variável *POP* (população) foi quase o dobro de sua média, demonstrando uma variação muito grande entre países. Tal resultado mostra que somente grande variação cross-section de tamanho dos países pode ter significativo impacto na efetividade das *IPR*s, o que não é inconsistente com a teoria. No entanto, quanto maior o país maior tende a ser a produtividade do trabalho. Os resultados são robustos quando são excluídas as variáveis relacionadas ao tamanho dos países, conforme os resultados do modelo de efeitos fixos reportados na coluna 3.

Em suma, para o Brasil e demais países em desenvolvimento, um dos resultados de uma das reflexões feitas

neste capítulo está em que há evidências empíricas de que maior abertura comercial deve ser acompanhada de esforços institucionais para maior proteção aos direitos de propriedades privadas e intelectuais, pois esta interação aumenta a produtividades destes países, reduzindo a desigualdade de renda para com outros países.

No caso dos países desenvolvidos, os resultados da Tabela 11 são similares aos verificados para os países em desenvolvimento, o que demonstra que ainda existe espaço para países desenvolvidos melhorarem suas estruturas institucionais de proteção à propriedade privada e intelectual aliado à maior abertura comercial.

Esta seção teve como objetivo verificar se o modelo teórico proposto a partir de Acemoglu e Zilibotti (2001) teria uma aderência empírica aos dados de 31 países contemplando desenvolvidos e em desenvolvidos. Os resultados foram robustos às predições do modelo, com ênfase à indicação de que países maiores e mais abertos podem se beneficiar substancialmente de leis mais fortes e eficientes aos direitos de propriedade (*IPR*s), afetando positivamente a produtividade do trabalho e contribuindo para reduzir a desigualdade de renda, com maior crescimento econômico.

Consequentemente, uma das reflexões que este capítulo traz diz respeito à escolha da estratégia de desenvolvimento a ser adotado pelos países em desenvolvimento. Conforme os resultados da análise empírica apontam, uma estratégia voltada às exportações parece beneficiar países grandes como Brasil, China e Índia, desde que acompanhada de rigor quanto às leis relacionadas à proteção aos direitos de propriedade (*IPR*s). Outra

reflexão que pode ser feita, mas em perspectiva contrária, advém dos resultados obtidos a partir da correlação positiva entre renda e proteção às *IPR*s, sugerindo que maior integração econômica com baixa proteção aos direitos de propriedade em países pobres pode ter contribuído para o aumento na desigualdade de renda entre países, como já demonstrado na seção 3 do presente capítulo.

Uma última reflexão a ser feita se refere ao que diz a literatura no que tange às três dimensões analisadas: crescimento, comércio e desigualdade de renda. Em geral, Sachs e Warner (1995) e Frankel e Romer (1999) apresentam um conjunto de estudos que documentam uma correlação positiva entre comércio e crescimento. Os resultados da análise feita neste capítulo reforçam esta relação por confirmar que comércio proporciona aumento de produtividade para os países que adotam melhores e mais efetivas formas de proteção aos direitos de propriedade (*IPR*s). No entanto, estudos como Easterly e Levine (2003) e Rodrik *et al*. (2004) questionam tal correlação entre comércio e crescimento, pois argumentam que a mesma tende a desaparecer com o uso de controles para a qualidade das instituições e levando em conta problemas de endogeneidade. Esta importância das instituições é um ponto central neste capítulo, no qual o efeito do comércio na produtividade e crescimento depende substancialmente das leis de proteção aos direitos de propriedade, importante fator institucional.

Adicionalmente, enquanto Barro e Sala-i-Martin (1995) mostram forte evidência de convergência para países e regiões integradas comercialmente, Ben-David (1993) afirma que a eliminação de barreiras tarifárias proporcionou convergência

entre os países que ingressaram à Comunidade Econômica Europeia. Tais resultados não são inconsistentes com o modelo e resultados apresentados neste capítulo, já que estes estudos mostram o efeito positivo, em termos de convergência, de um maior nível de integração econômica para países com regulações similares de proteção aos direitos de propriedade.

7. Considerações finais

O presente capítulo trouxe inúmeras questões para reflexão com relação às interações entre crescimento, comércio e desigualdade da renda em anos recentes, principalmente enfatizando os países em desenvolvimento. As decisões tomadas por estes países com relação às suas estratégias de desenvolvimento acabam por gerar inúmeros fatos estilizados de sucesso ou insucesso com relação aos argumentos usados na defesa de tais estratégias, sendo que tal análise comparativa entre países acaba sendo muito útil para gerar novas questões a serem respondidas em outros estudos.

Este capítulo não teve a ambição de apontar a estratégia de desenvolvimento mais apropriada para o Brasil ou outro país em desenvolvimento, mas objetivou trazer elementos para reflexão através de várias discussões correlatas, as quais propiciaram uma breve análise empírica com a utilização de um modelo Norte-Sul baseado em Acemoglu e Zilibotti (2002). Como não existe consenso na extensa literatura de modelos de crescimento endógeno quanto às relações entre crescimento, comércio e inovações, e suas consequências sobre a distribuição de renda (entre e dentro dos países), este capítulo trouxe mais uma contribuição na busca por tais evidências ao tentar captar a

influência de melhores mecanismos institucionais de proteção às propriedades privada e intelectual (incluindo patentes), sobre a renda dos países mais integrados comercialmente.

O presente estudo apresentou um modelo simples onde a integração comercial pode amplificar as diferenças entre países ricos e pobres, além de contribuir para uma queda na taxa de crescimento global, mesmo na presença dos conhecidos e convencionais ganhos de comércio. A análise feita identificou uma falha de mercado com a presença de pouca proteção às *IPR*s em países em desenvolvimento, sob a qual o comércio pode trazer efeitos indesejados. Em um mundo mais integrado comercialmente, os lucros das inovações desempenham um importante papel direcionando o progresso técnico para as necessidades de todos os países e em incentivos de crescimento sustentável de longo prazo.

Os resultados sugerem que a liberalização comercial em países em desenvolvimento deve ser acompanhada por outra reforma que vise aumentar a proteção de direitos de propriedade intelectual e privada. No caso do Brasil, um dos países em desenvolvimento analisados, Bittencourt, Larson e Kraybill (2010) também sugerem que a liberalização comercial seja acompanhada de uma reforma, nesse caso tributária, de modo a reduzir as perdas de curto prazo com a reforma comercial sugerida. Ou seja, apesar de os modelos teóricos de comércio sempre sugerirem ganhos de comércio no longo prazo, tais ganhos no curto prazo dependem de muitas restrições para ocorrerem, e tais políticas complementares podem amenizar tais perdas.

Diante dos resultados obtidos, algumas reflexões podem ser usadas para o caso brasileiro, já que o Brasil representava cerca de 2% do comércio mundial em 1948, enquanto em 2019 esta proporção ficou em 1,3%, conforme dados da OMC (2019). Tais números só reforçam que o Brasil é um país ainda muito fechado, que adota um modelo/estratégia de desenvolvimento ainda baseado na substituição de importação, com muitas ineficiências intrínsecas às características do país. Nestas, abarcam-se as diversas dimensões das instituições as quais precisam ser melhoradas e refinadas, o que pode incluir as leis de proteção de patentes e de propriedade intelectual, como enfatizadas neste capítulo.

Para reforçar o comportamento autárquico do Brasil, Canuto, Fleischhaker e Schellekens (2015) documentam informações que mostram a baixa integração brasileira aos mercados mundiais. Do lado microeconômico, poucas firmas brasileiras exportam: apenas 0,5% das empresas formais brasileiras se engajam no comércio exterior, totalizando cerca de 20.000 firmas. Além disto, 98% do valor adicionado das exportações brasileiras é doméstico, significando que o Brasil não faz parte das cadeias globais de valor, o que pode representar a existência de poucos incentivos ao desenvolvimento tecnológico e do progresso técnico no país. Trata-se de fato preocupante à luz da análise teórica e empírica feita neste capítulo, principalmente diante dos dois cenários que aparecem: continuar em um regime autárquico ou adotar um maior nível de integração econômica (abertura comercial). No primeiro cenário, o Brasil estaria, em média, seguindo a mesma trajetória dos últimos 70 anos, sem maiores perspectivas de desenvolvimento, portanto. No caso do

segundo cenário, os ganhos de comércio poderiam trazer prosperidade desde que fossem respeitadas algumas restrições apontadas a partir das análises teórica e empírica deste capítulo.

Finalmente, alguns desafios podem surgir das reflexões propostas neste capítulo. Uma delas se refere à busca da melhor e mais adequada estratégia de desenvolvimento/industrialização que os países em desenvolvimento deveriam adotar. Como mencionado, análises comparativas entre países são controversas por várias razões, e tais dificuldades devem servir de base para futuros estudos. Outro desafio se refere aos países em desenvolvimento terem, em geral, pouca importância econômica, resultando em que os lucros gerados destes mercados acabam não sendo suficientes para proporcionarem os devidos incentivos para o desenvolvimento de tecnologias apropriadas para estes países. Apesar de a análise empírica ter se baseado em um modelo com o foco nas assimetrias da proteção das propriedades privada e intelectual, as vendas de inovações em países pobres podem gerar lucros devidos aos altos custos de transação e riscos de expropriação, dentre outros. Nesse sentido, acredita-se que mais estudos focando em países em desenvolvimento possam contribuir para reduzir as desigualdades entre estes com os países desenvolvidos.

Referências

ACEMOGLU, D.; ZILIBOTTI, F. Productivity Differences. *Quarterly Journal of Economics*, v. 116, n. 2, p. 563-606, 2001.

ANTRÀS, P. Incomplete Contracts and the Product Cycle. *American Economic Review*, v. 95, n. 4, p. 1054-73, 2005.

AZARIADIS, C. Economic Development. *Intertemporal Macroeconomics.* Hoboken: Blackwell Publishers, 1995.

BALASSA, B. The newly-industrializing developing countries after the oil crisis. In: BALASSA, B. *The newly-industrializing countries in the world economy.* Nova York: Pergamon, 1981.

BARRO, R. J.; SALA-i-MARTIN, X. *Economic Growth.* Nova York: McGraw-Hill, 1995.

BEAUDRY, P.; COLLARD, F.; Green, D. Decomposing the Twin-peaks in the World Distribution of Output-per-worker. Mimeo. University of British Columbia, 2002.

BEN-DAVID, B. Equalizing Exchange: Trade Liberalization and Income Convergence. *Quarterly Journal of Economics,* v. 108, n. 3, p. 653-679, 1993.

BHAGHWATI, J.; KRUEGER, A. Exchange control, liberalization, and economic development. *American Economic Review*, v. 63, n. 2, p. 419-27, 1973.

BITTENCOURT, M. V. L.; LARSON, D. W.; KRAYBILL, D. Regional Short-Run Effects of Trade Liberalization in Brazil. *Economic Systems Research*, v. 22, n. 1, p. 65-85, 2010.

BRADFORD, C. I.; BRANSON, W. *Trade and Structural Change in Pacific Asia.* Chicago: Chicago University Press, 1987.

CANUTO, O.; FLEISCHHAKER, C.; SCHELLEKENS, P. The Curious Case of Brazil's Closedness to Trade. *World Bank Policy Research Working Paper* n. 7728, 2015.

CLINE, W. Can the East Asian model of development be generalized? *World Development*, v. 10, n. 2, p. 81-90, 1982.

COMTRADE. United Nations Comtrade Database. Disponível em: <https://comtrade.un.org/>

DINOPOULOS, E.; SEGERSTROM, P. *A Theory of North-South Trade and Globalization*. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=481302>, 2003.

EASTERLY, W.; LEVINE, R. *Tropics, Germs and Crops: How Endowment Influence Economic Development*. *Journal of Monetary Economics,* v. 50, n. 1, p. 3-39, 2003.

FEENSTRA, R. *Advanced International Trade: Theory and Evidence.* Princeton: Princeton University Press, 2016.

FRANKEL, J.; ROMER, D. Does Trade Cause Growth? *American Economic Review*, v. 89, n. 3, p. 379-399, 1999.

HAGER, W. Protectionism and autonomy: how to preserve free trade in Europe. *International Affairs*, v. 58, n. 3, p. 413-28, 1982.

HELPMAN, E. Innovation, Imitation and Intellectual Property Rights. *Econometrica*, v. 61, n. 6, p. 1247-1280, 1993.

JONES, L.; MANUELLI, R. A convex model of equilibrium growth: theory and policy implications. *Journal of Political Economy*, v. 98, n. 5, p. 1008-1038, 1990.

KREMER, M. Pharmaceuticals and the Developing World. *Journal of Economic Perspective*, v. 16, n. 4, p. 67-90, 2002.

KRUGMAN, P. *Strategic Trade Policy and the New International Economics,* Cambridge: MIT Press, 1986.

KUZNETS, S. Economic growth and inequality. *American Economic Review*, v. 45, n. 1, p. 1-28, 1955.

PRITCHETT, L. Divergence Big Time. *Journal of Economic Perspective*, v. 11, n. 3, p. 3-17, 1997.

RIEDEL, J. Trade as the engine of growth in developing countries, revisited. *Economic Journal*, v. 94, n. 373, p. 56-73, 1984.

RODRIK, D.; SUBRAMANIAN, A.; TREBBI, F. Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth*, v. 9, n. 2, p. 131-65, 2004.

ROSTOW, W. W. Growth rates at different levels of income and stages of growth: reflections on why the poor get richer and the rich slow down. In *Why the Poor Get Richer and the Rich Slow Down*. Austin: University of Texas Press, 1980.

SACHS, J. D.; WARNER, A. Economic Reform and the Process of Global Integration. *Brookings Papers on Economic Activity*, v. 1995, n. 1, p. 1-95, 1995.

VERNON, R. International investment and international trade in the product cycle. *Quarterly Journal of Economics*, v. 80, n. 2, p. 190-207, 1966.

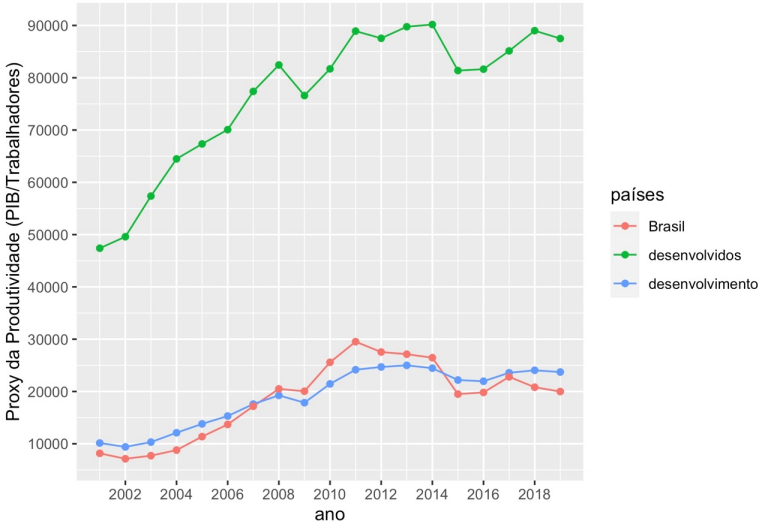
WDI. *World Development Indicators*. The World Bank, 2018. Disponível em: <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>

WTO. *World Trade Statistical Review*. World Trade Organization, 2019.

YOUNG, A. Learning by Doing and the Dynamic Effects of International Trade. *Quarterly Journal of Economics*, v. 106, n. 2, p. 369-405, 1991.

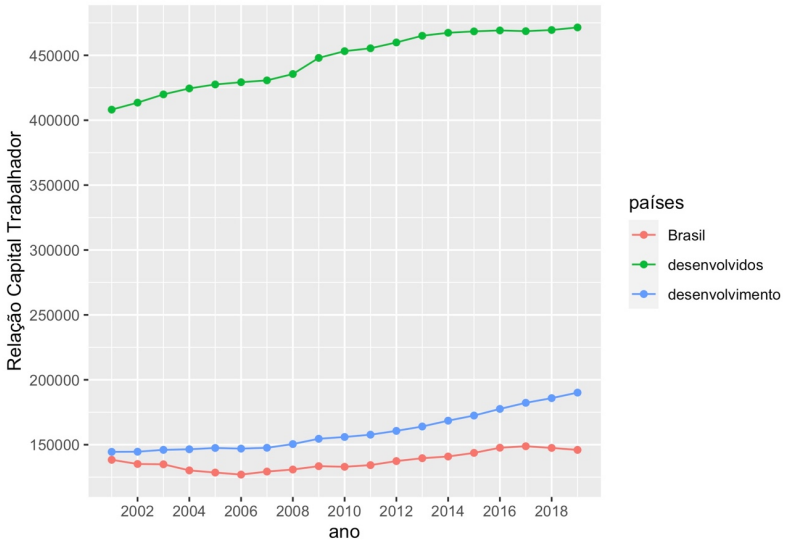
Anexo

Figura 4 – *Proxy* da produtividade (GDPW), dada pela relação entre PIB e número de trabalhadores empregados para o Brasil e os grupos dos países desenvolvidos e em desenvolvimento (2001-2019)



Fonte: Penn World Table versão 10.

Figura 5 – Relação entre capital e trabalhador empregado para o Brasil e os grupos de países desenvolvidos e em desenvolvimento (2001-2019)



Fonte: Penn World Table versão 10.

7 Regulação e legislação antitruste no Brasil contemporâneo: um panorama geral

Vinícius Klein e Luiz Alberto Esteves

1. Introdução

O objetivo do presente capítulo é abordar aspectos teóricos e práticos da análise econômica na defesa da concorrência, com destaque para a experiência nacional, e mais especificamente para o papel da autoridade concorrencial brasileira: o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). O CADE foi criado pela Lei 4.137 de 10 de setembro de 1962, mas foi a partir da Lei 8.884, de 11 de junho de 1994, que passou a ter os contornos institucionais atuais, que foram aperfeiçoados pela Lei 12.529 de 30 de novembro de 2011. Neste período, o CADE construiu um ativo reputacional de excelência, o que pode ser creditado, ao menos parcialmente, ao uso adequado da teoria econômica na análise dos casos julgados.

Para tanto, apresentar-se-á, na próxima seção, elementos da economia concorrencial ou antitruste, incluindo-se tanto uma compreensão panorâmica da economia antitruste quanto uma análise específica e transversal de determinados tópicos centrais. Serão abordadas duas grandes dimensões da análise econômica antitruste: (i) seus fundamentos teóricos e conceitos operacionais centrais; e (ii) seus aspectos históricos e institucionais, destacando a trajetória brasileira e a construção do CADE.

Do ponto de vista teórico, destacar-se-á a racionalidade econômica que norteia o desenho das políticas públicas concorrenciais. O objetivo é evidenciar como o arcabouço econômico é utilizado para desenhar intervenções que visam promover melhoria do bem-estar social (*Pareto Improvement*) por meio do processo concorrencial, ou seja, através da defesa do funcionamento do próprio sistema de mercado. Assim, será possível observar como o poder de mercado exerce o protagonismo da narrativa econômica, e a disciplina concorrencial, quando adequada, permite potencializar os ganhos sociais do processo competitivo ao coibir o uso abusivo desse poder econômico.

Ademais, serão apresentados os fundamentos históricos e institucionais que nortearam a criação das normas jurídicas concorrências, bem como a trajetória institucional das autoridades antitruste ao redor mundo. No estudo específico do CADE, analisar-se-á como a instituição tem incorporado a análise econômica em seus protocolos, processos e guias (*guidelines*) desde a sua criação até a atualidade. Assim, serão realçadas as contribuições da teoria econômica nas mais diversas situações que envolvem política concorrencial, desde simulações de efeitos de aumento de preços decorrentes de fusões e aquisições, até modelos de detecção de cartéis em licitações públicas e mensuração de danos concorrenciais decorrentes da prática do sobrepreço em cartéis (por meio do conceito de *deadweight loss* ou peso morto). A aplicação correta destas ferramentas econômicas depende da capacidade institucional da autoridade antitruste, tanto no que diz respeito à análise dos casos quanto à

imposição das suas decisões e de dissuasão de condutas contrárias à livre concorrência.

Deste modo, o presente capítulo é dividido em cinco seções, incluindo a presente introdução. A segunda aborda os aspectos teóricos da análise econômica antitruste. A terceira seção é dedicada à análise dos aspectos históricos e contemporâneos que moldaram e ainda influenciam legisladores e autoridades antitruste ao redor do mundo. Na quarta, aborda-se o estudo de caso envolvendo a análise econômica no CADE. Nas considerações finais, apresentar-se-ão contribuições que possam servir para o aperfeiçoamento constante da política concorrencial no Brasil.

2. Aspectos teóricos centrais

As normas jurídicas concorrenciais não são aplicadas apenas em um contexto negocial no qual impactam a dinâmica competitiva dos mercados de forma intensa, como também fazem uso direto de conceitos econômicos. Ademais, a atividade de imposição (*enforcement*) das normas concorrenciais é, em parte, uma aplicação de modelos e conceitos econômicos da área de Organização Industrial. A relevância da teoria econômica para a legislação concorrencial é tamanha que questões jurídicas e constitucionais substantivas são usualmente omitidas na sua aplicação (SCHUARTZ, 2009).

Após a ascensão da Escola de Chicago, esta ligação ficou ainda mais evidente, uma vez que a maximização do bem-estar do consumidor como objetivo central do direito concorrencial tornou questões não-econômicas meros ruídos na análise concorrencial. Para uma parte da literatura (e.g. Mattos, 2003), a

chamada “revolução antitruste” na década de 1990 fez com que a teoria econômica mais sofisticada integrasse a prática concorrencial brasileira, que passou a convergir com os padrões mundiais, sobretudo norte-americanos. Afinal, esse movimento seria o reflexo da “*antitrust revolution*” ocorrida nos EUA (KOWA JUNIOR; WHITE, 1989), mesmo que não se seguisse a racionalidade econômica em períodos iniciais da legislação concorrencial.

Há autores, porém, (e.g. Cabral, 2020) que não analisam o início do século XX como o de um amplo descompasso entre teoria econômica e defesa da concorrência. Entretanto, a teoria econômica utilizada na década de 1930 estava mais ligada à proteção da economia popular e à retórica de combate aos cartéis internacionais. Todavia, entende-se que os conceitos econômicos estão presentes desde o surgimento da legislação concorrencial nos EUA (HOVENKAMP, 1989, p. 105), até mesmo pela heterogeneidade de instrumentos econômicos aplicados em diversos momentos do debate concorrencial (KLEIN; DOMINGUES, 2020, p. 86-90). O maior exemplo é o embate entre a Escola de Harvard de Organização Industrial, até então dominante, e o desafio da Escola de Chicago, que acabou por prevalecer e delinear os debates concorrências até hoje, mesmo que o momento atual seja de reconstrução em função do avanço dos mercados digitais.

Conquanto existam diversos conceitos econômicos que foram essenciais para a consolidação da defesa da concorrência, abordar-se-á com maior detença um em específico: as barreiras à entrada.

2.1 Poder de mercado e barreiras à entrada

Os fundamentos constitucionais da política de defesa da concorrência estão previstos no § 4º do artigo 173 da Constituição Federal, que dispõe que a "lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros". Portanto, cabe à legislação concorrencial reprimir não a existência do poder econômico, mas o seu abuso quando este tiver por objetivo dominar mercados, eliminar a concorrência ou produzir aumento arbitrário de lucros. Assim, o conceito de poder econômico é o ponto de partida para que se possa compreender os contornos institucionais da legislação de direito concorrencial.

Apesar de se entender o poder econômico como um conceito mais amplo (BAGNOLI, 2013, p. 196-198), a faceta que interessa à defesa da concorrência é a capacidade de impor preços e demais condições nos mercados, ou seja, o poder de mercado. Desta forma, pode-se afirmar que o objetivo constitucionalmente delineado para a defesa da concorrência no Brasil é coibir o exercício abusivo de poder de mercado. Afinal, o seu exercício abusivo irá implicar um aumento de preços ou outra forma de apropriação de benefícios para o consumidor em valores superiores ao que o nível de concorrência viável (*workable competition*) em determinado setor poderia entregar para a sociedade. A utilização do conceito de concorrência viável é importante para demonstrar que o que se busca não é a concorrência perfeita – encontrada apenas nos modelos clássicos de teoria econômica e no quadro negro, mas muito rara na vida real.

Por sua vez, o exercício de poder de mercado de forma abusiva passa, na maioria das vezes, pela existência de significativas barreiras à entrada, definidas – dos pontos de vista operacional e prático – a partir do Guia de Análise de Atos de Concentração Horizontal do CADE: "qualquer fator em um mercado que coloque um potencial competidor em desvantagem com relação aos agentes econômicos estabelecidos" (CADE, 2016, p. 27). As barreiras à entrada facilitam o exercício abusivo do poder de mercado pelas empresas que já atuam no mercado, chamadas de incumbentes. Essa situação decorre da ausência de contestabilidade do mercado à concorrência potencial, uma vez que os novos concorrentes potenciais interessados nas altas taxas de lucratividade deixam de fazê-lo. Esse cenário faz com que tanto o exercício unilateral do poder de mercado quanto o seu exercício coordenado sejam facilitados.

Diversos são os fatores considerados barreiras à entrada pelo Guia de Análise de Atos de Concentração Horizontal do CADE: custos irrecuperáveis (*sunk costs*), barreiras legais ou regulatórias, recursos de propriedade exclusiva das empresas instaladas, economias de escala e/ou escopo, grau de interação da cadeia produtiva, fidelidade dos consumidores às marcas estabelecidas e a ameaça de reação dos competidores instalados (CADE, 2016, p. 28-29).

Os custos irrecuperáveis devem ser entendidos como os custos que uma firma não consegue recuperar se vier a sair do mercado (VISCUSI *et al.*, 2000, p. 160). A existência de custos irrecuperáveis positivos e elevados tende a afastar novas firmas entrantes, uma vez que no caso de insucesso, as perdas serão significativas. Outro ponto relevante é a existência de barreiras

legais ou regulatórias que possam impedir ou tornar custosa a entrada no mercado. Esse tipo de óbice retarda ou impede que novas firmas entrem em mercados em função da dificuldade de obtenção de licenças de órgãos regulatórios ou de exigências mínimas para autorização de exercício da atividade econômica.

A imposição de barreiras à entrada ao ingresso de novos entrantes não constitui, *a priori*, um mecanismo nocivo de apropriação de riqueza por parte dos incumbentes. Entretanto, não há uma regra geral para que estabeleça se tais mecanismos de apropriação são ou não pró-competitivos. Assim, as autoridades concorrenciais se valem da análise individual por meio da apuração dos benefícios e custos sociais associados a cada uma das condutas; as autoridades se valem da *regra da razão* ao analisarem tais casos. O teste da escala mínima viável (EMV) busca identificar se a conduta do incumbente restringiu severamente a demanda de mercado (presente e futura) aos potenciais entrantes.

Os referidos conceitos são utilizados na análise concorrencial tanto em estruturas, que são as análises prévias de atos de concentração, quanto em condutas, ou seja, a atuação unilateral ou concertada das firmas no mercado. A seguir, apresenta-se a racionalidade econômica de cada um.

2.2 A racionalidade econômica das fusões e aquisições

As questões fundamentais da ciência econômica são: o quê, como, quanto e para quem produzir. Portanto, seu objeto de estudo é a alocação de recursos escassos para atendimento de necessidades ilimitadas. Há várias formas de se alocar recursos, sendo os mercados e as firmas são algumas delas. Uma teoria da

firma tem como objetivo explicitar as razões para a existência de tal tipo de organização, bem como suas funcionalidades. Uma das principais teorias da firma é a dos custos de transação (TCT), de Oliver Williamson, laureado com o Nobel de Economia de 2009[1].

A ideia central da TCT é que a utilização do mecanismo de mercado envolve custos. No sistema de proto-manufatura do tipo *putting out*, por exemplo, os mercadores barganhavam uma grande quantidade de contratos de fornecimento com diferentes artesãos autônomos de forma descentralizada e não sincronizada. Barganhar, coordenar e monitorar contratos envolvia custos e riscos elevados, tais como: reunir todas as máquinas e artesãos para dentro de um mesmo ambiente de trabalho, onde o processo de produção passou a ser controlado e monitorado; estabelecer condições de subordinação, hierarquia e comando; e substituir os contratos de fornecimento por contratos de trabalho. Ainda assim, foi uma forma de alocar recursos com custos menores, ou seja, de modo mais eficiente. Essa solução alocativa foi chamada de firma.

A trajetória pela qual um produto ou serviço é desenvolvido, concebido, manufaturado e comercializado envolve uma grande quantidade de transações, as quais podem ser conduzidas por meio dos mercados. Quando os custos de transação são elevados, a firma pode internalizar tais trocas. Logo, a firma crescerá à medida que o custo de internalizar tarefas for inferior ao custo de se recorrer às trocas de mercado. Portanto, a eficiência da firma em internalizar custos de transação

[1] Compartilhou a premiação com Elinor Ostrom.

determinará seu tamanho, bem como seus graus de integração vertical e horizontal.

A dimensão concorrencial também determina o tamanho das firmas. Alguns bens ou serviços são produzidos com economias de escala, ou seja, quanto maior o tamanho da firma, menor será o custo de se produzir uma unidade adicional daquele bem. Barreiras à entrada a novos concorrentes, tais como patentes, também constituem formas de alavancar o crescimento das firmas incumbentes, aquelas que já se encontram nos mercados. As firmas também podem crescer de forma não orgânica, ou seja, simplesmente adquirindo outras firmas por meio de fusões e aquisições.

Em termos gerais, as fusões e aquisições (F&A) podem ser classificadas como verticais, horizontais, conglomeradas e de extensão. No caso das primeiras, há operações que envolvem empresas dentro de uma mesma cadeia produtiva, mas que operam em elos diferentes da mesma cadeia, tais como fornecedores e clientes. No caso das F&A horizontais, existem operações que envolvem concorrentes diretos dentro de um mesmo elo de cadeia e mercado relevante. As F&A de conglomerado envolvem operações entre empresas não relacionadas nem vertical nem horizontalmente, buscando apenas a diversificação de riscos. Finalmente, as F&A de extensão podem ser de mercado ou de produto. A primeira envolve duas empresas que operam com o mesmo produto em mercados relevantes geográficos diferentes (estratégia de internacionalização, por exemplo); já a F&A de extensão de produto abarca duas empresas que operam em mercados com

produtos relacionados (estratégia de portfólio de produtos, por exemplo).

O objetivo das F&A é a geração de valor incremental para cotistas e/ou acionistas de ambas as partes envolvidas. Esse ganho incremental é gerado pela sinergia decorrente da operação, ou seja, quando o valor esperado decorrente da integração das duas empresas excede a soma dos valores esperados das empresas operando individualmente. Essa fonte de sinergias esperadas decorre de economias de escala, de escopo e de redução de riscos. Em suma, a operação conjunta gera uma razão risco/retorno esperada mais atrativa para cada unidade de capital aportado no negócio.

Um potencial benefício da concentração para os cotistas e acionistas da empresa fusionada é a majoração de poder de mercado decorrente da possível eliminação de um concorrente relevante. Nestes casos, as autoridades antitruste devem avaliar a aprovação deste ato de concentração à luz da análise dos custos e benefícios da operação (em termos de bem-estar econômico). Ou seja, avaliar se as eficiências da operação (redução de custo marginal) superam seus custos (aumento do poder de mercado e *markup*) para a sociedade.

2.3 A racionalidade econômica dos cartéis

A ementa de um curso de Economia dos Cartéis provavelmente começaria abordando o estudo das diferentes estruturas de mercado. Contudo, ao contrário dos cursos de Microeconomia e Organização Industrial, tenderia a abordar com maior rigor os modelos de equilíbrio em oligopólio e monopólio, relegando o estudo da concorrência perfeita a um segundo plano.

Não que o estudo da concorrência perfeita não seja importante, mas para deixar bastante claro que a chance de um cartel prosperar em um ambiente onde há muitos concorrentes atomizados é nula.

Compreender as razões pelas quais essa chance é nula seria certamente uma das lições mais importantes do curso. Ao contrário do que muitos possam imaginar, organizar um cartel não é uma tarefa trivial. Equivale a gerenciar uma organização com múltiplas plantas, num regime de controle e comando bastante precário, uma vez que não há uma autoridade legalmente investida que possa exercer hierarquia e disciplina sobre as partes. Quando se estuda economia da firma, a Teoria dos Custos de Transação (TCT) apresenta uma dicotomia entre os recursos escassos a serem alocados por meio de mercados ou hierarquias (firmas)[2]. Um cartel é uma instituição bem mais complexa, pois demanda um sofisticado arranjo de incentivos, nem sempre muito estáveis.

A análise das condições de equilíbrio em um duopólio representado por um tipo de jogo chamado Dilema dos Prisioneiros contribui para o melhor entendimento das dificuldades em constituir e assegurar a estabilidade e perenidade de um cartel[3]. Na figura abaixo apresenta a matriz de *payoffs* dos jogadores, que, no exemplo específico, representa os duopolistas.

[2] WILLIAMSON, O. E. *Market and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. Nova York: The Free Press, 1975.

[3] O leitor interessado em mais detalhes sobre o jogo poderá encontrar uma descrição bastante didática e intuitiva em http://estrategiasdedecisao.com/dilema-dos-prisioneiros/.

Figura 1 – Matriz de payoffs

		Jogador 1	
		C	NC
Jogador 2	C	($ 1.56; $ 1.56)	($ 1.17; $ 1.75)
	NC	($ 1.75; $ 1.17)	($ 1.39; $ 1.39)

Fonte: elaboração própria.

Na estrutura da matriz de *payoffs* há 2 jogadores: 1 e 2. Cada um tem duas opções estratégicas: **C** (**cooperar** e aceitar o cartel) ou **NC** (**não cooperar** e recusar o cartel). Portanto, o equilíbrio competitivo em duopólio equivaleria a ambos os jogadores optarem pela estratégia **NC**, na qual cada um auferiria receita de $1.39. Já no equilíbrio em cartel, ambos os jogadores jogariam a estratégia **C**, combinando preços e quantidades pelas quais cada um dos jogadores auferiria uma receita de $1.56. Há ainda a possibilidade de um equilíbrio em que uma das partes simula aceitar o acordo de cartel jogando **C**, mas não cumpre com o combinado e joga **NC**. Neste caso, apenas um dos jogadores eleva o preço para o nível cartelizado, mas perde demanda e receita para o concorrente que não cumpriu o acordo de cartel. Quem jogou **C** aufere receita de $1.17, já o que desviou do acordo e jogou **NC** fatura $1.75.

O jogo é conhecido por gerar um equilíbrio de estratégias dominantes (**NC***; **NC***)[4], ou seja, ambos os jogadores escolherão não cooperar com o cartel e o resultado final será cada uma faturar $1.39. Esse resultado é frustrante para os jogadores (não para os consumidores, evidentemente), pois há uma situação

[4] O asterisco em sobrescrito significa uma solução de equilíbrio (de Nash).

(**C**; **C**) em que ambos podem auferir mais, ou seja, com o cartel. O problema é que, independentemente do que venha a escolher o jogador 1, a opção **NC** sempre será a melhor estratégia para o jogador 2, e vice-versa. Por isso é um jogo de estratégias dominantes.

Neste ponto, o leitor mais atento deveria ponderar: "esse resultado teórico sugere não haver incentivos para a constituição de cartéis, mas o fato é que eles existem no mundo real". É verdade. Mas o fato é que a cooperação (assim como os cartéis) não é viável em um jogo com uma única rodada. Contudo, a cooperação pode emergir em jogos repetidos, uma vez que a interações repetidas entre os jogadores possibilita que traições sejam retaliadas. Esse tema é abordado com grandes detalhes e muita precisão por Robert Axelrod, em seu *best seller* intitulado *A Evolução da Cooperação*[5].

Contudo, o equilíbrio cooperativo (**C***; **C***) emerge nessas circunstâncias de forma bastante instável, ou seja, há uma situação de repouso frágil, em que qualquer estímulo que traga desequilíbrio demandará grande esforço para que o equilíbrio seja restabelecido. Isso equivaleria a "colocar um ovo em pé". Já o equilíbrio não cooperativo (**NC***; **NC***) é, por sua vez, bastante estável. Qualquer choque ou estímulo que venha a romper com a situação de equilíbrio implicará em uma força atraente que restabelecerá a condição inicial. Há que se destacar também a existência de mercados cujas características são tão propícias à

[5] AXELROD, Richard. *A Evolução da Cooperação*. São Paulo: Editora Hemus, 2010.

constituição de cartéis que equivalem a equilibrarmos um "ovo com base plana".

Quanto à cooperação que emerge das interações repetidas, aceitar ou não cooperar com um cartel não envolve mais um cálculo simplório, representado pela matriz de *payoffs* de um jogo do tipo dilema dos prisioneiros. A decisão agora é intertemporal, e o objetivo é descontar a valor presente os fluxos de caixa para diferentes trajetórias estratégicas, como, por exemplo, (i) sempre cooperar; (ii) nunca cooperar; (iii) cooperar sempre, exceto quando for retaliar; (iv) jogar uma moeda tipo cara = cooperar e coroa = não cooperar etc.

Até aqui, tem-se o fluxo das receitas estimadas pelos jogadores, mas a autoridade antitruste, empenhada em dissuadir cartéis, deve criar incentivos econômicos que afetem diretamente os fluxos de custos estimados. Para tanto, ela dispõe de três instrumentos: (i) probabilidade de detecção do cartel, **D**; (ii) multa a ser aplicada ao cartel quando detectado, **M**; e (iii) prêmio para quem resolver abandonar o cartel e denunciar os demais jogadores, **P**.

Deste modo, os jogadores simularão fluxos de caixa descontados (DCF), em que (i) as receitas estimadas dependam das estratégias, $RT[C; NC]$; e os custos estimados dependem dos parâmetros estabelecidos pela autoridade antitruste, $CT[D; M; P]$. O sucesso da autoridade antitruste dependerá, então, em atribuir valores para **D**, **M** e **P** que causem instabilidade permanente ao delicado equilíbrio colusivo.

Em termos práticos, a tarefa não é trivial, pois não existe uma única solução para tais situações. Na prática, não se dispõe de um vetor [**D**; **M**; **P**] que gere um resultado ótimo do tipo "*one*

size fits all", de forma a dissuadir todo e qualquer tipo de cartel. Contudo, tendo essa lição em mente, sabe-se que é possível combater cartéis de forma cada vez mais inteligente e efetiva.

3. Trajetória histórica e tendências atuais

Após a breve análise de aspectos da racionalidade econômica da análise concorrencial, apresenta-se a trajetória institucional do CADE a fim de se compreender a partir de qual arranjo institucional esses conceitos são aplicados no Brasil.

3.1 O surgimento e a consolidação da defesa da concorrência

Apesar de não ser a primeira lei concorrencial do mundo, o *Sherman Act* publicado em 1890, nos Estados Unidos, pode ser considerado o marco inicial do Direito Concorrencial e do próprio movimento antitruste[6]. A origem norte-americana pode ser creditada ao período de forte desenvolvimento econômico e centralização de capitais após o término da Guerra de Secessão (1861-1865) (FOX, 2013, p. 937-938), conflagração que levou à formação de organizações empresariais até então atípicas[7], os

[6] De acordo com Gaban e Domingues (2016): "O pioneirismo do direito da concorrência é creditado ao Canadá que, em 1889, editou o *Act for the Prevention and Suppression of Combinations Formed in Restraint of Trade*, cuja finalidade era atacar arranjos ou combinações voltados a restringir o comércio mediante a fixação de preços ou a restrição da produção (cartéis)". Para uma análise das legislações estaduais norte-americanas anteriores ao *Sherman Act* ver: Millon (1990). Para uma análise do *Competition Act* canadense, ver Trebilcock *et al.* (2002).

[7] Como afirma Forgioni (2020, p. 72): "De outra parte, as empresas, buscando atrair capitais para a atividade industrial, passam a se organizar sob a forma de *corporation*, instrumento apto a atender às necessidades da indústria que se formava".

trustes. Trata-se do contexto em que se observou o surgimento das grandes corporações e do capitalismo gerencial.

Assim, o *Sherman Act* foi uma forma de lidar com aquela nova forma de se organizar o sistema produtivo capitalista (ORBACH, 2013). Apesar de os objetivos da política de defesa da concorrência estarem sujeitos a disputas na literatura, o clima de contrariedade com os donos dessas corporações, chamados de *Robber Barons* (Barões Ladrões), e os receios da influência política da concentração de poder econômico tornaram a legislação concorrencial um ponto relevante no debate público naquele momento. A partir dos anos 1940, a questão concorrencial submergiu no debate público norte-americano, momento em que a teoria econômica passou a protagonizar a concepção e a implementação das políticas, bem como a construção de modelos institucionais adequados a sua aplicação.

Esse ponto pode ser ilustrado pela prevalência de equipes interdisciplinares em diversas agências antitruste, bem como pela presença de departamentos econômicos nas principais autoridades concorrenciais ao redor do mundo. Essa característica institucional é uma clara resposta à necessidade de produção de estudos e evidências econômicas, podendo ser observada tanto em modelos de imposição judicial das normas concorrenciais, quanto nos de imposição administrativa.

No caso brasileiro, o movimento institucional de construção de equipes econômicas aconteceu posteriormente, o que não significa que os conceitos apresentados eram desconhecidos no Brasil, como se verá adiante.

3.2 As escolas econômicas na defesa da concorrência

A defesa da concorrência surge de um esforço interdisciplinar de teoria econômica e jurídica. No entanto, os conceitos foram se atualizando no decorrer do tempo, de modo que foram sendo empregados paulatinamente na elaboração das políticas públicas. Essa trajetória de maior sofisticação e destaque para a teoria econômica pode ser observada a partir do embate entre pesquisadores das universidades de Chicago e Harvard.

A aplicação da legislação concorrencial foi iniciada dominada pela Escola de Harvard como modelo "Estrutura-Conduta-Desempenho" (E-C-D). No âmbito concorrencial, tal modelo sugere a defesa de uma intervenção na estrutura de mercados oligopolizados ou monopolizados como forma de se chegar à eficiência (KLEIN; DOMINGUES, 2020). Acadêmicos ligados à esta escola justificaram intervenções agressivas na economia, sugerindo, inclusive, a quebra de empresas monopolistas, como ocorreu na cisão da Standard Oil Co.

A Escola de Harvard, ao adotar o modelo E-C-D, contribuiu para uma aplicação mais agressiva da legislação concorrencial, combatendo concentrações excessivas e procurando proteger os pequenos competidores (ATKINSON; AUDRETSCH, 2011). Ao buscar um modelo de concorrência viável, os pesquisadores defendem que se deve priorizar uma estrutura pulverizada, o que dificultaria a manutenção de concentração do mercado e de acordos entre os agentes (GABAN; DOMINGUES, 2016, p. 88).

A Escola de Chicago funda-se na crítica à premissa de que estruturas concentradas ou oligopolizadas são necessariamente ineficientes, tendo como marco principal a obra de Robert Bork

(1978) *The Antitrsut Paradox: a policy at war with itself*. Além de mostrar excessos na aplicação antitruste, Bork conduziu uma revisão dos objetivos da legislação concorrencial, tornando o bem-estar do consumidor (*consumer welfare*) o objetivo único da legislação concorrencial. Nessa perspectiva, determinadas integrações verticais, que antes eram tratadas como ilegais, passaram a ser aprovadas com base nas defesas de eficiência, ou seja, na demonstração econômica de que efeito líquido no bem-esta do consumidor seria positivo. Assim, ao invés de evitar estruturas concentradas, que não são mais vistas como um mal a ser combatido, passou-se a buscar a eficiência alocativa (HOVENKAMP, 1985).

Posteriormente, o movimento revisionista, interno à Escola de Chicago começou, a partir da década de 1980, a aprofundar os métodos de análise partindo tanto dos benefícios, quanto dos prejuízos gerados. Com a consolidação da Escola de Chicago, não apenas consolidou-se o papel central dos economistas e da teoria econômica, como, a partir de 1980, verificou-se um aumento da complexidade da análise econômica empregada[8]. Atualmente, os desafios trazidos pelos mercados digitais têm levado a um aumento crescente de prestígio das teorias que se contrapõem à Escola de Chicago.

[8] "*Rather than assuming on the basis of structural measures that a particular form of activity would undermine competition, it was necessary to recognize and address a host of complex efficiency considerations. Thus, the shift in the economic consensus created a demand for more detailed economic analysis and a greater reliance on economists within the policy process*." (EISNER, 1987, p. 115-116).

4. O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) e o CADE

Atualmente, o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) tem como figura central o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), autarquia especial ligada ao Ministério da Justiça. Ademais, também conta com a atuação da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE, SEPRAC desde 2019), do Ministério da Fazenda[9], que tem como função exclusiva a advocacia da concorrência, bem como a elaboração de pareceres econômicos em casos a serem julgados pelo CADE (CADE, 2013). O processo da construção institucional do CADE, bem como da própria legislação concorrencial no Brasil, é antigo, conforme será apresentado nesta seção.

4.1 A construção institucional do SBDC e do CADE

A construção da legislação concorrencial brasileira remonta à promulgação da Constituição de 1937, que trazia a proteção da economia popular como princípio, que foi regulamentado pelo Decreto-lei 869/1938, o qual definia, por sua vez, os crimes contra a economia popular. Aqui, além do tratamento na seara penal e da aplicação pelo Poder Judiciário, a

[9] BRASIL. Lei 12.529/2011. Art. 3º. O SBDC é formado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, com as atribuições previstas nesta Lei. Com a extinção do Ministério da Fazenda em 2019, a SEAE passou a ser denominada Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência (SEPRAC), vinculada ao Ministério da Economia.

posição dominante na literatura aponta pouca eficiência na aplicação da norma.

Foi na década de 1940, por meio do Decreto-lei 7.666/1945[10], que se criou uma lei direcionada ao combate de concentração e abusos do poder econômico no âmbito administrativo. Fortemente inspirado no modelo antitruste norte-americano, o instrumento não só pretendia defender a economia popular, mas também os interesses da economia nacional. Ficou conhecido por Lei Malaia, de autoria de Agamenon Magalhães, e muitos autores o tratam como a "semente do processo de implantação de uma legislação antitruste brasileira." (PEREIRA, 2018. p. 199).

Diante das fortes críticas sofridas pela lei, tanto por políticos quanto pelo setor empresarial, o diploma foi revogado no mesmo ano de sua publicação, junto com a queda do Estado Novo. Apesar da forte oposição que foi demonstrada, em 1946 a nova Constituição Federal foi cirúrgica ao trazer o artigo 148 e determinar que a repressão a toda e qualquer forma de abuso de poder econômico[11]. Foi em 1962, contudo, por meio da Lei 4.137, que o CADE foi criado como instituição parte da estrutura da Presidência da República, com estrutura interna distinta da que o órgão possui hoje.

[10] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del 7666.htm.

[11] Agamenon Magalhães apresentou o Projeto de Lei n° 122/1948 no intuito de fornecer uma regulamentação do artigo 148 da Constituição Federal, mas apesar de ter tramitado na Câmara, o projeto foi esquecido. Em 1955, seu filho, Paulo Germano de Magalhães, apresentou o Projeto de Lei n° 3/1955, reproduzindo o projeto anteriormente apresentado pelo pai. Para saber mais, ver Carvalho e Ragazzo (2013).

Com o respaldo trazido pela Constituição de 1988, a ordem econômica ganhou um novo status, sendo a livre concorrência um dos princípios basilares (artigo 170, IV). O constituinte ainda foi além, e determinou a obrigação do poder legislativo nacional em buscar reprimir o abuso de poder econômico (artigo 173, § 4°[12]). O contexto econômico do Brasil também já tinha se transformado, o Estado não mais se apresentava como prestador de serviços, o que em muito dificultava a concorrência, marcando o início de um período de liberalização e abertura da economia (MARTINEZ, 2010).

Esse cenário favoreceu o fortalecimento da figura do CADE, que aos poucos tomava seu lugar como um "leão"[13] da defesa dos mercados brasileiros. Transformado em autarquia pela Lei 8.884/94, com a atuação governamental norteada pela agenda econômica liberal, o CADE consagrou-se como autoridade no que diz respeito ao Direito Concorrencial. A transformação da Comissão em autarquia colaborou também para o fortalecimento institucional do ente que, a partir de agora, contava com autonomia administrativa e orçamento próprio.

Atualmente, o CADE é agente focal no exercício da defesa da concorrência, sendo o único órgão competente para atuar em toda jurisdição nacional dentro das atribuições a ele atribuídas pela Lei 12.529/2011, complementadas pelo seu Regimento Interno. Com a missão de zelar pela livre concorrência

[12] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 173, § 4°. A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

[13] Expressão utilizada pelo jornalista Juliano Basile, responsável pela cobertura do CADE desde 1997 para o jornal *Valor Econômico*. Para saber mais, ver Carvalho e Ragazzo (2013).

no mercado, o CADE tem por objetivo o exercício de suas funções em três escopos: prevenção, repressão e educação.

Atualmente, o CADE possui em três órgãos internos: o Tribunal Administrativo de Defesa da Concorrência, a Superintendência-Geral e o Departamento de Estudos Econômicos, cada um com atribuições próprias.

O Tribunal Administrativo de Defesa da Concorrência é o órgão responsável pelo julgamento dos processos administrativos instaurados no âmbito do CADE. Ele é composto por seis conselheiros e um presidente, todos com mandato fixo de quatro anos, vedada a recondução, sendo que a perda do cargo somente ocorrerá se constatada alguma das situações específicas previstas no artigo 7° e parágrafo único da Lei 12.529/2011[14], não sendo possível a demissão pelo presidente República. Aqui, tem-se garantias jurídicas para o exercício com autonomia e independência do cargo de Conselheiro do CADE.

A Superintendência-Geral (SG) é composta pelo superintendente-geral e dois adjuntos, os quais devem ser indicados pelo primeiro. Dentre tantas atividades de competência da SG (art. 13, Lei 12.529/2011), destacam-se a apuração e a investigação das infrações à ordem econômica, bem como a

[14] Art. 7º. A perda de mandato do Presidente ou dos Conselheiros do CADE só poderá ocorrer em virtude de decisão do Senado Federal, por provocação do presidente da República, ou em razão de condenação penal irrecorrível por crime doloso, ou de processo disciplinar de conformidade com o que prevê a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e por infringência de quaisquer das vedações previstas no art. 8º desta Lei. Parágrafo único. Também perderá o mandato, automaticamente, o membro do Tribunal que faltar a 3 (três) reuniões ordinárias consecutivas, ou 20 (vinte) intercaladas, ressalvados os afastamentos temporários autorizados pelo plenário.

instrução das análises dos atos de concentração econômica, no sentido de aprová-la ou impugná-la perante o Tribunal Administrativo (FORGIONI, 2021).

Por fim, o Departamento de Estudos Econômicos (DEE) cumpre a função de subsidiar a atuação do CADE. Cabe ao órgão emitir pareceres e realizar estudos econômicos para respaldar a atuação do Tribunal, sendo facultado ao economista-chefe participar das sessões do Tribunal e usar da palavra.

O CADE aparece, portanto, como um ente referência na temática antitruste. Reconhecido internacionalmente, tem papel relevante no controle prévio de fusões e aquisições e na punição das práticas anticoncorrenciais em âmbito administrativo. O reconhecimento nacional do CADE como autoridade no assunto é refletido pela diminuição do questionamento de suas decisões no Judiciário e, quando questionadas, o respeito ao entendimento adotado pela autarquia, aplicando-se a deferência quanto às decisões proferidas[15].

5. Análise Econômica no CADE

Os conceitos e a racionalidade econômica apresentados até agora serão analisados nesta seção por meio de uma abordagem mais prática e operacional da política de defesa da concorrência.

[15] Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340341922&ext=.pdf.

5.1 Atos de concentração e modelos de simulação

Em janeiro de 2021 foi publicada na prestigiosa revista acadêmica *Review of Industrial Organization* uma edição especial, intitulada "*The 2010 Horizontal Merger Guidelines After 10 Years*". A edição especial traz uma coletânea de artigos que busca avaliar a experiência acumulada na análise de atos de concentração (AC's) nos EUA após dez anos da publicação do *Horizontal Merger Guidelines* (*2010 Guidelines*) do *U.S. Department of Justice* (DOJ) e do *Federal Trade Commission* (FTC).

Tal documento equivale ao *Guia de Análise de Atos de Concentração Horizontal* do CADE, que é uma publicação mais recente (2016) e cuja elaboração foi influenciada pelas inovações trazidas pelo *Horizontal Merger Guidelines* norte-americano de 2010. Como os EUA acumulam maior tempo de experiência com tais inovações, é importante acompanhar qualquer discussão acerca de avaliações de impacto.

Em ambos os casos – EUA e Brasil – a publicação de tais documentos representou uma atualização de versões pretéritas. No caso dos EUA, a versão de 2010 substituiu a de 1997. No Brasil, a versão de 2016 substituiu a Portaria Conjunta SEAE-SDE n° 50 de 01/08/2001. As inovações introduzidas com as novas versões foram substanciais para ambos os casos. A maior destas inovações diz respeito a aspectos metodológicos em torno da possibilidade de análise econômica de AC's sem delimitação de mercado relevante antitruste. Pelo teor dos artigos publicados na edição especial da *Review of Industrial Organization*, parece que esse aspecto também foi considerado especialmente importante para aquela jurisdição.

Para muitos profissionais que atuam na área concorrencial, a ideia de uma análise econômica de AC's sem delimitação de mercado relevante antitruste soa bastante desconfortável. Por outro lado, para um grupo menor, formado majoritariamente por economistas, essa possibilidade parece ser bastante atrativa. O principal documento de referência para este segundo público não é exatamente o *Horizontal Merger Guidelines* de 2010, mas um artigo bastante influente de autoria de Joseph Farrell e Carl Shapiro, intitulado "*Antitrust Evaluation of Horizontal Mergers: An Economic Alternative to Market Definition*", publicado também em de 2010.

Ambos os autores são professores do departamento de economia da Universidade da Califórnia, Berkeley, e na ocasião da publicação vinham exercendo diferentes posições nos altos escalões das estruturas hierárquicas do FTC e do DOJ. A proposta fundamental do artigo foi servir como material de insumo para as discussões em torno da elaboração da nova versão *Horizontal Merger Guidelines*, que viria a ser publicada naquele mesmo ano. Farrell e Shapiro buscavam endereçar algumas das limitações da análise econômica de AC's baseada nas noções de mercados relevantes, índices de concentração e testes do monopolista hipotético (denomiada TMH). Adicionalmente, trouxeram métodos alternativos de análise, com destaque para o modelo *Upward Pricing Pressure* (UPP). O objetivo não era substituir a modelagem TMH pela modelagem UPP, mas introduzir um novo conjunto de ferramentas analíticas alternativas e complementares.

Neste sentido, faz-se necessário compreender as razões pelas quais a modelagem UPP conseguiu angariar entusiastas ao redor do mundo. Em termos práticos, um dos principais "testes de

estresse" de qualquer autoridade concorrencial é chegar a uma decisão sobre um AC quando não há consenso dentro da própria autoridade acerca da correta ou adequada delimitação do mercado relevante antitruste. O problema é que os mercados são entidades abstratas, nos quais são realizadas trocas de bens e serviços que nem sempre podem ser facilmente discriminadas e alocadas dentro de grupos taxonômicos bem definidos (com base em produto e geografia). Nestes casos, a imposição de alguma regra discricionária costuma ser necessária. Em muitas ocasiões, esse procedimento costuma funcionar a contento, principalmente em AC's sumários. Por outro lado, em um pequeno número de situações, esse procedimento pode implicar em elevado grau de incerteza e frustração. Um segundo problema é que isso costuma ocorrer nos AC's de maior projeção e visibilidade. Não são raras as situações em que o público leigo interpreta tais excepcionalidades como uma fragilidade técnica recorrente por parte das autoridades concorrenciais.

Ainda a respeito das dificuldades relacionadas à delimitação de mercados relevantes, o exemplo o caso da classificação oficial das atividades econômicas é sintomático. Periodicamente, os birôs oficiais de estatística atualizam suas classificações (internacionalmente harmonizadas) setoriais por atividades econômicas, agregando cada vez mais segmentos novos de negócios. No Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é o órgão responsável pelas atualizações da classificação nacional de atividades econômicas (CNAE).

Por exemplo: em 1994, a versão CNAE 1.0 (publicada no Diário Oficial da União em 26/12/1994) era constituída de 17 seções (A-Q). Já a versão CNAE 2.0 (Resolução Concla 01/2006

publicada no Diário Oficial em 05/09/2006), de 2006, trouxe 21 seções (A-U). Em suma: ao longo de 12 anos foram adicionadas 4 novas seções com centenas de novas subclasses de atividades econômicas[16]. Parte desse adicional é representada pela introdução de novos mercados, até então não existentes. Isso é fruto das inovações tecnológicas, evidentemente.

Mesmo reconhecendo que os mercados relevantes antitruste não necessariamente guardam uma relação direta com as CNAE's, o desafio metodológico em classificar atividades econômicas e mercados relevantes é bastante similar. Uma diferença importante é que os birôs de estatística costumam recorrer à rubrica classificatória de "Outros", quando estão em "apuros". Já as autoridades antitruste se esforçam em garantir que cada um dos AC's analisados tenham os seus mercados relevantes antitruste devidamente delimitados. Se tais delimitações seguirem a jurisprudência, melhor para a autoridade[17].

Uma outra limitação importante na modelagem TMH é que ela carrega uma hipótese implícita bastante restritiva, que deriva do cálculo do índice de concentração de Herfindahl-Hirschman (HHI). Suponha que um mercado relevante antitruste

[16] Uma CNAE é representada por diferentes níveis de agregações setoriais, sendo Seção, Divisão, Grupo, Classe e Subclasse. Exemplo: Seção A - Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura; Divisão 01 - Agricultura, Pecuária e Serviços Relacionados; Grupo 01.1 - Produção de lavouras temporárias; Classe 01.11-3 - Cultivo de cereais; e Subclasse 0111-3/01 - Cultivo de arroz.

[17] Acredita-se que, nesse ponto, o leitor já tenha percebido que o argumento de jurisprudência na delimitação de mercados relevantes costuma causar estranheza e desconforto entre estatísticos e economistas habituados com discussões acerca das atualizações periódicas do sistema internacional harmonizado de classificação de atividades econômicas.

seja delimitado com três empresas (X, Y e Z), cada uma com 1/3 do mercado. O HHI neste caso hipotético seria de 3,334 pontos. Já os eventuais Delta HHI's decorrentes dos AC's envolvendo as empresas X e Y; ou Y e Z; ou X e Z; seriam exatamente os mesmos, sugerindo assim que qualquer um destes AC's implicaria em efeitos unilaterais e coordenados muito similares.

Suponha agora que quando a empresa X eleva seu preço em 2%, sua demanda é reduzida em 100 unidades, sendo desviada de forma integral para seus dois concorrentes, Y e Z. Adicionalmente, suponha que 67 unidades destas 100 unidades sejam desviadas para a empresa Y e 33 unidades para a empresa Z. O exemplo sugere que, mesmo que cada empresa disponha de uma parcela idêntica de mercado, isso não assegura que sejam competidores simétricos, tampouco que a rivalidade exercida de Y sobre X seja igual a rivalidade exercida de Z sobre X. Logo, um AC envolvendo as empresas X e Y traria implicações completamente diferentes daquelas decorrentes de um AC entre X e Z. As análises de HHI e Delta HHI não são capazes de capturar essa assimetria de rivalidade entre *players* dentro de um mesmo mercado relevante. Tampouco é fácil identificar claramente quando um determinado nível de assimetria entre os diferentes *players* justifique a redefinição do mercado relevante.

A grande contribuição de Farrell e Shapiro (2010), com seu modelo UPP, foi ter trazido um instrumental analítico alternativo, que dispensa a delimitação de mercados relevantes antitruste, bem como o uso de medidas de concentração, tais como o HHI. A metodologia UPP busca inferir a pressão de preço decorrente de um AC por meio de estimativas estatísticas e econométricas das taxas de desvio (*diversion ratios*). Essa taxa de

desvio (*diversion ratio*) é definida, por exemplo, como a proporção da demanda desviada do produto X e capturada pelo produto concorrente Y, em resposta de um aumento de preço do produto Y.

Não parece haver muita divergência entre os economistas de que a modelagem UPP é um recurso bastante potente, uma vez que providencia estimativas customizadas de pressão de preços para cada um dos AC's sob escrutínio da autoridade. Outra vantagem da modelagem UPP é sua versatilidade, pois pode ser aplicada a qualquer tipo de modelo de estrutura concorrencial em oligopólio. Foi originalmente concebida para ser utilizada em modelos de competição preço com produtos diferenciados (*Bertrand Competition*), mas pode ser igualmente utilizada em modelos de competição em quantidades com produtos homogêneos (*Cournot Competition*).

Se por um lado a potência e versatilidade da modelagem UPP a torna muito mais atrativa que qualquer modelo baseado na modelagem TMH, por outro, seria economicamente inviável para qualquer autoridade antitruste usá-la em larga escala em suas análises de AC's. A modelagem UPP demanda coleta de informações pormenorizadas e séries históricas de receitas, custos, quantidades e preços de ambas as partes do AC, além de outras informações complementares de mercado. Adicionalmente, faz-se necessária a estimativa econométrica das demandas e elasticidades próprias e cruzadas, o que não é uma tarefa das mais triviais, até mesmo para as autoridades mais bem preparadas e equipadas com recursos humanos e materiais.

Mesmo com suas limitações, as análises baseadas em mercado relevante, HHI's e TMH parecem atender de forma

bastante satisfatória (com baixo custo e parcimônia analítica) a grande maioria dos AC's analisados pelas autoridades concorrenciais ao redor do mundo. Contudo, para uma minoria de casos de grande complexidade, tal instrumental analítico tende a perder potência pelos motivos já mencionados anteriormente. Para essa minoria de casos complexos, a utilização da modelagem UPP como recurso analítico complementar parece ser o protocolo mais adequado a ser seguido pelas autoridades concorrenciais.

5.2 Conduta unilateral: o parque de diversão dos economistas

Nenhum fenômeno tem preocupado mais as autoridades antitruste ao redor do mundo do que as condutas unilaterais, comumente originadas do excesso de poder de mercado exercido pelas grandes empresas de tecnologia: as *Big techs*. A maioria das empresas de tecnologia são plataformas digitais e plataformas eficientes são plataformas grandes. Por exemplo, uma operadora de plano de saúde é um tipo de plataforma (não necessariamente digital) de dois lados – pacientes frente a médicos, clínicas e hospitais. Uma administradora de cartões de crédito também é uma plataforma. Numa plataforma eficiente e bem-sucedida, os usuários devem desfrutar dos benefícios dos efeitos de rede (*network effect*). Esse benefício será mais elevado quanto maior o número de usuários nos dois lados da plataforma. Por exemplo, nenhum paciente ficará satisfeito em adquirir um plano de saúde com uma rede credenciada reduzida. Os médicos também terão incentivos reduzidos em aceitarem um seguro de saúde que cobre poucos usuários.

Uma rede social é uma plataforma digital na qual as pessoas partilham conteúdo. Tais plataformas podem trazer

grande valor para seus usuários, sem que tais usuários necessariamente paguem por compartilhar conteúdo. Os usuários também proporcionam grande valor para as plataformas, afinal a circulação massiva de pessoas e organizações naquela infraestrutura a torna uma espécie de "rua 25 de março" de proporções globais. Com uma diferença relevante: a plataforma é capaz de coletar informação estratégica (inferência sobre hábitos, costumes, padrão de consumo, capacidade de pagamento etc.) de cada uma das pessoas daquela multidão. Tais inferências são possíveis por conta dos comportamentos e dos padrões de interação dos usuários na plataforma. O potencial de geração de valor econômico disso é incomensurável, e é refletido no enorme valor de mercado de tais corporações.

O poder de edição das plataformas digitais também é conhecido como *gatekeeper power*. A teoria do *gatekeeper power* foi originalmente associada ao poder de edição da imprensa e o suposto exercício de noticiar apenas o que os jornalistas assim desejam. Cabe destacar que não há um consenso na teoria do jornalismo se tal poder de edição de fato exista. No caso das plataformas digitais, o poder de edição se daria de forma semelhante, mas não estaria limitado à circulação de notícias, mas também a qualquer forma de conteúdo partilhável, inclusive publicidade e propaganda.

Algumas questões merecem ser esclarecidas neste ponto: as plataformas digitais teriam de fato poder de influenciar preferências e decisões de consumo? Você compraria um produto pelo simples fato de um algoritmo inferir isso e divulgá-lo em sua *timeline*? As corporações que adquirem espaços publicitários nestas plataformas realmente acreditam que vão alavancar

vendas? As respostas parecem ser positivas para todas estas perguntas.

Isso também significa que podemos ser potenciais consumidores de um bem ou serviço de cuja existência sequer sabíamos, mesmo porque tal bem é capaz de suprir uma necessidade que sequer nos incomodava até então. Mito ou realidade, o fato é que os empreendedores são guiados por tal crença. Se de fato isso for verdadeiro, o poder econômico de edição das plataformas digitais é, mais uma vez, proporcional ao valor de mercado de tais corporações.

O poder econômico de uma grande corporação, associado ao poder de edição de veiculação de informações (*gatekeeper power*) acerca de bens e serviços (que as pessoas não sabiam que desejavam até que tenham sido apresentados e elas), proporciona à plataforma uma capacidade gigantesca de geração de sinergias com novos negócios. Por exemplo, distribuir e comercializar conteúdo digital em geral, tal como notícias, músicas, filmes, *softwares*, soluções e aplicativos em geral.

Contudo, o mesmo poder de edição pode ser usado para imputar custos aos rivais e a potenciais entrantes nos diferentes mercados explorados pela plataforma, inclusive contra *startups* provedoras de produtos altamente inovadores e diferenciados. Um suposto uso abusivo do poder de edição teria como efeito a restrição de espaço para divulgação de tais soluções aos potenciais consumidores, de modo que a probabilidade de sucesso na introdução de uma inovação por rivais ficaria, ao menos teoricamente, bastante reduzida. Parece claro que as consequências disso em termos de bem-estar da sociedade são

bastante negativas, uma vez que limitaria a velocidade com que as inovações são produzidas e difundidas na economia.

Em artigo publicado em 2017 no prestigioso periódico *Journal of Economic Perspectives*, Luigi Zingales sugere a construção de uma teoria política da firma. A proposta teórica do artigo, intitulado "*Towards a Political Theory of the Firm*", gira em torno da noção do que o autor denomina de círculo vicioso de Médici, em referência ao poder econômico da família de banqueiros e mecenas fiorentinos da Renascença. Os Médici não apenas acumularam fortuna com seus negócios, mas também tiveram papel fundamental na construção da revolução cultural e científica do Renascentismo. Adicionalmente, obtiveram êxito político extraordinário ao garantirem, por exemplo, que quatro de seus membros exercessem um dos postos políticos mais poderosos e influentes do mundo ocidental: o Papado da Igreja Católica.

Sabe-se que o faturamento de muitas das modernas corporações da economia digital supera até mesmo a arrecadação tributária de vários países. Isso significa que tal poder econômico é capaz de influenciar de forma decisiva as "regras do jogo" que moldam o ambiente de negócios de uma economia capitalista. Portanto, grandes corporações podem usar o poder econômico para obtenção de poder político, de forma a influenciar as "regras do jogo", garantindo assim mais poder econômico, que proporcionará mais poder político e ainda maior capacidade de influenciar na construção das "regras do jogo" e assim por diante. Cabendo destacar que as "regras do jogo" não se limitam ao âmbito dos Estados nacionais, mas também as "regras do jogo" dos mercados globais e dos acordos multilaterais.

A lógica da alocação de recursos no interior das firmas não segue, necessariamente, a mesma lógica de alocação de recursos por meio dos mercados. Como foi brevemente descrito na primeira seção deste artigo, segundo a TCT, quando os custos de transação dos mercados são elevados, a firma internalizaria tais trocas. Portanto, a firma seria, sob algumas condições e circunstâncias, um substituto dos mercados. Logo, não faria muito sentido imaginar que firmas e mercados seguissem os mesmos padrões de regras alocativas. Neste sentido, faz-se claro o argumento de Zingales, quando o autor sugere que a extensão do círculo vicioso de Médici depende de vários fatores não relacionados aos mercados.

Vários países dispõem de legislação antitruste (algumas mais sofisticadas que outras) que buscam endereçar alguns dos problemas acima relacionados. O "pacote básico" de política antitruste inclui controle de concentrações (análise de fusões e aquisições) e repressão às condutas unilaterais (abuso de posição dominante) e concertadas (cartéis). Algumas jurisdições dispõem de relativa riqueza de recursos humanos e materiais para exercer tais tarefas, como são os casos do sistema FTC/DOJ dos EUA e do DG Comp da União Europeia. Mesmo em tais jurisdições, há um debate em torno da ideia de que o atual conjunto de ferramentas disponíveis para estas autoridades não seja suficiente para lidar com os novos desafios impostos pela economia digital. Parte disso se deve ao fato de que autoridades da concorrência se guiam em torno da noção de mercados (principalmente a noção de mercados relevantes) e, como já discutido ao longo deste capítulo e sugerido por Zingales, os mercados podem ter muito

pouco a revelar acerca da real extensão dos círculos viciosos envolvendo poder político e poder econômico.

No caso brasileiro, dispõe-se do CADE: uma autoridade antitruste que desfruta de excelente reputação internacional, além de agregar um quadro técnico e diretivo bastante qualificado. Contudo, há uma grande heterogeneidade qualitativa na qual o CADE processa casos envolvendo atos de concentração (AC's), cartéis e condutas unilaterais. No caso dos AC's e dos cartéis, o CADE consolidou de forma muito satisfatória sua atuação, de modo que seu desempenho não destoa do que é produzido nas melhores jurisdições do mundo. Entretanto, no âmbito da análise das condutas unilaterais, com destaque para aquelas relacionadas ao abuso de posição dominante, há um caminho longo a ser percorrido. O problema é que a maioria dos potenciais efeitos colaterais da concentração da economia digital é refletida nestas formas de conduta.

6. Considerações finais

A política de defesa da concorrência no Brasil, como em boa parte do mundo, está intimamente ligada à evolução da teoria econômica. Conquanto diversos contextos institucionais impactem a construção e a imposição da legislação concorrencial, a teoria econômica pode ser vista como a espinha dorsal comum da legislação concorrencial na grande maioria dos países ocidentais.

No Brasil, a intensificação do uso e o aumento da sofisticação da teoria econômica deu-se após o avanço da pesquisa desenvolvida na Escola de Chicago e da busca pelo bem-estar do consumidor como objetivo central da legislação

concorrencial, sobretudo nos EUA a partir dos anos 1970. Entretanto, ela só se tornou efetiva após a criação de contornos institucionais adequados à imposição da legislação concorrencial dentro da racionalidade econômica esperada tanto pelos agentes de mercado quanto pela comunidade concorrencial.

Neste contexto, a definição da busca do bem-estar do consumidor (*consumer welfare*) como objetivo único ou primordial da legislação concorrência fez com que conceitos econômicos com maior formalização e sofisticação técnica guiassem a aplicação da legislação concorrencial. Assim, a retórica econômica de combate aos cartéis internacionais e de garantia da economia popular, bem como a subordinação da aplicação da legislação concorrencial a estratégias de política industrial e de controle de preços, deram lugar ao domínio da busca pela eficiência e pela sofisticação de raciocínios econômicos.

A busca pela caracterização do CADE como autoridade forte nos padrões internacionais fez legislação concorrencial brasileira advogasse autonomia para que as diretrizes técnicas – ou seja, econômicas – prevalecessem sobre juízos amplos de cunho mais político. Essa trajetória teve início com a Lei 8.884/1994, que formatou a agência reguladora com um contorno institucional focado na aplicação técnica e isolada de juízos político mais amplos. Por fim, a Lei 12.529/2011 criou o Departamento de Estudos Econômicos e aprofundou esse movimento.

No âmbito da própria teoria econômica, como apresentando ao longo deste capítulo, tem-se uma trajetória de maior sofisticação técnica, que vai da análise de concentrações

em direção a condutas concertadas. Posteriormente, consolidada a estrutura e a capacidade institucional, o foco passou a ser as condutas unilaterais, que demandam um nível teórico mais avançado e de contornos institucionais. Neste sentido, a mudança legislativa ocorrida na década de 2010, com a Lei 12.529/2011, deu contornos institucionais importantes para que a análise das condutas unilaterais passasse a ocupar um espaço de destaque na agenda do CADE.

Por fim, o cenário dos mercados digitais trará novos desafios e uma nova onda de *inputs* da teoria econômica para a concepção e a aplicação da legislação concorrencial. A necessidade de mudanças na arquitetura institucional do CADE e a suficiência da teoria econômica para tratar de desafios complexas são questões ainda em aberto. O fato de a teoria econômica estar incrustada na legislação concorrencial brasileira, porém, é um ativo significativo para se olhar com otimismo a trajetória institucional brasileira no século XXI.

Referências

ATKINSON, R. D.; AUDRETSCH, D. B. *Economic doctrines and approaches to antitrust.* Research Paper Series n. 2011-01-02. Indiana University. Bloomington: School of Public & Environmental, 2011.

AXELROD, R. *A Evolução da Cooperação.* São Paulo: Editora Hemus, 2010.

BAGNOLI, V. *Direito Econômico*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BORK, R. The role of the courts in applying economics. *Antitrust Law Journal*, v. 54, 1985.

CABRAL, M. A. M. *A construção do antitruste no Brasil: 1930-1964*. São Paulo: Singular, 2020.

CADE. *Defesa da concorrência no Brasil: 50 anos*. CARVALHO, V. M. de; RAGAZZO, C. E. (Coord.). Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2013.

CADE. *Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal*. Brasília, 2016.

EBEN, M. Fining Google: A Missed Opportunity for Legal Certainty? *European Competition Journal*, v. 14, n. 1, p. 129-151, 2018.

EBEN, M. The Antitrust Market does not exist pursuit of objectivity in a purposive process. *Journal of Competition Law and Economics*, v. 17, n. 3, p. 586-619, 2021.

EISNER, M. A. *Antitrust and the Triumph of Economics:* institutions, expertise and policy change. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1987.

FARREL, J.; SHAPIRO, C. Antitrust evaluation of horizontal mergers: an economic alternative to market definition. *The B.E. Journal of Theoretical Economics*, v. 10, n. 1, 2010.

FORGIONI, P. A. *Os Fundamentos do Antitruste*. 11ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

FOX, E. M. *Against Goals*, 81 Fordham L. Rev. 2157, 2013. Disponível em: <http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol81/iss5/2>.

GABAN, E.; DOMINGUES, J. *Direito Antitruste*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

HOFSTADTER, R. *The Paranoid Style in American Politics and other essays*. Nova York: Vintage Books, 2008.

HOVENKAMP, H. J. Antitrust Policy after Chicago. *Michigan Law Review*, v. 84, p. 213-284, 1985.

HOVENKAMP, H. The Antitrust Movement and the Rise of Industrial Organization. *Texas Law Review*, v. 68, n. 1, p. 105-168, 1989.

KLEIN, V.; DOMINGUES, J. O. Análise Econômica do Direito e Defesa da Concorrência: novos desafios. In: YEUNG, L. (Org.). *Análise Econômica do Direito: temas contemporâneos.* São Paulo: Actual, 2020.

KWOKA JUNIOR, J. E.; WHITE, L. J. Introduction. In: KWOKA JR., John E.; WHITE, Lawrence J. (Eds.). *The antitrust revolution*. Nova York: HarperCollins, 1989.

MARTINEZ, A. P. Controle de Concentrações Econômicas no Brasil: passado, presente e futuro. *Revista do IBRAC*, n. 18, p. 11-57, 2010.

MATTOS, C. Introdução. A revolução do antitruste no Brasil. A teoria econômica aplicada a casos concretos. In: MATTOS, C. (Org.). *A revolução do antitruste no Brasil: a teoria econômica aplicada a casos concretos*. São Paulo: Singular, 2003.

MILLON, D. The First Antitrust Statute. *Washburn Law Journal*, v. 29, n. 2, p. 141-149, 1990.

ORBACH, B. How Antitrust Lost its Goal. *Fordham Law Review*, v. 81, n. 5, p. 2253-2277, 2013.

PEREIRA, A. F. A. Transplante Legal de Institutos norte-americanos de Antitruste e de Combate à Corrupção ao Direito Brasileiro. In: JESUS, A. M. de; ATHAYDE, A.; MAIOLINO,

I.; DOMINGUES, J. O.; CORDOVIL, L.; MATOS, M. A. de. (Orgs.). *Mulheres no antitruste.* São Paulo: Editora Singular, 2018.

SCHUARTZ, L. F. A desconstitucionalização do direito de defesa da concorrência. In: SOUZA NETO, C. P. de; SARMENTO, D.; BINENBOJM, G. (Orgs.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

TREBILCOCK, M. J.; WINTER, R. A.; COLLINS, P.; IACOBUCCI, E. M. *The Law and Economics of Canadian Competition Policy*. Toronto: University of Toronto Press, 2002.

VISCUSI, W. K.; VERNON, J. M.; HARRINGTON JUNIOR, J. E. *Economics of Regulation and Antitrust*. 3ª ed. Cambridge: The MIT Press, 2000.

WILLIAMSON, O. E. *Market and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. Nova York: The Free Press, 1975.

ZINGALES, L. Towards a Political Theory of the Firm. *Journal of Economic Perspectives*, v. 31, n. 3, p. 113-130, 2017.

8 Políticas públicas na educação: uma visão geral do ensino superior

Victor Rodrigues Oliveira, Paulo de Andrade Jacinto e Adriana Sbicca Fernandes

1. Introdução

O que são políticas públicas? Para responder essa indagação é importante ter em mente para quem ela é dirigida. Não existe uma definição única para o que vêm a ser políticas públicas. Se a questão for direcionada a um cientista político, talvez a resposta seja a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por meio de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Também pode ser definida como conjuntos de disposições, medidas e procedimentos que traduzem a orientação política do Estado e regulam as atividades governamentais relacionadas às tarefas de interesse público. Ou ainda, como todas as ações de governo, divididas em atividades diretas de produção de serviços pelo próprio Estado e em atividades de regulação de outros agentes econômicos.

Se a indagação for dirigida a um economista, certamente a resposta será diferente. Como e por que os governos optam por determinada ação perdem espaço, ganhando ênfase a visão de políticas públicas como instrumentos para a solução de algum problema fortemente associado à alocação de recursos. Nos últimos anos, tem se dado ênfase à fase de avaliação das políticas públicas que ocorre para verificar e quantificar a eficácia e a eficiência de seus resultados. É uma etapa fundamental não

somente para fazer diagnósticos das políticas, mas, sobretudo, para fornecer insumos para futuras formulações e decisões sobre políticas públicas. Para isso, a análise de custo-benefício das políticas públicas é importante e permite determinar o tamanho ideal de um programa social.[1]

Ao considerar os direitos sociais como o direito à educação, à saúde, à segurança, à moradia e ao trabalho inseridos na Constituição de 1988, sem dúvida alguma a Carta Magna teve e tem um papel preponderante nas políticas públicas sociais no Brasil. Ela é a referência utilizada para a identificação de metas a serem atingidas e dos problemas a serem solucionados, assim como define, em linhas gerais, os instrumentos que o governo pode empregar para alcançar seus objetivos de políticas públicas, sobretudo se for considerada uma realidade de elevada carência social e de forte restrição orçamentária. Podemos dizer que é por meio e intermédio dela que esses direitos podem ser concretizados. Por exemplo, se pensarmos no caso do direito ao trabalho (art. 1º, inciso IV da Constituição Federal), com uma rápida pesquisa pela internet é possível encontrar alguns programas que foram implementados pelo Estado e que ainda se encontram ativos. Um dos mais conhecidos programas seja o seguro-desemprego, cujo objetivo é fornecer assistência

[1] A necessidade de avaliação tem sido crescente não apenas do ponto de vista do cumprimento das metas, mas também quanto à mensuração dos impactos gerados. Esta etapa é primordial para fornecer informações para o aprimoramento da política (ou programa), processo fundamental, uma vez que as políticas públicas são o caminho para a construção de respostas complexas aos problemas coletivos, ao proporem soluções a partir de diferentes diagnósticos e, ao mesmo tempo, concederem flexibilidade para lidar com mais de uma competência social.

pecuniária ao trabalhador que experimentou o rompimento do vínculo empregatício. Há ainda programas que não são necessariamente realizados por meio de um auxílio pecuniário, como é o caso da política de intermediação de mão de obra, que basicamente objetiva auxiliar o trabalhador que se encontra desempregado na busca de um emprego.

É enorme o rol de ações do governo nas três esferas administrativas demandadas pela Constituição de 1988. Se tivéssemos a intenção de listar todas as políticas (ou programas) que foram desenhadas e implementadas, certamente nos perderíamos na infinidade de ações que foram realizadas, sem contar as que se iniciaram antes de 1988 e que ainda se encontram ativas. Se para fazer uma lista das políticas adotássemos como critério não apenas a implementação, mas também aquelas que foram objeto de uma avaliação de impacto na sociedade brasileira, acreditamos que esse número seria menor, mas ainda assim, expressivo. Por exemplo, as políticas públicas de educação foram e têm sido objeto de uma grande quantidade de estudos avaliando o acesso e condições de permanência dos diversos grupos sociais nas instituições de ensino e o desempenho dos alunos, tanto no ensino básico quanto no superior.

A partir dessas considerações, este capítulo tem como objetivo apresentar uma discussão a respeito de políticas públicas, tendo como foco principal o ensino superior no Brasil e o papel das Instituições de Ensino Superior (IES). Estas têm desempenhado um papel preponderante ao longo dos últimos cem anos, período em que contribuíram para a formação de capital humano e para o desenvolvimento de inovações que beneficiaram a sociedade brasileira. Para tanto, nas próximas seções vamos

apresentar um panorama das políticas públicas no Brasil a partir dos anos 1980 para situar o ensino superior e desenvolver uma reflexão a respeito do papel das IES e dos seus desafios para o desenvolvimento do país.

2. Políticas públicas no Brasil: um panorama

A Tabela 1 faz um sumário das políticas públicas no Brasil nas áreas de educação, de políticas sociais, da saúde e do mercado de trabalho. Com exceção do Programa Nacional de Imunização e do Programa Nacional de Controle ao Tabagismo, todos os demais programas foram criados a partir da promulgação da Constituição de 1988. Contudo, sempre que pensamos em políticas públicas no Brasil, logo vem à mente os programas associados à transferência de renda, como o Programa Bolsa Família. Esse programa teve um papel fundamental na redução da pobreza e da desigualdade, no combate à fome, na promoção da segurança alimentar e no acesso à rede de serviços públicos. Ele foi e tem sido objeto de inúmeros estudos que procuram avaliar se e em que medida ele atingiu os seus objetivos, incluindo as avaliações a respeito das possíveis externalidades geradas no âmbito da educação e saúde.

Do ponto de vista social, trata-se de uma política extremamente exitosa quando se pensa no número de famílias que foram beneficiadas e que puderam sair da situação de pobreza extrema e da sua contribuição para a redução na desigualdade de renda no Brasil. Dados os inúmeros estudos realizados sobre o Bolsa Família, é possível saber a dimensão e o seu alcance em relação a sua focalização, assim como as externalidades positivas que foram geradas em várias dimensões como, por exemplo, no

aumento e diversificação dos gastos com a alimentação, aquisição de capital humano em termos de escolaridade e de saúde das crianças das famílias beneficiadas. Daí sua preponderância na memória coletiva brasileira quando se pensa em políticas públicas.

Embora tenha grande popularidade, o Programa Bolsa Família está recém saindo da sua "adolescência", uma vez que foi implementado em 2003. Além do papel desempenhado na redução da pobreza e desigualdade, ele foi fundamental para os *policy makers* por ter facilitado o gerenciamento de outras políticas públicas, tais como a gestão orçamentária e as avaliações e monitoramento dos programas. O envolvimento de recursos públicos no desenho e na implementação das políticas estimulou a aplicação de instrumentos que permitiram avaliar seu impacto, bem como mensurar se esses recursos atingiam os objetivos propostos.

Tabela 1 – Principais políticas públicas no Brasil pós-Constituição de 1988

Continua

Política pública	Ano de implementação
Educação	
Fundo de Financiamento Estudantil	1999
Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais	2001
Programa Universidade para Todos	2004
Programa Educação Tutorial	2005
Programa Nacional de Assistência Estudantil	2010
Programa Ciência sem Fronteiras	2011
Lei de Cotas	2012
Programa de Bolsa Permanência	2013
Programa de Acessibilidade na Educação Superior – Programa Incluir	2013
Sociais	
Comunidade Solidária (envolveu 20 programas)	1995
Benefício por Prestação Continuada (BPC)	1996
Programa de Erradicação do trabalho infantil (PETI)	1997
Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	2001
Bolsa Escola	
Bolsa Alimentação	
Auxílio Gás	2003
Programa Cartão Alimentação (PCA)	
Bolsa Família	2003
Programa de Cisternas do Governo Federal	2003
Saúde	
Programa Nacional de Imunização	1973
Programa Nacional de Controle ao Tabagismo	1986
Sistema de Saúde Pública - SUS	1988
Programa Agentes Comunitários da Saúde - PACS	1991
Programa Saúde da Família - PSF	1994
Programa Nacional de Triagem Neonatal	2001
Programa Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos	2008
Programa Saúde na Escola	2010
Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica – PMAQ-AB	2011
Política Nacional de Atenção Básica - PNAB	2011
Programa Farmácia Popular	2012
Programa Mais Médicos	2013

Tabela 1 – Principais políticas públicas no Brasil pós-Constituição de 1988

Conclusão

Política pública	Ano de implementação
Saúde	
Programa nacional de Segurança do Paciente	2013
Programa Saúde na Hora	2019
Médicos pelo Brasil	2020
Mercado de trabalho	
Intermediação da Mão-de-Obra - SINE	1977
Programa de Seguro-desemprego	1986
Qualificação profissional	1995
Geração de Emprego e Renda	1995
Primeiro Emprego para a Juventude	2003
Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (*Pronatec*)	2011
Programa de Proteção do Emprego	2015
Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	2020

Fonte: elaboração própria.

No caso específico da educação, a Constituição de 1988, em seu artigo 205, assume a educação como direito de todos e dever do Estado, sendo relacionada ao desenvolvimento da pessoa, ao exercício da cidadania e à qualificação para o mercado de trabalho. Dessa forma, as políticas públicas voltadas à educação são de suma importância para os brasileiros. Aqui podemos pensar educação na sua forma mais geral, isto é, independentemente se de nível básico, fundamental, médio, técnico ou superior. Talvez aquelas ações do Estado relacionadas ao ensino superior estejam menos presentes no imaginário da população brasileira como uma política pública. No entanto, desempenham um importante papel quando pensamos no quesito de qualificação de mão de obra. Inúmeras evidências empíricas

mostram que uma mão de obra mais qualificada tem maiores oportunidades e melhores salários no mercado de trabalho.[2]

Por isso, o acesso da população jovem ao ensino superior foi a principal razão para desencadear um processo de expansão do ensino superior no país a partir de meados dos anos 2000. Essa ampliação foi realizada por meio da expansão das diversas universidades públicas já existentes e pela criação de novas universidades federais, não se limitando às capitais. Várias universidades foram criadas no interior do Brasil, contribuindo para aumentar a oferta de ensino público superior e para auxiliar no desenvolvimento das regiões em que foram criadas. É possível inferir que elas poderiam contribuir para corrigir problemas de assimetrias regionais. Nesse sentido, o papel que essa política pública de ensino superior desempenha é ainda mais amplo do que se imagina. Ou seja, trata-se de um instrumento para o desenvolvimento econômico e social em um país de dimensões continentais.

Para garantir acesso de jovens oriundos das diversas camadas sociais, outras políticas públicas foram pensadas de forma a dar suporte a essa ampliação da oferta de ensino superior. Em 2012 foi sancionada a Lei nº 12.711/2012, conhecida como Lei de Cotas, que garante a reserva de 50% das matrículas por curso e turno para jovens oriundos de escolas públicas, negros, pardos, indígenas e pessoas com deficiência. Diante do desafio de evitar a evasão desses jovens, foi criado o Programa de Bolsa Permanência, que concede auxílio financeiro aos estudantes em

[2] Há uma imensa literatura sobre rendimentos e escolaridade e as evidências mostram que mais anos de escolaridade se relacionam a maior rendimento percebido pelo indivíduo.

situação de vulnerabilidade socioeconômica, em especial os indígenas e quilombolas. Instituíram-se outros programas com vistas a garantir que esses jovens pudessem concluir o ensino superior. Com isso, seria possível romper o círculo de pobreza em algumas famílias, ao mesmo tempo que em se permitiria uma mobilidade intergeracional, tanto da renda como da escolaridade. O avanço no acesso ao ensino superior, no entanto, é acompanhado por desafios que merecem ser analisados para seu enfrentamento. As características das IES, em grande medida fruto de sua origem e história, podem auxiliar nesta reflexão.

3. Uma breve perspectiva histórica do ensino superior no Brasil

A literatura identifica alguns modelos que orientaram a construção das universidades no mundo que comumente são utilizados como referências para abordar o ensino superior no Brasil. Características do modelo de Berlim, como a integração entre ensino, pesquisa e a autonomia intelectual, são observadas nas universidades brasileiras. Na época de origem desse modelo, ele se referia principalmente à autonomia em relação às instituições religiosas, sendo que no caso brasileiro, pode ser acrescentada a independência em relação aos governos. Seguindo o modelo de Berlim, não há o distanciamento entre centros de pesquisa e o ensino, característica marcante no modelo francês; pelo contrário, no Brasil é enfatizada a indissociabilidade de ensino e pesquisa (PEREIRA, 2009).

Como o Brasil não recebeu influência apenas do modelo alemão, as universidades brasileiras apresentam a um modelo híbrido. Também há influência do modelo norte-americano,

notório pela importância da relação entre universidade e comunidade. Em decorrência desta característica, há ênfase em se mostrar a relevância social diante da crítica de elitismo, segundo a qual as instituições não são inclusivas, plurais e não representam a diversidade do país. Outra característica deste modelo é a aproximação empresa-universidade, estabelecendo a universidade como fonte de conhecimento e instituição de inovação. Desta integração origina-se a ideia de extensão universitária, que faz parte, junto com pesquisa e ensino, dos três pilares da instituição no Brasil.

O modelo norte-americano funde duas concepções, a funcionalista, presente no modelo francês, que sustentava como função principal da universidade a qualificação de mão-de-obra de acordo com a demanda (PEREIRA, 2009), e a idealista, com intuito de formação geral, desenvolvimento do intelecto e produção de conhecimento independente de influências externas (SOUZA *et al*., 2013). Essas características centrais herdadas dos modelos citados estão expressas na Constituição Federal (principalmente em seu artigo 207), e em grande medida auxiliam na compreensão dos debates e dos desafios enfrentados pelas IES ao longo da história recente do Brasil.

Na década de 1970 e 1980, o sistema de ensino superior no Brasil se consolidou com dois segmentos bem definidos e distintos: as instituições públicas (federais, estaduais e municipais) e as privadas (confessionais, comunitárias, filantrópicas e particulares; as três primeiras sem fins lucrativos). Além do financiamento público para as IES públicas, a Constituição de 1988 assegura sua gratuidade. Quanto à forma de financiamento das IES privadas, a mais visível é a mensalidade

paga pelas famílias ou pelo próprio estudante, mas há inúmeras fontes indiretas de recursos públicos como isenções fiscais e previdenciárias e renúncia fiscal (como o Prouni), além de fontes diretas, como o crédito educativo (Fies), que contribuem significativamente para sua expansão e manutenção.

Houve um período de crescimento nas matrículas no ensino superior até o início dos anos 1980, e uma segunda onda de expansão no final da década de 1990, especialmente do setor privado. A partir de 1994, após a estabilidade econômica e o aumento de matrículas no ensino médio, observou-se um crescimento no acesso ao ensino superior, ainda que envolto num debate sobre seu elitismo e desigualdade social, reflexo, em alguma medida, da própria sociedade brasileira. Essa questão foi enfrentada no século XXI, quando, além de passar por uma nova fase expansionista, também houve investimento na inclusão de grupos sociais que antes tinham pouca possibilidade de acesso ao ensino superior. Esse processo de democratização tinha por objetivo reverter o quadro no qual o acesso às universidades era privilégio reservado às elites.

Sob este ponto de vista, a definição de um projeto para o ensino superior deve entendê-lo como um bem público, destinado a todos indistintamente, inserido no campo dos direitos sociais básicos. Tratada como prioridade, a universidade deve ser a expressão de uma sociedade democrática e multicultural, em que se cultiva a liberdade, a solidariedade e o respeito às diferenças. A fim de se atingir tais objetivos, programas foram implementados com o objetivo de aumentar a capacidade das instituições públicas, como o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni, instituído pelo

Decreto no 6.096/2007), e de ampliar o acesso a instituições privadas, como o já citado Programa Universidade para Todos (Prouni, Lei nº 11.096/2005). As políticas afirmativas passaram a ser incorporadas a partir dos anos 2000 em diferentes modelos. Há a Lei de Cotas (Lei n. 12.711/2012) e outros tipos de ações afirmativas, como o acréscimo de bônus à nota final do vestibular, adotados por algumas IES estaduais, como Unicamp e USP.

De acordo com o Censo da Educação Superior de 2019, havia 2.608 instituições de educação superior, sendo 2302 públicas e 2306 privadas. Naquele ano, o Brasil atingiu a marca de 8.603.824 universitários ingressantes (2.080.146 em instituições públicas e 6.523.678 em privadas) e 1.250.076 concluintes, sendo 79,9% em instituições privadas e 20,1% em universidades públicas. Embora esse patamar seja inferior ao de países desenvolvidos, representa um avanço em relação ao ponto de partida brasileiro. Muitos desafios e dilemas do ensino superior no Brasil têm relação com este caráter híbrido, que engloba características dos modelos de Berlim e norte-americano (SOUZA *et al*., 2013).

A educação superior é considerada estratégica e tem sido relacionada ao desenvolvimento econômico e social, costumeiramente associados com maior escolaridade da população. No Brasil, a expansão das matrículas foi acompanhada do crescimento da demanda, cujo novo perfil exigiu adequações que não se limitam apenas à equidade nas condições de acesso e às medidas para se evitar a evasão de alunos economicamente mais vulneráveis. Verifica-se necessidade de agilidade, flexibilidade e alternativas de formação de acordo com as expectativas de inserção no mercado de trabalho, em constante

transformação. A meta de melhoria da qualidade da formação se une à qualificação dos docentes.

Nesse sentido, a legitimidade das IES no Brasil requer a clareza quanto à relevância social dos programas oferecidos e o estímulo à pesquisa científica e tecnológica. Se os desafios descritos parecem grandes, os problemas de qualidade de ensino dos níveis educacionais anteriores, mais claramente observados nas escolas públicas, têm profundos impactos nas IES, ampliando ainda mais estes desafios. Com um olhar do economista, na seção seguinte traçaremos algumas reflexões sobre o financiamento e a qualidade do ensino superior no Brasil. Trata-se de dois pontos fundamentais e que são determinantes para a sobrevivência das universidades públicas na atual conjuntura política e econômica por que passa o país.

4. Desafios

Embora a expansão da oferta do ensino superior a partir dos anos 2000 tenha permitido o acesso de uma parte da população historicamente marginalizada, esse esforço da sociedade brasileira veio acompanhado de alguns desafios que atualmente se impõem como pontos fundamentais para sobrevivência das universidades públicas, dentre os quais se destacam o financiamento e a qualidade.

4.1 Financiamento

O setor de ensino superior brasileiro é classificado como um "sistema híbrido", com diferenças de financiamento entre os setores público e privado. Conforme estabelecido na Constituição de 1988, as instituições públicas não podem cobrar mensalidades dos estudantes e dependem quase exclusivamente de fundos públicos para a sua operação. Por sua vez, o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Universidade para Todos (Prouni) obedecem a uma lógica de financiamento público à oferta privada de ensino, políticas que contribuíram para a ampliação do acesso à educação superior de pessoas economicamente vulneráveis. Em números, com as políticas recentes de expansão e aumento de oferta do ensino superior (FIES, Prouni, Reuni e políticas afirmativas), as matrículas em universidades públicas cresceram 215% no período de 2001 a 2015; no setor privado, o avanço foi de 290%. Ou seja, um resultado importante e que reflete o êxito das políticas de democratização do acesso dos jovens ao ensino superior no Brasil.

Contudo, a promoção da acessibilidade financeira passa pelo desenvolvimento de ações complementares que diminuam os custos associados aos estudos, arcados, geralmente, pelas famílias dos estudantes – tais como matrícula e mensalidade (no caso do ensino privado), materiais, livros, alimentação e moradia. Ainda que o número de matrículas tenha aumentado, há que se destacar os desafios e as dificuldades das pessoas beneficiadas com o Fies no cumprimento das dívidas assumidas. De acordo com Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a inadimplência dos contratos do Fies tem crescido desde 2013,

atingindo 43% em dezembro de 2018, 47% no mesmo mês em 2019 e 51% no final de 2020. Além disso, dados do Censo da Educação Superior de 2015 indicam que mais de 2/3 dos alunos estuda à noite, fazendo com que a taxa de aproveitamento seja inferior (em torno de 50%), situações muitas vezes relacionadas à necessidade de trabalhar. Por fim, poucas são as instituições – em sua maioria, de públicas – que oferecem cursos de pós-graduação e desenvolvem pesquisa, de modo que o crescimento da participação das instituições privadas não parece bastar para o desenvolvimento da pesquisa no país.

As funções demandadas pela Constituição e o alto percentual do orçamento federal destinado à educação de ensino superior tornam a sustentabilidade financeira das IES um tema complexo e controverso. Desse modo, faz-se essencial aprofundar o debate quanto às possibilidades de financiamento da educação superior, levando-se em consideração, inclusive, a possibilidade de ampliação do financiamento privado e seus possíveis impactos.

Hoje, as universidades não têm autonomia nem incentivos para gerir com eficiência os recursos que recebem do Estado. Com a limitação dos recursos transferidos pelo governo federal, poder-se-ia reformular a legislação para facilitar e incentivar a possibilidade de captação autônoma de recursos pelas próprias universidades. O recebimento de doações diretas é proibido, sendo todos os recursos angariados obrigatoriamente depositados na conta única do Tesouro Nacional. Tal situação torna improvável que o recurso atinja seu destinatário final originalmente planejado.

Um caminho promissor pode ser a ampliação e o desenho correto da cooperação existente entre universidades públicas e o setor privado (GOES, DUQUE, 2018). As Leis nº 8.958/1994 e nº 12.349/2010 permitiram a criação de fundações públicas de direito privado para apoiar o ensino, a pesquisa e a extensão em universidades públicas. Essas fundações podem receber verba de empresas privadas e outras instituições da sociedade civil para execução de projetos, e devem repassar parte do recurso para as universidades. O principal mérito das fundações é a parceria com as instituições em execução de projetos ligados às suas finalidades. Na prática, as fundações de apoio podem dar suporte administrativo aos projetos institucionais, conforme necessidade da instituição apoiada e interesse da fundação de apoio. A flexibilidade na relação entre elas permite que a fundação altere, ao longo do tempo, os projetos em que contribui, ou mesmo que uma fundação atue em parceria com mais de uma instituição federal de ensino superior, de forma simultânea ou alternada. A construção jurídica dessas instituições permite que estas tenham maior flexibilidade, tanto na captação quanto na alocação dos recursos.

Além disso, no Brasil, os *endowment funds* são regulamentados pela Lei nº 13.800/2018 e permitem a constituição de fundos patrimoniais com o objetivo de arrecadar, gerir e destinar doações de pessoas físicas e jurídicas privadas para programas e projetos de interesse público. Apesar de a educação ser um bem público que gera diversas externalidades, ainda não foi estabelecido um incentivo tributário sólido para fomentar as doações no país.

Com a instituição de um sistema de financiamento privado via doações e cooperação com o setor privado, o financiamento exclusivamente público deixaria de ser um impedimento à manutenção das instituições públicas de ensino superior a longo prazo. Por isso, um regime de financiamento deve refletir sobre novas formas de acesso a recursos a médio prazo, de modo que as instituições promovam o uso mais eficiente dos recursos, inclusive por meio do desenvolvimento de laços mais ativos com os diferentes atores da sociedade.

4.2 Qualidade do ensino

Outro importante desafio é a qualidade do ensino oferecido. Nos últimos anos, por meio de políticas de ações afirmativas, as ações do governo federal têm se concentrado em aumentar o acesso ao ensino superior, em particular para grupos socioeconômicos desfavorecidos, bem como promover melhorias na qualidade. Contudo, houve um descasamento entre o processo acelerado de ingresso de novos alunos, que propiciou um ambiente mais diversificado, e o sistema de avaliação do ensino oferecido (WALTENBERG; CARVALHO, 2013).

O gargalo da qualidade do ensino é importante, pois, de uma perspectiva macroeconômica, afeta o nível de produtividade da economia e a capacidade de desenvolvimento de novas tecnologias. Por outro lado, do ponto de vista microeconômico, uma maior qualificação educacional se traduz em maiores ganhos salariais e menor probabilidade de ser exposto a uma situação de desemprego.

Embora tenha se observado a ampliação do ensino básico, sua qualidade ainda é baixa, e o resultado tem sido atestado por

diversos sistemas de avaliação criados a partir do final dos anos 1980, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), a Prova Brasil e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Os dados do SAEB até 2019, cujas provas de matemática e de língua portuguesa são contempladas desde 1995, indicam que não houve progresso global na qualidade do ensino oferecido. O avanço dos níveis de proficiência em língua portuguesa é muito modesto, com leve aumento para os anos iniciais do ensino fundamental (de 188 para 210 pontos), manutenção para os anos finais desse ciclo (de 256 para 255 pontos) e queda para o ensino médio (de 290 para 275 pontos). Os resultados da prova de matemática apresentam a mesma tendência.

Os resultados do SAEB indicam que a maioria dos estudantes recebeu nota 4 na escala de 0 a 10, ou seja, níveis insuficientes de aprendizagem. No PISA, o Brasil se encontra no nível 1 em matemática e ciências, e no nível 2 em leitura (em uma escala de 9 níveis). Nesse contexto, as avaliações demonstram que o ensino básico tem sérias deficiências, sendo que o aluno aprende muito menos do que deveria para a série em que está matriculado. A educação básica forma um contingente de pessoas com qualificações mínimas abaixo daquelas requeridas para o aproveitamento pleno do ensino oferecido pelas universidades. Isso significa, por sua vez, que a própria qualidade da educação ofertada pelas instituições de ensino superior fica fragilizada, uma vez que o déficit educacional dos alunos ingressantes é significativo.

Nesse contexto, a realização de avaliações do ensino superior, como o Enade (Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes) e o SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da

Educação Superior), é fundamental, pois permite a construção de indicadores que possam nortear políticas, programas, projetos e ações educacionais. Assim, faz-se mister que a tomada de decisão pelos gestores educacionais considere a importância desses instrumentos, posto que é possível inferir o valor adicionado por esse ciclo da trajetória educacional. Mais do que isso, as universidades podem ter ganhos ao conhecerem o perfil de seus ingressantes.

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 4.643/2012*. Autoriza a criação de fundo patrimonial (endowment fund) nas instituições federais de ensino superior. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *A democratização e expansão da educação superior no país 2003-2014*. Brasília: MEC, 2014.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei no 782/2015*. Dispõe sobre o pagamento, pelo estudante universitário, de anuidade em instituições públicas de ensino superior. Brasília: Senado Federal, 2015.

CARVALHO, M. M.; WALTENBERG, F. D. Ações Afirmativas em cursos de graduação no Brasil aumentam a diversidade dos concluintes sem comprometer o desempenho? *Sinais Sociais*, v. 7, p. 36-77, 2012.

GOES, C.; DUQUE, D. Universidade pública e desigualdade de renda no Brasil: fatos, dados e soluções. In: SACHSIDA, A.

(Org.). *Políticas públicas*: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos. Capítulo 18, p. 531-553, 2018.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Educação Superior*: os caminhos para a modernização. In: IPEA. Desafios da Nação - Volume 01, 2018.

PEREIRA, E. M. de A. A universidade da modernidade nos tempos atuais. *Avaliação*, v. 14, n. 1, p. 29-52, 2009.

SCHWARTZMAN, S. Perspectivas para a educação superior no Brasil. In: DE NEGRI, J. A.; ARAÚJO, B. C.; BACELETTE, R. (Org.). *Desafios da Nação*: artigos de apoio. Volume 2. Capítulo 25, p. 333-353, 2018.

SOUZA, J. A. J. de; SANTOS, E. C. dos; LOBO, A. S.; MELO, L. C. de; SUARES, A. C. Concepções de Universidade no Brasil: uma análise a partir da missão das universidades públicas federais brasileiras e dos modelos de universidade. *Revista GUAL*, v. 6, n. 4, p. 216-233, 2013.

9 Questões de gênero no Brasil contemporâneo

Angela Welters

1. Introdução

Discutir as questões de gênero significa falar sobre direitos humanos fundamentais e de como historicamente foram definidos papéis sociais para as mulheres restritos à esfera doméstica, dentro de uma lógica da divisão sexual do trabalho que estabelece um lugar subordinado para as mulheres na sociedade. Desta forma, as desigualdades de gênero constituem-se numa privação de direitos básicos, no que se refere a uma remuneração igualitária entre homens e mulheres, no acesso ao trabalho e posições de poder no mundo do trabalho e na esfera pública, bem como no direito humano mais básico: o direito à vida.

No Brasil e no mundo, ao longo das últimas décadas, observam-se alterações importantes nas relações de gênero, tanto na esfera privada, quanto na participação na esfera pública. Não obstante, os avanços na escolarização, na participação no mercado de trabalho, na presença na política e cargos de poder, a busca da igualdade de gênero permanece na agenda de organismos internacionais como ONU (Agenda 2030) e no debate público, o que se justifica, sobretudo, pelo alcance limitado destas transformações, restritas a grupos de mulheres privilegiadas, notadamente brancas e com maior escolaridade (BIROLI, 2018).

Desta maneira, não se pode falar no termo “mulheres” num sentido abstrato, mas numa perspectiva crítica que considere

as hierarquias, os privilégios e as desigualdades entre as mulheres, em termos de classe, raça ou etnia, sexualidade e geração.

Nos últimos anos, o renovado discurso em "defesa da família"[1], liderado por grupos religiosos e conservadores, busca restabelecer padrões herdados de uma sociedade patriarcal[2], baseada no machismo e num cotidiano doméstico que tem se mostrado violento e cruel para meninas e mulheres. O país apresenta altos índices de violência doméstica e feminicídios, figurando entre os lugares mais violentos do mundo para as mulheres. Dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020, mostram que em 2019, uma mulher foi vítima de agressão física a cada dois minutos no Brasil e praticamente quatro perderam a vida a cada dia de forma violenta em razão de serem mulheres.

[1] Biroli (2018, p.16) argumenta que este discurso conservador visa "retomar e aprofundar o controle e a regulação sobre as mulheres, sobre seu corpo, e limitar as subjetividades em transformação."

[2] Esta concepção de sociedade patriarcal é definida no feminismo dos anos 1970 como: "uma formação social em que os homens detêm o poder, ou ainda, mais simplesmente, o poder é dos homens. Ele é, assim, quase sinônimo de "dominação masculina" ou de opressão das mulheres. Essas expressões, contemporâneas dos anos 70, referem-se ao mesmo objeto, designado na época precedente pelas expressões "subordinação" ou "sujeição" das mulheres, ou ainda "condição feminina". Antes do século XIX e da aparição de um sentido ligado à organização global da sociedade, o patriarcado e os patriarcas designavam os dignitários da Igreja, seguindo o uso dos autores sagrados, para os quais patriarcas são os primeiros chefes de família que viveram, seja antes, seja depois do Dilúvio." (DELPHY, 2009, p. 175-176). Delphy complementa que este sentido contemporâneo ou feminista do termo aparece em primeiro lugar nos dicionários ingleses, contudo, apenas em segundo ou terceiro lugar na França, sendo precedido da concepção religiosa do termo. No dicionário Aurélio, a concepção contemporânea aparece em primeiro lugar.

Nas Ciências Sociais, assim como na Economia, as questões de gênero são tratadas, geralmente, nos estudos sobre a divisão sexual do trabalho, buscando explicar as diferenças de inserção laboral entre homens e mulheres e como se dá a distribuição desigual do trabalho doméstico. Esta reconfiguração do conceito de trabalho, incluindo a dimensão sexual e do trabalho reprodutivo, foi construída no bojo dos movimentos feministas a partir da década de 1970. Até então, o conceito de trabalho era tratado pela Economia Política de forma assexuada, entendido como uma relação entre homem e natureza ou entre os homens sobre diferentes regimes de produção/exploração (HIRATA; ZARIFIAN, 2003).

Ao mesmo tempo, o conceito de divisão sexual do trabalho carrega implicitamente padrões sociais sobre o trabalho doméstico ou não remunerado, como parte da vida cotidiana, desvalorizado em relação ao trabalho "produtivo", entendido hierarquicamente superior e gerador de valor. Esta desvalorização se expande para o cálculo das Contas Nacionais, que ainda não inclui esta atividade, muito embora seja aceita a imputação de outros valores como os aluguéis[3]. Mazzucato (2020, p. 125) explica como, historicamente, a falta de reconhecimento desta atividade como geradora de valor foi fruto de fortes convicções de economistas como Richard Stone, considerado o "pai da contabilidade da renda nacional". Segundo ele, a incorporação do

[3] Nas Contas Nacionais, convenciona-se a imputação dos valores dos aluguéis das famílias que moram em imóveis próprios como "serviços de habitação", ou seja, como produção de valor, enquanto, somente o trabalho doméstico remunerado é tratado como produtivo.

trabalho doméstico seria algo desnecessário e constrangedor, que exigiria o uso de critérios obscuros para sua imputação[4].

As lutas das mulheres e os movimentos feministas lograram êxito na adoção pelas Nações Unidas de uma proposta de incorporação do trabalho não remunerado no PIB por meio de contas satélites[5], o que é parte da Agenda 2030 ONU para igualdade de gênero. É importante ressaltar, entretanto, que no Brasil não existe um levantamento nacional e sistemático sobre o uso do tempo, o que não permite uma mensuração adequada da contribuição econômica das mulheres no PIB (SOARES, 2020). Apesar disso, estimativas não oficiais[6] vem sendo realizadas a partir de dados de pesquisas como a PNAD/IBGE e indicam uma participação de cerca 12% no PIB do Brasil. Seus resultados mostram não apenas a importância econômica do trabalho não remunerado, mas desnudam as desigualdades persistentes na divisão sexual do trabalho.

Este fato é corroborado pela análise de Fraser (2019), que constata grandes avanços "na revolução cultural" que o pensamento feminista foi capaz de produzir nas sociedades contemporâneas. Atualmente, segundo ela, os temas da igualdade de gênero são amplamente aceitos, contudo, não se

[4] Segundo Mazzucato (2020, p. 125), "ele simplesmente achava ser impossível encontrar uma forma de fazê-lo – e ainda que uma solução fosse criada, sua realização seria socialmente embaraçosa".

[5] De acordo com Soares (2020), existe grande variação nas estimativas sobre conta do trabalho não remunerado na América Latina: Colômbia (2,4%), Equador (15,2%), Peru (20,4%), Uruguai (22,9%) e México (24,2%).

[6] Ver Melo *et al.* (2016), Jesus (2018), Melo *et al.* (2020) e Melo e Morandi (2021).

transformaram em mudanças estruturais e nas práticas institucionais.

Medir a contribuição feminina no PIB não é um fim por si só, mas deve ser a base para a construção de políticas públicas que busquem a igualdade de gênero. As mulheres desejam ter direitos reconhecidos e não apenas o mero reconhecimento que seu trabalho faz parte da geração de riqueza da sociedade.

A emergência do debate feminista e da chamada "economia do cuidado" repercutiu no Brasil nas últimas décadas, produzindo muitos estudos sobre as questões de gênero e desigualdades envolvendo o trabalho, a família, o cuidado e o trabalho não remunerado. Neste capítulo, pretende-se mapear algumas das múltiplas faces das desigualdades de gênero no Brasil. Partindo de uma visão interseccional, avalia-se a condição feminina na educação, no trabalho remunerado e não remunerado ou de cuidado, e suas implicações para a ampliação das desigualdades de gênero. O objetivo principal é trazer alguns elementos relevantes para a discussão do tema sem ter a pretensão de esgotá-lo.

A fim de discutir as desigualdades de gênero no Brasil, deve-se considerar a importância de levar em conta que as desigualdades sociais são fruto de uma realidade complexa e da interação de categorias que operam de forma conjunta e não excludente, dentre elas o gênero, a raça, a classe, a etnia e a idade (BIROLI; MIGUEL, 2015).

É importante, além disso, reconhecer o "privilégio natural da brancura" em sociedades multirraciais como a brasileira, o que diferencia a experiência de mulheres brancas e negras: "Existe a falsa aparência de uma homogeneidade de experiência sob a capa

da palavra irmandade que de fato não existe" (LORDE, 2019, p. 241). Neste sentido, não se pode discutir as desigualdades de gênero sem considerar que elas fazem parte de um conjunto mais amplo de desigualdades, que revelam a importância de uma abordagem interseccional[7] em qualquer estudo de variáveis sociodemográficas.

Adicionalmente, é sabido que a vulnerabilidade social e a pobreza possuem um viés de raça muito significativo no Brasil. Um exemplo é que 77% das pessoas entre os 10% com menores rendimentos são pretos ou pardos (IBGE, 2020). Esta vulnerabilidade econômica é mais flagrante nas famílias chefiadas por mulheres. Tais arranjos correspondem (em 2015)[8] a 40,5% das famílias brasileiras, sendo que mais da metade (56,6%) têm uma renda familiar per capita de até um salário-mínimo. Esta proporção é ainda maior nas famílias chefiadas por mulheres negras (67,7%) comparativamente aquelas chefiadas por mulheres brancas (42,5%).

Carneiro (2019, p. 314) questiona de forma contundente os mitos referentes ao discurso da emancipação feminina e a igualdade de gênero. "Quando falamos em garantir as mesmas oportunidades para homens e mulheres no mercado, estamos garantindo o emprego para que tipo de mulher? Fazemos parte de

[7] Nesse sentido, Crenshaw (2002, p. 177) explica que: "A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras".

[8] IPEA (2017).

um contingente de mulheres para as quais os anúncios de emprego destacam a frase: 'Exige-se boa aparência'". Assim, a partir de um olhar feminista, este trabalho também incorporará a intersecção de raça, a qual é extremamente importante para a compreensão das desigualdades no país, o que permite enriquecer "tanto a discussão da questão racial como a questão de gênero na sociedade brasileira." (CARNEIRO, 2019, p. 315).

2. Gênero e a Economia do Cuidado

Historicamente, as mulheres predominam nas atividades de cuidado de pessoas no Brasil, não raro acumulando uma carga de trabalho muito mais elevada que a dos homens. De acordo com Guimarães e Hirata (2020, p. 9), a própria definição de cuidado carrega este viés de gênero, pois, o cuidar da casa, do marido, dos filhos, dos pais "têm sido tarefas exercidas por agentes subalternos e femininos, as quais (talvez por isso mesmo) no léxico brasileiro têm estado associadas a submissão, seja de escravos (inicialmente), seja das mulheres brancas ou negras (posteriormente)".

O ingresso das mulheres no mercado de trabalho não impediu que as mulheres sigam acumulando as atividades de cuidado. A principal diferença é que algumas podem dispor dos serviços domiciliares de cuidado, enquanto outras precisam conciliar esta atividade com o trabalho fora de casa, com um suporte ocasional de outras mulheres da família (GUIMARÃES; VIEIRA, 2020). Segundo as autoras, as mulheres que vivem na extrema pobreza e sem acesso a proteção social formam estes circuitos das chamadas "ajudas", ou seja, as redes de amizades,

de vizinhança e da família, que permitem a estruturação destas atividades de reprodução social.

O campo de estudo do cuidado, disseminado internacionalmente através de diagnósticos da chamada "crise do cuidado" a partir dos anos 1980 no mundo anglo-saxão e mais tarde na França, evidenciava a carência de força de trabalho feminina gratuita nas famílias para realização destas atividades, em grande parte devido à crescente participação das mulheres no mercado de trabalho nos países mais desenvolvidos (GUIMARÃES; HIRATA, 2020).

Segundo as supracitadas autoras, a *Economia Feminista* na América Latina se desenvolve de forma crítica, incluindo a percepção da necessidade de incluir o "entorno social", ou seja, toda a dimensão de desigualdades socioeconômicas que impactam na realidade das mulheres e do cuidado na região. Desta maneira, cabe definir que

> *la noción de cuidado se ha asociado a las actividades indispensables para satisfacer las necesidades básicas de la existencia y reproducción de las personas, brindándoles los elementos físicos y simbólicos que les permiten vivir en sociedad. Incluye el autocuidado, el cuidado directo de otras personas (la actividad interpersonal de cuidado), la provisión de las precondiciones en que se realiza el cuidado (la limpieza de la casa, la compra y preparación de alimentos) y la gestión del cuidado (coordinar horarios, realizar traslados a centros educativos y a otras instituciones, supervisar el trabajo de la cuidadora remunerada, entre otros)* (ENRÍQUEZ, 2017, p. 144).

As atividades de cuidado são entendidas, neste contexto, como essenciais para o bem-estar das pessoas e para a reprodução social de nossas sociedades. As pesquisas desenvolvidas na região sobre os padrões de uso do tempo entre homens e mulheres nestas atividades têm apresentado resultados muito relevantes para o entendimento destas desigualdades de gênero, indicando "*el origen de la posición subordinada de las mujeres, y de su inserción desventajosa en la esfera de la producción*" (ESQUIVEL, 2011, p. 12).

Federici (2019) explica como o trabalho doméstico é funcional para o capitalismo, de modo que a inserção das mulheres no trabalho assalariado não se transformou num sinônimo de "libertação" como pressupunham as autoras feministas dos anos 1970. Da mesma forma, a autora explica que o trabalho doméstico:

> não só tem sido imposto às mulheres como foi transformado em um atributo natural da psique e da personalidade femininas (...) porque foi destinado a ser não remunerado. (...) Por sua vez, a condição não remunerada do trabalho doméstico tem sido uma arma poderosa no fortalecimento do senso comum de que o trabalho doméstico não é trabalho (FEDERICI, 2019, p. 42-43).

Logo, o debate sobre da distribuição mais igualitária das atividades de cuidado também passa pela própria desconstrução da ideia de que o cuidado é atividade exclusivamente feminina. Esta visão de que as mulheres detêm uma capacidade natural ou biológica para o cuidado tem raízes nas relações patriarcais de

gênero, as quais são reproduzidas social e culturalmente por meio da educação, da mídia, das instituições, da religião e das práticas cotidianas (ENRÍQUEZ, 2017).

A questão central neste debate é colocar o cuidado como uma questão na agenda pública das políticas sociais, retirando-o da esfera privada ou da família e, em última instância, das mulheres. A realização em maior medida pelas mulheres das atividades de reprodução social penaliza tanto sua inserção produtiva, quanto sua educação, notadamente das mulheres em condições sociais mais vulneráveis, que não dispõem de condições de "terceirizar" ou socializar estas atividades. No Brasil, de acordo com Sorj (2013, p. 482), "o cuidado mantém-se, em grande medida, na esfera privada das famílias e, quando desfamilizado, é muito consistente com o padrão de desigualdade socioeconômica do país".

Partindo deste contexto teórico, parte-se em seguida para a análise das desigualdades gênero no Brasil, inicialmente avaliando as relações de gênero e trabalho.

3. Gênero e trabalho: múltiplas desigualdades e a segmentação racial

Ao longo do século XX, o Brasil passou por um conjunto de transformações sociais e demográficas que geraram queda nas taxas de fecundidade, aumento no número de famílias chefiadas por mulheres e ampliação da participação das mulheres no mercado de trabalho. Segundo Sorj (2008), a maior presença feminina no mercado de trabalho é um fenômeno irreversível, que está relacionado não apenas à necessidade econômica das

famílias, como também às mudanças culturais em relação ao papel da mulher na sociedade.

A despeito de todos os avanços, é notável ainda uma "desvalorização do trabalho feminino" e uma "atribuição de papel secundário" às mulheres no mercado de trabalho, o que se evidencia pelas desiguais oportunidades de trabalho, remuneração e promoção na carreira. Além disso, por décadas, disseminou-se a noção de que a oferta de força de trabalho feminina era resultado das necessidades de sobrevivência da família, tendo, portanto, um caráter suplementar ou secundário (ABRAMO, 2007 p. 297).

Conforme explica Bruschini (2007, p. 538), a inserção das mulheres brasileiras no mercado de trabalho "é marcada por progressos e atrasos". Apesar do constante aumento nas taxas de participação desde os anos 1970, as mulheres detêm os empregos de pior qualidade e taxas de desemprego elevadas. Ao mesmo tempo em que, devido à maior escolaridade, avançam para postos de trabalho com maior prestígio ou cargos de poder, elas predominam nas atividades informais e precárias.

Esta dualidade na condição feminina no mercado de trabalho é, em grande medida, explicada pelas relações hierárquicas e de classe permeadas pelas profundas desigualdades sociais históricas do país, que penalizam a população pobre e negra, em especial, as mulheres negras. Estas não reivindicaram presença no mercado de trabalho, pois trabalharam durante séculos em ocupações desvalorizadas e invisíveis socialmente, preponderantemente, na lavoura ou serviço doméstico. "Mulheres que não entenderam nada quando as feministas disseram que as

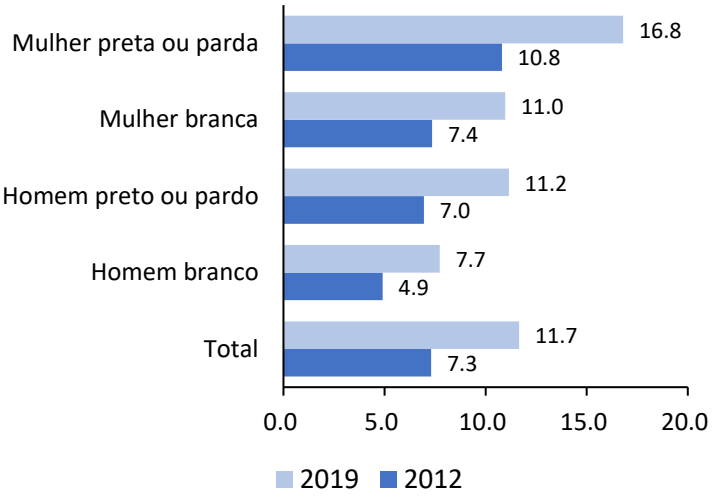
mulheres deveriam ganhar as ruas e trabalhar!" (CARNEIRO, 2019, p. 314).

Desde 2012, a taxa de participação feminina no mercado de trabalho tem sido, em média, 20 pontos percentuais menor que a dos homens (Gráfico 1). Deste modo, segundo os dados de 2019, a taxa de participação, segundo raça e gênero seguia a seguinte hierarquia: os homens brancos (74,1%), seguidos dos homens negros (73,4%), das mulheres brancas (55,7%) e por último as mulheres negras (53,5%).

Ao analisar outros indicadores do mercado de trabalho, constata-se que as desigualdades têm se ampliado. Num contexto de crescimento das taxas de desemprego no país, as mulheres foram as mais penalizadas.

A taxa de desemprego das mulheres, que era 7,4% em 2012, saltou para 14,1% em 2019, enquanto para os homens era 6,0% e passou para 9,6% em 2019 (Gráfico 1). A diferença entre as taxas de desocupação que era de 1,4 ponto percentual em 2012, aumenta para 4,5 pontos percentuais em 2019.

Gráfico 1 – Taxas de desocupação das pessoas de 14 ou mais anos, segundo sexo e raça (Brasil, 2012 e 2019) (%)



Fonte: elaboração própria a partir de IBGE (2021).
Nota: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2019, consolidado de primeiras entrevistas.

É importante destacar, ainda, que os homens brancos são o único grupo tem taxas menores que a média, sendo possível constatar grandes desigualdades segundo gênero e, sobretudo, raça, visto que as mulheres negras apresentam as maiores taxas de desemprego nos dois anos comparados. Nota-se ademais, um aumento do *gap* entre o desemprego das mulheres negras em relação, tanto às mulheres brancas, quanto aos homens negros e brancos, denotando a fragilidade de sua inserção no mercado de trabalho.

Indo além, considerando o desemprego de longo prazo (mais de um ano de procura de trabalho), verifica-se que as

mulheres ficam períodos mais longos desempregadas do que os homens: são 47,6% das mulheres estão nesta condição, contra 36,5% dos homens em 2019.

A inserção feminina no mercado de trabalho, predominante no setor serviços (8 em cada 10 mulheres ocupadas em 2019), notadamente em atividades como saúde, educação, serviços sociais e pessoais, além do serviço doméstico, fizeram com que as mulheres sofressem mais as consequências da pandemia da Covid-19, tanto no emprego, quanto na redução dos rendimentos. Com a crise, a taxa de participação feminina registrou, em 2020, os piores níveis desde a década de 1990, chegando a 45,8% no terceiro trimestre de 2020. Cabe registrar, ainda, que as mulheres são maioria entre as pessoas fora da força de trabalho (64,2%) e entre os trabalhadores subocupados por insuficiência de horas trabalhadas (54,5%).

A precariedade do trabalho feminino é outro elemento de destaque. Em 2019, a proporção de mulheres com vínculos informais nas atividades não agrícolas era de 40,3% para as brancas e 46,6% para as negras, contra 32,0% e 42,6% para os homens brancos e negros, respectivamente. A precariedade de vínculos das mulheres é ainda maior no serviço doméstico remunerado, setor com 92% de ocupação feminina, cuja informalidade é de 73,5% entre as mulheres e 73,8% entre as pessoas pretas e pardas.

Ao mesmo tempo, apesar das mulheres terem apenas 37,4% dos cargos gerenciais, são as mulheres brancas que ocupam a maioria destas posições gerenciais (66,9%), em detrimento das pretas ou pardas (31,1%). É importante ressaltar, no entanto, que as disparidades na participação entre homens e

mulheres nas atividades gerenciais apresentam leve atenuação se comparado a 2012, bem como, entre as mulheres brancas, pretas e pardas.

Apesar disso, o abismo que separa homens e mulheres e as mulheres, em termos de rendimentos, mostra que estas desigualdades ainda estão distantes de serem superadas (Tabela 1).

As mulheres têm rendimentos médios do trabalho inferiores aos homens nos mesmos grupos ocupacionais. As menores razões de rendimento das mulheres estão nos grupos de Direção e Gerência (61,9%), Profissionais das Ciências e Intelectuais (63,6% do rendimento masculino), Trabalhadores dos serviços e vendedores do comércio (63,5% do rendimento masculino) e Trabalhadores qualificados (64,5%).

As desigualdades de rendimento por raça e gênero são também muito elevadas. Enquanto as mulheres têm um rendimento 23% menor que o dos homens, as mulheres negras têm rendimentos do trabalho 43,4% menores do que os homens brancos, 21,7% menores que os homens negros e 41,7% menores do que das mulheres brancas.

Tabela 1 – Rendimento médio habitual de todos os trabalhos e razão de rendimentos das pessoas ocupadas de 14 anos ou mais de idade, por sexo e cor ou raça, segundo Grandes Grupos Ocupacionais (2019)

Categorias	Rendimento médio habitual de todos os trabalhos			
	Total	Homens	Mulheres	Razão (%)
Total população	**2.308**	**2.555**	**1.985**	**77,7**
Branco	2.999	3.388	2.526	74,6
Preto ou pardo	1.710	1.881	1.471	78,2
Grupos Ocupacionais no Trabalho Principal (1)				
Diretores e gerentes	6.451	7.542	4.666	61,9
Profissionais das ciências e intelectuais	5.166	6.640	4.225	63,6
Técnicos e profissionais de nível médio	2.964	3.326	2.501	75,2
Trabalhadores de apoio administrativo	1.823	2.020	1.705	84,4
Trabalhadores dos serviços, vendedores dos comércios e mercados	1.612	2.035	1.295	63,6
Trabalhadores qualificados da agropecuária, florestais, da caça e da pesca	1.471	1.518	1.189	78,3
Trabalhadores qualificados, operários e artesões da construção, das artes mecânicas e outros ofícios	1.649	1.757	1.132	64,5
Operadores de instalações e máquinas e montadores	1.849	1.926	1.337	69,4
Ocupações elementares	1.025	1.074	978	91,1
Membros das forças armadas, policiais e bombeiros militares	4.925	4.899	5.164	105,4

Fonte: adaptado de IBGE (2021).
Nota: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2019, consolidado de primeiras entrevistas. Valores inflacionados para reais médios de 2019. (1) Exceto ocupações mal definidas.

A feminização das profissões e os baixos rendimentos são outro aspecto importante, ressaltado na literatura sobre mercado de trabalho. Neste sentido, quanto menor a concentração de mulheres numa profissão, mais bem paga ela tende a ser. De outra maneira, temos uma segregação ocupacional, que criou profissões tipicamente femininas, notadamente na educação e na enfermagem, as quais têm piores rendimentos, a despeito da elevada escolaridade das mulheres ocupadas nestas atividades. E mesmo quando avançam para segmentos como medicina, ficam circunscritas a especialidades com piores remunerações e menor prestígio como pediatria, enquanto os homens são a maioria entre os cirurgiões (LEONE; PORTILHO, 2018; GUEDES; ALVES, 2004; LAVINAS; LEÓN, 2002).

A presença de crianças no domicílio é fator preponderante para a inserção feminina no mercado de trabalho, como pode ser observado na Tabela 2.

Tabela 2 – Nível de ocupação (%) das pessoas de 25 a 49 a anos, segundo sexo e cor ou raça, segundo presença de crianças de até 3 anos no domicílio (Brasil, 2019)

Nível de ocupação de pessoas de 25 a 49 anos de idade				
Total da população	Homem Total	Mulher Total	Mulher Branca	Mulher Preta ou parda
74,2	84,5	64,8	70,9	60,3
Com presença de criança de até 3 anos de idade no domicílio				
71,0	89,2	54,6	62,6	49,7
Sem presença de criança de até 3 anos de idade no domicílio				
75,0	83,4	67,2	72,8	63,0

Fonte: adaptado de IBGE (2021).
Nota: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2019), consolidado de primeiras entrevistas.

Nota-se de forma evidente a "penalidade" para as mulheres, sobretudo, para as negras, que a presença de crianças no domicílio significa no seu nível de ocupação. As mulheres, cujos domicílios não têm crianças de até 3 anos de idade, têm níveis de ocupação muito superiores, sendo 10,2 pontos percentuais a mais para as mulheres brancas e 13,3 pontos percentuais para as negras. Para os homens, o efeito é inverso, o que demonstra ainda uma noção de trabalho masculino como provedor da casa e da mulher como cuidadora.

Não obstante as mudanças já ressaltadas sobre o papel da mulher na sociedade brasileira, percebe-se que estas não se refletiram numa readequação nas tarefas entre os membros do domicílio. Este desequilíbrio nas atividades de cuidado sobrecarrega as mulheres na busca de conciliar trabalho e família, além de ampliar as desigualdades de gênero e criar barreiras para sua inserção no mercado de trabalho. Elas têm o dobro de participação entre os ocupados em tempo parcial e, mesmo assim, têm uma jornada total de trabalho (média) superior (54,3 horas semanais contra 51,2 horas semanais dos homens.

Esta diferença é reflexo do número médio de horas semanais dedicadas ao cuidado de pessoas e/ou afazeres domésticos – 21,4 horas para as mulheres e 11 horas para os homens. Entre as mulheres ocupadas, esta média é um pouco menor: 18,5 horas semanais, sendo de 17,7 horas para as brancas e 19,2 horas para as negras (Tabela 3). Diferentemente dos homens, a renda domiciliar feminina também é fator importante na carga de trabalho doméstico e de cuidados, visto que, a média de horas semanais é superior para os estratos mais baixos de renda domiciliar *per capita*.

Tabela 3 – Número médio de horas semanais dedicadas aos cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos das pessoas de 14 anos ou mais de idade, na semana de referência, por sexo, segundo classes de percentual de pessoas em ordem crescente de rendimento domiciliar *per capita* (2019)

Classes de percentual de pessoas em ordem crescente de rendimento domiciliar *per capita*	Horas semanais dedicadas aos cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos (1) (2)					
	Pessoas de 14 anos ou mais de idade			Pessoas ocupadas de 14 anos ou mais de idade		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Total	**16,8**	**11,0**	**21,4**	**14,2**	**10,4**	**18,5**
Até 20%	18,8	11,0	24,1	15,4	10,3	22,1
Mais de 20% a 40%	18,0	10,7	23,2	14,9	10,3	20,4
Mais de 40% a 60%	17,1	11,2	21,7	14,7	10,6	19,2
Mais de 60% a 80%	16,3	11,1	20,6	14,3	10,6	18,2
Mais de 80%	14,8	10,8	18,2	13,0	10,3	16,0

Fonte: adaptado de IBGE (2021).
Notas: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2019), consolidado de quintas entrevistas. Rendimentos deflacionados para reais médios do próprio ano. (1) Calculado apenas para as pessoas que declararam ter feito atividades de cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos na semana de referência. (2) Exclusive as pessoas sem declaração das horas dedicadas às atividades de cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos na semana de referência.

Fica evidente, a partir dos dados analisados, que as mulheres têm uma carga de trabalho (remunerado e não remunerado) mais elevada que os homens, bem como que estão mais sujeitas ao desemprego e a trabalhos precários. Para além destas constatações, fica a inquietação em relação ao futuro destas relações. Num momento de crise do capitalismo, com mudanças profundas nas relações de trabalho, marcadas pela precarização

de vínculos para homens e mulheres, redução do trabalho assalariado e desemprego estrutural persistente, notadamente, para os mais jovens, fica a pergunta: a qualificação ou escolaridade será um elemento suficiente para mudar este quadro?

4. Educação e gênero: avanços para todas?

As mulheres no Brasil estão crescentemente mais escolarizadas do que os homens, o que indica que sua inserção precária no mercado de trabalho ou menores rendimentos não poderiam ser justificados por uma menor "qualificação". Considerando os homens e mulheres adultos (25 anos ou mais), tem-se que as 51% das mulheres tem pelo menos o ensino médio completo, entre os homens este percentual é de 46%. Ao mesmo tempo, os homens estão mais presentes nos grupos sem instrução ou com ensino fundamental incompleto (40,4%) contra 37,1% entre as mulheres.

No ensino superior, a presença feminina tem aumentado, de modo que 19,4% das mulheres têm ensino superior completo, contra 15,1% dos homens. Em que pese esta ligeira vantagem das mulheres em relação aos homens em termos de grau de instrução, não se pode negar que a educação no Brasil não está acessível a todos os grupos populacionais, em todas as regiões e nas áreas rurais do país, bem como, o ensino superior ainda é uma realidade muito distante para boa parte da população brasileira.

A partir da decomposição destas informações por raça/cor, é possível ter uma visão mais clara das desigualdades educacionais, que afetam, sobretudo, a população negra. Os dados da Tabela 4 mostram que, o ensino médio foi mais

"democratizado" entre os gêneros e entre brancos e negros (com ligeira vantagem para os homens brancos). Por outro lado, no ensino superior, o acesso das mulheres e homens negros ainda é bastante limitado se comparado ao das mulheres e homens brancos. Numa discussão sobre desigualdades de gênero fica evidente a importância da análise por raça, visto que as mulheres negras têm uma taxa de conclusão do ensino superior 50% menor do que as brancas, bem como um contingente mais expressivo nas faixas sem instrução ou ensino fundamental incompleto.

Tabela 4 – Nível de instrução da população de 25 anos ou mais, por sexo, cor ou raça (2019)

Gênero e raça/cor	Sem instrução e ensino fundamental incompleto	Ensino fundamental completo e ensino médio incompleto	Ensino médio completo e ensino superior incompleto	Ensino superior completo
Total	38,7	12,5	31,4	17,4
Homem	40,4	13,3	31,2	15,1
Mulher	37,1	11,9	31,7	19,4
Raça/cor (1)				
Homem branco	32,2	12,2	32,8	22,7
Homem preto ou pardo	47,1	14,1	29,9	8,9
Mulher branca	30,9	10,8	31,6	26,7
Mulher preta ou parda	42,6	12,8	31,7	12,9

Fonte: elaboração própria a partir de IBGE (2021).
Nota: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2º trimestre (2019). Não são apresentados resultados para amarelos, indígenas e pessoas sem declaração de cor ou raça.

As maiores desigualdades podem ser observadas, igualmente, nas carreiras de ensino superior trilhadas por homens e mulheres. As mulheres representam maior proporção de estudantes concluintes nas áreas de Educação (70,7%); Ciências Sociais e Comportamentais (75%); Saúde – exceto medicina – (75,2%). Ao mesmo tempo, são pouco representadas entre os estudantes concluintes de Engenharias (24%); Computação e Tecnologia de Informação (14,1%) e Matemática e Estatística (39,7%).

Esta segmentação das profissões de ensino superior entre os gêneros reflete-se também no mercado de trabalho, em que as profissões de maior prestígio e remuneração, bem como os postos gerenciais, estão geralmente a cargo dos homens. Conforme Comin (2015), apesar da participação feminina ter crescido em profissões científicas e tecnológicas, em carreiras do Judiciário e em cargos de comando nas empresas esta participação é menor do que seu peso relativo na força de trabalho, bem como nas ocupações profissionais.

Lima e Prates (2015) acrescentam a esta análise a discriminação racial, e mostram que a representatividade da população negra nas carreiras de ensino superior com maior prestígio social é bem menor, indicando barreiras de discriminação racial que vão além do acesso à educação.

Outro aspecto das desigualdades educacionais pode ser observado pelo conceito de juventude “nem-nem” (NEET), surgido nos anos 1980 para designar os jovens que não estudam, não estão empregados ou em treinamento. O perfil destes jovens tem sido objeto de muitos estudos no Brasil e mostram que utilizar o termo “nem-nem traz a falsa sensação de que são eles

os responsáveis por uma situação de inatividade que nem mesmo é real" (DIEESE, 2018, n.p.). Este grupo é composto na sua maioria por negros, mulheres, pessoas pobres e com baixa escolaridade. Em 2019, 62,2% dos jovens entre 15 e 29 anos fora da escola e do mercado de trabalho eram mulheres, sendo 69% pretos ou pardos.

Ademais, é uma categoria incoerente para as mulheres, visto que "gravidez, as atividades de cuidado e os afazeres domésticos são razões importantes para as jovens estarem fora da escola ou do mercado de trabalho, sobretudo, entre as jovens adultas." (WELTERS, 2019, p. 9). Assim, numa perspectiva de gênero e feminista, o conceito de juventude "nem-nem" se mostra insuficiente, pois, ao invisibilizar o cuidado ou trabalho não remunerado, mostra a exclusão social e econômica de muitas mulheres enquadradas como inativas (RIVAS, 2016).

Em 2019, 34,2% destes jovens considerados inativos eram pessoas de referência ou cônjuges e 42,8% figuravam entre os 20% com menores rendimentos. Nos dados da Tabela 5 é possível observar ainda que as mulheres negras são sobrerrepresentadas neste grupo (43%), com mais do dobro da participação das mulheres brancas (18,6%).

Entre os jovens não ocupados e que não concluíram o ensino superior, as mulheres negras também são a maioria, o que mostra novamente a importância da intersecção de raça na análise das desigualdades de gênero no Brasil. Entre os principais motivos para 26,7% das mulheres negras não estarem estudando está a gravidez e a necessidade de cuidar de crianças ou adolescentes ou realizar afazeres domésticos. Entre as mulheres brancas, este percentual é de 21,1%.

Tabela 5 – Distribuição percentual de jovens de 15 a 29 anos de idade, por gênero e raça/cor, segundo condição de atividade e estudo (Brasil, 2019)

Gênero e raça/cor (1)	Não estudam e não estão ocupados	Ocupados e não concluíram o ensino superior	Não ocupados e não concluíram o ensino superior
Homem branco	11,5	35,3	12,1
Homem preto ou pardo	26,0	39,3	18,3
Mulher branca	18,6	21,2	18,3
Mulher preta ou parda	43,0	22,6	30,6

Fonte: elaboração própria com base em (IBGE, 2020).
Nota: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2º trimestre (2019). Não são apresentados resultados para amarelos, indígenas e pessoas sem declaração de cor ou raça.

Fica evidente que parte importante das desigualdades de gênero em educação tem importante conexão com outras desigualdades sociais, raciais e na distribuição das atividades de cuidado, as quais privam muitas mulheres de oportunidades de educação e trabalho. Ao mesmo tempo, a despeito da maior escolaridade das mulheres, as desigualdades se ressignificaram através de segregação ocupacional, criando "guetos" femininos nas profissões que exigem formação superior e com exclusão das mulheres negras de boa parte destes avanços.

5. Considerações finais

Entender as desigualdades de gênero no Brasil atual pressupõe um exercício mais amplo de compreensão da formação histórica do país, seu passado colonial e escravista, que marcam

até hoje nossas relações sociais. Ou seja, estas desigualdades não podem ser entendidas separadamente do conjunto de desigualdades sociais estruturais que marcam a realidade brasileira. Portanto, gênero, classes sociais, gerações, etnia/raça são categorias essenciais que se interrelacionam, formando um quadro complexo e multifacetado.

A ampliação da participação das mulheres no mercado de trabalho assalariado no Brasil, sobretudo no setor de serviços, ainda convive com um quadro de menores remunerações e maior exposição ao desemprego e ao desemprego de longa duração. Se as mulheres paulatinamente avançaram para profissões de nível superior, suas remunerações ainda estão aquém das masculinas nos mesmos grupos ocupacionais.

Além disso, os avanços no rumo da "igualdade de gênero" são ainda um fenômeno elitista, marcado por grandes diferenças entre as experiências de mulheres brancas e negras. O aumento do número de mulheres com diploma de curso superior e nas posições de poder (chefia) no mercado de trabalho é bastante restrito, com prevalência das mulheres brancas. Portanto, as desigualdades de gênero ficam mais evidentes nas classes de menor renda e na comparação entre mulheres brancas e negras.

A realidade não é diferente quando se trata do cuidado dos filhos e dos afazeres domésticos. A carga de trabalho não remunerado é muito superior que a dos homens, sendo ainda maior entre as mulheres com menor renda familiar *per capita*.

Conciliar o "trabalho fora de casa", os estudos e as atividades de cuidado constitui-se num dos principais desafios das mulheres brasileiras na atualidade. Novamente, as mais "penalizadas", seja pelo abandono da escola, seja pela inserção

mais precária ou informal no mercado de trabalho, são as mulheres pobres e negras do país. Muitas delas são classificadas como inativas, visto que o trabalho reprodutivo ou de cuidado, ainda não é entendido como "atividade" ou trabalho.

A invisibilidade do trabalho das mulheres, realizado cotidianamente e que é a base de sustentação da sociedade e da economia, constitui-se na peça-chave para a compreensão das desigualdades de gênero. Esta invisibilidade é evidenciada de diversas maneiras:

1. Nas estatísticas nacionais que ainda não incorporam a informação de uso do tempo de forma adequada (SOARES, 2020);
2. Na não incorporação do trabalho reprodutivo na fronteira de produção do Sistema de Contas Nacionais ou através da introdução da Conta Satélite do Trabalho não remunerado (MELO; MORANDI, 2021);
3. Além da própria dinâmica da social, que não apenas impõem às mulheres uma carga de trabalho mais elevada do que a dos homens, mas estimula as mulheres na busca da conciliação entre diferentes papeis sociais como profissional, mãe e cuidadora. Sociedade que classifica estas atividades "como trabalho de mulher", naturalizando as desigualdades de gênero.

A ruptura desta dinâmica social, assim como a compreensão das diferentes realidades vividas pelas mulheres brasileiras, segundo classe social e raça, é o ponto de partida para políticas públicas de igualdade de gênero que, como foi mostrado

ao longo de texto, ainda tem um campo muito amplo de atuação no Brasil.

O que a ciência econômica tem a dizer sobre isso? Infelizmente, dentro do pensamento dominante muito pouco, uma vez que, "quando todos os indivíduos são racionais, questões como raça, classe e sexo se tornam irrelevantes". (MARÇAL, 2017, p. 60). Portanto, discutir gênero em economia é, antes de tudo, reconhecer o viés androcêntrico da ciência econômica e buscar novas referências na teoria econômica feminista, na sociologia, na história, na demografia e na antropologia. Além disso, é trazer para a discussão a necessidade de resgatar na economia seu caráter de ciência social, articulada com a realidade e com o propósito de transformar o mundo num lugar melhor para homens e mulheres, independentemente de classe social, raça ou geração.

Referências

ABRAMO, L. W. *A inserção da mulher no mercado de trabalho: uma força de trabalho secundária?* 2007. 327 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2007.

BIROLI, F. *Gênero e Desigualdades: os limites da democracia no Brasil.* São Paulo: Boitempo, 2018.

BIROLI, F.; MIGUEL, L. F. Gênero, raça, classe: opressões cruzadas e convergências na reprodução das desigualdades. *Mediações*, v. 20, n. 2, p. 27-55, 2015.

BRUSCHINI, M. C. A. Trabalho e gênero no Brasil nos últimos dez anos. *Cadernos de Pesquisa*, v. 37, n. 132, p. 537-572, 2007.

CARNEIRO, S. Enegrecer o Feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero, 2019. In: HOLANDA, H. B. de (Org.). *Pensamento feminista:* conceitos fundamentais. Rio de Janeiro, Bazar do Tempo, 2019.

COMIN, A. Desenvolvimento econômico e desigualdades no Brasil- 1960-2010. In: ARRETCHE, M. (Org.). *Trajetórias das desigualdades:* como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.

CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Revista Estudos Feministas*, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002.

DELPHY, C. Patriarcado. In: HIRATA, H.; LABORIE, F.; LE DOARÉ, H.; SENOTIER, D. (Orgs.) *Dicionário crítico do feminismo*. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

ENRÍQUEZ, C. R. Economía del cuidado y desigualdad en América latina: avances recientes y desafíos pendientes. In: BENGOA, C. C.; CORRAL, C. D. (Org.). *Economía feminista: desafios, propuestas, alianzas.* Barcelona: Entrepueblos, 2017.

ESQUIVEL, V. *La Economía del Cuidado en América Latina: Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda*. PNUD, cuadernos: "Atando Cabos; deshaciendo nudos", octubre, 2011.

FEDERICI, S. *O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista*. São Paulo: Elefante, 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020*. São Paulo, 2020.

FRASER, N. Feminismo, capitalismo e a astúcia da história. In: HOLANDA, H. B. de (Org.) *Pensamento feminista*: conceitos fundamentais. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

GUEDES, M. de C.; ALVES, J. E. D. A população feminina no mercado de trabalho entre 1970-2000: particularidades do grupo com nível universitário. *Anais do XIV Encontro Nacional de Estudos de População, ABEP*, Caxambu, set. 2004.

GUIMARÃES, N. A.; HIRATA, H. Pensar o Trabalho pela ótica do Cuidado, pensar o Cuidado pela ótica de suas Trabalhadoras. In: GUIMARÃES, N.; HIRATA, H. (Orgs.) *O gênero do cuidado:* desigualdades, significações e identidades. Cotia: Ateliê Editorial, 2020.

GUIMARÃES, N. A.; VIEIRA, P. P. de F. O Cuidado e as "Ajudas". In: GUIMARÃES, N.; HIRATA, H. (Orgs.). *O gênero do cuidado:* desigualdades, significações e identidades. Cotia: Ateliê Editorial, 2020.

HIRATA, H.; KERGOAT, D. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. *Cadernos de Pesquisa*, v. 37, n. 132, p. 595-609, 2007.

HIRATA, H.; ZARIFIAN, P. O conceito de trabalho. In: EMÍLIO, M. T.; NOBRE, M.; GODINHO, T. (Orgs.). *Trabalho e cidadania ativa para as mulheres:* desafios para as Políticas Públicas. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2003.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Coordenação de População e Indicadores Sociais, *Estatísticas de gênero: Indicadores sociais das mulheres no Brasil* 2ª ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da*

população brasileira: 2020. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. 5ª ed. Brasília: IPEA, 2017.

JESUS, J. C. *Trabalho doméstico não remunerado no Brasil*: uma análise de produção, consumo e transferências. 2018. 120f. Tese (Doutorado em Demografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, 2018.

LAVINAS, L.; LEÓN, F. Emprego Feminino no Brasil: mudanças institucionais e novas inserções no mercado de trabalho. *Série Políticas Sociais* 60. CEPAL, Santiago de Chile, 2002.

LEONE, E. T.; PORTILHO, L. Inserção de mulheres e homens com nível superior de escolaridade no mercado de trabalho brasileiro. *Temáticas*, v. 26, n. 52, p. 227-246, 2018.

LIMA, M.; PRATES, I. Desigualdades raciais no Brasil: Um desafio persistente. In: ARRETCHE, M. (Org.). *Trajetórias das desigualdades:* como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.

LORDE, A. Idade, raça, classe e gênero: mulheres redefinindo as diferenças. In: HOLANDA, H. B. de (Org.). *Pensamento feminista:* conceitos fundamentais. Rio de Janeiro, Bazar do Tempo, 2019.

MARÇAL, K. *O lado invisível da economia:* uma visão feminista. São Paulo: Alaúde Editorial, 2017.

MAZZUCATO, M. *O valor de tudo: produção e apropriação na economia global*. São Paulo: Portfólio-Penguin, 2020.

MELO, H. P. de; MORANDI, L. Mensurar o trabalho não pago no Brasil: uma proposta metodológica. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 1, p. 187-210, 2021.

MELO, H. P.; CONSIDERA, C. M.; DI SABBATO, A. Dez anos de mensuração dos afazeres domésticos no Brasil. In: FONTOURA, N.; ARAÚJO, C. (Orgs.). *Uso do tempo e gênero*. Rio de Janeiro: UERJ, 2016.

MELO, H. P.; MORANDI, L.; DWECK, R. H. Uso do tempo e valoração do trabalho não remunerado no Brasil. In: MELO, H. P. de; MORAES, L. L. de. (Orgs.). *A arte de tecer o tempo:* perspectivas feministas. Campinas: Pontes Editores, 2020.

RIVAS, T. D. ¿Ni estudian ni trabajan? Desestabilizando la categoría nini desde la economía feminista de los cuidados. In: HEINRICH, I. F. et al. *Nuevas problemáticas de género y desigualdad en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO, 2016.

SOARES, C. A importância das informações de uso do tempo para os estudos de gênero no Brasil: algumas considerações sobre as pesquisas domiciliares oficiais. In: MELO, H. P. de; MORAES, L. L. de. (Orgs.). *A arte de tecer o tempo*: perspectivas feministas. Campinas: Pontes Editores, 2020.

SORJ, B. Arenas de cuidado nas interseções entre gênero e classe social no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v. 43, n. 149, p. 478-491, 2013.

SORJ, B. O trabalho doméstico e de cuidados: novos desafios para a igualdade de gênero no Brasil. In: SILVEIRA, M. L. da; TITO, N. (Org.). *Trabalho doméstico e de cuidados*: por outro paradigma de sustentabilidade da vida humana. São Paulo: Sempreviva Organização Feminista, 2008.

10 Desenvolvimento econômico e desenvolvimento sustentável: o papel do Brasil no mundo

Junior Ruiz Garcia e Luis Claudio Krajevski

1. Introdução

O Brasil é quinto maior país em extensão territorial, sexto em população e abriga a maior parte da principal floresta tropical do planeta, com vasta biodiversidade e estoque de água doce, predomínio de um sistema de geração de energia baseado em recursos renováveis (hidroeletricidade e biocombustíveis) e ocupa importante posição como provedor global de produtos agropecuários. Entretanto, é um dos países mais desiguais do mundo, com elevada concentração da renda e da riqueza, além de ter dificuldades para equacionar os problemas da degradação da qualidade ambiental, em particular do desmatamento da Amazônia.

A despeito dessa realidade, o Brasil possui condições extremamente favoráveis para se tornar um agente vital na busca pelo desenvolvimento sustentável. Para além das riquezas naturais, o país tem adotado ao longo dos últimos anos diversas medidas que o singularizam no cenário internacional, com destaque para seu arcabouço institucional e marco legal. O objetivo de promover o desenvolvimento sustentável pode ser o caminho para que o país finalmente ocupe uma posição de protagonista no cenário internacional, aspiração almejada há muito tempo, mas que ainda se mostra distante. Evidentemente

que este caminho não pode ser trilhado isoladamente, mas as peculiaridades brasileiras o colocam em uma situação privilegiada, talvez única, nas mesas de negociações acerca da questão ambiental.

A construção e a execução da agenda para a transição da sociedade para um modelo mais sustentável dependem da liderança e cooperação entre os principais países do cenário global (EUA, China, União Europeia, Índia, Rússia, Brasil, entre outros). Sem esta liderança e cooperação, a sociedade não conseguirá avançar na transição para um modelo de desenvolvimento mais sustentável, nem mesmo na questão climática e da biodiversidade. Naturalmente, a ação mais efetiva destes países passa pelo reconhecimento da urgência da questão ambiental.

Isto posto, o objetivo deste capítulo é analisar o papel do Brasil no cenário internacional nas discussões sobre a questão ambiental e do desenvolvimento sustentável. O capítulo está organizado em três seções, além desta introdução e das conclusões. A primeira exibe uma delimitação histórico-conceitual das ideias acerca dos modelos de desenvolvimento, desde o crescimento econômico até o desenvolvimento sustentável. Na sequência apresenta-se a estrutura institucional brasileira para a promoção do desenvolvimento sustentável. A terceira seção discute, por fim, o papel do Brasil na promoção do desenvolvimento sustentável no cenário internacional.

2. Do crescimento econômico ao desenvolvimento sustentável

O crescimento econômico tem sido entendido como o processo de aumento da riqueza da sociedade (CORNAWALL, 2018), medido desde a primeira metade do século XX pela taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). A busca pelo crescimento econômico permanece como central nas agendas governamentais, sem grande consistência teórica na era mercantilista, ganhando maior relevância com as ideias de Smith (1776). A partir da sustentação teórica e da consolidação da macroeconomia e dos sistemas de contas nacionais, o crescimento econômico passou a ser a principal preocupação dos Estados nacionais. A prioridade de política econômica tem sido garantir a expansão da capacidade produtiva dos países, que, em tese, resultaria em melhores condições sociais, como se o crescimento econômico fosse a única solução para os problemas da humanidade.

Embora esta concepção tenha perdido força, o crescimento econômico ainda é um dos principais objetivos das políticas econômicas nacionais, tanto para os países desenvolvidos quanto para os em desenvolvimento. A interpretação de que sem o crescimento econômico os países dificilmente evoluem permanece presente. Prova disso é a importância que se confere, em pleno século XXI, ao resultado do PIB como principal indicador de crescimento econômico.

A prioridade na busca pelo crescimento econômico muitas vezes ignora aspectos essenciais para compreender as diferenças entre países. As significativas discrepâncias entre as estruturas produtivas de cada economia deveriam ser mais bem ponderadas, respeitando as particularidades nacionais e regionais. O histórico

das atividades econômicas de cada nação, incluindo o ritmo de crescimento, o grau de industrialização de sua economia, o perfil da força de trabalho e a disponibilidade de capital são outros fatores que merecem maior aprofundamento. Há, ainda, a necessidade de analisar o grau de internacionalização das economias e, especialmente, a quantidade de recursos naturais disponíveis. Considerar esse conjunto de elementos poderia impedir a aplicação de modelos de crescimento bem-sucedidos em determinados países, mas ineficazes em outros. Ademais, as críticas aos modelos e ritmos de crescimento econômico se fortaleceram ainda mais diante dos seus efeitos negativos, como a degradação da qualidade ambiental e a não resolução de problemas sociais históricos, como a fome, a pobreza e o desemprego.

Com a constatação cada vez maior a respeito dos limites do crescimento econômico, seja pela disponibilidade de recursos naturais, seja pela não resolução dos históricos problemas sociais, iniciou-se um movimento por sua diferenciação quanto ao desenvolvimento econômico. Embora não exista um consenso sobre a definição, o desenvolvimento econômico tem sido entendido, em termos gerais, como uma melhoria qualitativa e quantitativa na sociedade e na economia dos países (KRUEGER; MYINT, 2016). Isso significa que o desenvolvimento econômico se diferencia do crescimento econômico pela inclusão de melhorias qualitativas na sociedade e na economia.

Ao longo do século XX, ficou evidente que o desenvolvimento econômico não era uma resultante automática do crescimento econômico. Esta diferenciação – crescimento econômico *versus* desenvolvimento econômico – foi de grande

valia ao aprofundar os estudos e a definição de políticas a respeito das condições sociais dos diferentes países, além de explicitar distintas realidades entre nações. Contudo, a verificação do desenvolvimento econômico continuava pautada em indicadores vinculados ao PIB, tais como a taxa de crescimento e o PIB *per capita*.

Na tentativa de superar esta limitação, apenas no início dos anos de 1990 as Nações Unidas passaram a divulgar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)[1]. Este indicador é composto por três fatores: renda *per capita*, expectativa de vida e grau de escolaridade. Entretanto, importantes críticas foram direcionadas ao IDH, desde sua forma de cálculo, seus limites, as variáveis que compõem o indicador, até a negligência quanto à questão ambiental. Muito embora parte das imprecisões seja pertinente, a finalidade do IDH é evidente e, mesmo que apresente distorções, aponta diferentes níveis de desenvolvimento de países e regiões. Cabe ressaltar que o surgimento do IDH ocorre em meio a discussões sobre um novo paradigma, o desenvolvimento sustentável.

Destarte, o desenvolvimento econômico tornou-se a expressão mágica que os governantes passaram a adotar de maneira indistinta. Isso ocorre porque a força da palavra desenvolvimento tem a ver com ideia de progresso, evolução, ainda que seu significado etimológico não indique isso. Assim, a ideia do desenvolvimento econômico é estimulante e de fácil aceitação pela sociedade. Afinal, quem seria contra o

[1] O IDH foi criado por Mahbub ul Haq em colaboração com Amartya Sen (PNUD Brasil, 2021).

desenvolvimento? Pois bem, o tempo indicaria a impossibilidade de todos os países atingirem o mesmo grau de desenvolvimento econômico, conforme já havia alertado Furtado (1974).

O avanço acelerado das economias desde a segunda metade do século XX tem proporcionado transformações cada vez mais profundas. A globalização, por exemplo, tem impactado no padrão de produção e consumo. Essa dinâmica afeta sobremaneira os processos produtivos, exemplificado com a expansão das cadeias globais de valor. Esta elevação das capacidades produtivas costumeiramente se mostra alheia à qualidade de vida, inclusive dos trabalhadores. Ou seja, o aumento da produção e produtividade têm estado dissociados da melhoria socioeconômica da população.

Mais grave ainda é observar que este padrão de consumo resultante da globalização se modifica constantemente, extinguindo produtos, costumes e culturas dos mais diversos países, em especial dos pobres e em desenvolvimento, agravando as desigualdades internas. Há de se mencionar que a facilidade no acesso às novas mercadorias, resultantes do avanço tecnológico, representa, por vezes, uma falsa ideia de melhoria na qualidade de vida. Neste caso, as populações das periferias, ao adquirirem produtos mais modernos, tendem a ignorar as discrepâncias existentes entre suas sociedades e as desenvolvidas, além dos custos envolvidos. É como se o acesso às novas mercadorias fosse consequência natural do desenvolvimento. Nada mais simplório! Estes países continuam pobres e subdesenvolvidos, dependentes e atrasados em relação aos países ricos e desenvolvidos.

Apesar do conceito de desenvolvimento econômico ampliar a abordagem do crescimento, com a inclusão de

componentes qualitativos, ainda indica a preponderância da dimensão econômica do desenvolvimento acima das sociais, políticas, culturais, institucionais e ambientais. Em razão do avanço dos impactos ambientais sobre a sociedade, reforçado pelas crises de petróleo na década de 1970, a questão ambiental começa a ganhar espaço nos debates internacionais. No início, puxado por grupos residentes nos países desenvolvidos, mas depois transborda para os países em desenvolvimento.

A discussão acerca da questão ambiental ganhou maior significado no documento *Dilemas da Humanidade*, elaborado pelo Clube de Roma em 1970[2]. Em 1972 tem-se a publicação do relatório *Os limites do crescimento* pelo mesmo Clube de Roma e a realização da 1ª Conferência Mundial sobre Meio Ambiente Humano, em Estocolmo. A preocupação com o ritmo do crescimento econômico em relação à quantidade de recursos naturais disponíveis, além da poluição causada e demais danos ambientais, se fazia cada vez mais presente, especialmente nos países ricos ou desenvolvidos. Esse movimento coloca à prova o modelo de desenvolvimento econômico vigente.

Esta abordagem ganharia maior força quinze anos depois, com a publicação do relatório *Nosso futuro comum* (1987) – também conhecido como Relatório Brundtland – que apresentou um novo modelo de desenvolvimento, o desenvolvimento sustentável. O Relatório Brundtland[3] define o desenvolvimento

[2] Clube de Roma: criado em 1968, organização informal que buscava discutir questões econômicas, políticas e ecológicas (MOTA *et al.*, 2008).

[3] Relatório Brundtland: documento *Nosso Futuro Comum* (1987), que recebeu esta denominação dada a coordenação de Gro Brundtland, ex-primeira-ministra norueguesa.

sustentável como "aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades" (CMMAD, 1991, p. 9). Assim, o desenvolvimento sustentável representa uma expressão mais ampla que o desenvolvimento econômico. A proposta foi referendada por quase 200 países na 2ª Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro em 1992 (Rio92).

A proposta destaca dois aspectos: necessidades, sobretudo dos mais pobres, e limites do meio ambiente. A preocupação com o acesso a produtos que atendam às necessidades básicas do indivíduo, considerando o zelo com o meio ambiente, além do cuidado com as gerações futuras, consistiria em um sinal expressivo dos problemas decorrentes da busca de um crescimento econômico desenfreado e indiferente à questão ambiental.

O relatório Brundtland também recebeu críticas, com destaque para a ampla possibilidade de interpretações do que venha a ser desenvolvimento sustentável, tanto em termos teóricos, quanto aplicados. Contudo, talvez a crítica que desencadeie discussões mais intensas seja a promessa de conciliação entre crescimento econômico e proteção ambiental. Será possível esta conciliação? Ademais, será viável o crescimento econômico no mesmo ritmo dos anos dourados do século XX? Os recursos naturais disponíveis e os impactos ambientais ainda permitem este ritmo de crescimento econômico? Caso se considere a impossibilidade de se manter os modelos de crescimento, será possível produzir mais com menos? Apesar do aumento na eficiência ambiental dos processos produtivos, as

evidências têm mostrado que não (IGBP, 2021; STOCKHOLM RESILIENCE CENTRE, 2021; GLOBAL FOOTPRINT NETWORK, 2021). Neste sentido, até que ponto o desenvolvimento sustentável coloca à prova o crescimento econômico é outro ponto passível de crítica.

Contudo, a grande questão posta pelo desenvolvimento sustentável é que as ações agora precisam ser coletivas, porque o meio ambiente não respeita limites políticos ou administrativos. Se nos modelos amparados pela busca do crescimento e do desenvolvimento econômico estava a cargo de cada país, no desenvolvimento sustentável a responsabilidade é global, ou seja, coletiva. Neste novo contexto, o Brasil pode ter um importante papel para a transição da sociedade global para uma mais sustentável.

3. A institucionalidade para o desenvolvimento sustentável

O Brasil possivelmente se encontra em uma posição privilegiada quanto às discussões ambientais, pois possui elementos que o distingue, tais como uma matriz energética predominantemente baseada em fontes renováveis (hidroeletricidade e biocombustíveis), importante pesquisa científica (agropecuárias e em biotecnologias), escala econômica e produtiva (com destaque para *commodities* agropecuárias e minerais), abriga parcela importante dos ecossistemas tropicais conservados do mundo e dispõe de marco legal ambiental abrangente, rigoroso e moderno[4]. Apesar do importante marco legal, o país possui lacunas para sua implementação, ocupando a

[4] Ver Garcia e Jesus (2019).

6ª posição no mundo em média anual de emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) em 2018 (CLIMATE WATCH, 2021). Estima-se que 44% das emissões brasileiras (estimadas em 2,2 bilhões de toneladas de CO_{2e}) sejam geradas pelas mudanças no uso das terras (SEEG, 2021).

As instituições, em linhas gerais, correspondem aos princípios, valores, normas formais ou informais, tratados, entre outros mecanismos definidos pela sociedade, para auxiliar nas relações sociais, políticas e econômicas (GREEN *et al.*, 2009; TUCKER; OSTROM, 2009). No contexto do desenvolvimento sustentável, a institucionalidade é essencial, uma vez que as ações devem ser coletivas. Neste aspecto, as instituições têm um papel central para a estratégia do Brasil nas discussões internacionais. Cabe destacar que a construção da institucionalidade deve ser uma tarefa suprapartidária. O Brasil tem buscado uma maior inserção internacional[5], apesar de suas históricas limitações diplomáticas, políticas e econômicas. Neste aspecto, a questão ambiental pode ser considerada uma importante janela de oportunidade para uma inserção mais ativa do país nas arenas internacionais de discussão.

O Brasil participou da Primeira Conferência Global sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em Estocolmo em 1972, que contou com a presença de 113 países. Os países pobres e em desenvolvimento, liderados pelo Brasil, tiveram uma

[5] O apoio do Brasil aos investimentos do Irã em tecnologia nuclear, o comando das missões no Haiti, a compra de caças e armas, a criação do curso superior em Defesa e Gestão Estratégia Internacional na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a organização da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos, entre outros, refletem a busca por maior inserção e influência internacional (PINTO; ALVES, 2013).

participação ativa nos debates. Um importante resultado foi a criação do que se tornou o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Para o Brasil, o principal resultado foi, de fato, sua inserção como liderança no debate, representando os interesses dos países pobres e em desenvolvimento (PINTO; ALVES, 2013). Naturalmente, a participação brasileira foi permeada por uma série de contradições, uma vez que o governo era liderado por um regime de ditadura militar, amparado pela busca do crescimento econômico a qualquer custo.

Alguns resultados práticos alcançados naquele período foram: criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente em 1973 (BRASIL, 1973), subordinada ao Ministério do Interior; criação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) em 1981; Lei nº 6.938; aprovação da lei nº 6.902/1981 da Área de Proteção Ambiental; inclusão do meio ambiente na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225; criação do IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Lei 7.735/1989). Diante dos seus esforços nas discussões ambientais e da construção do marco legal, e da publicação do Relatório Brundtland em 1987, o Brasil foi escolhido como sede para a Segunda Conferência Global sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92 ou Eco-92, realizada na cidade do Rio de Janeiro, em 1992.

Em razão de ter sido o país-sede da Rio-92, o Brasil foi o primeiro signatário da Convenção de Diversidade Biológica (CDB), cujo objetivo é a conservação da diversidade biológica, uso sustentável e repartição justa e equitativa dos benefícios

gerados pela diversidade genética; da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês), que estabeleceu sua Autoridade Nacional Designada para viabilizar o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), além de ter o primeiro projeto MDL registrado na ONU (MOURA *et al.*, 2016). Outro importante resultado da Rio-92 foi a criação da Agenda 21 Global, que serviu de base para a criação da Agenda 21 Brasileira. O Brasil também é signatário da Convenção de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (UNCCD, na sigla em inglês), ratificado em 1997.

O período pós-Rio-92 foi marcado por um avanço importante na agenda ambiental brasileira, começando com a criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) ainda em 1992; Decreto Legislativo nº 2/1994 que aprovou o texto da CDB no Congresso Brasileiro, embora a sua promulgação tenha sido realizada em 1998 via decreto nº 2.519; criação do Programa Nacional da Diversidade Biológica (Pronabio) em 1994; criação do Sistema Nacional de Conservação da Natureza (SNUC) – Lei Federal nº 9.9985/2000, que estabelece as bases normativas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação no Brasil; criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Lei Federal nº 11.516/2007; além de participar das discussões dos Protocolos de Quioto em 1997; Cartagena em 2000 (Biossegurança); Nagoya em 2010 (Diversidade Genética); Acordo de Paris em 2015; entre outras medidas.

Uma segunda frente de ação no cenário internacional na questão ambiental se refere às mudanças climáticas, vinculada às emissões de gases de efeito estufa (GEE) e ao aumento da

temperatura média global. Para auxiliar nas discussões, a Organização Meteorológica Mundial (WMO, na sigla em inglês), em parceria com o PNUMA, criou o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, na sigla em inglês) em 1988[6]. O objetivo do IPCC é organizar o conhecimento científico sobre a mudança do clima e a relação das atividades humanas no sistema climático global (ver Meio ambiente na agenda internacional). Em 1992, alguns países, com apoio da ONU, criaram a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima[7].

O avanço das discussões sobre as emissões de GEE e sua relação com a dinâmica climática global mostrou que era preciso estabelecer compromissos para a adoção de ações pelos países signatários. Este processo resultou no primeiro acordo global, no qual alguns países desenvolvidos estabeleceram compromissos para a redução das emissões de GEE. Este acordo ficou conhecido como Protocolo de Quioto, estabelecido em 1997, e tornando-se a base do mercado de crédito regulado em escala global. Apesar dos resultados tímidos, um novo protocolo foi estabelecido em Paris em 2015, que passou a vigorar em 2020. Para reforçar a sua atuação no enfrentamento das mudanças climáticas, o Brasil aprovou a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009), além de elaborar o Plano Nacional e Setoriais sobre Mudança do Clima e o Plano Nacional de Adaptação, publicados em 2016.

Este conjunto de ações colocou o Brasil como uma das lideranças globais no enfrentamento dos problemas ambientais,

[6] Ver https://www.ipcc.ch/about/history/.
[7] Ver UNFCCC (*United Nations Framework Convention on Climate Change*). Disponível em: <https://unfccc.int/>.

com destaque para biodiversidade e mudanças climáticas. Essa posição de destaque é reforçada pela participação do país nas principais convenções ambientais das Nações Unidas, como a Convenção de Diversidade Biológica, Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação. Cabe destacar que o país internalizou estes compromissos, por exemplo, com a criação da Política Nacional sobre Mudança do Clima, das Secretarias de Mudanças Climáticas e de Biodiversidade e Florestas no âmbito do MMA.

O resultado foi que o marco ambiental brasileiro é um dos mais completos do mundo, inclusive tendo o direito penal ambiental desde 1998 (lei federal nº 9.605/1998). Entretanto, a estrutura institucional de gestão ambiental no Brasil é fragmentada. O Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) têm conduzido a participação brasileira nos espaços internacionais de discussões sobre as questões ambientais. O MRE tem sido a principal instituição na condução das questões ambientais no ambiente internacional, mas com crescente participação do MMA e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). O MCTI tem oferecido o suporte tecno-científico para o tratamento das políticas ambientais, especialmente para o enfrentamento as mudanças climáticas e do desmatamento em território nacional.

O MCTI, o MRE, o MMA e outros ministérios atuam de maneira conjunta no cenário internacional, inclusive tendo o Itamaraty nomeado um embaixador para tratar do tema ambiental nos anos 2000. Em 2007, o MMA, por exemplo, criou a Secretaria

de Mudanças do Clima e Qualidade Ambiental. Outras ações incluíram a criação da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, Fórum de Liderança em Sequestro de Carbono e do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas. Cabe destacar que a estratégia brasileira de inserção internacional tem sido baseada na diplomacia, responsabilidades comuns, cooperação, solução pacífica de conflitos, tecno-científica, entre outros (BARROS, 2011).

Esse quadro contribuiu para que o Brasil fosse novamente escolhido para sediar a Terceira Conferência Global sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio+20, reforçando seu protagonismo na discussão acerca do desenvolvimento sustentável. Embora os resultados da Rio+20 tenham sido frustrantes, o Brasil continuou tendo um papel importante nas discussões, tendo aderido, juntamente com 193 países aos ODS (Objetivos do Desenvolvimento Sustentável), vinculado à Agenda 2030, lançada em 2015 pelas Nações Unidas.

Segundo Senhoras e Moreira (2008), o avanço da globalização e o aumento da interdependência econômica e política entre os países têm contribuído para colocar a questão ambiental como um objetivo internacional. Os encaminhamentos propostos por entidades, tais como Nações Unidas, Organismos Internacionais Supragovernamentais, Organizações Não-Governamentais (ONGs), entre outros espaços de discussões, reforçam a ideia de que as soluções devem ser cooperativas. Essa característica reforça o avanço das discussões multilaterais em espaços internacionais.

Cabe ressaltar que a institucionalização da questão ambiental no cenário global envolve a sociedade civil, empresas

transnacionais, organizações internacionais e os Estados nacionais. Este processo foi conduzido em particular pelas Nações Unidas a partir da organização das conferências ambientais, que culminou com a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA ou UNEP, em inglês), da Comissão de Desenvolvimento Sustentável e da Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente (ONUMA). Além disso, o processo abriu espaço para o surgimento de novas instituições, como o IPCC, e a inserção da questão em instituições como o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio. A vinculação dos tratados internacionais, por exemplo, às normas da OMC, pode implicar em sanções econômicas aos países que não cumpram seus compromissos ambientais.

Segundo Barros (2011, p. 14), "a governança ambiental global pode ser definida a partir de uma série de regimes internacionais contemporâneos, com ampla participação de agências do sistema ONU [...]". Vale ressaltar que os países denominados emergentes (África do Sul, Argentina, Brasil, Chile, China, Egito, Hungria, Índia, Indonésia, Malásia, México, Rússia e Tailândia) têm participado mais ativamente das negociações ambientais internacionais. De acordo com Barros (2011), outro aspecto importante é a fraca governança ambiental regional. Por exemplo, os principais parceiros do Brasil nas questões ambientais não são países com territórios na Amazônia e nem do Mercosul, mas países europeus, como Noruega e Alemanha, principais financiadores do Fundo Amazônia.

Cabe destacar que as discussões internacionais não têm tratado as questões ambientais como meramente ambientais, porque o tema é multidimensional; envolvem, por exemplo,

aspectos comerciais, tecnológicos, estratégias, segurança, recursos genéticos, direitos de propriedade, biotecnologia, energia, povos tradicionais, segurança alimentar, financeiro, entre outros (BARROS, 2011). Neste sentido, negociações em outros espaços internacionais também estão incluindo as questões ambientais, como na OMC (Organização Mundial do Comércio) e na OIT (Organização Internacional do Trabalho).

Como já mencionado, a legislação brasileira na área ambiental é considerada uma das mais completas e modernas do mundo. O desafio brasileiro não é legislativo, mas de aplicação, ou seja, político. Para além do marco legislativo ambiental, dispõe-se de instituições e organizações de apoio à tomada de decisão. Apesar dos problemas, o Brasil conseguiu criar e consolidar, até certo ponto, instituições para apoiar a implementação, o monitoramento e as discussões ambientais na esfera interna e externa. Estas instituições, como o ICMBio, Ibama, INPE, entre outras, têm contribuído para a resolução de conflitos e a busca de soluções cooperativas, inclusive nas arenas internacionais.

Por fim, o Brasil adotou uma nova estratégia de inserção internacional a partir dos anos 1990, na qual busca participar das iniciativas multilaterais, além de ter voz nas discussões (BARROS, 2011). Com isso, o país tem apresentado propostas interessantes nas arenas de discussões para avançar na transição para uma sociedade mais sustentável.

4. O papel do Brasil no cenário internacional

O papel do Brasil no cenário internacional frente ao desenvolvimento sustentável, em particular nas questões

ambientais, tem sido resultado de uma política externa baseada nos seguintes princípios: direito ao desenvolvimento, da soberania e das responsabilidades comuns (BARROS, 2011). A participação ativa do Brasil resulta das suas condições diferenciadas, desde suas riquezas naturais, perpassando pelos elementos institucionais até a oportunidade de liderar um conjunto de países em busca do almejado desenvolvimento sustentável.

Esta ascendência do país passa também pela capacidade de internalização das medidas assumidas nos acordos e convenções ambientais internacionais. E isso pode ser identificado não só com os compromissos assumidos, como também com uma legislação condizente com o desenvolvimento sustentável, embora ainda apresente certas falhas (MOREIRA *et al.*, 2021). Ademais, o Brasil tem participado ativamente de grandes eventos globais sobre a transição para o desenvolvimento sustentável e o enfrentamento da problemática ambiental, especialmente no âmbito das mudanças climáticas.

Segundo Moura *et al*. (2016), a liderança do Brasil na questão ambiental e no desenvolvimento sustentável no cenário internacional culminou na escolha de abrigar importantes conferências ambientais, como a Rio-92, Rio+20 e a COP-25 – esta infelizmente rejeitada pelo governo Bolsonaro. Ao sediar dois grandes eventos globais sobre o desenvolvimento sustentável, a Rio-92 e a Rio+20, o Brasil passou a ter um papel de destaque na geopolítica ambiental (PINTO; ALVES, 2013). Como anfitrião, o Brasil presidiu ambas as conferências.

A escolha do Brasil como sede para a Rio-92 também foi sustentada pelos reconhecidos trabalhos do Instituto Nacional de

Pesquisas Espaciais (INPE) sobre desmatamento, pelo assassinato do seringueiro e ambientalista Francisco Alves Mendes Filho (conhecido como Chico Mendes), que ganhou repercussão internacional, e por seu protagonismo na Conferência de Estocolmo em 1972 (PINTO; ALVES, 2013). A Rio-92 foi importante para a política externa brasileira, porque o governo buscou desenvolver relações multilaterais para promover a gestão ambiental da Amazônia (PINTO; ALVES, 2013). Esta iniciativa contribuiu para que o país assumisse posição de protagonista no cenário internacional quanto ao enfrentamento da problemática ambiental e a promoção do desenvolvimento sustentável.

A Rio+10 (Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável), realizada em Johannesburgo, África do Sul, buscou ratificar os compromissos assumidos na Rio-92. Contudo, a conferência não apresentou avanços. As discussões foram levadas para a Rio+20, a qual renovou algumas questões relevantes, como a promoção do desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza (PINTO; ALVES, 2013). Muito embora exista certo consenso de que a Rio+20 também tenha sido um fracasso – não houve, por exemplo, um forte engajamento da mídia internacional, ausência de muitos chefes de Estado e um documento final sem avanços –, não se pode ignorar a expressividade do evento. Convém ressaltar ainda que a escolha do Brasil como sede ocorre em 2009, momento em que ainda desfrutava dos resultados econômicos da década de 2000 (PINTO; ALVES, 2013).

Para que ocorra um avanço significativo na questão ambiental, o Brasil tem demandado que as organizações ambientais internacionais se tornem operacionais, e que os

membros realmente cumpram os compromissos assumidos. Outra solicitação refere-se à transferência de tecnologia e à cooperação internacional dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento e pobres. Neste sentido, o Brasil defendeu, na Conferência de Joanesburgo (2002), o fortalecimento da Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável ao invés da criação de novas organizações internacionais.

Cabe destacar que em razão de sua biodiversidade, o Brasil também tem tido um papel de destaque na Convenção de Diversidade Biológica (CDB). Tal relevância permitiu certo protagonismo, como na 10ª Conferência das Partes da CDB (2010), realizada no Japão, tendo atuação decisiva para o consenso na adoção das metas de Aichi para a Biodiversidade e do Protocolo de Nagoya (MOURA *et al.*, 2016). Não obstante sua participação nos eventos globais sobre desenvolvimento sustentável e questões correlatas, o Brasil tem ocupado cargos influentes em instituições internacionais, como o secretário executivo da CDB e a diretoria da FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura).

O protagonismo brasileiro no debate ambiental internacional e na promoção do desenvolvimento sustentável tem sido suportado, em grande medida, por sua base de recursos naturais, e não plenamente pela capacidade institucional, política e influência econômica. Apesar desta observação, não se pode ignorar que houve um fortalecimento institucional brasileiro, além da capacidade de influenciar nas discussões internacionais, conforme já assinalado. Quanto ao capital natural, este, *per se,* realça a riqueza do país, diferenciando-o dos demais países no cenário internacional. O Brasil abriga em torno de 13% da

biodiversidade global (MOURA *et al.*, 2016). A floresta tropical brasileira é essencial para a relativa estabilidade ecossistêmica e a provisão de serviços ecossistêmicos. Neste caso, cerca de 60% da floresta amazônica, maior floresta tropical do mundo, está no Brasil (LEAL, 2019). Desse modo, esta riqueza natural coloca o Brasil em condição diferenciada nas negociações internacionais considerando a questão ambiental e a promoção do desenvolvimento sustentável.

Outro aspecto importante é a capacidade da agropecuária brasileira, não só em relação à produção, às terras férteis e à expressiva diversificação produtiva, mas também, e principalmente, no que diz respeito à possibilidade de prover segurança alimentar sob bases mais sustentáveis. Afinal, boa parte da população mundial não possui acesso aos alimentos necessários à sua subsistência, sendo este um dos pontos principais das discussões internacionais relacionados ao desenvolvimento sustentável. Desse modo, o potencial produtivo da agropecuária brasileira pode proporcionar oportunidades diferenciadas, questão em que o Brasil também é referência mundial na pesquisa e adoção de práticas agropecuárias mais sustentáveis.

Há ainda a capacidade energética brasileira, especialmente considerando as fontes de energia renováveis. O potencial hídrico, o biodiesel e etanol, a energia eólica e solar, dentre outros, são indicativos de que o país possui uma matriz energética diversificada, podendo minimizar os impactos ambientais das energias não-renováveis (SCHUTTE, 2014). Uma melhor utilização das fontes energéticas com menor impacto ambiental e renováveis fortalece o protagonismo brasileiro no

cenário internacional na promoção do desenvolvimento sustentável.

O conjunto destes elementos, o arcabouço institucional e a atuação mundial, suas riquezas naturais, sua capacidade agropecuária (que inclui a soberania alimentar) e a seu potencial energético conferem ao Brasil uma posição privilegiada no contexto internacional nas arenas de discussão sobre o desenvolvimento sustentável. Como continua distante dos países desenvolvidos, as distintas condições brasileiras frente ao desenvolvimento sustentável podem permitir uma ascensão substancial, a qual poderia resultar em melhorias socioeconômicas. Para isso, o Brasil deve aproveitar esta posição da melhor forma possível para promover a melhoria da qualidade de vida; assim, o país teria poder de barganha nas discussões ambientais. Afinal, ao dispor deste importante patrimônio natural, o Brasil pode exigir que seus pares assumam determinados compromissos com a melhoria da qualidade ambiental e a promoção do desenvolvimento sustentável.

Entretanto, esta capacidade de negociação deve ser mais bem explorada não só para benefícios do país, mas também em prol de outras economias periféricas, uma vez que a promoção do desenvolvimento sustentável é um processo coletivo. Isso porque a proteção ambiental pode impor altos custos aos países subdesenvolvidos, os quais precisam avançar nas condições socioeconômicas básicas. Desse modo, as ações para o desenvolvimento sustentável devem incluir contrapartidas para os países pobres e em desenvolvimento. O objetivo é proporcionar a proteção do meio ambiente a estes países e, ao mesmo tempo, promover uma melhoria na qualidade de vida de suas populações.

Dessa maneira, deve estar presente na pauta das negociações internacionais quais contrapartidas os países desenvolvidos precisam assumir para que a melhoria da qualidade de vida e ambiental entrem efetivamente na agenda dos países pobres e em desenvolvimento. Neste aspecto, a capacidade de articulação do Brasil poderia, assim, não só o colocar em uma posição diferenciada, como reforçaria sua posição de interlocutor e liderança entre os países periféricos.

Apesar de sua liderança nos debates internacionais, o Brasil ainda convive com diversas contradições relacionadas ao desenvolvimento sustentável, tais como: a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, a transposição do Rio São Francisco, o déficit no esgotamento sanitário, a exploração de petróleo, o desmatamento e degradação em todos os biomas, com destaque para a Amazônia, os conflitos sociais e ambientais vinculados à questão fundiária, além de ameaças aos povos indígenas e tradicionais. Essa situação paradoxal pode enfraquecer determinadas demandas brasileiras no cenário internacional. Desse modo, o país precisa adotar posturas mais ativas e compromissos críveis em relação à promoção do desenvolvimento sustentável, enfrentar a problemática ambiental interna (degradação do capital natural em território nacional) e externa (como as mudanças climáticas e a perda de biodiversidade).

Conforme sinalizado, a construção do arcabouço institucional e do marco legal brasileiro são importantes pilares para o desenvolvimento sustentável. No entanto, é inegável que este aparato, por si mesmo, não garante as condições necessárias para o desenvolvimento e para o protagonismo do Brasil no

cenário internacional. A fiscalização e consequente aplicação de multas/penas ainda são insuficientes e distantes das necessidades nacionais. Os órgãos públicos estão sujeitos às pressões políticas conforme a ordem do dia. Até mesmo a legislação ambiental pode ser alterada, inclusive enfraquecida, dependendo das condições e da conjuntura político-econômica existentes. A lei 12.651/2012, denominada de "Novo Código Florestal", só não flexibilizou mais a legislação ambiental graças à pressão da sociedade civil (GARCIA, 2012).

Além do cumprimento da legislação, há necessidade de avanços quanto às ações na busca por resultados mais satisfatórios. Neste ínterim, o início dos anos 2020 indica forte retrocesso. Desde o início do governo Bolsonaro, o ex-ministro Ricardo Salles adotou um discurso contrário à questão ambiental. E não só isso, em 2021 o orçamento do Ministério do Meio Ambiente (R$ 2,9 bi) equivale, em valores atualizados, ao menor orçamento dos últimos 21 anos (PLOA-PLN 28/2020). Os conflitos envolvendo o governo brasileiro e os países financiadores do Fundo Amazônia desagradou não só agentes e organismos internacionais, como provocou descontentamento com parte do empresariado local, ainda que certos setores do agronegócio tenham se sentido confortáveis com a postura do ex-ministro. Apesar da saída de Ricardo Salles do ministério, não deve ocorrer uma mudança na política ambiental brasileira, pelo contrário, há fortes elementos de que as diretrizes não serão alteradas (BBC BRASIL, 2021).

Além disso, outros aspectos internos devem ser considerados. E, neste sentido, a extração de recursos minerais e o modelo do agronegócio brasileiro devem ser ponderados. Os

recursos minerais possuem grande relevância para o país que, entre avanços e retrocessos, continua em desenvolvimento. A continuidade da extração destes recursos, como o pré-sal, embora represente alta relevância sob o aspecto econômico, pode representar graves ameaças ao meio ambiente, enfraquecendo a posição brasileira no cenário internacional. Da mesma forma, tem-se o cenário resultante do agronegócio brasileiro. Este, além de indicar a alta concentração fundiária brasileira – e que tem se acentuado nas últimas décadas (IBGE, 2017) –, aponta para um modelo que aprofunda as desigualdades socioeconômicas e regionais, além de prejudicar a biodiversidade presente no território nacional.

A defesa incondicional do agronegócio, como alternativa ao processo de desindustrialização em curso, omite questões cruciais frente ao desenvolvimento sustentável. Dois elementos são chaves para esta constatação. A primeira se refere ao desmatamento contínuo que ocorre em boa parte do território nacional. Segundo dados do INPE (2021a), o número de queimadas se elevou consideravelmente nos últimos anos, especialmente em 2020. Ademais, a estimativa é de que 2020 foi o de maior desmatamento da Amazônia Legal brasileira desde 2009 (INPE, 2021b). E aproximadamente 80% deste desmatamento é proveniente da pecuária brasileira (VIEIRA, 2019).

A segunda se refere aos produtos provenientes do agronegócio, na qual a busca e defesa da soberania alimentar contrasta com a produção das *commodities* brasileiras. Aliás, dentro da proposta de universalizar o acesso das pessoas a bens essenciais, o Brasil possui, mais uma vez, um papel de destaque.

Afinal, a capacidade na produção de alimentos do país é inquestionável. Entretanto, se o modelo atual do agronegócio perdurar, não só o país continuará afetando prejudicialmente o meio ambiente, mas também pode retirá-lo de uma posição mais favorável nas negociações internacionais. A produção de alimentos é um diferencial do território brasileiro que deve ser mais bem utilizado, e não relegado a segundo plano.

Não obstante, a modificação do modelo agropecuário brasileiro poderia acarretar outros benefícios para além da redução da poluição e do aumento na produção de alimentos, pois seria possível diminuir a utilização de agrotóxicos, os quais vão na contramão do desenvolvimento sustentável. Ainda que o uso de agrotóxicos não seja algo recente, a flexibilização dos últimos anos elevou substancialmente o uso destes produtos químicos na produção agrícola brasileira (BITTENCOURT, 2020). Consequentemente, esta flexibilização contraria o objetivo 3.9 dos ODS[8]. Portanto, alterar o modelo do agronegócio brasileiro representaria adotar políticas públicas que valorizam a agricultura familiar e a adoção de práticas agropecuárias mais sustentáveis, por exemplo, apoiadas nos princípios da agroecologia.

5. Considerações finais

Os predicados brasileiros, sem desconsiderar suas contradições internas, demonstram como o país é distinto no que se refere à questão ambiental e à promoção do desenvolvimento

[8] Objetivo 3.9: "Até 2030, reduzir o número de mortes e doenças por produtos químicos perigosos, contaminação e poluição do ar e água do solo" (GTSC A2030, 2020).

sustentável no cenário internacional. Todavia, há aspectos que podem ser considerados como desafios para que o país cumpra com seu papel frente ao desenvolvimento sustentável. Neste sentido, é possível enumerar quatro principais: necessidade de cooperação, capacidade de proteção ambiental, condições e ações voltadas à recuperação ambiental e as mudanças climáticas.

Como já assinalado, a questão ambiental não está restrita aos limites dos países. O desenvolvimento sustentável não é um processo individual, mas deve ser cooperativo, diferentemente dos modelos anteriores (crescimento e desenvolvimento econômico). Desse modo, as ações para uma sociedade mais sustentável devem estar vinculadas à existência de cooperação internacional, ainda um desafio significativo para os países. Ainda que ocorram mudanças no governo brasileiro, a capacidade de um país periférico liderar este processo sugere possíveis dificuldades. A posição de principal interlocutor dos países em desenvolvimento e pobres pode contribuir para a construção desta cooperação entre países, sendo essencial para a consecução dos objetivos referentes ao desenvolvimento sustentável.

Um segundo desafio se refere à capacidade de proteção ambiental brasileira. Neste ponto cabe destacar a legislação atualmente em vigor em prol do meio ambiente. Ainda que existam possíveis brechas, esta legislação é considerada uma das mais avançadas do mundo. Todavia, a falta de fiscalização e a não aplicação de penas indicam que o conjunto de leis acaba sendo ineficaz. Portanto, não basta uma legislação adequada se os resultados são insuficientes, é necessário um esforço conjunto, envolvendo órgãos públicos, agentes privados e demais

organizações que atuam em favor do meio ambiente, buscando proporcionar condições adequadas visando a proteção ambiental.

As obrigações relacionadas à recuperação ambiental é outra adversidade considerável. Tendo em vista a conjuntura atual, de um governo que tem preterido a proteção ambiental, as práticas necessárias para a recuperar o que já foi destruído estão longe de satisfatórias. Não obstante possíveis alterações no governo brasileiro, a proteção ambiental continuará sendo algo indesejado por parte do agronegócio, o qual possui muita força junto ao Congresso Nacional. Portanto, esta recuperação, ainda mais diante do aumento do desmatamento e queimadas dos últimos anos, deve ser incluída como prioridade para o governo brasileiro, justamente para que as negociações com os demais países não sejam deterioradas.

As mudanças climáticas podem representar cenários desfavoráveis ao país. E este é um elemento que foge do controle institucional, embora diversas medidas possam ser adotadas buscando mitigar problemas vindouros. Neste sentido, um Ministério do Meio Ambiente forte, concatenado com um projeto de país, tendo como objetivo conduzir a transição para o desenvolvimento sustentável, é fundamental para a implementação de ações e medidas que visem reduzir os efeitos das alterações climáticas.

Para além dos desafios elencados, as discussões acerca do desenvolvimento sustentável seguem sendo objeto de diversos países e organismos internacionais, especialmente no contexto da pandemia de COVID-19. Neste sentido, cada vez mais há sinais de que, para além da conscientização relativa à questão ambiental, uma série de medidas estão sendo adotadas. Em maio de 2020, a

União Europeia lançou o plano de recuperação econômica pós-pandemia atrelado a metas ambientais. Ao todo o plano conta com €$ 2 trilhões, mas apenas empresas comprometidas com a meta carbono neutro terão acesso. Com isso, a União Europeia pode induzir uma importante mudança para um desenvolvimento mais sustentável (EUROPEAN COMMISSION, 2021).

Em setembro de 2020, a China anunciou que até 2060 alcançará a situação de carbono neutro; o Japão em 2050; inclusive os EUA também sinalizam 2050 como meta para uma Economia Carbono Neutro. Assim, 2020 marcou o ano em que as maiores economias do mundo colocaram como meta para a recuperação pós-pandemia a Economia Carbono Neutro. Esse movimento pode acelerar mudanças importantes no cenário global no que se refere a transição para uma sociedade e uma Economia mais sustentáveis.

Mesmo que o governo Bolsonaro tenha promovido uma ruptura no papel do Brasil nos debates internacionais a respeito do desenvolvimento sustentável, em particular para uma Economia Carbono Neutro, a mudança de governo nos EUA, com a eleição de John Biden, pode promover uma mudança forçada na política ambiental do Brasil. Apesar da ruptura na política ambiental, o Brasil ainda ocupa uma posição privilegiada na questão ambiental e na promoção do desenvolvimento sustentável, uma vez que pode alcançar uma Economia Carbono Neutro antes que a maioria dos países, especialmente os desenvolvidos.

Referências

BARROS, A. F. G. *O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas*. Textos para discussão, n. 40. Brasília: CEPAL-IPEA, 2011.

BBC BRASIL. *Ricardo Salles*: saída tardia de ministro não mudará política pró-desmatamento de Bolsonaro, dizem ONG's. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57595804>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BITTENCOURT, N. *Entrevista*: com liberação recorde, governo fomenta violações com uso de agrotóxicos. [Entrevista concedida a Erick Gimenes]. Brasil de Fato, 3 dez. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/12/03/entrevista-com-liberacao-recorde-governo-fomenta-violacoes-com-uso-de-agrotoxicos>. Acesso em: 28 jun. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973, cria, no âmbito do Ministério do Interior a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), e dá outras providências*. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=73030 &ano=1973&ato=06ao3YE1kenRVTcbf>.

CORNWALL, John L. Economic growth. *Encyclopedia Britannica*. S.l., 2018.

CLIMATE WATCH. Historial GHG emissions. 2021. Disponível em: <https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?end_year=2018&start_year=1990>.

CMMAD. Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nosso futuro comum, Rio de Janeiro: FGV, 1991.

EUROPEAN COMMISION. Recovery plan for Europe. 2021. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en>. Acesso em: 29 jun. 2021.

FURTADO, C. M. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1974.

GARCIA, J. R.; JESUS, A. O. de. A estrutura institucional de gestão ambiental no Brasil: avanços e desafios. In: *IX Congresso da APDEA* - Associação Portuguesa de Economia Agrária, Lisboa: APDEA, 2019.

GARCIA, Y. M. O código florestal brasileiro e suas alterações no Congresso Nacional. *Revista GeoAtos*, v. 1, n. 12, p. 54-74, 2012.

GLOBAL FOOTPRINT NETWORK. Ecological Footprint, 2021. Disponível em: <https://www.footprintnetwork.org/our-work/ecological-footprint/>.

GREEN, G. M.; SCHWEIK, C. M.; RANDOLPH, J. C. Integrando disciplinas no espaço e no tempo: conceitos e abordagens úteis para estudos de mudanças de cobertura da terra. In: OSTROM, E.; MORAN, E. F. (Eds.). *Ecossistemas Florestais* - interação homem-ambiente. São Paulo: SENAC, 2009.

GTSC A2030 – Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030. ODS 3 – Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades. 2020. Disponível em: www.gtagenda2030.org.br. Acesso em: 27 jun. 2021.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Agropecuário 2017* – resultados definitivos. 2017. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: 04 jun. 2021.

IGBP. The Great Acceleration, 2021. Disponível em: <http://www.igbp.net/globalchange/greatacceleration.4.1b8ae20512db692f2a680001630.html>.

INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. PRODES – Amazônia: Monitoramento do desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por satélite. 2021b. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 28 jun. 2021.

INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Programa Queimadas. 2021a. Disponível em: <https://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal>. Acesso em: 22 jun. 2021.

KRUEGER, Anne O.; MYINT, Hla Economic development. *Encyclopedia Britannica*. S.l., 2016.

LEAL, J. L. dos S. *A Amazônia brasileira e o seu caráter transnacional*: o aproveitamento do seu patrimônio estratégico para garantia do desenvolvimento. 2019. 378 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica). Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2019.

MOREIRA, K. S. *et al.* A evolução da legislação ambiental no contexto histórico brasileiro. *Research, Society and Development*, v. 10, n. 2, 2021.

MOTA, J. A.; GAZONI, J. L.; REGANHAN, J. M.; SILVEIRA, M. T. da; GÓES, G. S. Trajetória da governança ambiental. *Boletim regional, urbano e ambiental*, n. 1. Brasília: IPEA, 2008.

MOURA, A. M. M. de; LUEDEMANN, G.; ROMA, J. C.; SACCARO JUNIOR, N. L.; LIMA, J. R. de. *Meio ambiente na agenda internacional*: implementação no Brasil das convenções do Rio sobre biodiversidade, clima e desertificação. Brasília: IPEA, 2016. (Texto para discussão, n. 2259)

PINTO, H. G.; ALVES, C. G. Algumas considerações sobre o papel do Brasil na Rio+20: a geopolítica ambiental em ação. *Revista Geonorte*, edição especial 3, v. 7, n. 1, p. 361-373, 2013.

PLOA - PLN 28/2020. Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLB 28/2020 aprovado pelo Congresso Nacional. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/25/aprovado-orcamento-de-2021-com-deficit-de-r-247-1-bilhoes>. Acesso em: 28 jun. 2021.

PNUD Brasil. *O que é o IDH*. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.br.undp.org>.

SCHUTTE, G. R. Energia e desenvolvimento sustentável no Brasil – trajetórias recentes e perspectivas. 2014. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10954.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2021.

SEEG - Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa. *Base de Dados: Emissões Totais*. 2021. Disponível em: <http://plataforma.seeg.eco.br>.

SENHORAS, E. M.; MOREIRA, F. de A. Fundamentos normativos para uma geopolítica ambiental nas relações internacionais. In: *VIII Seminário de Pós-graduação em Geografia da Unesp*. Rio Claro: Unesp, 2008.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. Vol. II. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

STOCKHOLM RESILIENCE CENTRE. The nine planetary boundaries, 2021. Disponível em: <https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries/the-nine-planetary-boundaries.html>.

TUCKER, C. M.; OSTROM, E. Pesquisa multidisciplinar relacionando instituições e transformações florestais. In:

MORAN, E. F.; OSTROM, E. (Eds.). *Ecossistemas Florestais*: interação homem-ambiente. São Paulo: SENAC, 2009.

VIEIRA, I. Pecuária é responsável por 80% do desmatamento na Amazônia, afirma pesquisadora. [Entrevista concedida a Catarina Barbosa]. Brasil de Fato, 5 set. 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/09/05/pecuaria-e-responsavel-por-80-do-desmatamento-na-amazonia-afirma-pesquisadora>. Acesso em: 28 jun. 2021.

11 Da LRF ao teto de gastos: a política fiscal no Brasil contemporâneo

Fernando Motta Correia, Ivan Colangelo Salomão e Marcelo Luiz Curado

1. Introdução

O desempenho da economia brasileira no decorrer de sua história sempre esteve subordinado, em maior ou menor grau, a um conjunto de fatores – políticos, sociais, climáticos e, sobretudo, internacionais. Mesmo após a internalização de seu centro dinâmico, paulatinamente observada ainda na primeira metade do século XX, a atividade econômica nacional jamais auferiu autonomia a ponto de prescindir, ainda que minimamente, das circunstâncias externas.

Se se tratou, esse, do enredo observado desde pelo menos a Independência, os itinerários por que passou a economia do país desde a eclosão da dívida externa, na década de 1980, aprofundaram ainda mais tais condicionalidades. Do ajuste requerido pela geração de excedente exportável aos embaraços impostos pela hiperinflação; da sujeição às condições de liquidez do mercado financeiro internacional à contingência da evolução dos termos de troca.

Em termos cronológicos, a tortuosa renegociação da dívida externa nos termos impostos pelo Plano Brady embasaria, anos depois, o êxito do plano de estabilização monetária levado a cabo no governo Itamar Franco. A condução da política econômica na terceira fase do Plano Real, por seu turno,

aprofundou a vulnerabilidade externa da economia brasileira, que se viu à mercê da volatilidade das inversões em portfólio para sustentar a controversa política cambial do primeiro mandato de FHC.

Ainda no *front* externo, o início do terceiro milênio brindou a economia brasileira com um cenário externo amplamente favorável, período em que se registrou a mais longa sequência de superávits do balanço de pagamentos em transações correntes já observada em sua história. A consequente segurança com que o governo pôde mitigar os efeitos deletérios da crise do *subprime* (2008) – seja por meio da expansão dos dispêndios, seja via atuação da autoridade monetária – contribuiu para o fortalecimento de um ambiente político favorável à implementação de um novo projeto de desenvolvimento.

Com efeito, o início de 2011 apresentava desafios econômicos de ordem conjuntural e estrutural, uma vez que o ciclo de crescimento dos anos anteriores se caracterizara pela expansão das estruturas de demanda sem que o tecido produtivo se modernizasse à mesma altura. Diante desse cenário, vislumbrou-se a oportunidade de redirecionar a condução da política econômica com vistas a um novo modelo de desenvolvimento: a assim denominada Nova Matriz Econômica (doravante, NME). De forma esquemática e sumarizada, entende-se que o plano envolvia o manejo de três preços macroeconômicos: as taxas de juros, de câmbio e de lucro – esta, sobretudo, na infraestrutura. Para tanto, haveria de se utilizar necessariamente de instrumentos estatais para coordenar tais objetivos; a imoderação com que foram operados, contudo,

responde por parte relevante da crise econômica que acomete o país há mais de cinco anos.

Negligenciado durante todo o período, em especial no lustro de bonança externa dos anos 2000, o impasse tributário não foi devidamente endereçado pelos governos que gozavam de legitimidade para equacionar o problema econômico politicamente mais complexo e socialmente mais explosivo: a estrutura fiscal.

Em determinado sentido, é legítimo afirmar que essa questão se tornou objeto de debate público e, mormente, de empenho sistematizado do universo político somente a partir do segundo mandato de Cardoso (1999-2002). Em primeiro lugar, porque a própria mudança na condução da política macroeconômica – da substituição da âncora cambial pela monetária –, bem como a remodelação do papel do Estado pós-privatizações e criação das agências reguladoras, exigiu que o governo finalmente patrocinasse um programa institucionalizado de ajuste fiscal. Em adição, em virtude das cláusulas leoninas que o Fundo Monetário Internacional (FMI) impunha aos formuladores econômicos brasileiros no bojo da negociação para a liberação de recursos nas três oportunidades em que se recorreu ao órgão (1998, 2001 e 2002).

Tal revolução se deu por meio da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), diploma que pode ser considerado um dos mais relevantes marcos para a gestão econômica no Brasil contemporâneo[1]. Independentemente das

[1] Antes, a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, em 1986, também pode ser considerada um avanço importante. Além de centralizar e coordenar a política de dispêndios, a STN concorreu para padronizar a política fiscal,

amarras que o novo regramento impôs a gestores públicos, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) mostrou-se suficientemente funcional não apenas para ancorar as expectativas (e as políticas) por quase duas décadas, mas igualmente adequada para ensejar os maiores superávits primários já registrados na história estatisticamente documentada do país.

Conquanto se possa discutir as origens do labirinto fiscal em que atualmente se vê a economia nacional, o fato é que a deterioração da institucionalidade orçamentária[2] fomentou a aprovação de (mais) uma nova norma fiscal, o chamado Teto de gastos (2016). Instrumento que visa a limitar o aumento das despesas correntes à inflação observada no ano imediatamente anterior, o mecanismo expõe sua inexequibilidade poucos anos após a sua criação, pois o próprio crescimento "vegetativo" das despesas depõe contra a viabilidade de uma legislação que se mostrou, afinal, draconiana.

É nesse contexto que o nó fiscal se tornou o problema central da economia brasileira no início dos anos 2020. Se, por um lado, trata-se de um problema endógeno cuja solução não

unindo os orçamentos fiscal e monetário, que praticamente inviabilizam a contabilidade fiscal.

[2] A engenharia contábil (fiscal e financeira) acabou, na prática, por transformar os bancos públicos em "uma espécie de Banco do Tesouro Nacional, custeado pelo aumento do seu endividamento bruto e que resultou na concessão de créditos especiais a bancos federais, quitados pela entrega de papéis, e não pelo pagamento em dinheiro." (BIASOTO JUNIOR; AFONSO, 2014, p. 278). Nos cálculos de Barros e Afonso (2013), o volume de crédito fornecido por tais instituições financeiras era da ordem de 0,5% do PIB em fevereiro de 2008; em junho de 2013, atingiu 9,6%. Tais mudanças não foram debatidas com a sociedade, de modo que esse emaranhado de operações só foi paulatinamente descoberto pela imprensa especializada.

depende diretamente do quadro internacional, por outro, esbarra na ausência de medidas estruturais para ser superado, uma vez que, mantido o arcabouço atual, estimativas apontam que o setor público consolidado será capaz de gerar superávits primários apenas a partir de 2031. No fundo, o imbróglio encerra um problema distributivo, pois, para além da indispensável técnica jurídico-econômica, exige-se legitimidade política para arbitrar um jogo inevitavelmente conflitivo: quem arcará, como se pagará e quanto se cobrará das famílias e entidades brasileiras.

Assim, diante da gravidade do problema e das consequências sobre o desempenho micro e macroeconômico, este capítulo analisa a condução da política fiscal brasileira desde a estabilização monetária do Plano Real. Para tanto, basear-se-á na periodização oferecida por Gobetti e Orair (2015) e Orair e Gobetti (2017) – responsáveis pela mais acurada análise sobre a política fiscal brasileira do século XXI –, segundo a qual se pode dividi-la em 3 subperíodos: (1) 1999-2005 (contracionista); (2) 2006-2014 (expansionista), no qual a média de crescimento real da despesa primária, no entanto, pouco variou; e (3) 2015-atualidade ("austeridade expansionista"). Tecem-se, por fim, as considerações finais.

2. Ajuste, padronização e institucionalização: a Lei de Responsabilidade Fiscal

Após mais de duas décadas de regime de exceção, as décadas de 1980 e 1990 assistiram à consolidação da democracia, sendo a promulgação da Constituição de 1988 o ápice desse movimento. Para além do contexto político, observou-se um lento e pedagógico processo de aprendizado no combate à inflação.

Após diversas tentativas malsucedidas, foi o Plano Real, gestado em 1993 e parido no ano seguinte, o responsável por equacionar o problema inflacionário, ainda que não tenha endereçado de forma satisfatório a fragilidade do arcabouço fiscal brasileiro.

A Constituição brasileira estabeleceu as competências tributárias para os governos federal, estaduais e municipais, bem como as respectivas responsabilidades de gastos públicos. Além da delimitação das fronteiras tributárias entre os entes federativos, a Carta também definiu mecanismos de transferências intergovernamentais com o objetivo de minimizar as disparidades regionais. Nesse sentido, o desenho tributário consagrado em 1988 pode ser considerado uma importante forma de organização do setor público brasileiro no sentido do atendimento das demandas locais.

Paralelamente ao fortalecimento da capacidade tributária dos entes subnacionais, a descentralização fiscal sugeria a ampliação dos mecanismos de controle e responsabilidade fiscal. Por outro lado, transformações nas relações de poder sobre o gasto público não acompanhadas por transferências equivalentes produzem dois tipos de desequilíbrios fiscais: vertical e horizontal. O primeiro é caracterizado pela elevada concentração de poder de tributação no governo federal *vis à vis* as responsabilidades de gastos das esferas subnacionais. Já o segundo se distingue por capacidades diferenciadas de provisão de serviços públicos determinadas pelas demandas da população.

A reestruturação do arcabouço fiscal brasileiro esteve diretamente ligada ao combate à inflação. Após as experiências de estabilização da década de 1980, quando a inexistência de marcos fiscais consolidados contribuiu para o insucesso dos

planos adotados durante o governo Sarney (1985-1990), o ajuste proposto pelo Plano Real mostrou-se factível não apenas pela sua parcimônia e transparência, mas sobretudo pelo aprendizado institucional propiciado pelas tentativas anteriores.

Na segunda metade da década de 1990, a fragilidade fiscal nos entes federados subnacionais ensejou a negociação de suas dívidas com o governo federal, que as consolidou em troca de uma série de condicionalidades a serem satisfeitas pelos estados. Em 1997, o Estado de São Paulo renegociou sua dívida com a União, consolidando o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados. Celebrado por meio da lei nº 9496, de 11 de setembro de 1997, o diploma estabeleceu os critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, de dívidas financeiras – inclusive a mobiliária – de responsabilidade de Estados e do Distrito Federal. Ademais, instituiu metas fiscais anuais a serem atingidas ao final do triênio, as quais poderiam ser revistas ou atualizadas ao final de cada ano.

De acordo com dados disponibilizados pelo Banco Central do Brasil, o montante total das dívidas dos estados havia crescido aproximadamente 10 vezes entre 1988 e 1997. Um primeiro elemento a explicar esse aumento diz respeito a mudanças no perfil dos títulos. A partir de 1988, tais ativos passaram a ser reajustados com a variação do rendimento do *overnight*. Como, num contexto de política monetária restritiva este tendia a ser maior que a correção monetária, o saldo da dívida passou a crescer a taxas mais elevadas. Além disso, a possibilidade de os estados transferirem parte significativa de suas dívidas com o setor privado para o governo federal contribuiu para o aumento das dívidas estaduais com o ente central. Na inexistência de

contrapartidas de ajuste, os entes federados viram-se estimulados a expandir seus gastos na expectativa de que o governo federal viria a socorrê-los em algum momento.

As diversas crises por que passou a economia brasileira na segunda metade dos anos 1990 ensejaram a adoção de um novo modelo de política econômica. Inaugurado no início do segundo mandato do governo FHC, o tripé macroeconômico – metas para inflação, superávit primário e câmbio flutuante – representou, por sua vez, um novo marco da história econômica brasileira. Do ponto de vista fiscal, tratou-se da oportunidade para se inaugurar uma das mais relevantes instituições de ancoragem fiscal já criadas no país.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (doravante, LRF), promulgada em maio de 2000, veio a preencher essa lacuna normativa com vistas a disciplinar a realidade orçamentária dos três entes federativos. A concepção e a fundamentação da LRF foram permeadas por três elementos presentes na história fiscal brasileira. Em primeiro lugar, a fragilidade das finanças públicas, não apenas no contexto federal, mas também no âmbito dos entes subnacionais; segundo, esgotamento dos instrumentos macroeconômicos da primeira fase do Plano Real, quando a ancoragem cambial já demonstrava ser insuficiente para guiar a condução da política econômica; e, por fim, a necessidade de construção de um novo regramento que substituísse os instrumentos adotados até então.

Baseada em experiências internacionais bem-sucedidas – como o norte-americano *Budget Responsibility Committee* (1981), o Tratado de Maastricht (1992) e o neozelandês *Fiscal Responsibility Act* (1994) –, a LRF demonstrava sintonia com o

que vinha sendo adotado em economias mais institucionalizadas nos países centrais desde a reformulação da atuação econômica do Estado pós-crise dos anos 1970. A nova realidade sugeria redução das atividades estatais e a desregulamentação e liberalização dos mercados, o que, do ponto de vista fiscal, exigia uma clara redução tanto das responsabilidades públicas como da carga tributária.

Já na década de 1990, o chamado Consenso de Washington veio a formalizar as medidas que deveriam ser adotadas por países cujo histórico fiscal depunha contra suas respectivas reputações. De forma sumarizada, poder-se-ia resumir tais políticas em: disciplina fiscal, redução dos dispêndios públicos, reforma tributária, liberalização financeira, realismo cambial, abertura comercial, eliminação das barreiras aos investimentos estrangeiros, privatização, desregulamentação e flexibilização das leis trabalhistas, direito à propriedade intelectual e independência da autoridade monetária.

No Brasil, o desenho dos instrumentos de coordenação macroeconômica foi inaugurado a Constituição de 1988. Embora apontasse um caráter normativo para o orçamento público no que diz respeito à execução da política fiscal, seu artigo 165 estabeleceu a natureza compulsória do poder executivo elaborar o planejamento de curto e longo prazo, como a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA).

Conforme estabelecido pela Carta, cabe ao Poder Executivo, por meio da Secretaria do Orçamento Federal (SOF), dar início ao processo de elaboração orçamentária, por meio de

lei ordinária, respeitando o ciclo orçamentário. De acordo com Silva (2006), a razão de se atribuir ao Executivo a incumbência de se iniciar a elaboração orçamentária decorre de sua missão precípua de atender às demandas da sociedade brasileira. Dada a complexidade dos problemas a resolver, os órgãos do Executivo são tecnicamente mais bem aparelhados que o Parlamento na definição das prioridades orçamentárias.

A despeito da clara definição dos papéis atribuídos ao Executivo e ao Legislativo, todo ciclo orçamentário encerra conflitos das mais variadas ordens em todas as etapas que precedem sua promulgação. Lima (2006) atenta especificamente para a interação obrigatória e necessária entre a SOF e os diversos ministérios setoriais, quando se observa uma legítima disputa por recursos não apenas por parte das pastas, como também dos distintos grupos políticos representados no Congresso Nacional. Uma vez elaborada, o Executivo encaminha a peça orçamentária ao Parlamento, conforme previsto o artigo 166 da Constituição Federal. Na proposta, constam as estimativas de receitas, as despesas obrigatórias, as transferências constitucionais, dentre outras rubricas a serem posteriormente executadas pelo governo.

É nesse sentido que a LRF representa uma inovação histórica para a estrutura fiscal e orçamentária brasileira. Ao impor limites para a execução orçamentária, a norma institucionaliza o conflito político ao redor dos recursos públicos, contribuindo não apenas para a publicização dos dispêndios do governo, como também para azeitar os mecanismos de controle técnico-social do orçamento público.

Analisado por uma comissão parlamentar de caráter permanente – a Comissão Mista do Orçamento (CMO) –, o

projeto de lei orçamentária é submetido à apreciação dos legisladores, que além de apreciar seu mérito, avaliam a distribuição das chamadas emendas parlamentares e acompanham a sua execução posterior. De acordo com Mendonça (2010), é nesse momento que se faculta ao Congresso sugerir modificações no texto, as ditas emendas orçamentárias. Há três espécies de emendas: (1) de remanejamento, pela qual se acrescem ou incluem dotações com anulação equivalente de dotações constantes no projeto encaminhado originalmente pelo Executivo; (2) de apropriação, que também prevê acréscimo ou inclusão, porém com reestimativas de receitas; e (3) de cancelamento, quando se propõe redução de gastos sem a introdução de outras dotações substitutivas.

Ainda assim, a disputa política no âmbito Legislativo ao redor dos recursos orçamentários enseja o fenômeno do *logrolling*. De acordo com Alves e Moreira (2004), nada mais é do que a conhecida troca de votos de forma a garantir a aprovação de leis de interesse do Executivo. Em contrapartida, os parlamentares garantem dotações destinadas a determinado projeto ou região de seu interesse. Segundo Tullock *et al*. (2002), trata-se de prática política verificada na maioria das democracias consolidadas do planeta, e representa um canal de vazamento orçamentário não desprezível. Assim, cabe à SOF aferir eventuais riscos e descaminhos de recursos quando da elaboração da proposta orçamentária.

Isso porque, não raro, os interesses dos parlamentares destoam das intenções de uma equipe econômica comprometida com a parcimônia fiscal. O ônus político e legal de uma política fiscal desregrada recai inteiramente sobre o poder Executivo,

eximindo os parlamentares de sanções relevantes diante de suas bases eleitorais ou da justiça. Trata-se, este, do caso do governo Dilma Rousseff, conforme apresentado na próxima seção.

3. Crise externa, política anticíclica e intervenção: a Nova Matriz Econômica

A exitosa resposta anticíclica oferecida à crise internacional iniciada em 2008 e, sobretudo, a vitória na eleição presidencial de 2010 contribuíram para o fortalecimento de um ambiente político favorável à implementação de um novo projeto de desenvolvimento. Com efeito, o início de 2011 apresentava desafios econômicos de ordem conjuntural e estrutural, uma vez que o ciclo de crescimento dos anos anteriores se caracterizara pela expansão das estruturas de demanda sem que o tecido produtivo se modernizasse à mesma altura. Ademais, o acirramento da concorrência industrial internacional, o recrudescimento do processo de desindustrialização e a consequente reprimarização da pauta de exportações encerravam os desafios de longo prazo.

Diante desse cenário, vislumbrou-se a oportunidade de redirecionar a condução da política econômica com vistas a um novo modelo de desenvolvimento: a assim denominada Nova Matriz Econômica (doravante, NME). De forma sumarizada, Bastos (2017) entende que o plano envolvia o manejo de três preços macroeconômicos: as taxas de juros, de câmbio e de lucro (esta, sobretudo, na infraestrutura). Para tanto, haveria de se utilizar necessariamente de instrumentos estatais para coordenar tais objetivos; a imoderação com que foram operados, contudo, levou Pessoa (2013) a apontar precocemente para a “visão mais

intervencionista e protecionista da política econômica e um realce do papel do Estado" quando aqueles ainda se consolidavam.

A análise crítica formada a partir desse entendimento levou Barbosa Filho e Pessoa (2014, p. 25) a arrolarem nada aquém de 12 características da NME: (1) alteração no regime de câmbio flutuante para fortemente administrado; (2) maior tolerância com inflação; (3) adoção recorrente de artifícios para atingir a meta de superávit primário; (4) controle de preços para tentar conter a inflação; (5) intervenção na política de formação dos juros reais; (6) expansão do papel do BNDES na intermediação do investimento com forte discricionariedade com relação aos favorecidos; (7) tendência ao fechamento da economia ao comércio internacional; (8) direcionamento da política de desoneração tributária a alguns setores ou bens; (9) aumento do papel do Estado e da Petrobras no setor de petróleo; (10) uso dos bancos públicos com vistas a baixar 'na marra' o spread bancário; (11) preterimento do setor privado na oferta de serviços de utilidade pública e infraestrutura; e (12) adoção indiscriminada da política de conteúdo nacional e de estímulo à produção local.

Isto posto, cabe analisar o elemento central da crise econômica por que passa o País desde pelo menos meados da década passada. Cerne das críticas dirigidas à política econômica adotada a partir da crise do *subprime*, a questão fiscal responde, com efeito, pelo principal problema a acometer a economia brasileira nos últimos anos. As causas, consequências e condicionalidades dessa situação, no entanto, dividem os autores que se dispuseram a analisar os fatos com a devida detença.

O senso comum sugere que, daquele ano em diante, o governo teria adotado uma política fiscal expansionista, cuja extensão para além do recomendável inviabilizou a geração de resultado primário positivo e deteriorou as relações dívida (bruta e líquida) sobre o PIB. Trata-se, como veremos, de meia-verdade, uma vez que, se a situação fiscal se debilitou sobremaneira no período, não é menos genuíno atentar para as nuances e matizes desse processo.

Devido ao superaquecimento da demanda agregada verificado em 2010, a nova administração viu-se obrigada a ajustar a política fiscal em seu primeiro ano de mandato. Ciente de que a economia girava a um ritmo superior ao seu produto potencial – positivando, portanto, seu hiato –, o governo entregou, em 2011, um resultado primário (R$ 128 bilhões) superior à meta estabelecida para aquele ano (3,1% do PIB) (MELLO; ROSSI, 2018, p. 255). Se comparado ao ano anterior, tal cifra representou um aumento de 1,28 pontos percentuais (BASTOS, 2017, p. 19). Uma das principais consequências benéficas desse esforço foi a queda de 2,7% da dívida líquida do setor público sobre o PIB (BIASOTO JUNIOR; AFONSO, 2014, p. 264).

A partir de 2012, porém, a mudança progressiva na condução da política econômica instrumental contribuiu para a deterioração desse cenário inicialmente promissor. De acordo com Barbosa Filho (2015, p. 415), daquele ano em diante o governo promoveu uma "expansão fiscal desbalanceada", condicionando as dificuldades que passou a sofrer para cumprir suas metas fiscais devido, entre outros fatores, ao "custo fiscal dos incentivos produtivos".

Um primeiro elemento relevante para a análise concerne à rubrica de custeio do aparelho estatal, cuja taxa média de crescimento entre 2011 e 2014 foi 4,5% a.a. – partindo de 7,6% para 8,6% do PIB (GENTIL; HERMANN, 2017, p. 800). De acordo com Gobetti (2015), parcela expressiva dessa expansão destinou-se ao financiamento de programas sociais, como Saúde da Família, Mais Médicos e Ciência sem Fronteiras. Em termos agregados, a despesa primária no período (2011-2014) apresentou crescimento tímido – de 16,8% para 18,1% do PIB (DWECK; TEIXEIRA, 2018, p. 310) – elevação inferior ao observado no segundo mandato de FHC[3].

Ainda assim, o aumento da relação dívida pública/PIB observado a partir de 2014 (bruta) e 2015 (líquida) não mantem relação direta com o resultado primário do governo central[4]. De acordo com Dweck e Teixeira (2018), os principais motivos para essa deterioração respondem ao pagamento de juros (incluindo os resultados das operações de *swap* cambial promovidas pelo

[3] A divulgação dos números primários enseja alguma controvérsia de fundo metodológico. De acordo com Mesquita (2014, p. 7), o gasto público primário a partir da eclosão da crise financeira internacional entrou em trajetória de forte expansão, "saltando de 16% do PIB em 2008 para 19% em 2013". Já para Pessoa (2018), as taxas de crescimento real do gasto primário entre 2012 e 2016 foram, respectivamente, de 5,8%, 7,7%, 6,0%, -3,2% e 2,1%. Em ambos os casos, não há citação da fonte de onde foram retiradas as informações veiculadas.

[4] Tomando por base os dados apresentados por Mello e Rossi (2018, p. 258), no período 2011-2014 a dívida bruta girou entre 50% e 56% do PIB, enquanto a líquida apresentou queda (38% para 33% do PIB) no referido quadriênio. Corrobora o entendimento de que a deterioração das condições fiscais decorreu mais da abdicação de receita do que da expansão dos gastos o fato de a carga tributária, após duas décadas de crescimento constante, ter se mantido praticamente estável (ao redor de 33% do PIB) entre 2005 e 2015 (ORAIR; GOBETTI, 2017).

Banco Central) e ao crescimento real negativo do PIB. Trata-se de mais um argumento a demonstrar a insustentabilidade da hipótese da chamada "gastança", uma vez que a redução do resultado primário decorreu da queda da receita e não exatamente do aumento do ritmo de crescimento da despesa. Indo além, mostra-se infundada a crítica de que o governo teria ignorado as restrições fiscais para financiar as inversões públicas requeridas pelo suposto resgate desenvolvimentista de que é acusado. O investimento público mostrou comportamento errático no quadriênio, com retração e expansão em anos alternados, resultando em queda de 0,7% a.a. da taxa média de crescimento entre 2011 e 2014[5] (GENTIL; HERMANN, 2017).

Tais inovações na política fiscal inauguraram uma segunda fase na condução da política econômica no Brasil do século XXI; diferentemente do que sugere o senso comum, entretanto, ela não se caracterizou por uma expansão fiscal descomedida. De acordo com a periodização oferecida por Gobetti e Orair (2015) e Orair e Gobetti (2017) – responsáveis pela mais acurada análise sobre a política fiscal brasileira do século XXI – poder-se-ia dividi-la em 3 subperíodos: (1) 1999-2005 (contracionista); (2) 2006-2014 (expansionista), no qual a média de crescimento real da despesa primária pouco variou (2015, p. 419); (3) 2015-atualidade ("austeridade expansionista") (2017, p. 59).

[5] De acordo com Gentil e Hermann (2017, p. 802), o investimento público federal expandiu-se significativamente apenas em 2014 (16%) devido às obras requeridas pela organização da Copa do Mundo (2014) e das Olimpíadas (2016).

Posto em números, a expansão da despesa primária no governo FHC II foi de 1,2 pontos percentuais do PIB, mesma taxa do governo Lula II, mas superior ao Lula I (0,5) e inferior ao Dilma I (2,3) (GOBETTI, 2015, p. 26). Se levado em consideração o total dos gastos, porém, o ritmo de crescimento real das despesas, no agregado, pouco se alterou entre os governos Lula II e Dilma I, tendo inclusive se desacelerado nesse último governo: de 4,9% para 4,2%[6]. O que, de fato, fez a diferença nos indicadores fiscais foi a desaceleração do crescimento do produto (de 4,5% para 2,1%) (GOBETTI; ORAIR, 2015, p. 436).

As conclusões a que se pode chegar por meio da observação dos dados são menos unívocas do que sugere a narrativa trivializada. Em primeiro lugar, a expansão dos gastos sob Rousseff não apresentou, em grau, diferenças substanciais se comparada à observada nas gestões anteriores. O que, de fato, ocorreu foi uma alteração expressiva em sua composição.

Já pelo lado da arrecadação, a responsabilidade do governo não pode ser, de fato, atenuada. A ampla, casuística e ineficaz estratégia de isenção tributária e de concessão de subsídios responde, em grande medida, pela deterioração do resultado primário do ente central. Isso porque, de acordo com Dweck e Teixeira (2018), o comportamento do resultado primário no Brasil guarda relação mais próxima do desempenho da arrecadação do que dos dispêndios. De forma contraintuitiva, a

[6] Segundo a metodologia empregada pelo Grupo de Trabalho de Macroeconomia da Sociedade de Economia Política, as taxas médias de crescimento real do gasto público dos quatro governos foram: FHC II (3,9%), Lula I (5,2%), Lula II (5,5%) e Dilma I (3,8%) (SEP, 2016, p. 40). Apesar da diferença numérica, os dados apontam para o mesmo sentido apresentado pelos autores.

evolução destes apresenta relação invertida com a poupança pública: seu crescimento seria menor em períodos de queda do resultado primário do que em momentos de superávit primário elevado.

Iniciada em abril de 2012, a estratégia buscava reestruturar as dívidas, recuperar as margens de lucro e incentivar o investimento privado; em contrapartida, o governo exigia a manutenção dos empregos dos trabalhadores. As medidas mais relevantes foram as desonerações tributárias e isenções de encargos sociais sobre a folha de pagamento de empresas em diversos setores. Em paralelo, buscando reativar o consumo privado – motor do crescimento da demanda agregada na década anterior –, isentou-se de IPI o consumo de determinados bens duráveis. Por fim, desobrigou-se de direitos a importação de bens de capital como forma de incentivar a inovação produtiva (SERRANO; SUMMA, 2015).

De acordo com os cálculos de Orair e Gobetti (2017, p. 56), o montante tributário abdicado pelo governo foi expressivo: de R$ 44 bilhões (2010) para R$ 122 bilhões (2014), enquanto os subsídios passaram de R$ 31 bilhões para R$ 73 bilhões, e o total de empréstimos do Tesouro ao BNDES chegou a R$ 500 bilhões[7]. A resposta dos empresários, contudo, mostrou-se muito aquém do

[7] A depender do método de cálculo, os valores podem apresentar discrepâncias substantivas. Com base em dados divulgados pela Receita Federal, Gentil e Hermann (2017, p. 809) estimaram que o governo renunciou aproximadamente R$ 181 bilhões (2011), R$ 268 bilhões (2013) e cerca de R$ 250 bilhões (2014) em tributos federais – algo equivalente a 4,5% do PIB. Já na contabilidade de Pessoa (2013), o governo federal concedeu, apenas em 2014, R$ 104 bilhões em incentivos fiscais e desonerações tributárias ao setor produtivo, um aumento R$ 26 bilhões em relação ao ano anterior.

imaginado pelos *policymakers* que formularam o plano[8]. Capitalistas de riquezas finaceirizadas, os industriais brasileiros do século XXI parecem não reagir a incentivos produtivos como sugere a teoria neoclássica (PAULANI, 2017).

Ou seja, antes de uma expansão real imoderada, o que de fato se observou a partir de 2011 foi uma alteração na composição da política fiscal: no primeiro subperíodo expansionista (2006-2010), o foco dos dispêndios foram os investimentos públicos e as transferências redistributivas; no quadriênio subsequente (2011-2014), preteriram-se as inversões em benefício dos subsídios e das desonerações (GOBETTI; ORAIR, 2015). E se o primeiro governo Rousseff apresentou tais características, o breve segundo mandato depõe ainda mais contra a hipótese de gastança imoderada. A nova equipe do Ministério da Fazenda promoveu forte ajuste fiscal em 2015, reduzindo o ritmo de crescimento dos gastos públicos de 12,8% em 2014 para 2,1% em 2015, com foco, novamente, nas inversões públicas (ORAIR; GOBETTI, 2017).

Se parcimonioso em relação aos gastos públicos, não se pode minimizar, contudo, o atentado cometido pelo governo contra a transparência na divulgação oficial dos dados fiscais. Para além da polêmica jurídica envolvendo as chamadas "pedaladas fiscais", caracterizou o "pecado original" que levou à tramitação extraorçamentária de bilhões de reais o fato de o

[8] O Programa de Sustentação do Investimento fora criado em julho de 2009 como resposta anticíclica à crise internacional, oferecendo linhas de crédito para investimentos com juros subsidiados pelo Tesouro Nacional. De acordo com Ellery Júnior *et al.* (2018, p. 10), "no período anterior ao PSI, a média de desembolsos do BNDES, acumulados em doze meses, foi de R$ 83 bilhões; no período posterior ao PSI, essa média foi de R$ 97 bilhões; e, no período do PSI, a média foi de R$ 234 bilhões".

ressarcimento aos bancos ter sido feito por meio de títulos públicos – e não em moeda –, caracterizando uma simples troca de ativos[9] (BIASOTO JUNIOR; AFONSO, 2014).

Assim sendo, observa-se que o ajuste promovido no início de 2011 já descartaria, *per se*, a hipótese de ter se tratado de uma política fiscal populista. Isso porque a primeira fase a definir tais governos caracteriza-se, obrigatoriamente, pela adoção de medidas abertamente pró-crescimento e de cunho redistributivas, ignorando restrições intertemporais – orçamentárias e inflacionárias – a que economias de mercado estão inexoravelmente sujeitas. Ao contrário do que sugere o senso comum, o período em análise fornece evidência empírica robusta em sentido oposto.

4. A casa, a base e o andar de cima: o teto de gastos

A Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 1996 que, entre outros elementos, estabeleceu o chamado "teto de gastos", é uma peça fundamental para compreender o funcionamento do regime fiscal brasileiro do início do século XXI. Em certo sentido, o estabelecimento do teto é a peça final

[9] A engenharia contábil (fiscal e financeira) acabou, na prática, por transformar os bancos públicos em "uma espécie de Banco do Tesouro Nacional, custeado pelo aumento do seu endividamento bruto e que resultou na concessão de créditos especiais a bancos federais, quitados pela entrega de papéis, e não pelo pagamento em dinheiro." (BIASOTO JUNIOR; AFONSO, 2014, p. 278). Nos cálculos de Barros e Afonso (2013), o volume de crédito fornecido por tais instituições financeiras era da ordem de 0,5% do PIB em fevereiro de 2008; em junho de 2013, atingiu 9,6%. Tais mudanças não foram debatidas com a sociedade, de modo que esse emaranhado de operações só foi paulatinamente descoberto pela imprensa especializada.

da constituição de um regime que preza pelo estabelecimento de limites e controles sobre as despesas públicas e que remonta, por sua vez, à instituição da Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

O estabelecimento de limites às despesas públicas é tema controverso, tendo em vista as diferentes abordagens teóricas sobre o tema. Afinal de contas, quais as razões e os impactos para estabelecer limites nas despesas públicas? Para responder estas questões, que estão longe de ser consensuais entre os especialistas, é necessário antes de tudo compreender o que de fato é estabelecido na EC nº 95/2016, especialmente em seus artigos 106 e 107:

> Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
> Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:
> I - do Poder Executivo;
> II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;
> III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

> IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e
> V - da Defensoria Pública da União.

A primeira observação a ser feita é que a EC nº95/2016 estabelece um conjunto de medidas cujo objetivo final é construir, por 20 (vinte) anos, um "Novo Regime Fiscal" para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade da União para os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Entre outros aspectos, chama atenção o objetivo de definir regras para um período de tempo bastante longo e previstas no texto constitucional, especialmente se levarmos em consideração que se trata do estabelecimento de limites para despesas públicas, com impactos econômicos e sociais não desprezíveis. Nesse sentido, faz-se relevante atentar para limites da despesa primária definidos na EC nº 95/2016.

> § 1º Cada um dos limites a que se refere o *caput* deste artigo equivalerá:
>
> I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e
> II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses

> encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

Como pode ser observado, a EC nº 95/2016 não promove "um congelamento", ao menos em termos nominais, das despesas primárias da União. Pelo contrário, o teto prevê que os valores serão anualmente corrigidos pela variação do IPCA entre julho e junho. Assim, mais correto é afirmar que há o estabelecimento e o "congelamento" do nível de despesas primárias em termos reais. Não há que se falar, portanto, num estrangulamento imediato das contas públicas por conta de um congelamento das despesas primárias, tendo em vista que tais despesas serão anualmente corrigidas pela inflação. Outro aspecto que deve ser ressaltado é que a EC nº 95/2016 abre exceções, tais como a exclusão das despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes, assegurando, assim, a possibilidade de expansão dos investimentos das empresas não dependentes do Tesouro Nacional acima da variação acumulada da inflação.

Tais observações, entretanto, não eximem a Emenda Constitucional de críticas. O principal questionamento diz respeito à sustentabilidade, pelo prazo de 20 anos, do teto de gastos estabelecido, ainda que corrigido anualmente pelo IPCA. Dadas as características da sociedade e da economia brasileiras, há gastos públicos que crescem a taxas superiores às taxas de inflação, sendo que a sua compressão poderá gerar impactos econômicos e sociais relevantes para a nação.

A título de ilustração, emulamos quais seriam os impactos sobre as despesas, caso o teto de gastos tivesse sido aplicado na última década. Para tanto, utilizamos os dados da Secretaria do

Tesouro Nacional de Despesas Públicas por função do Governo[10] entre 2010 e 2020. Teríamos respeitado o "teto de gastos" na década passada?

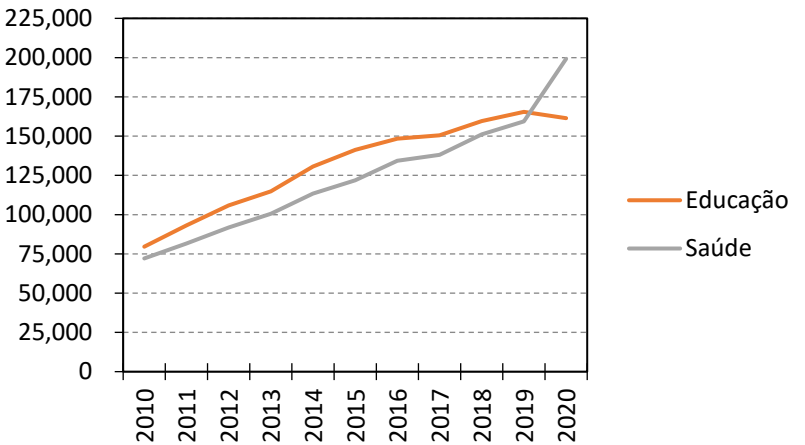
Como premissa da ilustração, entende-se que, dadas as características da sociedade brasileira, tais como a enorme desigualdade de renda, os níveis elevados de pobreza, a dependência da cobertura do Estado na prestação de serviços de saúde e educação, é difícil imaginar que ao longo dos próximos 20 anos, tal como proposta na EC nº 95/2016, a demanda por tais serviços públicos seja reduzida; pelo contrário, especialmente no campo da saúde, há uma clara tendência de elevação dos dispêndios do governo. Vejamos, então, como se comportaram algumas despesas.

Em 2010, a Despesa Total totalizou R$1.153.930 milhões, enquanto em 2020, alcançou R$ 2.733.405 milhões, crescimento de 137%, bastante superior aos 74% da variação acumulada do IPCA, registrado entre 01 janeiro de 2011 e 31 de dezembro de 2020. Nota-se, portanto, que do ponto de vista histórico, a Despesa Primária Total cresceu num ritmo bastante superior à inflação medida pela IPCA. Os defensores do teto dos gastos argumentarão que o controle e a redução das despesas é o objetivo final da emenda. Há, no entanto, que se ter em mente que, caso fosse aplicada regra similar, as Despesas Totais chegariam no máximo a R$ 2.007.747,15, valor significativamente inferior ao de fato realizado.

[10] Governo Central Orçamentário, composto por todas as unidades que integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, exceto Banco Central do Brasil.

Já os gastos com "proteção social" saltaram de R$ 410.171 milhões, em 2010, para R$ 1.301.381 milhões em 2020, variação acumulada de 217%. As despesas com saúde registraram um acréscimo de 176%, enquanto as com educação foram ampliadas em 103%. Em todos os casos, o acréscimo de despesa foi bastante superior à inflação registrada. Assim, caso fosse válido o teto de gastos entre 2010 e 2020, as despesas púbicas em setores socialmente relevantes teriam sido substancialmente comprimidas. O Gráfico 1 apresenta o comportamento destas despesas.

Gráfico 1 – Despesa selecionada por função do governo (em R$ milhões, valores correntes) (2010-2020)



Fonte: elaboração própria com dados da Secretaria do Tesouro Nacional.
Nota: despesa por função governo.

Em síntese, ainda que do ponto de vista teórico, o estabelecimento de limites às despesas em termos reais seja defensável, é difícil imaginar, especialmente do ponto de vista do

equilíbrio fiscal de longo prazo, um cenário econômico e social em que tais limites possam efetivamente ser mantidos, o que, na melhor das hipóteses, coloca em dúvida a sustentabilidade da emenda. Por outro lado, caso o Estado brasileiro decida firmemente manter a regra estabelecida, é possível antever que esta decisão terá impactos significativos para toda a sociedade, especialmente para as camadas da população que dependem dos serviços públicos essenciais.

5. Considerações finais

A discussão ao longo deste capítulo apresentou uma periodização da política fiscal brasileira com o objetivo de sistematizar os principais elementos presentes no orçamento público brasileiro. A identificação de diferentes fases fiscais trouxe um conjunto de elementos que expõe a fragilidade do orçamento público como mecanismo minimizador das crises cíclicas presentes na economia brasileira.

A Constituição de 1988 criou importantes instrumentos com vistas a atenuar o grave conflito distributivo como consequência de um longo período concentrador de renda. A Carta Magna, ao reconhecer a necessidade da presença de um Estado de Bem-Estar Social definiu, via execução dos gastos públicos, os instrumentos distributivos do orçamento público. Por outro lado, se a execução das despesas públicas são sensíveis aos gargalos sociais típicos da sociedade brasileira, o sistema tributário atual ainda representa um vetor de concentração de renda, não tendo recebido a devida atenção tanto dos constituintes originais quanto dos legisladores hodiernos.

O reconhecimento de um Estado de Bem-Estar Social associado a um sistema tributário concentrador de renda pode, de

certa forma, explicar os ajustes fiscais pelo lado dos gastos públicos, como tem sido praticado ao longo das últimas três décadas. Mas não justifica a inércia em se remodelar a estrutura tributária de modo a tornar a arrecadação fiscal menos regressiva.

Embora a concepção dos instrumentos fiscais no Brasil se atente para uma política que exerça seu papel alocativo, distributivo e estabilizador, o adiamento de uma mudança estrutural do sistema tributário transforma a política fiscal em um elemento coadjuvante e, muitas vezes, inócuo diante dos desafios do Brasil do século XXI.

Referências

ALVES, A. A.; MOREIRA, J. M. *O que é a Escolha Pública?* Cascais: Principia, 2004.

BARBOSA FILHO, F. de H.; PESSOA, S. de A. Desaceleração recente da economia. In: *Sob a luz do sol*: uma agenda para o Brasil. São Paulo: Centro de Debates de Políticas Públicas, 2014.

BARBOSA FILHO, N. H. O desafio macroeconômico de 2015-2018. *Revista de Economia Política*, v. 35, n. 3, p. 403-425, 2015.

BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. *Revista de Economia Contemporânea*, núm. esp., p. 1-63, 2017.

BIASOTO JUNIOR, G.; AFONSO, J. R. Política fiscal nos pós-crise de 2008: a credibilidade perdida. In: NOVAIS, L. F.; CAGNIN, R. F.; BIASOTO JUNIOR, G. (Orgs.). *A economia brasileira no contexto da crise global.* São Paulo: Fundap, 2014.

DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. A. Os impactos da regra fiscal em um contexto de desaceleração econômica. In: CARNEIRO,

R.; BALTAR, P. E.; SARTI, F. (Orgs.). *Para além da política econômica.* São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

ELLERY JUNIOR, R.; NASCIMENTO JUNIOR, A.; SACHSIDA, A. *Avaliando o impacto do Programa de Sustentação do Investimento na taxa de investimento da economia brasileira*. Brasília: IPEA, 2018. (Texto para discussão, n. 2421)

GENTIL, D.; HERMANN, J. A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. *Economia e Sociedade*, v. 26, n. 3, p. 793-816, 2017.

GOBETTI, S. W. *Ajuste fiscal no Brasil*: os limites do possível. Brasília: IPEA, 2015. (Texto para discussão, n. 2037)

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Política fiscal em perspectiva: o ciclo de 16 anos (1999-2014). *Revista de Economia Contemporânea*, v. 19, n. 3, p. 417-447, 2015.

LIMA, E. C. P. *Alguns comentários sobre o processo orçamentário federal brasileiro*. Mimeo, 2006.

MELLO, G. S.; ROSSI, P. L. Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma. In: CARNEIRO, R.; BALTAR, P. E.; SARTI, F. (Orgs.). *Para além da política econômica.* São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

MENDONÇA, E. B. F. de. *A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

MESQUITA, M. M. C. A política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo. In: *Sob a luz do sol*: uma agenda para o Brasil. São Paulo: Centro de Debates de Políticas Públicas, 2014.

ORAIR, R.; GOBETTI, S. W. Do expansionismo à austeridade: a política fiscal em período recente. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 12, 2017.

PAULANI, L. M. Não há saída sem a reversão da financeirização. *Estudos Avançados,* v. 31, n. 89, p. 29-35, 2017.

PESSOA, S. de A. Ascensão e queda da nova matriz econômica. *Conjuntura Econômica*, 2013.

PESSOA, S. de A. Os erros de Krugman. *Folha de São Paulo*, 18 nov. 2018.

PIRES, M. de C. *Política fiscal e ciclos econômicos:* teoria e a experiência recente. Rio de Janeiro: Elsevier e FGV, 2017.

SEP – SOCIEDADE DE ECONOMIA POLÍTICA). Austeridade e retrocesso - finanças públicas e política fiscal no Brasil. In: *GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política*. São Paulo: Plataforma Política Social, 2016.

SERRANO, F.; SUMMA, R. Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014. *Center for Economic and Policy Research*, 2015.

SILVA, J. A. da. *Processo Constitucional de formação das leis*. São Paulo: Malheiros, 2006.

TULLOCK, G.; SELDON, A.; BRADY, G. L. *Government failure:* a primer in public choice. Washington: Cato Institute, 2002.

Adalto Acir Althaus Junior
Adriana Sbicca Fernandes
Alexandre Alves Porsse
Ana Lucia de Mello de Santana
Angela Welters
Armando Vaz Sampaio
Carolina Bagattolli
Dayane Rocha de Pauli
Dayani Cris de Aquino
Fernando Motta Correia
Francisco Paulo Cipolla
Ivan Colangelo Salomão
José Guilherme Silva Vieira
Junior Ruiz Garcia
Kênia Barreiro de Souza
Luis Claudio Krajevski
Luiz Alberto Esteves
Luiz Vamberto de Santana
Marcelo Luiz Curado
Marcos Minoru Hasegawa
Maurício Vaz Lobo Bittencourt
Paulo de Andrade Jacinto
Raquel de Meireles Guimarães
Rodrigo Leite Kremer
Terciane Sabadini Carvalho
Victor Rodrigues de Oliveira
Vinicius de Almeida Vale
Vinicius Klein
Walter Tadahiro Shima
Wellington da Silva Pereira

9 786500 340044