

# O SALTO DO SAPO

---

A DIFÍCIL CORRIDA  
BRASILEIRA  
RUMO AO  
DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO

---

ANDRÉ GALHARDO FERNANDES  
E FRANKLIN LACERDA (ORGS.)

PREFÁCIO POR ANTONIO CORRÊA DE LACERDA E POSFÁCIO POR NELSON MARCONI

# **O Salto do Sapo**

A difícil corrida brasileira rumo ao  
desenvolvimento econômico

André Galhardo Fernandes

Franklin Lacerda

(organizadores)

# **O Salto do Sapo**

A difícil corrida brasileira rumo ao  
desenvolvimento econômico



Taubaté – SP

2021

Copyright © 2021 Editora Akademy

**Editor-chefe:** José F. da Silva Junior

**Capa:** Ernando Irineu de Sousa

**Revisão:** Celso Ribeiro Campos e André Galhardo Fernandes

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

F363s

Fernandes, André Galhardo; Lacerda, Franklin de  
Oliveira (organizadores)  
O salto do sapo: a difícil corrida  
brasileira rumo ao desenvolvimento econômico  
Taubaté: Editora Akademy, 2021.

Vários autores

Bibliografia

ISBN 978-65-994715-0-6

1. Economia 2. Desenvolvimento econômico 3.  
Mercado de trabalho 4. Economia política 5.  
Macroeconomia 6. Política econômica  
I. Título

CDD: 330.981

CDU: 338.9

Índice para catálogo sistemático:

1. Economia 330

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qualquer meio sem a prévia autorização da Editora Akademy.

A violação dos direitos autorais é crime estabelecido na Lei n. 9.610/98 e punido pelo artigo 184 do Código Penal.

Os autores e a editora empenharam-se para citar adequadamente e dar o devido crédito a todos os detentores dos direitos autorais de qualquer material utilizado neste livro, dispondo-se a possíveis acertos caso, inadvertidamente, a identificação de algum deles tenha sido omitida.

Editora Akademy - Taubaté, SP

## **Corpo editorial**

*Alessandra Mollo (UNIFESP-CETRUS)*  
*Ana Hutç (PUC-SP)*  
*Ana Lucia Manrique (PUC-SP)*  
*André Galbardo Fernandes (UNIP)*  
*Andréa Pavan Perin (FATEC)*  
*Antonio Correa de Lacerda (PUC-SP)*  
*Aurélio Hess (FOC)*  
*Camila B. de Souza (UNIFESP/EORTC/WHO)*  
*Carlos Ricardo Biji (FATEC)*  
*Cileda Queiroz e Silva Continbo (PUC-SP)*  
*Claudio Rafael Biji (PUC-SP)*  
*Daniel José Machado (PUC-SP)*  
*Freda M. D. Vasse (Groningen/HOLANDA)*  
*Heloisa de Sá Nobrega (ECA/USP)*  
*José Nicolau Pompeo (PUC-SP)*  
*Jayr Figueiredo de Oliveira (FATEC)*  
*Marcelo José Ranieri Cardoso (PUC-SP)*  
*Marco Aurelio Kistemann Junior (UFJF)*  
*Maria Lucia Lorenzetti Wodewotzki (UNESP)*  
*María Cristina Kanobel (UTN – ARGENTINA)*  
*Mario Mollo Neto (UNESP)*  
*Maurício Felipe Manzalli (UNIP)*  
*Mauro Maia Laruccia (PUC-SP)*  
*Michael Adelowotan (University of JOHANNESBURG)*  
*Océlio de Jesus Carneiro Morais (UNAMA)*  
*Paula Gonçalves Sauer (ESPM)*  
*Roberta Alves Barbosa (PUC-SP)*  
*Tankiso Moloi (University of JOHANNESBURG)*

*Este livro foi avaliado e aprovado por pareceristas ad hoc.*



# Sumário

---

Prefácio.....	9
<i>Antonio Corrêa de Lacerda</i>	
Prólogo: O Brasil e o sapo.....	15
<i>André Galbardo Fernandes e Franklin Lacerda</i>	
Parte 1- Diversificação produtiva e mercado de trabalho	
1- Como fomentar a inovação no Brasil.....	23
<i>André Galbardo Fernandes e Franklin Lacerda</i>	
2- Desenvolvimento depende de maior complexidade econômica e não somente de maior escolaridade.....	41
<i>André Roncaglia e Paulo Gala</i>	
3- O desemprego disfarçado revelado.....	61
<i>Julia Braga</i>	
Parte 2- Política econômica e macroeconomia	
4- Contas públicas: o (nem tão) novo desafio para o Brasil.....	89
<i>André Galbardo Fernandes e Franklin Lacerda</i>	
5- A inflação brasileira: sua verdadeira composição e medidas alternativas para seu controle.....	105
<i>André Luis Campedelli</i>	
6- A política fiscal brasileira de 2011 a 2020.....	143
<i>Julio Manuel Pires</i>	
Parte 3- Meio ambiente e impacto socioambiental	
7- Por uma vida sustentável: pontos de referência.....	175
<i>Ladislau Dowbor</i>	
8- Crescimento econômico e preocupação ambiental: conflitos, dilemas e soluções.....	197
<i>Marcus Eduardo de Oliveira</i>	

9- Desenvolvimento local sustentável fomentado pela vontade do território e pela tecnologia.....	241
<i>Fernando Camilber-Almeida</i>	
Parte 4- Economia política	
10- Impactos da pandemia no setor de serviços brasileiro: reestruturação produtiva e dependência.....	281
<i>André Galbardo Fernandes e Karina Fernandes de Oliveira</i>	
11- A nova dependência: reflexões sobre os atuais limites estruturais ao subdesenvolvimento no capitalismo neoliberal.....	303
<i>Juliane Furno</i>	
Posfácio.....	327
<i>Nelson Marconi</i>	



# Prefácio

---

Antonio Corrêa de Lacerda

A discussão sobre as alternativas que se apresentam para a economia brasileira se revela como a mais importante e desafiadora para os economistas brasileiros. Os novos paradigmas da discussão econômica, ampliados pelas revoluções em curso, de ordem tecnológica, social, política e ambiental nos trazem um quadro enigmático dos caminhos a serem trilhados. Nesse sentido o livro em tela, trazendo instigantes abordagens sobre as mais relevantes temáticas do desenvolvimento se apresenta como grande contribuição para o debate.

Os autores, de diferentes gerações, trajetórias e especialidades têm em comum o compromisso com a visão econômica plural e sistêmica. Bem longe da mediocridade reinante no (não) debate que chega ao grande público por meio da grande mídia corporativa. Essa prefere o “conforto” da superficialidade da análise, da pobreza de teorias e o falso consenso “samba de uma nota só” de visões pretensamente isentas, mas que trazem no seu bojo, além de forte conteúdo ideologizado, uma completa dissintonia. Isso não apenas em relação à realidade brasileira, mas com as melhores práticas e teorias internacionais.

Um retrospecto da economia brasileira na década de 2010 nos revela um quadro de instabilidade. Os problemas conjunturais envolvendo a desvalorização cambial, o desequilíbrio fiscal, o aumento do desemprego no Brasil, contingente de extremamente pobres e a crise político-institucional brasileira. É a partir deste contexto que a discussão sobre o papel das políticas econômicas para o desenvolvimento ganha relevância.

Afinal, o que mede o sucesso econômico de um país? Certamente o crescimento do valor agregado gerado (o PIB - Produto Interno Bruto) é um dos indicadores importantes, por medir o valor absoluto de tudo que foi produzido, assim como por permitir compará-lo com períodos anteriores e com o de outros países. Trata-se de uma medição quantitativa. É um termômetro significativo, mas não o único. Outros indicadores de

desempenho, qualitativos, também são relevantes, como o nível da inflação, do emprego, dos salários reais, da distribuição de renda, além de outros dados macroeconômicos, como endividamento e déficit público relativamente ao produto gerado, etc.

O Brasil, embora pela medição do PIB por paridade de poder de compra permaneça dentre as dez principais economias, somos apenas o 84º pelo Índice de Desenvolvimento Humano, da ONU, a partir da análise de um painel de 189 países. Somos uma das sociedades de maior concentração de renda.

O crescimento econômico é uma condição necessária, dadas as características brasileiras, embora não suficiente. É muito importante restabelecer as condições para um crescimento mais robusto e sustentado da economia brasileira. Daí o papel relevante das políticas econômicas que possam induzir o crescimento, com estabilidade e, da mesma forma, que aprimore as políticas sociais para minimizar as enormes disparidades regionais e de renda.

Toda escolha de políticas econômicas envolvem, além da necessidade de decidir no timing adequado, incorrer em algum custo. “Não existe almoço grátis”, tornou-se um axioma popular. No caso brasileiro, tem sido recorrente, porém nem sempre de forma completa, o questionamento de algumas das escolhas das políticas econômicas.

É o caso, por exemplo, dos bancos públicos. Diante da escassez de crédito e financiamento internacionais no período imediatamente posterior à crise com a quebra do Lehmann Brothers, em setembro de 2008, o governo brasileiro tomou uma decisão pertinente de ampliar a capacidade de empréstimo dos bancos públicos, especialmente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

Antes disso, esolado com a recorrência das crises de balanço de pagamentos, o Brasil, assim como outros países emissores de moedas não conversíveis, tomaram a decisão sensata de ampliarem o seu volume de reservas cambiais. Isso não evita os efeitos das crises, mas amenizava-os, como ficou claro.

Não fosse o suporte dos financiamentos públicos, substituindo em muitos casos as linhas de financiamento externas, que secaram, e, por outro lado,

o fato de o país dispor de um volume expressivo de reservas cambiais, os efeitos da crise teriam sido muito mais intensos no Brasil. O PIB (Produto Interno Bruto) teria caído muito mais do que o 0,1% verificado em 2009, assim como a recuperação rápida e a expansão de 7,5% em 2010 não teriam sido viáveis.

Se isso parece evidente e lógico, no entanto, o cálculo dos custos e benefícios das escolhas da política e medidas econômicas nem sempre é fácil de ser realizado, porque muitas vezes envolve fatores de difícil mensuração. Mas isso não pode servir de alibi para se desprezar a avaliação do custo-benefício de cada medida. Um outro fator importante é que divulgar que tal decisão teve um custo “x”, além de mais cômodo, tende a gerar grande impacto na opinião pública, facilitado pela repercussão na grande mídia!

Que lições podemos tirar da experiência recente na economia brasileira? Este é o ponto que deveria nortear um debate mais qualificado, menos ideologizado e mais pragmático a respeito das políticas econômicas.

Mais recentemente, a pandemia do Coronavírus (Covid-19), além de imenso flagelo humano e social para o mundo todo, também traz consequências gravíssimas para a economia mundial provocando uma recessão expressiva em muitos países.

O impacto para a atividade econômica no Brasil tem implicado uma significativa contração do Produto Interno Bruto (PIB), de 4,1% em 2020, e se estende a 2021. Para os próximos anos, tudo vai depender, além da extensão da pandemia, principalmente da ousadia, agilidade e eficácia na adoção de políticas e medidas em contraponto à crise.

Nesse sentido, alguns aspectos devem ser considerados: o primeiro é que bem antes da situação recente a economia brasileira já vinha apresentando um quadro continuado de estagnação. No acumulado 2017-2019 o PIB per capita não cresceu mais do que apenas 0,3% ao ano, depois da queda de 6% acumulada em 2015-2016! Os investimentos, medidos pela Formação Bruta de Capital Fixo estão em um nível cerca de 25% inferior a 2014.

O aumento da nossa dependência de produção e exportação de commodities, ou de produtos de baixa complexidade e valor agregado, nos

pega em cheio na atual crise. Ocorre não apenas uma queda da demanda internacional, mas também dos preços. Especialmente petróleo bruto, minério de ferro e produtos siderúrgicos experimentam fortes quedas de cotações.

Além disso, também nos tornamos dependentes de partes e componentes produzidos em regiões da China que tem sido fortemente afetadas, prejudicando a produção brasileira. O aumento da incerteza exacerba a volatilidade dos mercados, com impactos nos juros, câmbio e bolsas. A crise também vem provocando queda de receita das empresas exportadoras. Esses efeitos combinados provocam uma postergação, ou mesmo cancelamento de novos projetos, investimentos e contratações, aprofundando a contração.

Diante desse quadro a adoção de um conjunto de políticas e medidas anticíclicas por parte do Estado têm se mostrado imprescindíveis. Para o Brasil, especialmente, dada a nossa extrema desigualdade regional e de renda, além da vulnerabilidade de milhões de cidadãos, essas medidas se tornam ainda mais cruciais.

O primeiro aspecto é que é preciso garantir recursos para ampliar capacidade de atendimento da Saúde. O avanço da pandemia nos exige um esforço extraordinário para combatê-la. Também é fundamental que o programa complementar de renda básica chegue rapidamente à parcela da nossa população mais exposta, como os em situação de rua, os trabalhadores informais, os desempregados em um sentido amplo e tenha abrangência e duração enquanto houver impactos econômicos.

Torna-se ainda fundamental ampliar o crédito e financiamento para as empresas e famílias, mas em condições bem mais favoráveis do que se dispõe atualmente. As políticas adotadas implicam um custo fiscal expressivo. Não há obviamente espaço para tal no Orçamento e é preciso ampliar a emissão monetária e a dívida pública para fazer frente aos gastos. É um montante expressivo, mas, não fazê-lo, significaria um custo econômico e social muito mais elevado, dado o aprofundamento da depressão e seus efeitos como a quebra de empresas, aumento do desemprego e colapso da renda e também da arrecadação tributária, provocando forte impacto fiscal negativo!

Enfrentar a crise exige romper paradigmas, o que juntamente com uma boa gestão, será determinante para amenizar os seus efeitos. A oportunidade que se apresenta é aproveitar a desvalorização do real para criar programas de estímulo à reindustrialização/reconversão produtiva para suprir nossas necessidades e também criar novas oportunidades de emprego e renda.

É preciso criar mais espaços de discussão das políticas econômicas, seus custos e benefícios, levando em conta não apenas o curto, mas o médio e longo prazo. Isso implica democratizar as informações, assim como diversificar as visões, levando em conta não apenas escolas variadas de pensamento econômico, mas também todos os setores da economia.

A discussão deve ser ampliada, tanto junto aos Poderes, quanto na mídia, na academia e demais entidades representativas da sociedade. Não se trata, evidentemente, de uma prática fácil. Os temas em geral são complexos e nem sempre as pessoas estão dispostas a investir o seu tempo e energia com assuntos áridos. Mas, como não existe visão neutra em política econômica, o mínimo de cuidado que devemos ter é o de diversificar o debate. Até porque, do contrário, o risco é o de nos tornarmos reféns de uma única via, que pode favorecer alguns, mas não o todo.

É nesse contexto que destaco a relevância da obra em tela. Ao apresentar visões plurais e múltiplas dos vários aspectos envolvidos na questão econômica brasileira, o leitor pode se apropriar de ideias das mais relevantes para a discussão dos principais problemas e as alternativas de solução!

Prof. Dr. Antonio Corrêa de Lacerda

Diretor da FEA-PUCSP e presidente do Conselho Federal de Economia - COFECON, é autor da obra “O mito da austeridade” (Editora Contracorrente, 2019).

## O Salto do Sapo

# Prólogo: o Brasil e o sapo

---

André Galhardo Fernandes  
Franklin Lacerda

## **O desafio de falar dos problemas brasileiros**

O avanço da internet, particularmente nas últimas duas décadas, impactou diretamente nossas vidas, além de fomentar transformações na economia, negócios, estruturas sociais, geopolíticas, dentre outras frentes. Em suma, todas essas transformações têm gerado grandes oportunidades.

E foi nesse contexto que nasceu a Análise Econômica, em 2010, ainda um *blog* cujo propósito era falar sobre economia de forma “leve e descomplicada”. Essa foi uma fase em que muitos projetos similares nasceram, cresceram (e eventualmente alguns “morreram”). O mais relevante, do nosso ponto de vista, foi notar o quanto a economia se tornou uma pauta presente nas discussões - dos almoços de domingo às mesas de bar.

Do blog nasceu uma empresa digital com sonhos grandes, sob o propósito de elaborar “estudos que transformam”, ou seja, estudos que contribuem direta ou indiretamente com empresas que buscam crescer e mudar o mundo. Foi com esse espírito que, durante o ano de 2020, em meio a pandemia, nossos sócios iniciaram uma série de estudos intitulados “Análise Econômica Insights (AE-I)”.

Cada estudo tratava de um tema significativo para o Brasil, desde o problema do fomento à inovação, passando pela desigualdade digital exposta pela pandemia, até o impacto da guerra comercial capitaneada por Trump e seus impactos sobre o Brasil. Cada estudo foi pautado por dados secundários das mais diversas fontes, mas por grande simplicidade na comunicação.

E esse desafio se mostrou também uma oportunidade. Economistas são naturalmente conhecidos pelos seus jargões, o tal do “economês”. Então, comunicar de um jeito claro, não necessariamente sem usar termos técnicos, mas com o cuidado de manter uma linguagem efetiva e assertiva,

nos deixou instigados para explorar novos canais de comunicação.

Então, ainda no contexto da pandemia, iniciamos uma série de bate papos ao vivo chamados “AE Convida”. Nesse bate papo, André Galhardo conversava com algum(a) economista sobre um tema relevante. Todos os vídeos estão na página da AEC no Instagram. Mas, com isso, veio o *insight*: podemos fazer mais!

Desse *insight*, nasceu a ideia de escrever um livro. Convidamos colegas pelos quais nutrimos profunda admiração para embarcar conosco nesta jornada e, assim, esta obra se concretizou de tal sorte que agora você, caro leitor, pode compreender melhor a maneira como nós enxergamos os principais desafios do nosso país.

## **O salto do sapo**

Quando iniciamos o livro, o título provisório foi “O Mito de Sísifo”, em alusão à obra de Albert Camus que relata a jornada dos seres humanos em busca de sua essência, do seu sentido, mas que, no final das contas, encontram um mundo desconexo, ininteligível, guiado por uma miríade de princípios por vezes escusos, por vezes irrealis.

Mas a inspiração inicial, mais do que a ideia de Camus, era justamente o personagem Sísifo que, com origem na cultura grega, se tornou conhecido por executar um trabalho rotineiro e cansativo. Este trabalho consistia em carregar uma pedra até o cume de uma montanha para vê-la rolar de novo até a sua base, repetindo esse movimento até o fim de sua vida.

Após muitas conversas e reflexões, o título não expressava claramente a mensagem que para nós era relevante - além de, na realidade, ser um título da mitologia grega, portanto, desconexo de nossas origens. Desse modo, pensamos: precisamos ir fundo e encontrar algo que se conecte com a história do nosso país. Assim, iniciamos uma busca por referências indígenas e africanas até chegarmos ao título desta obra.

“O salto do sapo” é uma expressão africana que faz referência às atitudes de uma “falsa correria”. Em outras palavras, representa aquele tipo de situação em que as pessoas correm para mostrar trabalho no início de uma jornada, mas, após alguns “saltos”, começam a estagnar e colocam a perder



todo o esforço empreendido no início da corrida. Esta é a metáfora do sapo.

Ele dá poucos saltos logo no início, como se fosse conseguir dar mais saltos e chegar longe, mas logo pausa demasiadamente. Também, justifica-se pelo fato de aparecer só em momentos específicos do ano. Existem economias que se comportam assim.

Seus resultados são promissores no momento inicial, mas subitamente começam a estagnar demasiado tempo em relação ao tempo de permanência no auge. Em meio a toda a fauna construída ao longo da história brasileira (de síndrome de vira-lata à voo de galinha), esse sem dúvida alguma é mais um animal que representa o Brasil.

Além disso, a capa deste livro deu certo destaque à palavra difícil, e isso se deve ao nosso entendimento de que os esforços empreendidos nos últimos anos são inócuos e, por vezes, contraproducentes para resolver o nosso problema de subdesenvolvimento econômico. Este inclusive é o motivo de termos ao final de cada artigo, uma espécie de agenda, que visa contribuir com o debate e apontar potenciais caminhos para deixarmos essa aparente condição de inércia.

É importante ressaltar que existem alguns anfíbios que podem saltar distâncias equivalentes a até cem vezes o seu tamanho. Em outras palavras, há "saltos do sapo" que são significativos e de alto impacto. Essa percepção possibilitou o uso de um termo: *leapfrogging* - que nada mais é do que "o salto do sapo" em inglês.

Mas se trata de um salto positivo, que representa uma situação em que as inovações eventualmente se tornam o novo paradigma tecnológico. Nesta ocasião, uma pequena empresa realiza, por meio de inovações (a famosa "destruição criadora" de Schumpeter), um "salto" à frente das empresas que detém o monopólio tecnológico e já estão estabelecidas.

Um bom exemplo disso foi o anúncio do primeiro *iPhone*, em 2007, quando Steve Jobs disse: "*What we want to do is make a leapfrog product that is way smarter than any mobile device has ever been, and super-easy to use.*" Traduzindo literalmente, temos algo como "o que queremos fazer é criar um produto inovador que seja muito mais inteligente do que qualquer dispositivo móvel jamais foi e super fácil de usar."

O salto do sapo, portanto, também pode ser sinônimo de superação, de inovação, de crescimento acelerado. A UNCTAD, FMI, dentre outros órgãos multilaterais têm difundido o uso do termo *leapfrogging* como uma estratégia de crescimento e desenvolvimento econômico no qual um país pode dar um “salto” em direção à fronteira tecnológica, o que, claramente, não está conectado à ideia que queremos passar com o título deste livro.

## **Como este livro está organizado**

O livro está dividido em quatro partes. A primeira seção, intitulada “Diversificação Produtiva e Mercado de Trabalho”, conta com três artigos que abordam desde o problema do ambiente de pesquisa e inovação para as empresas e universidades brasileiras até a estrutura do mercado de trabalho em nosso país.

O primeiro capítulo desta seção é um estudo da AEC escrito por nós sobre “como fomentar a inovação no Brasil.” Nós debatemos sobre o volume de recursos destinados à pesquisa e desenvolvimento e as formas de fomento à inovação.

O segundo capítulo, escrito pelos economistas André Roncaglia e Paulo Gala, trata de uma questão alvo de muito debate nos últimos anos: a de que a “sofisticação produtiva depende de maior complexidade e não somente maior escolaridade”. Em suma, sem complexidade, as universidades podem gerar um contingente enorme de desempregados com diploma.

O terceiro capítulo, por sua vez, é intitulado “O desemprego disfarçado revelado”, escrito pela economista e professora da UFRJ, Júlia Braga, resgata o argumento de Joan Robinson (*disguised unemployment*) para analisar o mercado de trabalho brasileiro.

A segunda parte do livro reúne um conjunto de artigos dentro da temática da “Política Econômica e Macroeconomia”.

O primeiro capítulo desta parte (quarto capítulo do livro) é um estudo da AEC sobre os problemas das contas públicas brasileiras, caracterizados como um desafio “nem tão novo” para o Brasil, justamente porque nosso país enfrenta historicamente grandes dificuldades com o equilíbrio das contas públicas e um *trade-off* constante com outras prioridades ou

necessidades.

O quinto capítulo do livro, escrito pelo economista André Luís Campedelli, trata das “alternativas ao regime de metas de inflação”. Trata-se de um tema desafiador, haja vista a importância e presença do tema na política econômica brasileira, particularmente desde o final dos anos 90.

Em seguida, o sexto capítulo, escrito por nosso amigo e professor do mestrado, Júlio Manuel Pires, analisa "o papel da política fiscal de 2010 a 2020", de tal modo que, ao final, sua análise nos brinda com algumas perspectivas para os próximos anos. Vale registrar: tais perspectivas não são das melhores.

A terceira parte apresenta uma temática bastante desafiadora: meio ambiente e impacto socioambiental.

“Por uma vida sustentável: pontos de referência”, do professor Ladislau Dowbor, analisa de modo bastante preciso que nosso problema não é crescer, é o de utilizar de maneira inteligente o que temos. E, para isso, ele nos apresenta com uma argumentação ímpar, com dados e referências absolutamente relevantes.

"O atual modelo econômico mundial é um pacto de suicídio global". É com essa afirmação do ex-secretário geral das Nações Unidas, Ban Ki-Moon, que o professor Marcus Eduardo de Oliveira inicia seu artigo intitulado “Crescimento econômico e preocupação ambiental: conflitos e dilemas”. A constatação do professor Marcus é clara e ele conclui com uma citação de Mahatma Gandhi: *"Earth provides enough to satisfy every man's needs, but not every man's greed"*.

Para fechar a terceira parte, Fernando Camilher nos apresenta sua análise acerca do “impacto da vontade do território, das cadeias produtivas instaladas e da tecnologia como catalisador no desenvolvimento sustentável local”. O artigo se baseia na dissertação de mestrado e na experiência conduzida na Casa Verde, bairro da Zona Norte de São Paulo. Por fim, a quarta parte aborda a temática de "Economia Política".

Para começar, André Galhardo e Karina Fernandes trazem um artigo intitulado “Impactos da pandemia no setor de serviços brasileiro: reestruturação produtiva e dependência”, cujo objetivo é avaliar os resultados de uma crise econômica, sanitária e política sobre uma estrutura

produtiva que tem sido cada vez mais dependente do setor de serviços de baixa tecnologia.

E para fechar, Juliane Furno nos traz sua análise sobre a posição dependente do Brasil no artigo “A nova dependência: reflexões sobre os atuais limites estruturais ao subdesenvolvimento no capitalismo neoliberal.” Furno avalia a necessidade de uma “avaliação mais precisa e atual das transformações recentes operadas na nova etapa neoliberal e financeirizada do capitalismo global” para que possamos direcionar esforços propositivos em busca do desenvolvimento econômico.

## **Agradecimentos**

Sem dúvida, este livro não seria possível sem o apoio, orientação e suporte de diversas pessoas. O agradecimento inicial vai a nossos familiares que acompanham de perto os desafios de toda a nossa jornada na qual este livro é mais um “capítulo” importante.

Agradecemos ao nosso amigo, parceiro e sócio, André Prado, por contribuir em nossas discussões com seu ponto de vista e por apoiar nossas empreitadas reflexivas para entender e transformar o Brasil.

Não podemos esquecer do professor Celso Ribeiro Campos que, por meio da Editora Akademy, nos deu o suporte necessário para tornar este livro real. Agradecemos também a Artur Costrino, Vinicius Ferreira, Fernanda Correia, Thainara Lima, Tiago Alves, Petrus Campos e Carlos Djive que contribuíram com as discussões sobre o título e capítulos deste livro.

Também agradecemos de modo bastante especial ao amigo e figura importante na história da AEC, Ernando Irineu, o primeiro cliente da nossa consultoria, lá em 2014, mas também responsável pela identidade visual de nossa empresa e pela belíssima capa deste livro.

Por fim, mas definitivamente não menos importante, agradecemos com grande alegria a cada um dos colegas que contribuíram para este livro, na ordem em que aparecem, André Roncaglia, Paulo Gala, Júlia Braga, André Luís Campedelli (que também contribuiu com boas conversas antes da estrutura do livro nascer), Júlio Manuel Pires, Ladislau Dowbor, Marcus Eduardo de Oliveira, Fernando Camilher, Karina Fernandes e Juliane Furno.

Boa leitura!

**PARTE 1**

**Diversificação produtiva e  
mercado de trabalho**

## O Salto do Sapo

# 1- Como fomentar a inovação no Brasil?

---

André Galhardo Fernandes<sup>1</sup>

Franklin Lacerda<sup>2</sup>

## Introdução

A inovação é um fenômeno complexo e exerce papel fundamental para o desenvolvimento econômico. Para que ela ocorra, as atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) no sentido mais amplo são fundamentais, bem como o estímulo às empresas, das micro às grandes, para buscar a viabilidade comercial deste arcabouço de pesquisa à disposição.

Feita a lição de casa, os impactos das Inovações sobre a economia são muito claros: maior inserção no mercado internacional dadas as cadeias de suprimentos, elevação do nível de renda no país ao criar postos de trabalho ultra especializados, além de taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) mais altas e estáveis.

Por outro lado, sem inovações, o resultado é a maior dependência de tecnologias vindas do exterior, escoando nossa riqueza para outras nações. No limite, do ponto de vista da firma, como destacaram Freeman e Soete (2014, p. 457), “deixar de inovar equivale a morrer. Algumas firmas de fato escolhem morrer”.

Mas, no final das contas, é importante refletirmos: de onde vem os recursos para financiar a inovação? Como podemos fomentar a inovação

---

<sup>1</sup> André Galhardo é Mestre em Economia Política pela PUC-SP e sócio fundador da Análise Econômica Consultoria. Contato: [andre.galhardo@analiseeconomica.com.br](mailto:andre.galhardo@analiseeconomica.com.br); *Twitter:* @agalhardof; *Instagram:* @analiseeconomica e @agalhardof

<sup>2</sup> Franklin Lacerda é Mestre em Economia pela PUC-SP e sócio fundador da Análise Econômica Consultoria.

no Brasil e, assim, pavimentar o caminho para o desenvolvimento econômico nacional?

Entendemos que dois pontos são fundamentais: 1) investir mais na pesquisa básica, nas universidades e institutos de pesquisa; 2) criar ainda mais programas que aproximem a universidade e as empresas.

## **Os investimentos em inovação e seu impacto sobre a economia**

Quando olhamos para as diversas listas dos países mais desenvolvidos é inevitável notar que, no geral, esses países possuem grandes empresas. Mais do que isso, possuem empresas tecnologicamente avançadas. E a presença de grandes empresas tecnologicamente avançadas é explicada pelo fenômeno do aumento de complexidade.

Já não é mais novidade que o avanço tecnológico é peça chave para o crescimento e o desenvolvimento de uma nação. Desse modo, a inovação, no sentido mais pleno da palavra, ou seja, a busca por novas combinações de fatores de produção que geram lucro para o empreendedor em montante acima da média do mercado, é o motor desse desenvolvimento. No geral, segundo o Manual de Oslo (2018), existem quatro tipos de inovação:

1. Inovação em produtos e/ou serviços: introdução de um bem ou serviço novo ou significativamente melhorado;
2. Inovação em processos: novos métodos ligados aos processos produtivos da companhia ou ainda processos de distribuição de seus produtos e serviços;
3. Inovação organizacional: envolvem mudanças na própria organização, como mudanças em práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas da empresa;
4. Inovação em marketing: novos métodos de marketing, incluindo mudanças no design do produto e na embalagem, na promoção do produto e sua colocação, e em métodos de estabelecimento de preços de bens e de serviços.



Os empreendedores, a depender de diversas variáveis como o grau de informação disponível, maturidade do mercado, tamanho da demanda potencial, número de concorrentes diretos e indiretos, dentre outras, utilizam o que estiver ao seu alcance para inovar. E este é um ponto crítico.

Veja o vastamente documentado caso do Iphone da Apple, originalmente lançado em 2007 (OECD, 2012, p.27). O aparelho é o conjunto de diversas tecnologias criadas ao longo de décadas por vários cientistas, engenheiros e pesquisadores, presentes em vários institutos, universidades e órgãos públicos, além de algumas empresas.

Diversas tecnologias, como wi-fi, bluetooth, GPS, tela de cristal líquido, tela touchscreen, bateria de íon de lítio, memória flash, microprocessador, dentre outras, foram reunidas por Steve Jobs e sua equipe, e transformadas em algo que resolve um problema das pessoas de maneira simples e atraente.

Ou, nas palavras de Mazzucato (2014), “a Apple concentra seu talento não no desenvolvimento de novas tecnologias e componentes, mas na sua integração em uma arquitetura inovadora”.

Em suma, o Iphone só foi possível, pois já havia um conjunto de tecnologias no mercado e que podiam ser utilizadas por qualquer empreendedor. Essas tecnologias foram fruto de muita pesquisa básica e pesquisa aplicada financiada majoritariamente com dinheiro público. E é assim com boa parte das inovações.

### **Uma nota sobre o caso da Embraer**

Mas nem sempre “conectar” as coisas é tão simples quanto parece, e é por esta razão que existem estratégias para inovar. No Brasil, um *case* relevante de sucesso é a Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. - ou somente Embraer.

A empresa nasceu em 1969, como uma companhia de capital misto cujo objetivo era abastecer o setor de defesa brasileiro, além de proporcionar autonomia no ramo aeroespacial.

Ao longo dos anos, a Embraer contou com muitos investimentos públicos, mas a década de 80 foi um divisor de águas dada a profunda crise na qual o país se encontrava e em 1994 a companhia foi privatizada.

Com a privatização veio também a mudança de foco: exportações, especialmente no segmento de aviação regional e executiva. A escolha foi estratégica e relevante, pois, àquela altura, os segmentos estavam em franco crescimento e mostravam pouca competição.

Daí em diante a Embraer cresceu e se tornou uma das maiores empresas aeroespaciais do mundo. Contudo, para os fins desta análise, convém destacar que, segundo Araújo e Oliveira (2020),

"...observa-se que inicialmente a empresa ampliou sua base de conhecimento através das parcerias internacionais. Nesse contexto, destaca-se a transferência de pacotes de tecnologia de empresas estrangeiras que possibilitaram a expansão do conhecimento tácito e implicaram em um processo de cumulatividade tecnológica, através da intensidade de esforço da empresa." (ARAÚJO; OLIVEIRA, 2020, p. 17).

Em outras palavras, especialmente após a privatização da Embraer, mesmo ainda recebendo volumes significativos de recursos públicos como os do BNDES (ARAÚJO, 2012), a companhia adotou uma estratégia de inovação chamada imitativa.

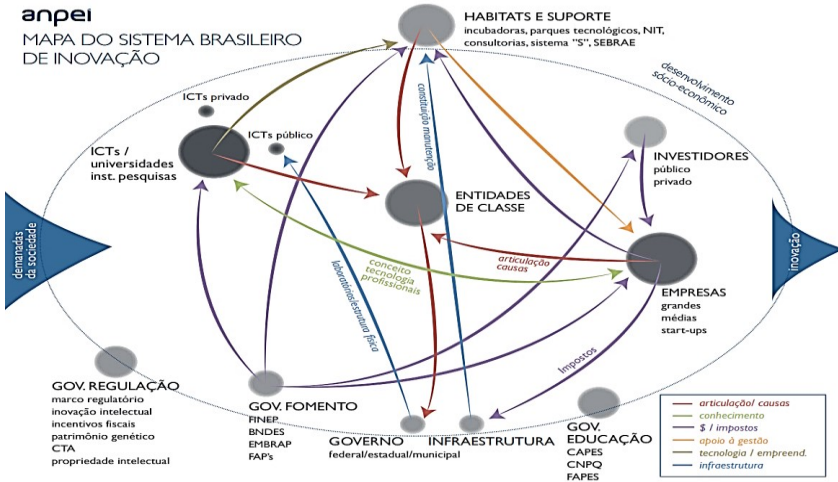
A ideia aqui foi literalmente conectar tecnologias já existentes para construir uma aeronave. Desse modo, nessa trajetória, a Embraer desenvolveu o *know-how* necessário sobre aeronaves que posteriormente possibilitou a criação de capacidade tecnológica para a concepção de aeronaves.

## **De volta ao impacto sobre a economia**

A pesquisa básica tem como objetivo gerar conhecimento que seja útil para a ciência e tecnologia, sem preocupações com a aplicabilidade do conhecimento ou com a obtenção de lucro. A pesquisa aplicada, por sua vez, busca gerar conhecimento para a solução de problemas, contudo, sem considerar a obtenção de lucro.

## 1- Como fomentar a inovação no Brasil?

Por esta razão, para que a inovação ocorra, precisa-se de muita pesquisa básica, pesquisa aplicada, mas também do desenvolvimento de produtos, serviços e negócios. Não há inovação sem a presença de todas essas etapas, que podem ser desenvolvidas por diversos *players*. Assim, a importância dos ecossistemas de inovação entra em cena.



Fonte: Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras.

Se tudo estiver bem estruturado e o país estiver liderando inovações, o resultado sobre a economia é muito claro: maior inserção no mercado internacional dadas as cadeias de suprimentos, elevação do nível de renda no país ao criar postos de trabalho ultra especializados, além de taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) mais altas e estáveis.

Contudo, a ausência de um ecossistema de inovação minimamente estruturado coloca em risco a trajetória de desenvolvimento do país, uma vez que dificulta a criação de inovações. E, sem inovações, o resultado é a maior dependência de tecnologias vindas do exterior, escoando nossa riqueza para outras nações. A partir desta reflexão, é importante entendermos: afinal, de onde vem os recursos para inovação? Como a gente financia a inovação? É possível ou necessário expandir as fontes de financiamento para inovação no Brasil?

## Fontes de fomento à inovação

Não é possível avançar nesta discussão sem antes destruímos o maniqueísmo que existe entre a atuação do Estado e da iniciativa privada. Não se trata aqui, portanto, de defender a atuação deste ou daquele agente, em qualquer que seja o setor. Trata-se, contudo, de entender o que Estado e iniciativa privada podem fazer melhor e juntos.

Nas palavras da economista Mariana Mazzucato:

Isso requer a compreensão de que o Estado não é nenhum 'intruso', nem um mero facilitador do crescimento econômico. É um parceiro fundamental do setor privado - e em geral, mais ousado, disposto a assumir riscos que as empresas não assumem. (MAZZUCATO, 2014, p. 28-29).

Desta forma, é importante que o Estado seja, ele mesmo, o provedor de novas iniciativas, novos produtos e serviços, principalmente quando encontramos uma das chamadas falhas de mercado, a de mercados incompletos. Tal falha consiste no entendimento e comprovação de que o custo marginal de um bem é menor que a receita marginal, mas ainda assim não existam empresas para atender a essa demanda.

De outro modo, o Estado pode agir no financiamento destas atividades, por meio de incentivos fiscais como, por exemplo, a Lei do Bem (Lei nº 11.196/05), que concede deduções no Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e na Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL), além de redução de 50% no Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre máquinas e equipamentos que serão utilizados em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D).

A Rota 2030, outro plano do governo federal, visa dar maior competitividade à indústria automobilística domiciliada no Brasil. A Lei nº 13.755/2018 prevê redução em 2% do IPI, isenção de até 100% na alíquota do Imposto de Importação (I.I.) e até 15,3% de redução no IRPJ e na CSLL para atividades voltadas para P&D.

Por fim, as Leis nº 8.248/1991 e 13.969/2019, conhecidas como Lei da Informática, preveem, entre outras coisas, a redução do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e da alíquota do Programa de Integração Social (PIS).

## 1- Como fomentar a inovação no Brasil?

O governo brasileiro ainda fomenta investimentos em P&D por meio da obrigatoriedade da aplicação anual de recursos por parte das empresas concessionárias do setor de energia elétrica e das empresas envolvidas na cadeia de petróleo e gás. Em ambos os casos, uma parte da receita operacional líquida (ROL) é destinada a cobrir fundos cuja finalidade é estimular a inovação.

Além dos esforços descritos acima, chamados de financiamento indireto, existem outras formas de apoio. Neste caso, a atuação do Estado se dá de outras formas como, por exemplo, o investimento em infraestrutura, que diz respeito à força do Estado em prover ambientes de promoção da inovação. As universidades federais e escolas técnicas são exemplos desta forma de apoio.

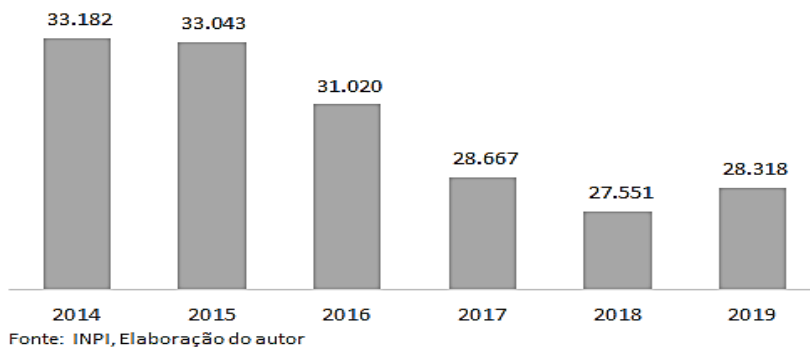
### **Uma digressão sobre a macroeconomia da inovação**

*“O crescimento e o desenvolvimento econômico das nações sempre estiveram vinculados de perto ao acesso à ciência e tecnologia e à efetiva exploração de ambas.” (FREEMAN; SOETE, 2014, p. 497).*

Segundo dados do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), os depósitos de pedidos de patentes avançaram cerca de 69% entre 1999 e 2014. No entanto, de 2014 em diante pôde ser visto uma redução importante destes novos depósitos.

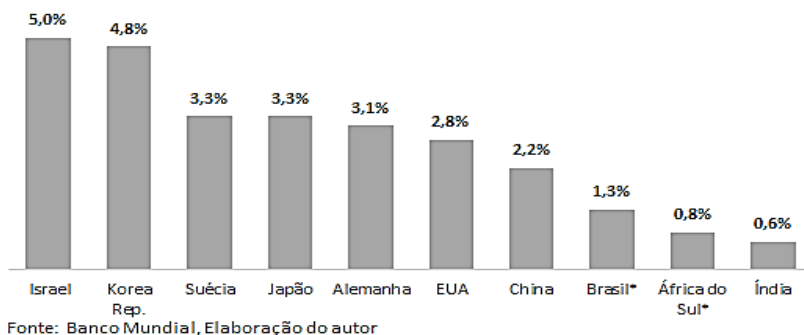
Exceção feita ao ano de 2019, os novos pedidos de patentes caíram sistematicamente nos últimos cinco anos. O volume de novos depósitos de patentes encontra-se em nível semelhante ao visto no ano de 2008.

Gráfico 1 - Depósitos de patentes por ano



Ainda assim, é importante colocar em perspectiva que uma parcela importante dos depósitos de patentes de invenção está ligada a empresas e pessoas domiciliadas fora do Brasil. Entre os meses de janeiro e julho de 2020, segundo dados do INPI, cerca de 80% dos depósitos de patentes eram estrangeiros, com o predomínio de pedidos dos Estados Unidos (29%), Alemanha (7%), Japão (7%) e China (5%).

Gráfico 2 - Gastos com P&D em proporção do PIB (%) - países selecionados



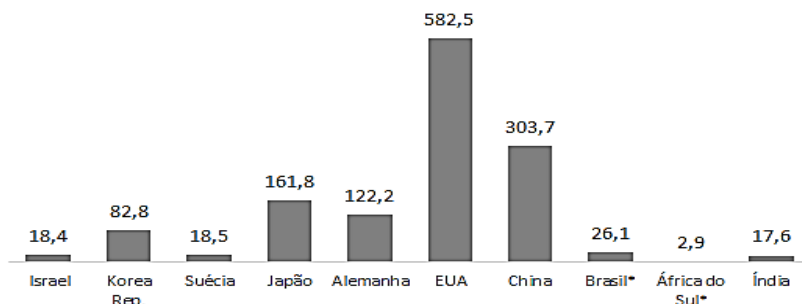
No que diz respeito aos gastos com P&D em percentual do PIB, o Brasil<sup>3</sup>, nona maior economia global em 2019, encontra-se apenas na 25ª posição mundial, atrás de países como Portugal e Emirados Árabes, por exemplo.

<sup>3</sup> Os dados da África do Sul e do Brasil são referentes ao ano de 2017. Para os demais países os dados estão atualizados até 2018.

## 1- Como fomentar a inovação no Brasil?

Em volume de recursos destinados à pesquisa e desenvolvimento, dos dez países selecionados, o Brasil encontra-se na sexta colocação.

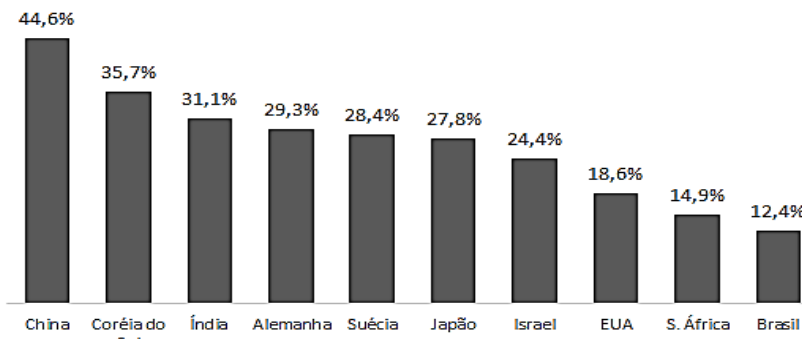
Gráfico 3 - Dispendio com P&D em 2018 - US\$ bilhões



Fonte: Banco Mundial, Elaboração do autor

É interessante observar que, do ponto de vista macroeconômico, fica evidente a razão do baixo investimento em P&D no Brasil, conforme podemos observar no gráfico 4 a seguir:

Gráfico 4 - Taxa de poupança bruta (%) do PIB



Fonte: World Bank, Elaboração do autor

Os dados de taxa de poupança bruta mostram que, dentre os países selecionados, o Brasil é o que menos consegue poupar para gerar investimentos.

O leitor mais atento pode achar a competição desleal, ademais, não dá para comparar o Brasil diretamente com a China, Coreia do Sul, Alemanha, Suécia, Japão, Israel e Estados Unidos. Em uma comparação mais justa,

olhando apenas para os países do continente americano, o Brasil continua sendo um dos piores nesse quesito.

Entre 31 países, o Brasil fica à frente de apenas nove, como Venezuela, Uruguai, Barbados, Suriname e Belize. Na América do Sul, apenas Uruguai e Venezuela encontram-se abaixo do Brasil. Em 2018, o México teve uma taxa de poupança quase 100% maior que a brasileira.

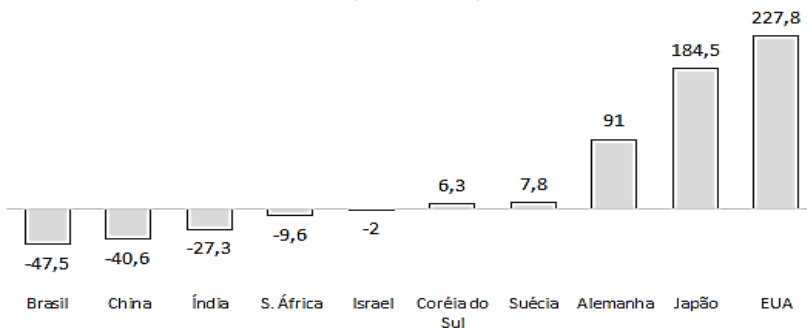
Parte importante da explicação vem do volume de recursos que são canalizados do sistema produtivo brasileiro para o exterior. E, apesar de óbvio, isso diz muito sobre onde está a inovação e, portanto, onde está a fonte do desenvolvimento econômico.

Segundo dados do Banco Mundial referentes ao ano de 2019, dos países selecionados, o Brasil é o que apresenta maior volume de recursos enviados ao exterior sob forma de lucros para as matrizes das multinacionais que operam no país.

Apesar da China apresentar percentual semelhante ao brasileiro, uma diferença fundamental está no volume de recursos que ingressam no país asiático sob forma de Investimento Direto Estrangeiro.

Neste sentido, os resultados primários negativos e o excessivo gasto com juros da dívida pública têm contribuído para esse indicador ficar sempre em patamares muito baixos, no entanto, a propensão marginal a consumir elevada por parte da população e os ganhos relativamente apertados das pequenas e médias empresas também ajudaram a construir uma taxa de poupança muito baixa por aqui.

Gráfico 5 - Renda primária líquida - US\$ bilhões - média anual (2015 - 2019)



Fonte: World Bank, Elaboração do autor



O problema da taxa de poupança e da renda primária vão além das iniciativas de governo. Neste sentido, é importante que façamos apenas alguns apontamentos quanto à forma de financiamento das inovações para além dos esforços do Estado.

## **De volta às fontes de fomento**

No geral, além do aspecto legal que atua como um potente estímulo à inovação, contudo, de modo indireto haja vista não se tratar de recursos financeiros direcionados de maneira direta às ações de inovação, existem outras fontes de fomento que podem impulsionar a inovação no país.

O chamado “apoio financeiro direto” conta com recursos vindos de investimentos diretos cujo guarda-chuva contém a renda variável (no Brasil, negociada na B3), o *corporate venturing* (movimento de grandes empresas investindo diretamente em inovação via startups, por exemplo) e o *equity crowdfunding* (modalidade ainda muito nova no Brasil, cujo foco é em pessoas físicas investindo em inovações no formato de *crowdfunding*).

Também se enquadram como apoio financeiro direto o capital de risco, categoria em que temos os já conhecidos fundos de *private equity*, cujo objetivo é adquirir participação em empresas com porte maior seja para reestruturá-las e vendê-las depois ou mesmo para impulsionar ainda mais o seu crescimento, e os fundos de *venture capital* que, por sua vez, olham para o outro lado do espectro, ou seja, empresas de pequeno porte cujo o objetivo é desenvolver algo escalável (*startups*) com alto potencial de crescimento.

Ainda em apoio financeiro direto, temos os recursos humanos, como as bolsas de pesquisa concedidas por instituições como as Fundações de Amparo à Pesquisa, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e outros. Essas fontes são importantes, particularmente por serem ligadas à pesquisa básica ou aplicada.

Para empresas em estágios bastante iniciais temos ainda o popular investimento anjo, onde uma pessoa física ou um grupo de pessoas físicas se reúne para investir em um negócio que está em estágios iniciais de desenvolvimento. O investimento anjo geralmente é aquele necessário

para dar o primeiro passo no negócio, estruturá-lo e gerar um produto mínimo viável.

Temos ainda o chamado *seed money*, que é a primeira camada de investimento institucional após o investimento anjo. O *seed money* ou *seed capital* gera recursos para apoiar o trabalho inicial de pesquisa e validação do mercado, além de auxiliar na descoberta do formato do produto e quem serão os usuários ou consumidores.



Fonte: ABGI Brasil.

## À guisa de conclusão: como podemos impulsionar a inovação e o desenvolvimento econômico no Brasil?

Diante dessa miríade de fontes de recursos que supera os US\$ 200 bilhões de dólares, portanto, aproximadamente 11% do PIB brasileiro de 2019 em dólares correntes, o problema para financiar a inovação não está ligado necessariamente a indisponibilidade de recursos, mas à estrutura produtiva e o grau de desenvolvimento do ecossistema de inovação no país.

Em outras palavras, há capital disponível para investimento - particularmente nas mãos dos fundos. Mas para investir esses recursos, os fundos buscam oportunidades com alto potencial de retorno, o que não é encontrado com frequência.

A explicação desse fenômeno, se dá dentro da ótica da complexidade econômica. O Brasil perdeu complexidade ao longo dos anos, desse modo, surgiram menos oportunidades de negócios inovadores.

## 1- Como fomentar a inovação no Brasil?

É importante salientar que essa discussão sobre o baixo volume de poupança é um indicador do ponto de vista macroeconômico, mas que não diz respeito ao volume de recursos disponíveis para investimentos.

Quando olhamos, por exemplo, para os fundos de *venture capital* que possuem recursos disponíveis para investir em *startups*, notamos que há recursos suficientes que nos permitiram, inclusive, estruturar ecossistemas de inovação no país.

O problema maior e estrutural é que o Brasil se encontra num patamar tão atrasado frente a outras economias que, sob essa métrica, a taxa de poupança deveria ser muito superior, tal qual China e Índia.

No que diz respeito aos recursos destinados ao amplo guarda-chuva de Ciência, Inovação e Tecnologia (CI&T) no Brasil, por exemplo, o montante investido orbita os 2,3% do PIB, levemente abaixo do patamar de países como os que participam da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Se nos compararmos a países como Coreia do Sul, a diferença é bem maior. O país asiático investe 3,6% do PIB. A China, por sua vez, passou de 0,9% do PIB em 2000 e em 2020 deve alcançar 2,5%.

Contudo, a diferença maior reside no montante investido em pesquisa e desenvolvimento pela iniciativa privada. Enquanto a média da OCDE é de 1,3% do PIB, na Coreia é de 2,6% e na China é de 1,2%, no Brasil esse percentual não supera os 0,6%. Por esta razão que o ponto de inflexão para o desenvolvimento econômico sustentado no longo prazo aqui no Brasil reside no aprofundamento deste ecossistema.

É preciso viabilizar mais conexões entre todos os atores deste amplo ecossistema. Do ponto de vista das empresas, particularmente das grandes empresas, pesquisas junto às universidades, nos moldes das boas práticas já comuns em outros países como EUA e Israel são fundamentais. Quando olhamos para o Brasil, dois pontos são chave:

1. investir mais na pesquisa (básica e aplicada) nas universidades e institutos de pesquisa, particularmente nos cursos de engenharias;
2. criar mais programas que aproximem os agentes do ecossistema em torno de projetos, particularmente universidades e empresas.

Programas de inovação aberta também são canais importantes. Não há amplas estatísticas consolidadas sobre tais programas, mas o ranking de 2020 divulgado pela aceleradora *100 Open Startups* apresentou que 1.635 companhias estabeleceram parcerias com *startups* em estágio inicial nos 12 meses findos em agosto de 2020, com 12.436 negócios realizados. Em 2016, eram 82 empresas com algum tipo de parceria com *startups*. Até agosto de 2020, foram 1.635 companhias com contratos firmados, portanto, um crescimento de 20 vezes em cinco anos.

Isso posto, a título de conclusão, é importante considerar que, dado o atraso e os problemas estruturais brasileiros, claramente o volume de recursos investidos em pesquisa e desenvolvimento deveria ser muito superior. Contudo, notamos que existem recursos disponíveis, particularmente recursos privados.

Não obstante, espaços de maior colaboração e, portanto, de maior desenvolvimento dos ecossistemas de inovação é um caminho necessário para aprofundar o fomento à inovação no Brasil. Pode ser estimulado por compras públicas que aceleram o desenvolvimento de produtos e serviços ou via programas de inovação aberta que envolvam outros *players* do mercado e, assim, desenvolvam o ecossistema.

## Referências

100 OPEN STARTUPS. **Panorama da Open Innovation & Startups no Brasil | 2016-2020.** Disponível em <<https://www.openstartups.net/site/ranking/insights-2020.html>>. Acesso em: 20 nov. 2020

ABGI. **Fontes de fomento à inovação: Conheça os mecanismos de apoio.** Disponível em <<https://brasil.abgi-group.com/radar-inovacao/recursos-para-inovacao/fontes-de-fomento-a-inovacao-conheca-quais-os-mecanismos-de-apoio/>>. Acesso em 20 nov. 2020.

ANEEL. **Pesquisa e Desenvolvimento.** Disponível em <<http://www2.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=722&idPerfil=3>>. Acesso em 20 nov. 2020.

ANPEI **A importância do fomento para o desenvolvimento tecnológico.** Disponível em <<http://anpei.org.br/fomento-para-desenvolvimento-tecnologico-importancia/>>. Acesso em 20 nov. 2020.

## 1- Como fomentar a inovação no Brasil?

ARAÚJO, CAROLINE; OLIVEIRA FERNANDO HENRIQUE E. **Embraer: um caso de imitação à inovação.** **M MO Economia e Desenvolvimento** [Online], 32 (1), 23 maio 2020. Disponível em <<https://periodicos.ufsm.br/eed/article/view/36123/pdf>>. Acesso em 20 nov. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Programa Rota 2030.** Disponível em <<http://www.portaldaindustria.com.br/senai/canais/rota-2030/>>. Acesso em 25 nov. 2020.

COSTA, ARMANDA DALLA COSTA; SOUZA-SANTOS, ELSON RODRIGO DE. **Embraer, história, desenvolvimento de tecnologia e a área de defesa.** *Economia & Tecnologia - Ano 06, Vol. 22 - Julho/Setembro de 2010.* Disponível em <<http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/22%20Capa/Armando%20Dalla%20Costa%20-%20Elson%20Rodrigo%20de%20Souza-Santos.pdf>>. Acesso em 18 nov. 2020.

Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP. **Os segredos do país mais inovador do mundo.** Disponível em <<http://www.finep.gov.br/noticias/todas-noticias/5989-os-segredos-do-pais-mais-inovador-do-mundo>>. Acesso em 5 nov. 2020.

FONSECA, PAULUS VINÍCIUS DA ROCHA. **Embraer: um caso de sucesso com o apoio do BNDES.** *Revista do BNDES* 37, junho 2012. Disponível em <[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/17642/1/PRArt213368\\_Embraer\\_Compl\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/17642/1/PRArt213368_Embraer_Compl_P.pdf)>. Acesso em 10 out. 2020.

FREEMAN, Christopher; SOETE, Luc. **A Economia da Inovação Industrial.** Campinas: Editora Unicamp, 2014.

GELEDÉS. **10 inovações tecnológicas desenvolvidas na África.** Disponível em <<https://www.geledes.org.br/10-inovacoes-tecnologicas-desenvolvidas-na-africa/>>. Acesso em 14 nov. 2020.

IBERDROLA. **Quais são os países mais inovadores do mundo?** Disponível em <<https://www.iberdrola.com/inovacao/paises-mais-inovadores-do-mundo>>. Acesso em 20 nov. 2020.

Instituto Nacional Da Propriedade Industrial. **Boletim Mensal de Propriedade Industrial (BMPI)** - Dezembro de 2019. Disponível em <<https://www.gov.br/inpi/pt-br/acao-a-informacao/dados>>

abertos/arquivos/documentos/boletim-mensal-de-propriedade-industrial/bmpi-dez-2019.pdf>. Acesso em 20 nov. 2020.

Instituto Nacional Da Propriedade Industrial. **Boletim Mensal de Propriedade Industrial (BMPI)** - Fevereiro de 2020. Disponível em <[https://www.gov.br/inpi/pt-br/composicao/estatisticas/arquivos/publicacoes/boletim\\_fev\\_2020.pdf](https://www.gov.br/inpi/pt-br/composicao/estatisticas/arquivos/publicacoes/boletim_fev_2020.pdf)>. Acesso em 20 nov. 2020.

Instituto Nacional Da Propriedade Industrial. **Boletim Mensal de Propriedade Industrial (BMPI)** - Maio de 2020. Disponível em <[https://www.gov.br/inpi/pt-br/acao-a-informacao/pasta-x/boletim-mensal/arquivos/documentos/boletim-mensal-de-propriedade-industrial\\_11-05-2020.pdf](https://www.gov.br/inpi/pt-br/acao-a-informacao/pasta-x/boletim-mensal/arquivos/documentos/boletim-mensal-de-propriedade-industrial_11-05-2020.pdf)>. Acesso em 20 nov. 2020.

Instituto Nacional Da Propriedade Industrial. **Boletim Mensal de Propriedade Industrial (BMPI)** - Agosto de 2020. Disponível em <[https://www.gov.br/inpi/pt-br/acao-a-informacao/pasta-x/boletim-mensal/arquivos/documentos/boletim-mensal-de-propriedade-industrial\\_24-08-2020.pdf](https://www.gov.br/inpi/pt-br/acao-a-informacao/pasta-x/boletim-mensal/arquivos/documentos/boletim-mensal-de-propriedade-industrial_24-08-2020.pdf)>. Acesso em 20 nov. 2020.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação**. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em 20 nov. 2020.

LABIAK JUNIOR, Silvestre; MATOS, Eloiza Ávila de; LIMA, Isaura Alberton de. **Fontes de fomento à Inovação [livro]**. Disponível em <<https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/2059/1/fontesfomentoinovacao.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2020.

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado** tradução Elvira Serapicos. - 1ª edição - São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014. E-book Kindle.

Organisation for Economic Co-Operation and Development - OECD. **Innovation and Growth: Rationale for an Innovation Strategy**. 2007. Disponível em: <<https://www.oecd.org/science/inno/39374789.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2020.

Organisation for Economic Co-Operation and Development - OECD. **Mapping Global Value Chains**. 2012. Disponível em <[https://www.oecd.org/dac/aft/MappingGlobalValueChains\\_web\\_usb.pdf](https://www.oecd.org/dac/aft/MappingGlobalValueChains_web_usb.pdf)>. Acesso em 20 nov. 2020.

## 1- Como fomentar a inovação no Brasil?

Organisation for Economic Co-Operation and Development - OECD. Oslo Manual 2018 - **Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation**, 4th Edition. 2018. Disponível em <<https://www.oecd.org/science/oslo-manual-2018-9789264304604-en.htm>>. Acesso em 20 nov. 2020.

Presidência da República. **LEI Nº 11.196, de 21 de novembro de 2005**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11196.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11196.htm)>. Acesso em 6 nov. 2020.

TAGGEN. **O mito da falta de canais de fomento à inovação no Brasil**. Disponível em <<https://taggen.com.br/o-mito-da-falta-de-canais-de-fomento-a-inovacao-no-brasil/>> Acesso em 20 nov. 2020.

The World Bank. **The Innovation Paradox: Developing-country capabilities and the unrealized promise of technological catch-up**. Disponível em <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28341/9781464811609.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2020.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization - UNESCO. **O milagre de Ruanda**. Disponível em <<https://pt.unesco.org/courier/2019-2/o-milagre-ruanda>>. Acesso em 20 nov. 2020.

World Economic Forum - WEF. **These are the 10 most innovative countries in the world**. <<https://www.weforum.org/agenda/2017/10/these-are-the-10-most-innovative-countries-in-the-world/>>. Acesso em 20 nov. 2020.

World Intellectual Property Organization - WIPO. **Global Innovation Index (GII) 2019**. Disponível em <[https://www.wipo.int/global\\_innovation\\_index/en/2019/](https://www.wipo.int/global_innovation_index/en/2019/)>. Acesso em 20 nov. 2020.

## O Salto do Sapo



## 2- Desenvolvimento depende de maior complexidade econômica e não somente de maior escolaridade

---

André Roncaglia<sup>4</sup>  
Paulo Gala<sup>5</sup>

O desenvolvimento econômico é uma transformação estrutural que leva pessoas da agricultura para a indústria e depois para os serviços modernos; um processo conhecido como “revolução industrial”. Países que têm uma estrutura produtiva complexa e sofisticada têm empresas que investem muito em pesquisa e desenvolvimento de produtos e serviços (P&D). Empresas de países de estrutura produtiva pobre não tem por que investir nessas áreas. O Brasil passa cada vez mais para esse segundo grupo de economias, uma vez que parou no meio do caminho, refém do que os economistas chamam de armadilha de renda média, a saber: um ponto em que o país esgota seu estoque ocioso de mão de obra antes de atingir um estágio de sofisticação produtiva mais avançado.

O Brasil conseguiu avançar muito em sua transformação estrutural até os anos 1980; chegou ao meio do caminho, parou e depois começou a

---

<sup>4</sup> André Roncaglia de Carvalho é Doutor em Economia do Desenvolvimento pela FEA-USP e Professor Adjunto do Departamento de Economia da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios (EPPEN-UNIFESP) Campus Osasco e pesquisador associado do CEBRAP. Escreveu com Paulo Gala o livro “Brasil, uma economia que não aprende”. Contato: [andre.carvalho@unifesp.br](mailto:andre.carvalho@unifesp.br); *Twitter*: @andreroncaglia e *Youtube*: *andreroncaglia*.

<sup>5</sup> Paulo Gala é graduado em Economia pela FEA-USP. Mestre e Doutor em Economia pela Fundação Getúlio Vargas em São Paulo. Foi pesquisador visitante nas Universidades de Cambridge UK e Columbia NY. É professor de economia na FGV-SP desde 2002. Escreveu os livros Complexidade Econômica e “Brasil, uma economia que não aprende” (com André Roncaglia). *Twitter*: @paulogala e *Youtube*: *paulogala*. Contato: [paulo.gala@fgv.br](mailto:paulo.gala@fgv.br).

regredir. Seu sistema produtivo caminhou no sentido de diversificação e aumento da complexidade até os anos 2000, depois regrediu e voltou a se especializar em produtos menos complexos. Nossas plantas foram morrendo desde os anos 90, nossas capacidades tecnológicas foram sendo perdidas (para a Ásia) ao longo do tempo. Nossa sofisticação produtiva se perde a cada dia e, com ela, foram-se os “bons” empregos e o principal meio de transformar conhecimento, educação e capital humano em produtos, serviços e renda. Na atual tendência restará no país um pequeno setor de serviços altamente sofisticado e complexo para fazer essa conversão.

Em face desta tendência, costuma-se dizer agora que “o engenheiro virou uber”. É cada vez mais comum encontrar motoristas de uber e táxi que vieram do setor industrial brasileiro; muitos vêm também do setor derivado de serviços empresariais (marketing, design, TI, logística, finanças). O efeito da destruição do tecido industrial e produtivo do Brasil é visível a olhos nus. Viramos a economia da padaria, dos cabeleireiros, das manicures e dos lojistas de shopping: serviços não escaláveis, sem produtividade, sem desenvolvimento tecnológico. Uma das causas deste preocupante desfecho se deve a um longo engessamento intelectual na fé ingênua nas capacidades do espontaneísmo de mercado e do livre comércio em promover o progresso material das nações sem muito esforço, bastando apenas produzir aquilo que se faz melhor. Após algumas décadas experimentando a aplicação destas ideias, abre-se uma oportunidade para uma revisão crítica do (neo)liberalismo e uma busca por alternativas em velhas receitas, como o protecionismo tarifário e cambial, porém em novos moldes.

Neste capítulo, expomos a aplicação do salto do sapo ao desenvolvimento econômico das nações, isto é, a noção de que a escolarização massificada da população seria variável determinante para subir degraus na escada tecnológica. Se é verdade que o desenvolvimento não se sustenta sem investimentos maciços e persistentes em educação (básica e superior), também se verifica a necessidade de complementar tal esforço com a construção de uma estrutura produtiva capaz de remunerar adequadamente todo o investimento dos indivíduos e do Estado na educação. Sem isso, o esforço de aprendizagem produtivo - tipicamente

2- Desenvolvimento depende de maior complexidade econômica e não somente de maior escolaridade

um fenômeno coletivo e um bem comum da sociedade - colapsa em iniciativas individuais de aprendizagem divorciadas das oportunidades de emprego que a economia oferece.

Apenas os bons empregos conseguem aproveitar o potencial produtivo de uma nação instruída, educada e qualificada. Acontece que “bons empregos” são sub-ofertados pela lógica de mercado. A economia necessita da articulação e coordenação do Estado para ofertar empregos condizentes com o grau de desenvolvimento almejado. Sem bons empregos, nossos cérebros embarcam para outros países, à procura de melhores oportunidades. Este é o fenômeno da drenagem de cérebros (*brain drain*) que se assemelha à moral transmitida pelo salto do sapo: o esforço estéril de instruir e educar uma população que jamais contribuirá com a produtividade da economia.

## **Reabilitando o mercantilismo e a política industrial**

Reinert e Reinert (2011) buscaram recentemente fazer uma reabilitação do pensamento mercantilista, demonstrando como aquela “doutrina” econômica visava libertar os países de suas “vantagens comparativas passivas”, focadas na produção de matérias primas, o que em economia chamamos de *low-hanging fruit*, isto é, algo que está na natureza para ser extraído sem grande esforço ou sofisticação. Na mesma linha, os autores clássicos do desenvolvimento econômico entendiam que as atividades produtivas são diferentes em termos de suas habilidades para gerar crescimento e desenvolvimento. Atividades com altos retornos crescentes de escala, alta incidência de inovações tecnológicas e altas sinergias decorrentes de divisão do trabalho dentro das empresas e entre empresas são fortemente indutoras de desenvolvimento econômico e, portanto, preferíveis àquelas atividades mais simples e setorialmente isoladas. São atividades em que em geral predominam competição imperfeita e todas as características desse tipo de estrutura de mercado (importantes curvas de aprendizagem, rápido progresso técnico, alto conteúdo de R&D, grandes possibilidades de economias de escala e escopo, alta concentração industrial, grandes barreiras à entrada, diferenciação por marcas, etc...). Esse grupo de atividades de alto valor agregado se contrapõe às atividades de baixo valor agregado, em geral praticadas em países pobres ou de renda

média com típica estrutura de competição perfeita (baixo conteúdo de R&D, baixa inovação tecnológica, informação perfeita, ausência de curvas de aprendizado e possibilidades de divisão do trabalho.

O próprio FMI vem questionando, desde 2016, o sucesso das promessas feitas pelas doutrinas de corte liberal quanto ao desenvolvimento de longo prazo. Ainda mais recentemente, a mesma instituição resolveu radicalizar de vez e publicou o trabalho intitulado “O retorno da política cujo nome ninguém ousa pronunciar: princípios de política industrial”. A pesquisa conclui que “as prescrições padrão de política de crescimento não são suficientes”, de forma que não se pode “ignorar o papel proeminente da política industrial”. A experiência dos países asiáticos que viveram seus “milagres” do desenvolvimento mostra que não apenas “conseguiram alcançar o mundo avançado, como o modelo econômico dos milagres asiáticos resultou em uma desigualdade de renda de mercado muito menor do que na maioria dos países avançados.” (Cherif e Hasanov [2019](#), p. 5).

Neste sentido, o trabalho propõe três princípios-chave que constituem a “Política Industrial Verdadeira” (ou TIP), no original em inglês, os autores definem como *True Industrial Policy*, também descrita como *Technology and Innovation Policy*, donde a sigla TIP. a saber: (i) intervenção estatal para corrigir falhas de mercado que impedem o surgimento de produtores domésticos em indústrias sofisticadas desde o início, para além da vantagem comparativa inicial; (ii) orientação para exportação, em contraste com a típica “política industrial” falida dos anos 1960-1970, que foi principalmente industrialização por substituição de importações (ISI); e (iii) a busca de mais concorrência tanto no exterior quanto no mercado doméstico com rigorosa responsabilidade e com transparência. Além disso, um quarto item que envolve todos os outros, a saber: “a extensão do salto tecnológico para as indústrias sofisticadas logo no início e a extensão da criação de tecnologia pelas firmas domésticas”, bem como “políticas que enfatizem inovação e tecnologia em todas as etapas do processo de desenvolvimento” são determinantes do sucesso na forma de crescimento sustentado de longo prazo. Argumentamos aqui que o processo de assimilação da tecnologia e autonomização dos “saltos tecnológicos” requerem a combinação de exposição competitiva (e estratégica) das economias à concorrência externa e fortes investimentos

2- Desenvolvimento depende de maior complexidade econômica e não somente de maior escolaridade

na consolidação de uma infraestrutura de capital físico e humano para acelerar o processamento e desenvolvimento tecnológico. Esta difícil combinação estaria na raiz, da chamada “política industrial verdadeira”, a qual pode permitir aos países exportadores de bens primários diversificar e elevar a sofisticação dos seus setores de bens comercializáveis (Cherif e Hasanov 2019, p. 6), escapando de suas regressivas vantagens comparativas (Reinert e Reinert 2011, p. 22).

## **Complexidade Econômica e sofisticação produtiva**

O tema da complexidade ganhou destaque na economia com os trabalhos de Brian Arthur na liderança do instituto Santa Fé no Novo México no final dos anos 80. Com aplicações em várias frentes, a perspectiva de sistemas dinâmicos complexos tem sido aplicada em diversos campos de pesquisa em economia e outras ciências. Estas aplicações são usadas, por exemplo, em teoria dos jogos, ciência política, biologia, física, entre outros. Em economia as aplicações originais foram em modelagem de funcionamento de mercados financeiros, regras de tomada de decisão de agentes individuais em variados contextos e estudos sobre "path dependence" ou dinâmicas que dependem de sua trajetória inicial graças a presença de retornos crescentes como veremos mais adiante. Mais recentemente os físicos Albert Barabasi e Cesar Hidalgo e o economista Ricardo Hausmann deram novo impulso ao estudo dos sistemas complexos em economia ao disseminar o uso das redes complexas para o estudo do comércio internacional.

O mais recente Atlas da Complexidade Econômica de 2011 combina avanços dessa discussão de complexidade com a tecnologia de Big Data para criar talvez um dos mais modernos e relevantes banco de dados da atualidade em economia. Medir a sofisticação produtiva ou “complexidade econômica” de um país não é tarefa simples; envolve uma combinação de precisão teórica e cuidado empírico. Ricardo Hausmann, César Hidalgo e co-autores publicaram, em 2011, um método de extraordinária simplicidade e comparabilidade entre países numa parceria entre o Media Lab do MIT e a Kennedy School de Harvard (<http://atlas.media.mit.edu/>). A partir da análise da pauta exportadora de um determinado país, é possível deduzir a sofisticação tecnológica de seu

tecido produtivo. A construção dos índices de complexidade econômica (Big Data) exigiu o desenvolvimento de uma metodologia que culminou no atlas que reúne extenso material sobre uma ampla variedade de produtos e de países, numa amostra de mais de 50 anos (1963-2018).

A complexidade econômica é atestada por meio de dois indicadores: a ubiquidade e diversidade de produtos encontrados na sua pauta exportadora. Se uma determinada economia é capaz de produzir bens não ubíquos, isto é, bens raros e complexos, entende-se que se trata de um sofisticado tecido produtivo. Os bens não ubíquos devem ser divididos entre aqueles que têm alto conteúdo tecnológico e, portanto, são de difícil produção (aviões) e aqueles que são altamente escassos na natureza, por exemplo, diamantes, e, portanto, tem uma não ubiquidade natural. A escassez de recursos naturais pode influenciar enganosamente a medição de complexidade; o fato de um bem ser raro envolve um “acaso” da natureza e não o resultado de capacitações tecnológicas e produtivas. Para corrigir esta possível distorção, os autores do Atlas usam uma técnica engenhosa: combinam a ubiquidade do produto feito num determinado país com a diversidade de produtos que esse país é capaz de exportar. Isso impede que o índice confunda complexidade com mera exploração extrativista.

O desenvolvimento econômico se manifesta no domínio de técnicas de produção mais sofisticadas que, em geral, levam à maior geração de valor adicionado por trabalhador, como defendiam os clássicos do desenvolvimento. Na mesma linha, os resultados do Atlas também apontam para a importância dos padrões de especialização no comércio mundial. Os dados mostram que os países ricos (Europa, Ásia e EUA) produzem bens mais complexos, enquanto os mais pobres (América Latina e África) produzem bens menos complexos. Ademais, há baixa rotatividade no topo da complexidade produtiva mundial: Japão, Alemanha, Estados Unidos, Reino Unido e Suécia estão sempre entre os 10 primeiros países nos rankings de complexidade dos últimos 10 anos.

Economias complexas especializam-se em produtos típicos de estruturas de mercado de concorrência imperfeita com produção feita em redes sofisticadas, com elevados retornos crescentes de escala; o inverso se aplica para os produtos não complexos. O setor manufatureiro costuma

2- Desenvolvimento depende de maior complexidade econômica e não somente de maior escolaridade

se destacar neste aspecto. Como veremos a seguir, competitividade é resultado de esforço coletivo aproveitando-se estrategicamente de externalidades e complementaridades setoriais que permitam o florescimento de vantagens comparativas dinâmicas, essenciais para fazer frente à intensa concorrência internacional.

## **Redes de conhecimento produtivo**

Além dos aspectos vistos acima, há ainda uma importante força direcionando a formação da produção em redes: as limitações cognitivas dos seres humanos. Cada indivíduo enfrenta restrições quanto ao volume de informações que consegue acumular. Hidalgo define o conceito de "personbyte" como a quantidade de informação máxima possivelmente armazenada por uma única pessoa. Assim, produtos exigindo mais do que um "personbyte" de informação para serem produzidos demandarão necessariamente trabalhos coletivos e produção integrada em rede com vários "personbytes", de preferência harmonicamente, para que se possa combinar e integrar os diversos conhecimentos entre pessoas.

Podemos também pensar no conceito de "firmbyte", isto é, o limite de informação que uma firma pode carregar. Bens complexos requerem muitos "personbytes" e "firmbytes", os quais só podem ser organizados em sofisticadas redes produtivas. O caso do avião da Boeing, destacado acima, e os produtos da Apple e Samsung são exemplos dessa dependência entre firmas para se gerar produtos complexos. A construção do iPod só foi possível graças a um micro hard drive desenvolvido pela empresa Toshiba. O Gorilla Glass, super resistente, dos iPhones foi desenvolvido por uma empresa de manufaturas de vidro em NY chamada Corning. Qualquer computador pessoal, independentemente de sua marca, carrega em geral um chip da Intel ou AMD, um hard drive Quantum, Seagate ou Fujitsu e uma memória feita provavelmente pela Kingston ou Corsair.

O desenvolvimento econômico surge nessa perspectiva de Cesar Hidalgo (2015) como a capacidade de criação de uma rede produtiva sofisticada. Assim, países ricos são aqueles com alta capacidade computacional para processar informação e gerar produtos em uma intrincada rede produtiva. A riqueza e a pobreza das nações depende, portanto, do domínio de

conhecimento e tecnologia, como já diziam os economistas clássicos do desenvolvimento, mas agora com uma roupagem conceitual atualizada e com ampla sustentação empírica a partir da utilização de enormes bancos de dados. Hidalgo e Hausmann (2012) constroem um modelo simplificado bastante interessante. A partir da relação entre conhecimento produtivo tácito e redes produtivas complexas e locais, é possível descrever a configuração e a dinâmica das relações de comércio mundial como uma rede bipartite complexa formada a partir de três simples hipóteses: i) produtos do comércio mundial necessitam de capacidades locais não transacionáveis para serem produzidos; ii) cada país pode ser caracterizado por um conjunto dessas capacidades locais; iii) países só podem produzir produtos para os quais tenham a totalidade das capacidades locais produtivas necessárias.

O núcleo da produtividade de um país se nutre das atividades “complexas” produzidas em redes integradas e com elevada simbiose produtiva e tecnológica (como é o caso de serviços sofisticados). O restante é formado por commodities e serviços não sofisticados com baixos graus de diferenciação, de conectividade e, portanto, de complexidade. Alguns exemplos retirados do Atlas da Complexidade ilustram bem o ponto: maquinário de escavação e carros são altamente complexos em termos de conhecimento produtivo, minério de ferro e soja são não complexos. Novamente os produtos manufaturados aparecem como destaque em termos de complexidade em relação a outros tipos de bens. Commodities em geral não apresentam esse tipo de característica. Produtos de baixa sofisticação e complexidade não demandam redes produtivas complexas pois carregam um baixo conteúdo de conhecimento produtivo.

O setor industrial se destaca por sua complexidade, pois de todos os subsetores produtivos é o que mais exerce efeitos de encadeamento para frente e para trás sobre os outros subsetores e em seu próprio subsector. Isto ocorre porque a indústria de transformação demanda insumos e oferta produtos de e para todos os demais setores da economia, como também porque os elos entre os setores produtivos intra-indústria são mais densos. Movimentos de expansão ou contração no setor manufatureiro afetam mais o conjunto da economia do que impulsos observados fora desse setor. Essa primazia da indústria pode ser



## 2- Desenvolvimento depende de maior complexidade econômica e não somente de maior escolaridade

facilmente observada nas economias mundo afora a partir da análise das matrizes insumo-produto de cada país. Maquinário, produtos químicos, aviões, navios e eletrônicos se destacam como bens mais complexos e conectados entre si. Por outro lado, pedras preciosas, petróleo, minerais, peixes e crustáceos, frutas, flores e agricultura tropical apresentam baixíssima complexidade e conectividade. Cereais, têxteis, equipamentos para construção e alimentos processados situam-se numa posição intermediária entre os bens mais complexos e menos complexos. Commodities e extrativismos em geral não estão inseridos em redes e tendem a ser produzidos em países pobres da África e América Latina. Produtos industriais sofisticados e integrados em rede são feitos no leste asiático, Europa e EUA. Tecidos produtivos complexos tendem a ser construídos em torno de bens industriais ou processamento de commodities.

A história das nações mostra que quem dominou o núcleo dessas atividades produtivas complexas ficou rico (casos dos EUA, Japão e Inglaterra). Muitos tentaram, alguns conseguiram. O leste da Ásia conseguiu. O leste da Europa também está conseguindo. África e América Latina tentaram, mas não conseguiram. Este resultado está ligado intimamente à forma como tais economias montam suas estruturas estatais para oferecer suporte à configuração dessas redes produtivas calcadas no contínuo processo de inovação. O sucesso dos ricos não veio espontaneamente pelas forças de mercado apenas. Ele foi construído a partir de uma articulada integração entre Estado, sociedade civil e mercados locais. Quando o assunto é desenvolvimento econômico, não há bala de prata.

### **Transferência tecnológica, conhecimento e capacidades organizacionais**

Um dos obstáculos envolvidos no aprendizado tecnológico das nações diz respeito aos custos associados à assimilação das tecnologias transferidas de parceiros comerciais posicionados na fronteira tecnológica em seus respectivos setores. Amsden (2001, p. 29) redefiniu, à luz da experiência de “O resto”, que o desenvolvimento econômico pode ser redefinido como “um processo em que se passa de um conjunto de ativos baseados

em produtos primários, explorados por mão-de-obra não especializada, para um conjunto de ativos baseados no conhecimento, explorados por mão-de-obra especializada. A transformação exige que se atraia capital tanto humano como físico da busca de renda, do comércio e da “agricultura” (definida em termos amplos) para as manufaturas, o coração do crescimento econômico moderno”. Os recursos tecnológicos que criam novos produtos e novas técnicas de produção constituem *ativos "invisíveis"* de uma empresa, como salientou Itami (1987). Esses ativos permitem que uma empresa venda abaixo dos custos dos concorrentes e acima de seus padrões de qualidade. Ademais, tais ativos são apropriáveis, intangíveis e, portanto, difíceis de copiar, gerando lucros anormais apoiados em rendas de monopólio conferidas aos seus proprietários. A existência de fortes barreiras à difusão de tecnologias por meio da imposição de patentes torna, portanto, falaciosa a ideia de que o conhecimento seja um bem público, como costuma-se afirmar no modelo clássico de Hecksher-Ohlin para o comércio internacional, sendo mais preciso definir o conhecimento como um bem posicional.

Como nos lembram Reinert e Reinert (2001, p. 23), as duas mais importantes instituições mercantilistas (ambas inventadas no final dos anos 1400) - as patentes (para proteger novos conhecimentos) e proteção (para construção da indústria, e não para fins de receita) - vão contra os princípios básicos da economia neoclássica. Estas instituições gêmeas são derivadas do mesmo entendimento básico da dinâmica de uma economia baseada no conhecimento e hoje são consideradas heroínas (patentes) e vilãs (proteção). Conhecimento é poder e este gera incentivos automáticos à acumulação e proteção dos mesmos.

Adicionalmente, Amsden (2001, p. 5) nos relembra que, mesmo na ausência de patentes, a natureza da própria tecnologia dificulta a aquisição de conhecimento. As propriedades de uma dada tecnologia não podem ser totalmente documentadas, de forma que a otimização do processo e a especificação do produto permanecem uma “arte”, dependendo de habilidades gerenciais que são mais tácitas do que explícitas. Khan (2019) mostrou recentemente o quão intrincado e arduo é o processo de assimilação de conhecimento tecnológico, o qual pode ser assimilado pelo indivíduo ou por coletividades. No primeiro caso, o conhecimento formal

## 2- Desenvolvimento depende de maior complexidade econômica e não somente de maior escolaridade

codificado (alfabetização, conhecimento matemático e científico) pode ser necessário para adquirir habilidades específicas tácitas, associadas à prática profissional. Nesta última categoria encontra-se o conhecimento do tipo não-codificado, que se manifesta no "know-how" embutido em rotinas inconscientes e muitas vezes complexas que são compreendidas e internalizadas através da aprendizagem na prática. No plano do conhecimento compartilhado, Khan sugere um tipo específico de "hiato de conhecimento" que inibe a transformação estrutural conducente à maior competitividade: as capacidades organizacionais. Estas exigem conhecimento de como organizar efetivamente atividades coletivas em determinadas tecnologias e contextos sociais e políticos de maneira a conquistar competitividade.

É portanto ilusório acreditar que a mera escolarização da população será capaz de elevar a produtividade aos níveis requeridos pela competitividade nos mercados internacionais. A transformação estrutural em tempos de acelerada evolução tecnológica requer uma estratégia de aprendizagem tecnológica eficaz. Para tanto, é preciso identificar os hiatos de conhecimento relevantes e as políticas que podem ser implementadas de maneira correta para lidar com essas deficiências. Nas palavras do próprio autor: "Não se trata apenas de produzir trabalhadores com níveis de ensino secundário ou superior em volume certo para atender às demandas projetadas. Esses trabalhadores também precisam ter o conhecimento adequado para poder operar competitivamente as tecnologias existentes e emergentes. Mais importante ainda, empresas bem organizadas precisam surgir para empregar essas pessoas com níveis de produtividade altos o suficiente para alcançar competitividade. A eficiência organizacional também se baseia no conhecimento, mas é de um tipo diferente. Não é o conhecimento que um indivíduo possui, mas o conhecimento que um grande número de indivíduos possui sobre como cooperar e coordenar efetivamente entre si dentro de uma organização. Sem este último, os investimentos em conhecimentos e habilidades codificados podem obter baixos retornos. A ausência de qualquer elemento pode eliminar potenciais retornos aos investimentos em outros tipos de conhecimento. Em particular, na ausência de empresas capazes de empregar trabalhadores de forma produtiva, os investimentos em educação e habilidades só podem

resultar no surgimento de um grande número de pessoas desempregadas com grau de instrução e de habilidades (Khan, 2019, p. 42– tradução nossa)”

Portanto, organizações eficientes permitem aos indivíduos aproveitarem seu estoque de conhecimento formal e tácito de sorte a realizar plenamente seu potencial produtivo, bem como estes dois tipos de saber podem auxiliar na estruturação de organizações eficientes, capazes de aproveitar as externalidades e complementaridades estratégicas que caracterizam essas atividades. Trata-se de um tipo específico de “conhecimento coletivo”, distinto do conhecimento codificado e do *know-how* incorporado nos indivíduos. “Sem capacidades organizacionais apropriadas, os investimentos em outros tipos de conhecimento não conseguem obter retornos adequados” (Khan 2019, p. 42). Embora muitas empresas de países em desenvolvimento possam adquirir máquinas para muitas atividades básicas de produção e contem com razoável disponibilidade de trabalhadores qualificados, falta-lhes a capacidade de processar e operar articuladamente todos estes fatores para uma produção competitiva. Além de as tecnologias diferirem, sensíveis diferenças em termos de hierarquias sociais, padrões de trabalho coletivo, estruturas externas de governança e de controle tendem a variar sobremaneira.

Com efeito, uma vez compreendida esta dimensão da assimilação tecnológica, torna-se ingênua a crença na efetividade da simples transposição emulativa de estruturas organizacionais formais de outros contextos sociotécnicos. A aprendizagem coletiva envolve todos os níveis operacionais das firmas e é necessária para adaptar as funções de rotinas específicas para se adequar aos contextos locais. Como se não fosse difícil o suficiente, Khan (2019, p. 44) adverte que este processo de aprendizagem se torna mais complexo com produtos de maior sofisticação tecnológica, porque processos técnicos, de controle de qualidade e organizacionais mais complicados provavelmente estão envolvidos para obter resultados eficientes. O resultado é, por conseguinte, uma aprendizagem organizacional coletiva mais complexa, elaborada e gradual. Dani Rodrik e Ricardo Hausmann (2013) definiram o desenvolvimento econômico como um “processo de autodescoberta” de suas capacidades e habilidades. Segundo os autores, é difícil e custoso para uma empresa,

## 2- Desenvolvimento depende de maior complexidade econômica e não somente de maior escolaridade

pessoa ou um país descobrir suas vantagens comparativas, isto é, descobrir os seus talentos ou os seus diferenciais com relação aos outros. Assim, ser empreendedor em um país em desenvolvimento requer descobrir a estrutura de custos subjacente à inovação, isto é, o que pode e não pode ser produzido de forma lucrativa. A descoberta destes custos logo se torna de conhecimento público - todos podem observar se seus projetos são bem-sucedidos ou não. O valor social que tais inovações geram excede seus custos privados de desenvolvimento. Se tiverem sucesso, muitos dos ganhos são socializados por meio da entrada e da imitação, ao passo que, se falharem, arcarão com os custos totais. Assim, a relação risco-retorno se torna inviável para unidades econômicas com limitada capacidade de levantar recursos por longos períodos de tempo sem gerar qualquer retorno.

A conclusão dos autores contrasta radicalmente com a narrativa convencional, de corte liberal, que atribui ao setor privado capacidades heroicas de enfrentar o risco embutido no processo inovativo. O Estado é e sempre foi peça chave no desenvolvimento tecnológico dos países centrais. Exatamente por conta de sua ampla capacidade de mobilizar recursos via orçamento público, bancos de desenvolvimento e variadas formas de poupança forçada, o Estado consegue enfrentar os assombrosos riscos de insucesso envolvidos na pesquisa básica em inovação tecnológica no estado da arte em cada campo do saber. Uma vez superada a fase em que os investimentos geram apenas despesas e nenhum retorno financeiro, as inovações são então aproveitadas pelo setor privado que as transforma, por meio de desenvolvimentos acessórios e agregados, em bens ou serviços comercializáveis na economia. (ver Mazzucato 2014 para mais detalhes).

Por estes motivos, o sucesso da política industrial em promover o binômio inovação-competitividade dependerá de uma adequada articulação entre Estado, mercado e sociedade civil. A combinação entre sinais de mercado e a mão visível do Estado pode direcionar trabalho e capital a atividades que o mercado não necessariamente empreenderia (Cherif, Hasanov e Kammer 2016). Na ausência desta ação coordenada, os recursos e as habilidades humanas (inatas ou adquiridas) podem ser mal utilizadas ou mesmo não encontrar emprego adequado, reduzindo portanto o que a

teoria econômica convencionou chamar, com Mincer (1958), de retornos ao investimento em capital humano.

## Conclusões

Um país dificilmente progredirá se se especializar na produção de produtos simples e não caminhar na direção de complexidade e diversificação. Por isso a ideia de vantagens comparativas deve também ser pensada em termos dinâmicos. O processo de desenvolvimento se dá num ambiente de intensa competição e nações ricas lutam para preservar suas vantagens competitivas em relação aos países em desenvolvimento, tornando o processo muito mais desigual e assimétrico. Na conhecida expressão do economista alemão F. List, após atingirem um elevado estágio de desenvolvimento os países ricos “chutam a escada”, tentando impedir que países pobres percorram o mesmo percurso.

Daí decorre o velho debate acerca da capacidade de o mercado por si só promover o “upgrading produtivo” das nações emergentes. Para a perspectiva aqui apresentada, o papel do Estado é fundamental para escapar desta armadilha do subdesenvolvimento. A importância das chamadas políticas de *ITT* (*Industrial, Trade and Technology policies*) e de política macroeconômica adequada (Bresser-Pereira 2018, 2019) aparecem na discussão sobre complexidade como uma das principais explicações do sucesso dos países hoje considerados ricos. Ademais, a abordagem da complexidade e da aprendizagem das sociedades e das organizações revela que não há caminho possível para o desenvolvimento econômico fora da rota da sofisticação do tecido produtivo. Todos os países ricos amadureceram suas economias na direção de maior complexidade produtiva e maior capacidade de aprendizagem, enquanto os países pobres falharam em tal propósito. Como chegar lá continuará sendo objeto de acaloradas disputas teóricas e políticas. O que realmente importa é não desviar do propósito e do destino de todo este debate, os quais foram tão bem colocados por Celso Furtado (1998, p. 47) e que fazemos questão de relembrar no centenário do seu nascimento em 2020: “Quando a capacidade criativa do homem se volta para a descoberta de suas potencialidades, e ele se empenha em enriquecer o universo que o gerou, produz-se o que chamamos de *desenvolvimento*”.

2- Desenvolvimento depende de maior complexidade econômica e não somente de maior escolaridade

## Referências

ARTHUR, W., B. **Complexity and the Economy**, New York: Oxford University Press, 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Doença holandesa e sua neutralização: uma abordagem ricardiana, **Revista Brasileira de Economia Política**, 28 (1), p. 47-71, dez, 2007.

\_\_\_\_\_; The Dutch disease and its neutralization, a Ricardian approach. **Revista de Economia Política**, São Paulo, 28 (1), jan./mar, 2007.

\_\_\_\_\_; **Em busca do desenvolvimento perdido: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2008.

\_\_\_\_\_. From classical developmentalism and post-Keynesian macroeconomics to new developmentalism. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 39, n. 2 (155), p.187-210. Doi: 10.1590/0101-3157201, 2019

\_\_\_\_\_; NAKANO. Crescimento com poupança externa? **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 2, abr./jun, 2003.

CHANG, Ha-Joon **The East Asian development experience** in Rethinking Development Economics, Ha-Joon Chang (ed.), Anthem Press, 2003.

\_\_\_\_\_. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. Tradução: Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHERIF, Reda, HASANOV, Fuad, & KAMMER, Alfred. “Lessons for Today and the Way Forward.” In Cherif, Reda, Fuad Hasanov, and Min Zhu (editors), **Breaking the Oil Spell: The Gulf Falcons’ Path to Diversification**. Washington, DC: International Monetary Fund Press, 2016.

CHERIF, Reda; HASANOV, Fuad. *The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy*, **IMF Working Papers** no. 019/74, March 26, 79 pp., 2019.

CIMOLI, M. Exchange rate and productive structure in a technological gap model. **Economic Notes by Monte dei Paaschi di Siena**, 21 (3), 1992.

CLEARY, Ekaterina Galkina, Jennifer M. Beierlein, Navleen Surjit Khanuja, Laura M. McNamee, Fred D. Ledley. Contribution of NIH funding to new

drug approvals, **Proceedings of the National Academy of Sciences**, March, 115 (10) 2329-2334; DOI: 10.1073/pnas.1715368115, 2018.

FELIPE, J., et al. Product complexity and economic development, in **Structural Change and Economic Dynamics**, Junho, 2011.

FURTADO, Celso **O Capitalismo Global**, 7ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil**, 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GRAEBER, David. **Bullshit Jobs**. New York : Simon & Schuster, 2018.

HARTMANN, Dominik; JARA-FIGUEROA, Cristian; KALTENBERG, Mary; GALA, Paulo (2019), O espaço setorial-ocupacional revela a estratificação socioeconômica no Brasil. FGV EESP - Textos para Discussão / **Working Paper Series**, n. 506, Junho, 29 pp, 2019.

HAUSMANN, R. e HIDALGO, C., et al. **The Atlas of Economic Complexity, mapping paths to prosperity**, Boston: Harvard Univ Press, 2011.

HIDALGO, C., D. HARTMANN, M.R. GUEVARA, C. JARA-FIGUEROA, M. ARISTARÁN. **Linking Economic Complexity, Institutions and Income Inequality**. Disponível em: <arXiv:1505.07907>, 2015. Acesso em: 14 mar. 2021

HIDALGO, C. A., B. KLINGER, A.-L. BARABÁSI, AND R. HAUSMANN. The Product Space Conditions the Development of Nations, **Science** 27 July: 317 (5837), 482-487. DOI:10.1126/science.1144581, 2007.

ITAMI, H. **Mobilizing Invisible Assets**. Cambridge: Mass.: Harvard University Press, 1987.

JOHNSON, N., F. **Simply Complexity, a clear guide to complexity theory**. Oxford: Oneworld publications, 2007.

KALDOR, N. Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom. In: **Further essays on economic theory**. New York: Holmes & Meier Publisher, 1966.

\_\_\_\_\_. **Further essays on economic theory**. New York: Holmes & Meier Publisher, 1978.



2- Desenvolvimento depende de maior complexidade econômica e não somente de maior escolaridade

KHAN, Mustaq H. Knowledge, skills and organizational capabilities for structural transformation. **Structural Change and Economic Dynamics** 48, p. 42–52, 2019.

KRUGMAN, P.; FUJITA, e VENABLES. **The Spatial Economy, cities regions and international trade**, Cambridge: MIT Press, 1999.

MARCONI, N. et al **Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil**, São Paulo: Elsevier, ed FGV, 2015.

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MILBERG, W.; WINKLER, D. **Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist Development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

MINCER, J. Investment in Human Capital and Personal Income Distribution. **Journal of Political Economy**, 66(4), 281-302, 1958.

NORTH, D. **Structure and Change in Economic History**, New York: Norton, 1981

\_\_\_\_\_. **Institutions, Institutional Change and Economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D.; THOMAS, R. P. **The Rise of the Western World: A New Economic History**. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

PALMA, G. Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina. in **O poder americano**, José Luis Fiori (org.), Petrópolis: Vozes, 2005.

\_\_\_\_\_. Four sources of de-industrialization and a new concept of the Dutch Disease. in Ocampo, J.,A. (ed.) **New Challenges for Latin American Development**, ECLAC-World Bank, 2003b.

PASINETTI, L. **Structural change and economic growth – a theoretical essay on the dynamics of the wealth of nations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

PRZEWORSKI, Adam. A última instância: as instituições são a causa primordial do desenvolvimento econômico?. **Novos estudos CEBRAP**, (72), 59-77. <https://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002005000200004>

PUGNO, M. A Kaldorian model of economic growth with labour shortage and major technical changes. **Structural change and economic dynamics**, 7, 1996.

RAINER K.; REINERT, E. "Modernizing Russia: Round III. Russia and the other BRIC countries: forging ahead, catching up or falling behind?," **The Other Canon Foundation and Tallinn University of Technology Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics** 32, TUT Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, 2010.

RAINER K.; JAN A. KREGEL; ERIK S. REINERT. "The Relevance of Ragnar Nurkse and Classical Development Economics," **The Other Canon Foundation and Tallinn University of Technology Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics** 21, TUT Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, 2009.

REINERT, E. **How rich countries got rich and why poor countries stay poor**, London: Public Affairs, 2008.

\_\_\_\_\_. Developmentalism **The Other Canon Foundation and Tallinn University of Technology Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics** 34, TUT Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, 2010.

REINERT, S. **Translating Empire, emulation and the origins of political economy**, Cambridge: Harvard University Press, 2011.

REINERT, E. S.; REINERT, S. A 'Mercantilism and Economic Development: Schumpeterian Dynamics, Institution Building and International Benchmarking', originalmente publicado em Jomo K. Sundaram and Erik S. Reinert (eds.), **The Origins of Development Economics: How Schools of Economic Thought Have Addressed Development**, London: Zed Books, 2005.

ROCHA, I. L. "Essays on Economic Growth and Industrial Development: A comparative analysis between Brazil and South Korea", Tese de Doutorado, University of Cambridge, 2015.

RODRIK, D. **Growth Strategies**, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge: Draft, ago. 2004.

\_\_\_\_\_. and HAUSMANN, R. **Economic Development as Self Discovery**, 2013.

2- Desenvolvimento depende de maior complexidade econômica e não somente de maior escolaridade

SCHTEINGART, D. **Estructura productivo-tecnológica, inserción internacional y desarrollo**, Dissertação de Mestrado em Sociologia Econômica, IDAES-UNSAM”, 2014.

TAYLOR, L. **Reconstructing Macroeconomics, Structuralist Proposals and Critiques of the Mainstream**, Cambridge: Harvard University, 2004.

WADE, R. **Governing the market, economic theory and the role of government in East Asian industrialization**, Princeton: Princeton University Press, 1990.

## O Salto do Sapo

# 3- O desemprego disfarçado revelado

---

Julia Braga<sup>6</sup>

## Introdução

Joan Robinson (1936) caracterizava o fenômeno do desemprego disfarçado (*disguised unemployment*) como aquele que surge após situações de crise ou estagnação econômica, que impulsiona pessoas que perderam seu emprego e não tinham acesso a seguro-desemprego ou condição financeira de se manter sem trabalhar por um tempo procurando um novo emprego, a procurarem alguma ocupação que gerasse alguma renda. Estas ocupações, são inferiores em termos de requisitos de qualificação, muitas vezes no setor de subsistência (como agricultura familiar) ou no setor informal urbano. Robinson argumentava que uma queda da demanda efetiva e de empregos na indústria não geraria necessariamente uma completa desocupação por parte dos indivíduos, uma vez que muitos destes seriam forçados a procurar alguma forma de sustento. Para ilustrar seu argumento a autora utilizou exemplos que observava na vida cotidiana inglesa: venda de caixas de fósforos em *Strand* (uma rua central em Londres), corte de madeira no mato ou o plantio de batatas. Além disso, a autora argumentava que tais posições teriam produtividade menor que os postos de empregos perdidos por aqueles trabalhadores, que eram oriundos da indústria à época.

Robinson conclui que a estatística tradicional agregada da taxa de desemprego não capta apropriadamente a situação do mercado de trabalho.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Professora Associada da Faculdade de Economia da UFF. A autora agradece (sem responsabilizar) a Monica de Bolle e Marco Rocha pelos comentários, ao Prof. Franklin Serrano pelas sugestões no texto, e a estudante de economia Brenda Ayres pela assistência na pesquisa.

<sup>7</sup> O desemprego disfarçado de Robinson (1936) foi adotado por Arthur Lewis (1954) no trabalho de sobre as economias em desenvolvimento. Ver Eatwell (2011).

A decline in one sort of employment leads to an increase of another sort, and at first sight it may appear that, in such a case, a decline in effective demand does not cause unemployment at all. (...) Thus a decline in demand for the product of the general run of industries leads to a diversion of labor from occupations in which productivity is higher to others where it is lower. The cause of this diversion, a decline in effective demand, is exactly the same as the cause of unemployment in the ordinary sense, and it is natural to describe the adoption of inferior occupations by dismissed workers as disguised unemployment. (Robinson, 1936, p. 3)

Além do desemprego disfarçado acabar limitando o aumento da taxa de desemprego frente a uma queda da demanda efetiva e nos níveis de emprego industrial, outro fator importante, que também atua no sentido de limitar um aumento ainda mais intenso da taxa de desemprego, são as mudanças que ocorrem no comportamento da população em idade para trabalhar, isto é, na própria oferta de mão de obra. Arrow (Arrow, 1983, p.200) argumentou que, empiricamente, o fato de que as taxas de desemprego aberto não tendem a aumentar indefinidamente seria evidência de que no longo prazo se observaria na realidade um ajustamento entre oferta e demanda pelo fator trabalho. Segundo Arrow isso confirmaria a visão neoclássica tradicional de que o aumento da oferta de trabalho acabaria gerando, via flexibilidade de salários reais e o consequente efeito substituição de fatores, um aumento na demanda por trabalho. Garegnani (1990) critica Arrow afirmando que o que ocorre na realidade é o mecanismo oposto: a própria oferta de trabalho acaba tendo que seguir a evolução das oportunidades de emprego:

tal coincidência aproximada a longo prazo entre emprego do fator trabalho e trabalhador buscando emprego”... “é esperada, na extensão em que os trabalhadores não podem viver de ar. Esta coincidência aproximada pode na verdade resultar do trabalhador procurando ocupações, ajustando-se a oportunidades de emprego ao invés do contrário (Garegnani, 1990, p. 116-117).

Dessa forma, num período de queda da demanda efetiva, além do desemprego disfarçado, a própria força de trabalho se adapta às oportunidades de emprego através de processos como imigração, mudanças nas taxas de participação de determinados segmentos da

sociedade, como jovens e mulheres, que podem eventualmente acabar por sair da força de trabalho, seja pelo efeito desalento, seja pela impossibilidade de direcionar suas atividades para fora do lar.

## **O ponto de partida**

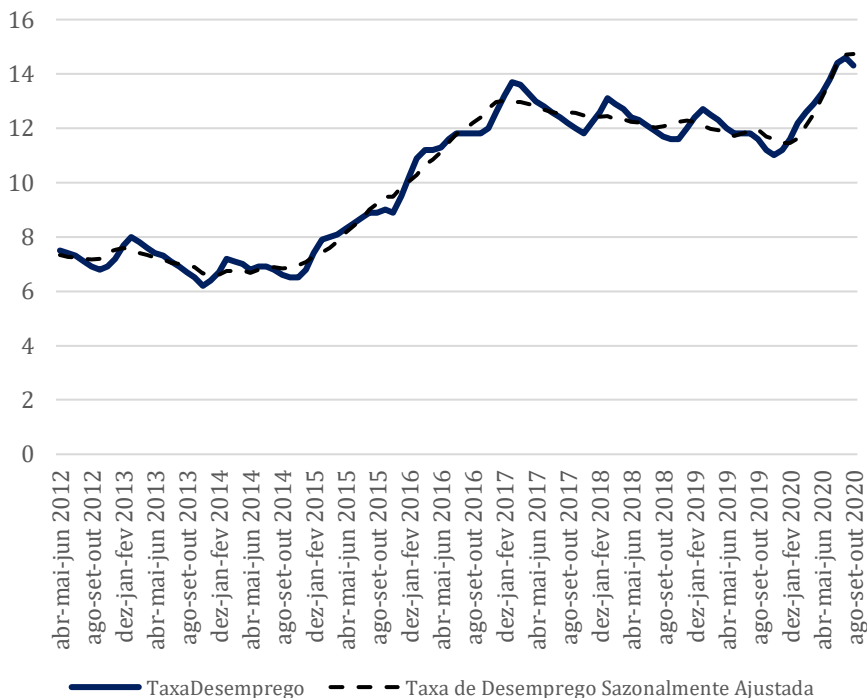
Adaptando o conceito de desemprego disfarçado para os tempos atuais e a realidade brasileira, poderíamos usar como exemplos a economia de subsistência no campo e serviços pessoais urbanos tradicionais (faxineiras, por exemplo). Adicionalmente são exemplos de desemprego disfarçado casos cotidianos da vida urbana moderna, como uma trabalhadora que perdeu seu posto de trabalho no mercado formal e começou a utilizar um aplicativo de carona para auferir alguma renda ou ainda um trabalhador que resolveu montar, por conta própria (sem CNPJ), um ponto digital de vendas de produtos de beleza a partir das redes sociais.

O mercado de trabalho brasileiro começou a apresentar sinais de enfraquecimento a partir de 2015, com a natural defasagem que lhe é peculiar, seguindo o ritmo de crescimento do PIB brasileiro. A taxa de desemprego, que flutuava em um patamar de 7% até 2014, começou a subir em 2015, alcançando 12,7% em 2017, permanecendo nesse patamar elevado, com leve queda em 2018 e 2019. A deflagração da pandemia da Covid19 provocou um novo processo de mudança de patamar da taxa, desta vez mais veloz, para próximo a 14%. O último dado de 2020 até o fechamento deste artigo indica taxa de desemprego aproximadamente de 14,4% (dados da PNAD-Covid)<sup>8</sup>. A figura abaixo mostra os dados da PNAD-Contínua, original e ajustado sazonalmente.

---

<sup>8</sup> Referente à semana de 20 a 26 de setembro. <https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/trabalho.php>

Figura 1: Taxa de desemprego (%)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD Contínua/IBGE. Dessazonalizado pelo método X13.

Dados mensalizados da PNAD Covid19<sup>9</sup> indicam que a população ocupada crescia cerca de 2% (na comparação mês contra mesmo mês do ano anterior) em 2013 quando começou a sofrer queda no ritmo de variação, até alcançar taxas negativas em 2016 (-2%). A partir de 2017, o crescimento da população ocupada voltou ao patamar de 2%, porém com uma diferença estrutural marcante. Enquanto o emprego formal (com carteira) ficou estagnado (0%) e posições sem carteira assinada no setor

<sup>9</sup> Na pesquisa da PNAD Contínua cada dado mensal refere-se à média dos últimos três meses, assim a série mensal constitui-se a realidade em uma média móvel de três meses. Alguns pesquisadores de instituições como o Banco Central, IPEA e o IBRE tem feito um esforço de mensalizar esses dados para poder captar melhor o que está acontecendo na margem (o que é importante para políticas públicas, especialmente nesse cenário muito incerto e mutante como esse da economia na pandemia).



### 3- O desemprego disfarçado revelado

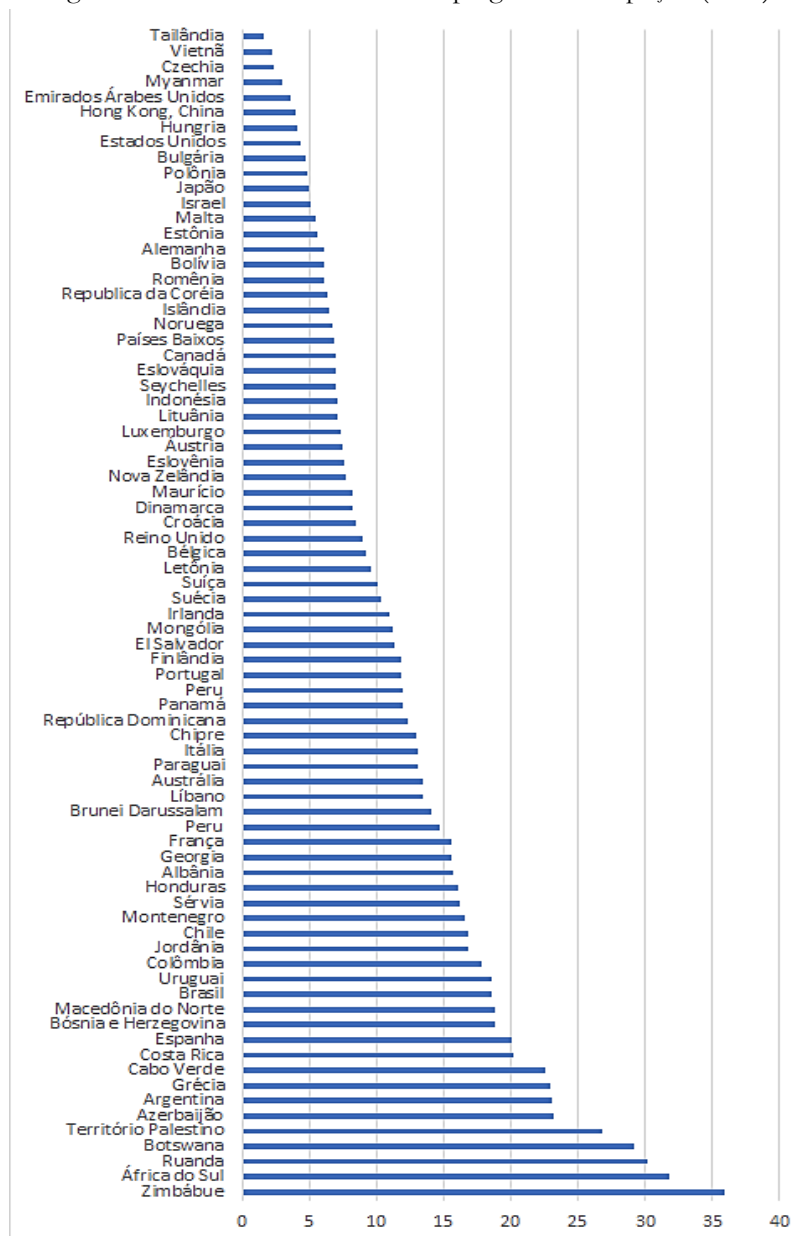
privado ou por conta própria cresceram acima da média (Duque, Martins e Peruchetti, 2020a).

A reforma trabalhista de 2017 facilitou juridicamente a precarização do mercado de trabalho e diminuiu os direitos trabalhistas ao estender a possibilidade de terceirização da força de trabalho para qualquer atividade econômica, facilitar a contratação de trabalhadores como autônomos, criar instrumentos que flexibilizam a jornada de trabalho (e inviabilizam o acesso a remunerações extras, como diárias de viagens, ajudas de custos e abonos) e criar a figura do trabalho intermitente, o que permite a prestação de serviço de forma descontínua, tendo o trabalhador que ficar à disposição do empregador para caso seja convocado, e limita seu pagamento às horas efetivamente trabalhadas. Ou seja, podemos dizer que a reforma gera um certo respaldo jurídico ao desemprego disfarçado de Joan Robinson.

Dessa forma, o quadro de lenta recuperação econômica depois da recessão de 2015 e 2016 junto com a Reforma Trabalhista implicaram em um mercado de trabalho precarizado, com maior participação do setor informal no Brasil, mesmo antes da deflagração da pandemia (FILGUEIRAS, LIMA e SOUZA, 2019).

Uma medida de taxa de desemprego mais ampla capaz de captar uma parte do desemprego disfarçado é a taxa conjugada de desemprego e subocupação por insuficiência de horas trabalhadas. Nesse grupo estão as ocupações informais e atividades em tempo parcial, por tempo determinado ou sob contrato intermitente. Esta taxa era de cerca de 18% em 2019 e configurava uma das mais altas em comparação com outros países (Figura 2). Quando se computa, adicionalmente, os trabalhadores que estão fora da força de trabalho, mas que possuem potencial para serem integrados nessa força (a taxa composta de subutilização da força de trabalho) o número sobe para 24%, em 2019.

Figura 2: Taxa combinada de desemprego e subocupação (2019)

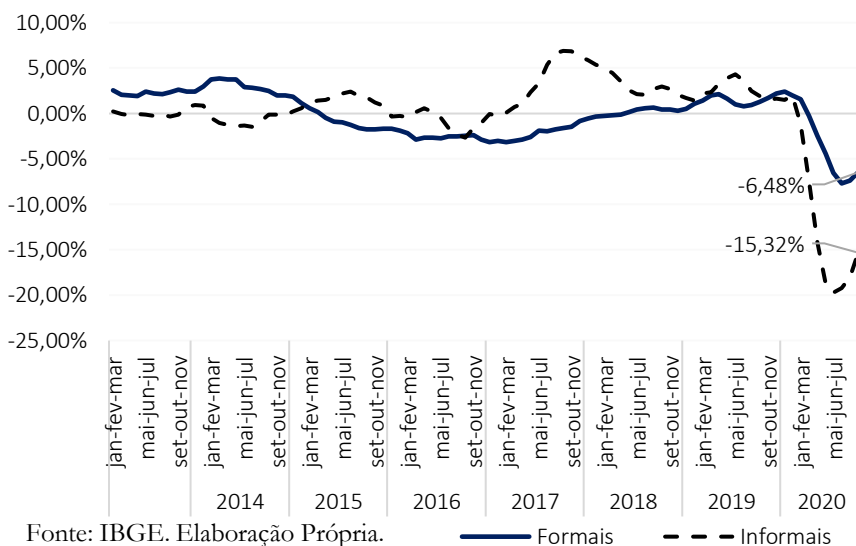


Fonte: Elaboração própria com de dados da International Labour Organization (ILOSTAT). Para Coreia do Sul ou a China, não existe dado dessa taxa combinada.

### 3- O desemprego disfarçado revelado

A figura 3 ilustra uma dinâmica de aceleração da ocupação no setor informal após a recessão de 2015, crescendo acima do que seria justificado pelo baixo desempenho da atividade econômica. A recuperação da atividade econômica ocorreu em ritmo muito lento, caracterizando a mais lenta recuperação da econômica brasileira das últimas crises.

Figura 3: Taxa de crescimento da população ocupada em ocupações formais e informais (%) – variação mesmo trimestre do ano anterior



Por outro lado, os postos de trabalho com carteira assinada do setor privado acompanham a trajetória da atividade econômica. Como é esperado no mercado de trabalho formal, existe certa defasagem entre as decisões no mercado de trabalho em relação à atividade econômica, uma vez que empregadores esperam as perspectivas de vendas se consolidarem tanto para contratar como para os desligamentos de seus empregados.

A dinâmica da ocupação do setor informal parece ilustrar com bastante precisão aquilo que Joan Robinson havia caracterizado há quase um século atrás. Assim, após a brutal queda da demanda efetiva ocorrida nos anos 2015 e 2016, a economia brasileira padecia de um desemprego disfarçado.

## O mercado de trabalho durante a pandemia

É nesse cenário que a crise da pandemia abate a economia brasileira e o resultado é uma queda expressiva da população ocupada. No setor informal a queda (15,3%) foi mais do que o dobro daquela que ocorreu no setor formal (6,5%), como ilustra a figura 3. Desta forma, aqueles trabalhadores informalizados<sup>10</sup>, que haviam aflorado após a recessão econômica de 2015-2016, foram os que ficaram mais expostos à crise e perderam suas posições no mercado de trabalho. É possível dizer que a pandemia revelou a precariedade do mercado de trabalho brasileiro e o desemprego que estava disfarçado.

Dados desagregados indicam que as únicas ocupações que não sofreram com a pandemia foram os chamados trabalhadores familiares auxiliares (postos que não auferem remuneração, mas ajudam alguém que trabalha em casa) e os empregados do setor público (somatório daqueles com e sem carteira assinada, militares e estatutários) que cresceu cerca de +5,0% durante a pandemia. Hecksher (2020) mostra que o número de aumento dos postos no setor público foi ainda maior (8,5%), quando os dados da PNAD contínua é mensalizado e conjugado com os dados da PNAD Covid.

Tabela 1: Variação das ocupações selecionadas

	Empregado no setor privado com carteira de trabalho	Empregado no setor privado sem carteira de trabalho	Trabalhador doméstico	Empregado no setor público (inclusive servidor)	Empregador	Conta- própria	Trabalhador familiar auxiliar
<u>Média ao Ano (2015-2016)</u>	-3,4	0,3	1,2	-1,5	2,6	1,0	-9,9
<u>Média ao Ano (2017-2019)</u>	-0,2	4,3	1,5	1,3	2,5	3,7	-0,8
<u>2020* (pandemia)</u>	-9,4	-22,7	-32,0	8,5	-13,2	-16,0	10,0

Taxas de crescimento (%)

\* Dados do Hecksher, M (2020)

Fonte: elaboração própria com dados da PNAD Contínua/IBGE e Hecksher (2020)

É interessante notar como esse aumento do emprego no setor público durante a pandemia rompe uma tendência de queda ou baixo crescimento

<sup>10</sup> “O IBGE considera como informais cinco grupos de trabalhadores - empregados do setor privado sem carteira assinada; empregados domésticos sem carteira assinada; empregadores sem registro no CNPJ; trabalhadores por conta própria sem registro no CNPJ; e trabalhadores familiares auxiliares.” Saboia e Razafindrakoto (2020)

### 3- O desemprego disfarçado revelado

dos anos anteriores. Dados desagregados mostram que esse aumento ocorreu especificamente na categoria “militar e funcionário público estatutário”, enquanto setorialmente observa que esse aumento ocorreu na “administração pública, defesa, seguridade, educação, saúde humana e serviços sociais” (+6,5%).

Dessa forma, com exceção apenas desse segmento, todos os outros apresentaram quedas expressivas, sendo o setor de serviços, que concentra cerca de 70% dos empregos gerado no país, o mais atingido. Segundo Hecksher (2020) as quedas dos segmentos de serviços foram: comércio (-9,2%), transporte (-9,6%) e outros serviços (-25,5%). No segmento da Construção Civil a queda não foi tão intensa (-6,8%), porém é importante notar que essa queda se dá a partir de uma base de comparação já deprimida, uma vez que esse foi o segmento que mais sofreu na recessão de 2015 e 2016 e não conseguiu se recuperar após 2017, permanecendo praticamente estagnado até 2019.

Um trabalho utilizando o modelo insumo-produto calculando multiplicadores de emprego para os setores que compõe a estrutura produtiva brasileira mostra que, entre os 42 setores que compõem a estrutura produtiva brasileira, o setor de construção civil se destacou como setor prioritário na geração de empregos (diretos e indiretos) induzidos pela formação bruta de capital fixo. Isso significa que decisões de gasto com o componente de investimento da demanda agregada, inclusive o investimento público, tem a capacidade de induzir a geração de emprego no setor, Santos, Braga e Costa (2020).

Por características individuais, os grupos que mais perderam vagas no mercado de trabalho foram jovens, mulheres, pretos e menos escolarizados<sup>11</sup>. Vale notar que entre os jovens a taxa de desemprego, que tinha saltado de 15% em 2014 para 25% em 2019, subiu mais ainda na pandemia, alcançando 30% dos jovens.

A partir do terceiro trimestre do ano, houve um processo de recuperação da atividade econômica, após a forte queda do segundo trimestre. A recuperação do emprego veio junto com a própria recuperação da atividade econômica. Dados mensalizados da PNAD Contínua

---

<sup>11</sup> [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10186/1/bmt\\_69\\_mercetrabalho.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10186/1/bmt_69_mercetrabalho.pdf)

conseguem captar esse movimento na margem (Duque, Martins e Peruchetti, 2020b). Esses estudos indicam rápida recuperação do emprego no setor informal, já a partir de julho. O emprego formal também passou a crescer a partir de agosto (como indica as figuras 3 e 4). Porém, ainda assim, o efeito líquido é uma forte queda do emprego no ano de 2020: 10 milhões de brasileiros perderam suas ocupações.

Além do forte recuo no emprego, a crise causada pela Covid-19 elevou drasticamente o número de pessoas com idade para trabalhar que saíram da chamada da força de trabalho (ou seja pessoas que procuram emprego), de forma a reduzir bastante a taxa de participação (força de trabalho dividido por população em idade para trabalhar) seja por opção de não trabalhar fora por causa da pandemia, seja pela falta de possibilidade de deixar o lar (como as mães com crianças cujas escolas foram fechadas), seja por causa do efeito desalento, que ocorre quando a pessoa desiste de procurar emprego por ter perdido a esperança de encontrar. A queda ocorreu a partir de um patamar estável de 61% nos últimos anos para 56%. Caso a taxa de participação não tivesse caído, a taxa de desemprego em vez de 14% teria alcançado patamar próximo a 20%. Veremos mais à frente a relação matemática entre essas variáveis e como a taxa de participação acaba tendo grande influência no comportamento da taxa de desemprego.

A taxa combinada de desocupação e subocupação por insuficiência de horas trabalhadas (indicador mostrado na Figura 2 para o ano de 2019) alcançou 20,9%, último dado de 2020 (trimestre de agosto a outubro de 2020)<sup>12</sup>. Além de desocupados, são trabalhadores que têm jornada de trabalho inferior a 40 horas semanais, mas que gostariam de trabalhar mais horas e estão disponíveis. Quando se computa, além desses casos, os trabalhadores que estão fora da força de trabalho, mas que possuem potencial para serem integrados nessa força, a taxa sobe para 29,5% (taxa composta de subutilização da força de trabalho). Saboia e Razafindrakoto (2020). A partir de agosto, a força de trabalho também demonstra leve sinais de recuperação, de forma que a taxa de participação subiu um ponto percentual. Dados mensalizados da PNAD Continua indicam que em “em

---

<sup>12</sup> A taxa de subutilização é igual ao percentual de pessoas desocupadas, subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas e na força de trabalho potencial em relação à força de trabalho ampliada.

### 3- O desemprego disfarçado revelado

parte pelo já mencionado aumento da população ocupada, mas sobretudo pelo aumento da população desocupada, à procura de trabalho.” (Hecksher, 2020, p. 2).

A tabela 2 faz um resumo dos principais indicadores do mercado de trabalho.

Tabela 2: Indicadores do mercado de trabalho

Indicador	2012 - 2014	2015 - 2019	2020
PIB - Taxa de Crescimento	1,8%	-0,5%	-5,0%
Índice de Atividade Econômica do Banco Central (IBC-Br)	1,2%	-1,1%	-4,9%
Taxa de Desemprego	7,1%	11,4%	14,3%
Taxa de Desemprego dos Jovens	15,1%	25,3%	31,4%
Taxa de Participação na Força de Trabalho	61%	62%	56%
Rendimento Real Efetivamente Recebido - Taxa de Crescimento	2,8%	0,6%	0,6%
Rendimento Real Habitualmente Recebido - Taxa de Crescimento	2,7%	0,0%	4,7%
População Ocupada Total - Taxa de Crescimento	1,4%	0,5%	-10,8%
População Ocupada Formal - Taxa de Crescimento	2,2%	-0,6%	-7,6%
População Ocupada Informal - Taxa de Crescimento	0,3%	1,9%	-15,0%
Taxa composta de desemprego e subutilização	11,5%	16,7%	20,9%
Taxa de subutilização da força de trabalho	15,5%	22,0%	29,5%

\* crescimento acumulado no ano até o terceiro trimestre

\*\* trimestre finalizado em outubro

\*\*\* variação até outubro de 2020

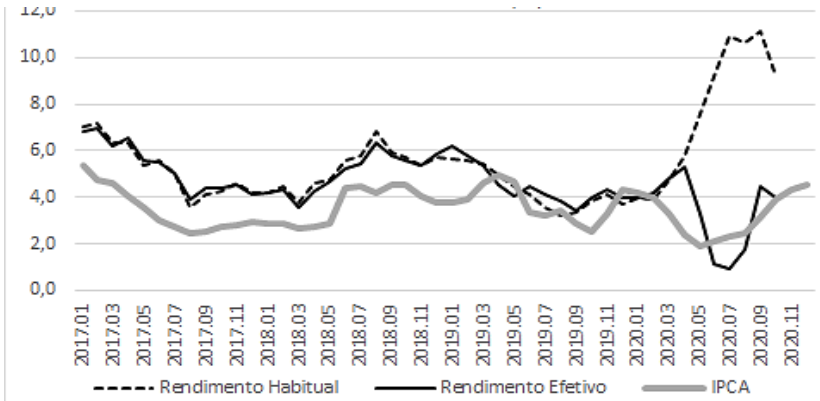
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD Contínua/IBGE.

O período da pandemia também foi marcado por perdas salariais. O gráfico da figura 4 mostra que o salário nominal cresceu abaixo do IPCA durante os meses de junho, julho e agosto. Algumas categorias (como emprego doméstico) tiveram queda em termos reais até mesmo no acumulado do ano (na comparação com igual período do ano anterior). Ficou bem marcado um grande descolamento entre o rendimento habitual e o efetivamente recebido, mostrando o caráter excepcional da pandemia (Carvalho, 2021).

Segundo Duque (2020) a Renda do Trabalho Efetiva Domiciliar per Capita (deflacionada por Estado da Federação) caiu cerca de 10% no segundo trimestre de 2020 em relação ao mesmo período do ano anterior. A queda da renda do trabalho só não foi mais intensa porque a maior parte das ocupações destruídas são de salário menor. Dessa forma, existe um efeito composição, com ocupações com maiores remunerações passando

a ter mais peso no total. Em agosto de 2020, 27% das pessoas receberam menos do que normalmente recebiam e 69,6% não tiveram alteração<sup>13</sup>.

Figura 4: Salário nominal e inflação – taxa de crescimento (%)



Fonte: Elaboração própria com dados da PNAD Contínua e SNIPC/IBGE.

A renda dos trabalhadores do setor informal (concentrado nos setores de comércio e demais serviços, necessita de maiores aglomerações e, ao mesmo tempo, é ocupado por trabalhadores de menor qualificação e experiência) caiu mais do que a renda dos trabalhadores do setor formal. Dessa forma, o setor informal foi o que mais teve queda no emprego como também do rendimento real.

Houve uma piora na distribuição da renda do trabalho, captada no índice de Gini da renda do trabalho, com aumento significativo no segundo trimestre, na comparação em relação ao mesmo trimestre do ano anterior.<sup>14</sup> Nesse ponto, vale notar a importância do Auxílio Emergencial<sup>15</sup>, forte o suficiente para fazer diminuir o índice de Gini do rendimento total da economia brasileira.

Por outro lado, houve aumento de trabalhadores com zero hora trabalhada, mas que receberam alguma renda em relação a 2020, concentrados no setor formal (seja privado ou servidores). O governo

<sup>13</sup> <https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/trabalho.php>

<sup>14</sup> <https://blogdoibre.fgv.br/posts/distribuicao-de-renda-do-trabalho-tem-piora-recorde-no-segundo-trimestre>

<sup>15</sup> Em julho de 2020 66 milhões de brasileiros foram beneficiários do Auxílio Emergencial, recebendo valores entre R\$ 600 e R\$ 1200 mensais.



### 3- O desemprego disfarçado revelado

compensou (ainda que parcialmente) a redução da renda do trabalho (com diminuição da jornada de trabalho) através da Programa Emergencial de Manutenção do Emprego. O programa se mostrou exitoso em assegurar postos no mercado formal de trabalho (entre julho e outubro, foram processados 18,5 milhões de acordos, sendo 9,4 milhões de pessoas beneficiadas e R\$ 28,7 bilhões executados)<sup>16</sup>. Porém, o programa não compensou integralmente a renda dos trabalhadores com carteira acima de R\$ 1.045,00. O governo na prática pagou valores entre R\$ 261,25 (25% do seguro-desemprego) e R\$ 1.813 (teto do seguro-desemprego), dependendo do salário e do tipo de alteração na jornada de trabalho ou suspensão de contrato, de forma que muitos viram suas rendas caírem com a respectiva redução da jornada de trabalho.

As medidas de suporte ao emprego e à renda, seja no mercado formal e principalmente pelo auxílio emergencial, sustentaram a demanda efetiva e com isso amorteceram significativamente a já esperada queda da atividade econômica, devido aos meses de *lockdown*. Nesse sentido, as medidas podem ser avaliadas como bem sucedidas e acertadas ao contexto do mercado de trabalho brasileiro fragilizado.

### **Histerese e a cicatriz de longo prazo**

A deflagração da pandemia da Covid levou órgãos públicos e centros de pesquisa a dedicarem especial atenção aos efeitos não somente de curto, mas de médio e longo prazo que podem ocorrer no mercado de trabalho no mundo inteiro. No relatório de novembro de 2020 o World Economic Fórum discute o futuro do emprego (WEF, 2020), refletindo que a pandemia acelerou o processo de automação que já tinha sido iniciado com a quarta revolução industrial. Os períodos de *lockdowns* e a contração econômica causada durante a pandemia junto com essas alterações que as novas tecnologias propiciam, impõe um cenário de potencial destruição de funções no processo produtivo. O Fórum estima cerca de 85 milhões de empregos destruídos em 35 países até 2025, traçando um cenário desafiador para o mercado de trabalho.

---

<sup>16</sup> <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-analisa-acoes-do-programa-emergencial-de-manutencao-do-emprego-e-da-renda.htm>

Estima-se que as políticas públicas voltadas para suporte de emprego e renda tenham subsidiado o salário de cerca de 60 milhões de trabalhadores em 35 países. Alguns países, como a Alemanha, estenderam suas políticas de amparo ao emprego, que inicialmente foram pensadas para ser temporárias, para 2021. Essa também é a recomendação de algumas instituições, como o FMI, que recomenda que tais medidas de suporte do emprego e renda não sejam interrompidas abruptamente (FMI, 2020).

O Fórum estima que novas oportunidades também surgirão com a transição tecnológica (91 milhões de ocupações) e que muitos trabalhadores conseguirão fazer a transição para novas funções e propõe políticas públicas para auxiliar a força de trabalho a se modernizar, estudar, atualizar para ser capaz inclusive, eventualmente, de mudar completamente de função. A clara preocupação do Fórum é a preservação e construção de capital humano que permita essa transição. Outra preocupação importante do Fórum é o combate dos possíveis efeitos desiguais sobre a força de trabalho, o que acentua desigualdades já existentes, ou seja, menos favoráveis a determinadas camadas da população, seja de baixa renda, ou jovens e mulheres.

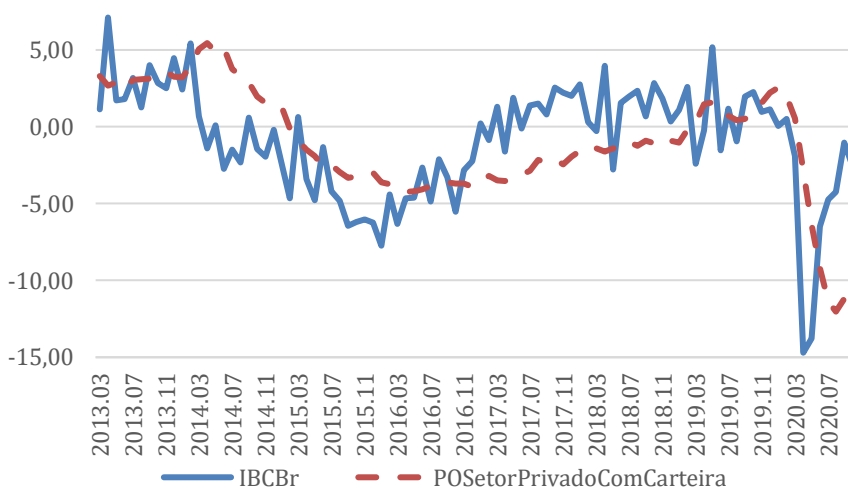
Não deixa de chamar a atenção, contudo, que o Fórum acabe deslocando a discussão apenas para as políticas de suporte ao capital humano, mesmo que considerando ainda os aspectos da desigualdade sobre a força de trabalho.

A Figura 5 mostra uma simulação de acordo com diferentes cenários para o valor da taxa de desemprego a partir de um modelo econométrico de estimação da relação entre o emprego (ocupação) no setor privado formalizado e a atividade econômica.

Por definição, o nível de emprego ( $E$ ) pode ser escrito como o produto vezes o coeficiente de trabalho por unidade de produto ( $l$ ):  $E = l Y$ . O nível de longo prazo do emprego do trabalho ocorre quando o capital está plenamente utilizado e o produto é equivalente ao potencial ( $Y^*$ )  $Y=Y^*$ . Logo,  $E^* = l Y^*$ . A relação, ilustrada na figura abaixo, é bastante robusta econometricamente quando se considera o emprego formal no setor privado.

### 3- O desemprego disfarçado revelado

Figura 5: Emprego e atividade (taxa de crescimento t/t-12, %)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD Contínua/IBGE e o Banco Central do Brasil.

Já com os dados agregados de ocupação a relação econométrica não é tão robusta. Isso ocorre uma vez que depende da política dos governos federal, estaduais e locais em relação à contratação no setor público e também por causa de certa imprevisibilidade do que acontece no setor informal, que por sua vez depende muito do que está havendo com a oferta de mão de obra.

Dessa forma, as estimativas abaixo não levam em consideração a dinâmica do setor público e do “desemprego disfarçado”. Ao invés disso, será suposto que a ocupação tanto no setor público quanto no setor informal acompanha o ritmo de crescimento da população em idade para trabalhar. As estimativas corroboram estatisticamente a relação esperada teoricamente sugerida na Tabela 3.<sup>17</sup> Para isso foram utilizados testes de

<sup>17</sup> As duas séries têm raiz unitária, coerente com a ideia de histerese forte nos níveis de emprego formal e de produto, onde choques perduram e são incorporados na tendência. Ambas também cointegram. Para o exercício de previsão condicionada foi utilizado um modelo autorregressivo com defasagens distribuídas que modela tanto o comportamento de curto como de longo prazo desta relação. Testes para os erros apontaram para as hipóteses de resíduos bem comportados.

hipótese e estimativas de séries de tempo utilizando as séries históricas da PNAD Contínua de ocupação no setor privado com carteira assinada e o índice IBC Br do Banco Central, que serve como uma *proxy* do PIB, com a vantagem de ter divulgação mensal. Levando em consideração a força de trabalho, também denominada de população economicamente ativa (PEA), o emprego (E) e a população em idade para trabalhar (PIA), temos que a taxa de desemprego pode ser escrita, a partir de sua definição, como:

$$u = \frac{(PEA - E)}{PEA} = 1 - \left( \frac{E}{PIA} \frac{1}{\sigma} \right)$$

Em que  $\sigma$  é a taxa de participação da força de trabalho sobre a população em idade para trabalhar ( $\sigma = \frac{PEA}{PIA}$ ). Chamando de PIB o produto interno bruto, da estimativa de relação entre emprego e atividade econômica (uma adaptação da Lei de Okun), obtemos a seguinte relação:

$$u = 1 - \left( \frac{f(PIB)}{PIA} \frac{1}{\sigma} \right)$$

As tabelas 3 e 4 mostram diferentes cenários para a taxa de desemprego a partir de uma suposição de que o PIB crescerá a 3% nos próximos cinco anos e a população em idade ativa crescerá ao mesmo ritmo da média da série (0,12% ao ano). A taxa de crescimento da ocupação no setor privado formal dessa categoria (ocupação no setor privado formal) resultante dessa previsão condicionada à crescimento de 3,0% em 2021 e 2,5% ao ano da atividade econômica de 2022 a 2025 foi então somada ao resto da ocupação, este último seguindo o mesmo crescimento da população em idade ativa aplicada (0,12% ao ano).

Tabela 3: Diferentes cenários para a taxa de desemprego

Atividade	Cenário 1		Cenário 2		Cenário 3		
	Taxa de crescimento %	Taxa de Participação	Taxa de Desemprego	Taxa de Participação	Taxa de Desemprego	Taxa de Participação	Taxa de Desemprego
2020	-4,3	56	14,2	56	14,2	56,0	14,2
2021	3,0	56	13,5	57	15,0	57,0	15,0
2022	2,5	56	12,4	58	15,4	57,5	14,7
2023	2,5	56	11,5	59	16,0	58,0	14,5
2024	2,5	56	10,6	60	16,6	58,5	14,4
2025	2,5	56	9,7	61	17,1	59,0	14,3

Fonte: Autora.

A tabela 4 faz um resumo dos resultados para o ano de 2025:

### 3- O desemprego disfarçado revelado

Tabela 4: Simulação da taxa de desemprego para 2025

	Taxa de Participação:		
	Constante	Pré Pandemia	Novo Normal
Hipótese PIB:			
3,0% em 2021	9,7%	17,1%	14,3%
2,5% de 2022 a 2025			

Fonte: Autora.

Repare em primeiro lugar que a única ocupação reativa ao nível de atividade econômica nesse exercício é a do setor privado formal, e o resto das ocupações cresce com o ritmo da população em idade para trabalhar. Portanto, não se trata de um exercício de previsão, mas deve ser entendido como uma análise de simulação a variações da taxa de participação. Os dados mostram que mesmo com a recuperação da atividade econômica, a taxa de desemprego continuará alta (perto de 10%) mesmo se a taxa de participação fique constante (em 56%). A taxa chega a 17,1% na suposição de que a taxa de participação retorne paulatinamente ao patamar pré-pandemia (61%). No cenário intermediário (“novo normal”), a taxa de participação reage à recuperação econômica, mas não volta ao que era antes (chegando a 59% em 2025). Nesse caso, a taxa de desemprego fica em patamar elevado próximo ao do final de 2020.

O fato de a taxa de desemprego continuar alta mesmo com uma retomada da atividade econômica vai descrever um cenário que muitas vezes na literatura é caracterizado de **histerese**. Esse efeito é caracterizado como aquele em que a tendência da taxa de desemprego, que conceitualmente é entendida como uma taxa natural de desemprego, ou a NAIRU (taxa de desemprego que não acelera a inflação), é uma função da própria taxa de desemprego efetiva passada.

Outro fenômeno catalogado na literatura sobre mercado de trabalho é o assim chamado *unemployment scarring*, que se dá quando um trabalhador, após passar alguns anos desempregado ou subempregado tende a passar a vida nessa condição, alternando entre momentos de desemprego ou subemprego, com empregos de baixa remuneração. O *unemployment scarring* é portanto a ideia que o desemprego por algum tempo causa uma **cicatriz** de longo prazo na trajetória daquele trabalhador. Já existe bastante evidência deste tipo de fenômeno para a economia americana, especialmente para os jovens (Arulampalam, Gregg e Gregory (2001)).

The best predictor of an individual's future risk of unemployment is his past history of unemployment; unemployment tends to bring future unemployment. (Arulampalam, Gregg e Gregory (2001, p. F577).

O *unemployment scarring* é portanto um efeito sobre indivíduos resultante do fenômeno macroeconômico da histerese. Existem várias interpretações ortodoxas para a existência de histerese (ver Ball e Mankiw, 2002) e a mais comum é que os trabalhadores que saem da força de trabalho acabam padecendo de um processo de perda de qualificações profissionais, não conseguindo se inserir novamente, uma vez passado o período de recessão, perdendo assim capital humano (a literatura sobre *unemployment scarring* é voltada para buscar confirmação empírica destes efeitos a nível de indivíduos).

Naturalmente, nessas interpretações, o nível de emprego a longo prazo depende do lado da oferta da economia. O crescimento do produto potencial é dado pelo progresso técnico, pelo aumento da própria oferta de trabalho, o capital humano, e pelo crescimento do estoque de capital, cujo crescimento, por sua vez, depende da poupança de pleno emprego da economia. Portanto, não seria determinado pelos mesmos fatores que determinam o produto efetivo a curto prazo, isto é, a evolução da demanda agregada.

Apesar destes efeitos de relativa persistência na taxa de desemprego, estudos empíricos mostram que, num prazo ainda mais longo, esse fenômeno de histerese da taxa de desemprego é parcial e não completo (ver Braga, 2008, para uma discussão a respeito no caso da economia americana). Dessa forma, no curto e médio prazo a taxa de desemprego pode tender a apresentar o chamado efeito histerese, de forma que a taxa de desemprego possa permanecer em patamar elevado por vários anos, mesmo num cenário que a atividade econômica se recupere. Porém, num prazo mais longo acaba existindo algum tipo de ajustamento entre demanda e oferta do fator trabalho que faz com que, por exemplo, aumentos muito grandes na taxa de desemprego aberto em períodos de baixo crescimento acabem sendo parcialmente revertidos, no longo prazo. Na interpretação deste artigo, tal ajustamento acontece devido às mudanças que ocorrem no tamanho da força de trabalho e no desemprego

### 3- O desemprego disfarçado revelado

disfarçado, como comentado no início desse material, e não por uma aceleração endógena na criação de novos empregos. A oferta de trabalho é alterada através de mudanças na taxa de participação de determinados grupos sociais (como jovens, mulheres e idosos), movimentos migratórios internacionais e internos em um país, variação do tamanho do setor informal e efeito “desalento”, quando o trabalhador desiste de procurar emprego. Por outro lado, o “desemprego disfarçado” e o progresso tecnológico incorporado nas máquinas e equipamentos alteram a produtividade do trabalhador (em termos de horas trabalhadas). No longo prazo, o ajustamento da taxa de desemprego se dá por alterações endógenas no tamanho da força de trabalho que busca emprego, como argumenta Garegnani (1990).

Nesse artigo entendemos que o efeito histerese (parcial) na taxa de desemprego não pode ser explicado pelo lado da oferta, isto é, pelo capital humano, mas sim pelo lado da demanda pelo fator trabalho. O fenômeno não se deve às características da força de trabalho, mas sim da geração de empregos, que depende essencialmente do estado da tecnologia e do ritmo do crescimento econômico.

Seguindo uma abordagem *demand-led-growth* (Serrano, 1995), capital e trabalho são essencialmente complementares, o produto potencial é determinado essencialmente pelo estoque de capital e sua eficiência, numa situação em que o crescimento da oferta de trabalho, como vimos, tende a ser endógena. Assim, uma queda persistente na taxa de crescimento da demanda e do produto, através dos seus fortes efeitos sobre o investimento das empresas, afeta decisivamente a evolução do estoque de capital. Essa queda diminui o produto potencial e o emprego da força de trabalho correspondente.

Dessa forma, uma diminuição persistente do crescimento da demanda tem efeitos permanentes sobre o produto e, portanto, tem efeitos de longo prazo sobre o crescimento do emprego. Conseqüentemente, a tendência do emprego, a longo prazo, assim como no curto, é determinada pela tendência do crescimento da demanda e da produtividade do trabalho (ver Braga, 2008). Tanto a tendência do emprego quanto suas flutuações seguem a evolução do produto no curto e no longo prazo e, portanto, a

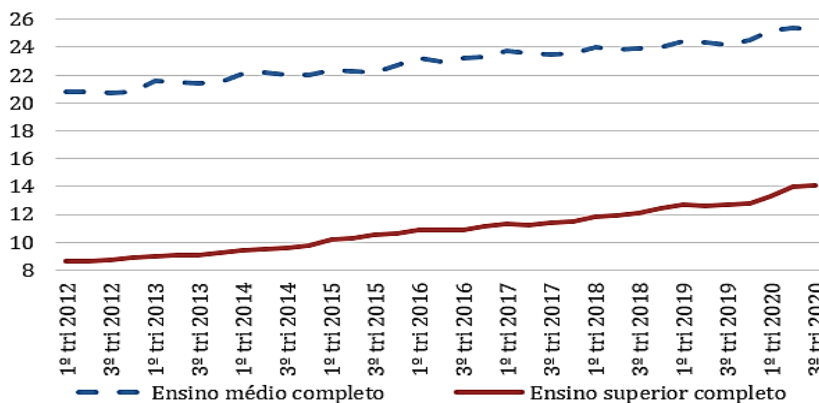
trajetória da demanda efetiva acaba influenciando a trajetória não só do produto, mas como do próprio emprego, no curto e no longo prazo.

Evidências fortes a favor desta interpretação vêm do fato de que, embora na literatura em geral a taxa de desemprego aberto só tenha histerese parcial, os níveis de produto e emprego em geral tem histerese completa, como estimamos para o produto e emprego formal no Brasil acima. A existência desta histerese completa é evidência de que as mesmas causas que determinam o produto e o emprego a curto prazo também o fazem a longo prazo: a evolução da demanda efetiva (ver Braga, 2008).

A partir dessa abordagem, podemos concluir que foi o fato de a economia apresentar um crescimento medíocre (perto de zero) na década de 2010s que o nível de ocupação caiu, fortemente agravado pela depressão econômica da pandemia.

Se é bastante intuitivo e claro nas relações estimadas entre emprego e atividade econômica que o emprego formal sofre de um longo período de lento crescimento, seguindo a trajetória da atividade econômica, o mesmo não pode ser dito a respeito do capital humano. De fato, dados da PNAD Contínua mostram que as taxas de escolaridade do brasileiro aumentaram ao longo da última década. O percentual de brasileiros com superior completo passou de 8,6% em 2012 para 14,1% em 2020, enquanto o percentual com ensino médio completo evoluiu de 20,8% para 25,3% (dado do 3o trimestre de 2020).

Figura 6: Percentual da população escolarizada



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD Contínua/IBGE.

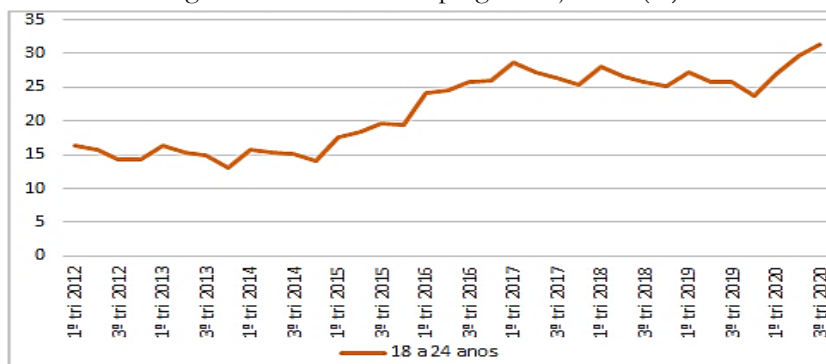


### 3- O desemprego disfarçado revelado

Segundo a iDados, a partir de 2014 o número de vagas criadas no mercado de trabalho que exigem o grau de escolaridade de nível superior passou a crescer em ritmo mais lento do que o número de pessoas com nível superior.<sup>18</sup> Ou seja, a economia brasileira não está gerando empregos de qualidade que atendam a essa força de trabalho qualificada. Em 2019 os brasileiros com ensino superior somaram 18 milhões, enquanto as ocupações que requerem ensino superior, apenas 14, milhões (iDados).

Se a taxa de desemprego agregada tende a sofrer do processo de histerese nos próximos anos, um dos grupos mais atingidos serão os jovens que estão iniciando a sua trajetória no mercado de trabalho, cuja taxa de desemprego correspondente alcançou um patamar de 30%, já vindo de patamar elevado de 25%.

Figura 7: Taxa de desemprego dos jovens (%)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD Contínua/IBGE.

Será necessário um longo e robusto período de crescimento econômico para que o nível de ocupação cresça o suficiente de forma a incorporar novamente esses trabalhadores, especialmente se o objetivo for a formalização do emprego. O grande perigo da crise que atravessa o mercado de trabalho no Brasil desde 2015 e foi agravada na pandemia é que está deixando uma “cicatriz” de longo prazo.

<sup>18</sup> <https://g1.globo.com/economia/concursos-e-emprego/noticia/2019/12/06/quase-4-milhoes-de-trabalhadores-com-ensino-superior-nao-tem-emprego-de-alta-qualificacao.ghtml>

## Conclusão

As simulações feitas neste estudo indicam que a taxa de desemprego ficará alta nos próximos cinco anos, mesmo com a hipótese de uma recuperação da atividade econômica. A taxa de desemprego aumenta em relação ao patamar de 14% atingido em 2020 no cenário de uma recuperação na taxa de participação. Ainda que a taxa de participação não volte completamente ao patamar anterior, mas sim a algum valor intermediário, numa espécie de “novo normal”, podendo atingir até 17% no caso mais pessimista (com taxa de participação voltando ao patamar pré-pandemia). Dessa forma, ou as pessoas ficam fora da força de trabalho e sem salário ou voltam, mas muitas não conseguirão emprego.

A taxa de desemprego cai lentamente num cenário de inalteração da taxa de participação. Essa taxa de participação, contudo, só poderia ficar inalterada caso essas famílias que saíram da força de trabalho durante a pandemia tivessem algum tipo de auxílio de renda por parte do setor público. Na ausência de um programa de transferência de renda maior que o Bolsa Família, o cenário mais provável é que, conforme a atividade econômica retome o crescimento, essa população volte a procurar emprego e seja computada dentro da força de trabalho.

Além desse suporte aos trabalhadores do setor informal ou fora da força de trabalho, a continuidade de medidas de suporte de renda e emprego ao setor formal também preserva o trabalhador e as empresas na transição de um estágio de uma economia que perdeu renda, ainda sem solucionar o estágio de pandemia, para uma economia mais forte e em que haja cobertura vacinal o suficiente para conter o contágio do vírus ou a evolução da doença.

Vimos ainda a forte relação entre a atividade econômica e a geração de empregos. Nesse sentido, uma vez que a própria atuação do Estado na contenção da pandemia, com o fortalecimento do SUS, é fundamental para permitir a própria recuperação da economia, como aponta Bolle (2020). Esta mesma atuação acaba sendo também uma maneira de gerar empregos no setor formal.

Num prazo mais longo, destaca-se a importância dos investimentos públicos e políticas proativas de desenvolvimento que elevem a

complexidade do tecido econômico, sofisticação da estrutura produtiva e fortaleçam a ligação entre setor público e privado, como ressaltam Carvalho (2020) e Gala e Roncaglia (2020). Vale notar que existe um forte efeito dos investimentos públicos na geração de empregos no setor de construção civil (Santos, Braga e Costa, 2020). A viabilidade financeira desses gastos e transferências públicas e a visão geral de política fiscal foram discutidos em Dweck, Rossi e Oliveira (2020). Os investimentos públicos são fundamentais em áreas em que não haja demanda efetiva que os justifique pelo setor privado e que gerem fortes potenciais ganhos de produtividade e externalidades positivas, como a infraestrutura, saúde e educação. Nesses setores ainda, uma política de geração de emprego público é também uma forma de fortalecer a formalização do mercado de trabalho.

## Referências

ARROW, K. General Economic Equilibrium: Purpose, Analytic Techniques, Collective Choices em **Collected Papers-Vol 2 General Equilibrium**, Basil Blackwell, 1972 e 1983,

ARULAMPALAM, W., GREGG, P., & Gregory, M. Introduction: Unemployment Scarring. **The Economic Journal**, 111(475), F577-F584. Retirado em 14 de janeiro de 2021 de <http://www.jstor.org/stable/798306>

BOLLE, M. **Ruptura - Serie A Pilha de Areia** - Livro 1, Ed. Intrínseca, 2020.

BRAGA, J. Ajustamento nos Mercados de Fatores, Raiz Unitária e Histerese na Economia Americana. **Texto para Discussão**, 241, Jul/2008. ISSN 1519-4612, 2008.

CARVALHO, L. **Curto-circuito - O vírus e a volta do Estado**. 1ªed. Editora: Todavia, 2020.

CARVALHO, S. Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial: os resultados dos microdados da PNAD Covid-19 de novembro. **Carta de Conjuntura, IPEA**, 2021. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/category/mercado-de-trabalho/>

DUQUE, D., MARTINS T. e PERUCHETTI, P. Mercado de trabalho no Brasil ainda continua muito fragilizado: Uma análise a partir dos dados mensalizados da Pnad Contínua, 2020a. Disponível em:

<https://blogdoibre.fgv.br/posts/mercado-de-trabalho-no-brasil-ainda-continua-muito-fragilizado-uma-analise-partir-dos-dado> Acesso em: 14 mar. 2021

DUQUE, D., MARTINS T. e PERUCHETTI, P. (2020b). Mercado de trabalho no Brasil: situação atual e desafios para o futuro Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/mercado-de-trabalho-no-brasil-situacao-atual-e-desafios-para-o-futuro>> Acesso em: 27 nov. 2020.

DWECK, E., ROSSI, P. e OLIVEIRA, A. L. **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil**. Organizadores: Esther Dweck, Pedro Rossi e Ana Luiza Matos de Oliveira. Editora: Autonomia Literária em parceria com a Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES/Brasil), 2020.

EATWELL, J. e MILGATE, M. “Effective Demand and Disguised Unemployment” em John Eatwell Murray Milgate. **The Fall and Rise of Keynesian Economics**, Eatwell, J. e Milgate, M. Print ISBN-13: 9780199777693, 2011.

FILGUEIRAS, V. LIMA, U. e SOUZA, I. Os impactos jurídicos, econômicos e sociais das reformas trabalhistas. **Cad. CRH** [online]. 2019, vol.32, n.86 [cited 2020-10-07], pp.231-252. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792019000200231&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792019000200231&lng=en&nrm=iso)>. Epub Oct 10, 2019. ISSN 1983-8239. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v32i86.30731>.

FMI **Fiscal Monitor: Policies for the Recovery**. October 2020 disponível em <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor> Acesso em: 20 dez. 2020.

World Economic Fórum (2020), **Future of Jobs**, disponível em <https://www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs-report-2020>. Acesso em 14 mar. 2021.

GALA, P. e RONCAGLIA, A. **Brasil, uma economia que não aprende: Novas perspectivas para entender nosso fracasso**. Editora do Autor, 2020.

GAREGNANI, P. Sraffa: Classical versus Marginalist Analysis, em Bharadwaj, K. & Schefold B. (eds.) (1990), **Essays on Piero Sraffa**, Unwin & Hyman, London 1990.

HECKSHER, M. **Que fração dos postos de trabalho perdidos na pandemia já foi recuperada?** NOTA 14 DA CARTA DE CONJUNTURA 49, 2020. Disponível em: <

### 3- O desemprego disfarçado revelado

<https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2020/11/que-fracao-dos-postos-de-trabalho-perdidos-na-pandemia-ja-foi-recuperada/>>  
Acesso em: 14 mar. 2021.

ROBINSON, J. (1936) Disguised Unemployment. **The Economic Journal**, Vol. 46, No. 182, pp. 225-237, 1936 Published by: Wiley on behalf of the Royal Economic Society Stable Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2225226>. Acesso em 14 mar. 2021.

SANTOS, R. BRAGA, J. e COSTA, K. Uma análise sobre o potencial do setor de construção civil na dinamização do mercado de trabalho brasileiro nos anos recentes. **Anais do XIII Congresso Internacional da AKB**, 2020.

SERRANO, F. “Long Period Effective Demand and the Sraffian Supermultiplier”, **Contributions to Political Economy**, 14, pp. 67-90, 1995.

## O Salto do Sapo

**PARTE 2**

**Política econômica e  
macroeconomia**

## O Salto do Sapo



# 4- Contas públicas: o (nem tão) novo desafio para o Brasil

---

*André Galhardo Fernandes  
Franklin Lacerda*

## **Introdução**

Após anos de diminuição relativa da dívida pública, o Brasil deve encerrar 2020 com um endividamento bruto que beira os 90% do PIB. Estimativas do governo e de consultorias independentes, dentre as quais a Análise Econômica se enquadra, apontam para resultados primários positivos apenas na década de 2030.

A degradação das contas públicas se constitui como importante desafio aos próximos governos, desafio este que se assemelha, em magnitude, ao problema inflacionário visto nos anos 1980 e 1990. Para domar a inflação foram necessárias amplas reformas monetária, cambial e fiscal. O quadro de deterioração da situação fiscal também exigirá uma ampla agenda de política econômica.

Na atual conjuntura, resta a dúvida: seremos capazes de construir resultados primários positivos sem que, com isso, tenhamos que conviver com um longo período de baixo crescimento e aumento das desigualdades sociais?

Trata-se de uma resposta difícil de apresentar de maneira objetiva, mas os dados fiscais mostram que há um longo e tortuoso trabalho pela frente, cujo custo de ignorá-lo é a deterioração da própria sociedade brasileira.

## **A culpa é da pandemia?**

Quando a propagação do novo coronavírus começou, no final de 2019, dizia-se que a nova pneumonia, descoberta na China, não era transmissível entre humanos. Depois de algumas semanas, foi possível ver que ela se propagava sim entre humanos, e em uma velocidade bastante assustadora. Daquele momento em diante, percebemos que os efeitos econômicos,

fiscais e sociais decorrentes da pandemia e da tentativa dos Estados de tentar conter ou amenizar os impactos da propagação do vírus, também reverberariam muito rapidamente pelo mundo.

Na tentativa de frear a propagação do novo vírus, os governos começaram a tomar medidas que envolviam o uso de políticas econômicas muito bem definidas e poderosas. Os esforços iam desde a construção de grandes hospitais, exclusivos para o tratamento das pessoas com a Covid-19, até o auxílio monetário direto para pessoas e empresas que se viram obrigadas a parar de trabalhar em função das necessárias medidas de distanciamento social.

Essa estratégia ganhou força rapidamente depois que primeiros-ministros, presidentes e membros do poder legislativo, notaram que o que foi visto na China no último trimestre de 2019 e primeiro trimestre de 2020 havia sido algo relativamente pequeno quando comparado a propagação do vírus vista no Irã, Itália, Espanha, França, Reino Unido, Índia, África do Sul, Brasil, México e Estados Unidos, por exemplo.

O aumento exponencial de casos em países da Zona do Euro, sobretudo na Itália, obrigou os Estados Unidos e o Brasil, a adotarem amplas medidas de contenção de desaceleração da atividade econômica, principalmente após o início das medidas de distanciamento social mais agudas como as que foram vistas no Brasil no mês de abril de 2020.

O impacto fiscal das medidas tomadas no âmbito da pandemia foi muito importante, principalmente porque somou-se aos robustos gastos públicos a diminuição da receita do Estado, fruto da quase paralisação da atividade econômica. O aumento da dívida pública, causado pelo uso da políticas fiscais expansionistas, foi ainda mais evidente em países cuja carga tributária é amplamente dependente de impostos indiretos, como no caso do Brasil.

Nos Estados Unidos, pela magnitude de casos e mortes, a situação fiscal também mostrou-se crítica. O *Congressional Budget Office* (CBO), instituição que fornece informações fiscais aos membros do poder legislativo e a todos os stakeholders da política fiscal, publicou que em 2020, o déficit público dos Estados Unidos alcançará US\$ 3,1 trilhões. Muito acima do resultado deficitário de 2019, de aproximadamente US\$ 1 trilhão.

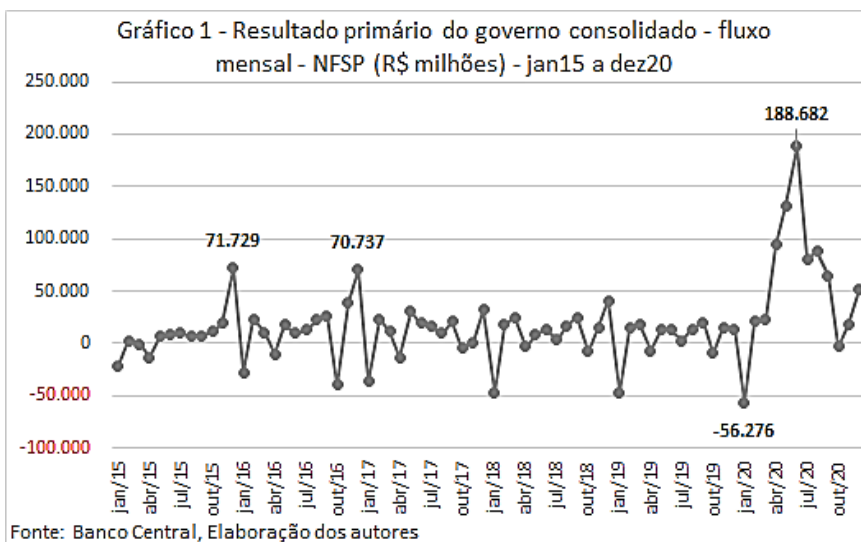
#### 4- Contas públicas: o (nem tão) novo desafio para o Brasil

Para 2021, o cenário básico das estimativas aponta para um déficit primário de aproximadamente US\$ 2,3 trilhões. Apenas a título de comparação, em valores correntes, os Estados Unidos produzirão em três anos déficits primários equivalentes a tudo o que o Brasil consegue produzir em três anos.

Além dos Estados Unidos, governos europeus, asiáticos e sul-americanos se viram às voltas com o problema da pandemia, os obrigando a incluir no orçamento público uma série de ações que visavam combater os efeitos do distanciamento social sobre a atividade econômica.

No Brasil não foi diferente, e os impactos fiscais já estão bastante evidentes, menos de um ano depois do início das medidas de distanciamento social, haja vista que iniciamos o ano de 2020 com uma dívida bruta do governo geral (DGBB) em torno de 75,8% do PIB e devemos encerrar o ano com um percentual próximo aos 89% do PIB.

Dados do Banco Central do Brasil apontam que de janeiro a dezembro de 2020 o país registrou um déficit primário da ordem de R\$ 703 bilhões, muito acima dos R\$ 61,9 bilhões registrados em 2019. Os déficits primários registrados em maio e junho de 2020, meses de agravamento da pandemia no país, somaram cerca de R\$ 320 bilhões, montante superior aos déficits primários anuais registrados entre 2014 e 2016.



A situação fiscal do Brasil teria sido ainda mais crítica não fossem os registros de superávits dos entes subnacionais e das empresas estatais. De janeiro a dezembro de 2020 os estados e municípios acumularam um superávit de R\$ 38,7 bilhões, enquanto as empresas estatais construíram um resultado positivo de R\$ 3,6 bilhões.

## **O que tínhamos até 2020**

É inegável, portanto, que a pandemia é o principal contributo para a degradação das contas públicas brasileiras nessa magnitude em que foi possível acompanhar em 2020. Mas, ainda assim, essa é apenas uma parte da história.

Desde 2014, quando o governo Dilma Rousseff “acertou as contas” com os bancos públicos para zerar o que ficou conhecido como pedaladas fiscais, o Brasil não conseguiu construir resultados primários positivos.

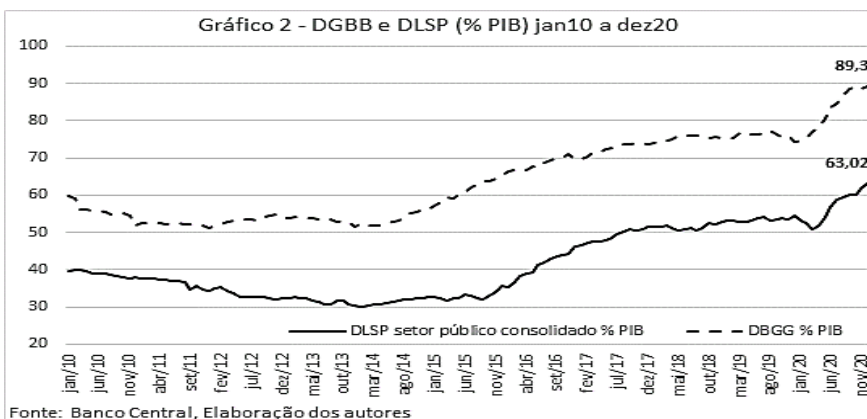
Por sua vez, em 2015, o déficit primário foi de cerca de R\$ 111,2 bilhões, em 2016, R\$ 156,8 bilhões, em 2017 R\$ 110,6 bilhões, em 2018 R\$ 108,3 bilhões e em 2019 R\$ 61,9 bilhões e em 2020 R\$ 703 bilhões. Todos os valores referentes ao governo consolidado, que envolve além do governo central os resultados dos estados e municípios.

A despeito da relativa melhora do quadro fiscal desde 2016, é importante ressaltar que parte desta melhora adveio de receitas extraordinárias, como, por exemplo, a antecipação dos créditos do Tesouro Nacional junto ao BNDES, a venda de uma parcela importante das reservas internacionais e outros fatores que, se por um lado não entram no cômputo do resultado primário, por outro ajudaram a diminuir o ritmo de endividamento do Estado brasileiro, como podemos observar no gráfico 2 mais abaixo.

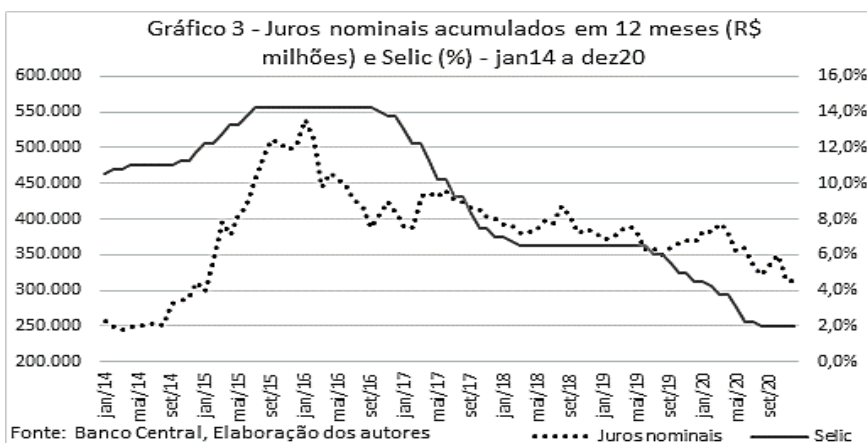
Com o aumento significativo das receitas não-recorrentes nos últimos anos, é de fundamental importância que se avalie o resultado primário estrutural em complemento ao já bastante explorado, resultado primário. O indicador estrutural pode ser definido como a estimativa de desempenho orçamentário compatível com o PIB no potencial de longo prazo e com preços de ativos negociados nos valores tendenciais, excluindo-se os efeitos de receitas e despesas julgadas “não-recorrentes”, que sejam de caráter contábil ou temporário. (SALTO, 2016, p. 257).

#### 4- Contas públicas: o (nem tão) novo desafio para o Brasil

Deste modo, é possível entender melhor o comportamento das contas públicas e separar o joio do trigo, o que significa compreender se as melhoras relativas apresentadas nos anos que antecederam a pandemia foram fruto de uma condição estrutural ou refletem apenas a conjuntura econômica.



É importante destacar, que apesar da clara tendência de aumento dos dois conceitos de dívida pública, os movimentos foram amplamente suavizados pela entrada de recursos extraordinários - como já foi dito anteriormente -, pela desvalorização cambial e pela diminuição do volume de despesas com juros, haja vista a queda da taxa Selic nos últimos anos. No gráfico 3 é possível observar o comportamento da curva de despesas com juros diante da diminuição da taxa básica.



Diante destes números fica evidente que os esforços do governo para converter déficits em superávits primários têm sido bastante questionáveis, ademais, se por um lado os déficits primários foram menores em alguma medida nos últimos anos, essa tendência foi sustentada, em parte, pelo aumento das receitas extraordinárias.

Além disso, antes mesmo da pandemia, já havia uma tendência de aumento do endividamento público. No começo de 2020, a previsão da instituição Fiscal Independente (IFI), órgão do Senado Federal, era de que um resultado primário positivo só seria possível a partir de 2026. Na atual conjuntura, levando em conta os efeitos da pandemia sobre as contas públicas, a estimativa do cenário base da instituição é de que um resultado primário positivo seja construído apenas na próxima década.

## **O que está em jogo?**

No bojo da pandemia e do descasamento da política econômica prescrita pelo ministro Paulo Guedes, o Brasil se vê diante da possibilidade de flexibilização do teto de gastos. São muitas idas e vindas e não é comum encontrar resoluções de conflitos entre membros do Congresso e representantes do Poder Executivo.

No entanto, não é menos raro ver profundas discordâncias entre os poderes no que diz respeito ao orçamento de 2021. A bola da vez é o Renda Cidadã, programa que deverá substituir o Bolsa Família (PBF). O que está em jogo é a forma como o governo financiará esse novo pacote social.

O problema para 2021 veio à tona porque durante a pandemia os gastos com o auxílio emergencial trabalharam como substituto do PBF, abrindo um importante espaço fiscal para o governo em 2020, uma vez que os recursos do auxílio emergencial não estão condicionados ao teto de gastos. Para 2021, no entanto, a história é outra. O governo terá que trabalhar para entregar um programa melhor e maior que o PBF e dizer de onde virão esses recursos. Já se discutiu a possibilidade de pedaladas fiscais, financiando o novo programa com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e com o dinheiro de precatórios ou via aumento de arrecadação, com um novo tributo que

incidiria sobre o e-commerce. Para garantir que esse e outros programas sejam financiados, o governo tem apostado em reformas que, segundo a equipe do Ministério da Economia, trarão maior controle sobre as contas públicas.

A principal delas já foi aprovada no ano passado. A reforma da previdência prevê economizar cerca de R\$ 800 bilhões de reais em dez anos entre aposentados do RGPS e do RPPS da União. Outras reformas são amplamente esperadas e têm dado o tom do mercado financeiro e das atas das reuniões do Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central. As reformas mais aguardadas neste momento são:

- A **reforma administrativa** que, segundo o governo, tem potencial de economizar cerca de R\$ 300 bilhões em 10 anos;
- A **reforma tributária**, que inicialmente ajudaria na simplificação do regime tributário brasileiro;
- e o **Plano Mais Brasil**, um conjunto de três Propostas de Emenda à Constituição (PEC), que visa, entre outras coisas, criar gatilhos, temporários e permanentes, que permitam o Estado diminuir as despesas correntes sempre que o teto de gastos ou a regra de ouro estiver em vias de serem descumpridos.

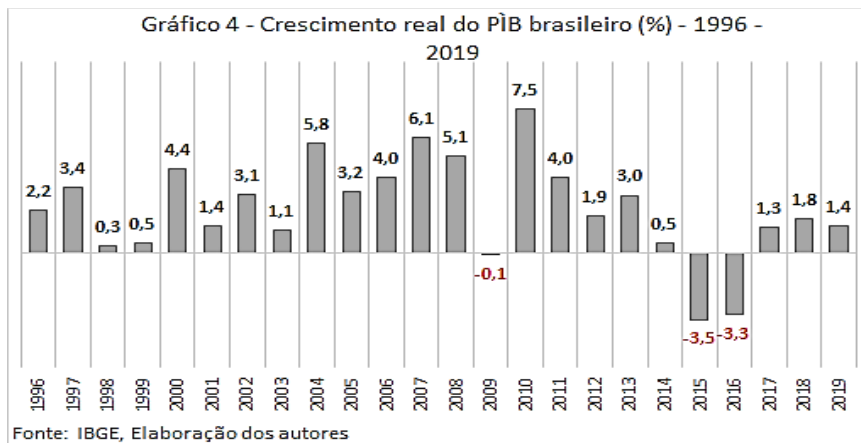
As reformas propostas e aprovadas nos últimos anos certamente continuarão atuando para conter o grau de endividamento público. Desde que a diminuição dos gastos do governo aconteça simultaneamente com uma importante retomada econômica, o que, à princípio, não faz muito sentido.<sup>19</sup>

É importante destacar também que sem dinamismo da atividade econômica, o que se ganha ao aumentar tributos, ou o que se deixa de “perder” quando diminuem despesas, é insuficiente para criar uma solução duradoura para o problema fiscal brasileiro.

---

<sup>19</sup> Aqui não avaliamos o mérito de cada uma das reformas. Ao abordar a importância relativa destas reformas, estamos apontando os caminhos para manter a taxa básica de juro estrutural abaixo do que é comum no Brasil, e uma parte dos esforços para o saneamento das contas públicas. Entendendo que, apesar da importância, algumas das propostas são contraproducentes ao que o governo busca, não pela reforma em si, mas pelo mérito das matérias que já foram apresentadas.

Há muito tempo estamos às voltas com o baixo crescimento da economia, e a situação parece mais dramática depois da crise de 2015-2016. O gráfico 4 mostra a evolução do PIB brasileiro nos últimos 24 anos.



## O rearranjo das contas públicas e alguns problemas crônicos

Quando falamos na importância relativa de algumas reformas, isso não nos coloca no time daqueles que não têm compromisso fiscal. Nós queremos, tal como todo brasileiro com bom senso, que as contas públicas se ajustem e que essa deterioração vista nos últimos anos não se configure como um problema para as futuras gerações. O que nós colocamos em evidência neste momento é que o esforço para sanear as contas públicas deve ir além da dupla: aumentar impostos e reduzir despesas.

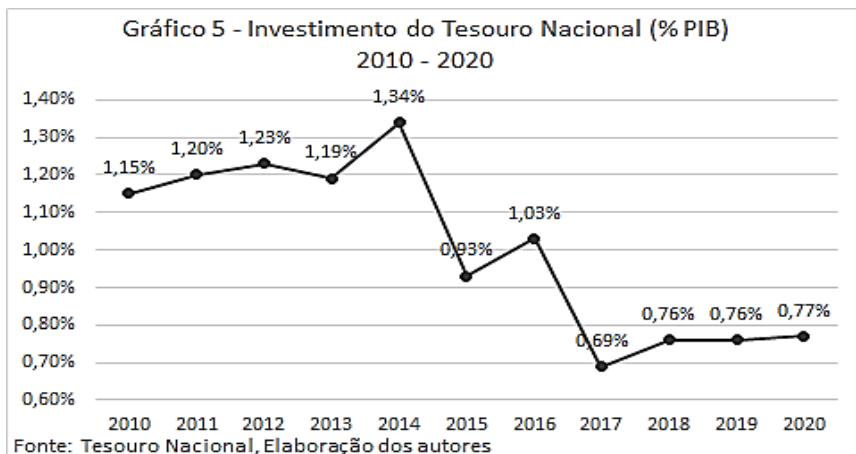
Se você não gostou do último parágrafo é importante olhar com a devida atenção e cuidado para a seguinte informação: a emenda constitucional nº 95/2016, também conhecida como emenda do teto de gastos, não diminuiu os gastos com despesas correntes.

O que o teto de gastos tem feito desde 2017 foi: ajudar a reduzir o volume de recursos que o Estado destina para investimentos. Isso não seria um problema se o Brasil já tivesse excelentes estradas, hospitais, portos, aeroportos, estradas de ferro e outras estruturas dignas de um país com mais de 8,5 milhões de km<sup>2</sup>. No gráfico 5 nós podemos ver que há uma



#### 4- Contas públicas: o (nem tão) novo desafio para o Brasil

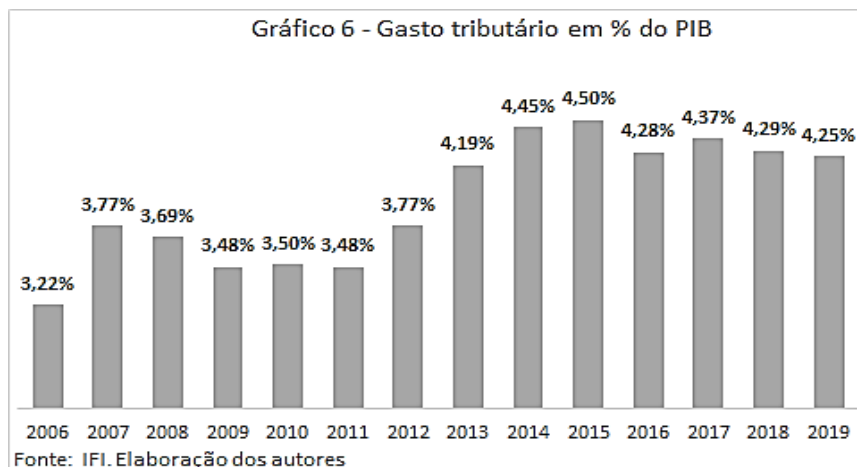
importante redução do nível de investimentos do Estado em proporção do PIB. O percentual que já era bastante reduzido entre 2010 e 2014, foi reduzido à quase à metade nos últimos quatro anos.



O teto de gastos ainda não se constitui como um grande problema ao orçamento brasileiro porque ainda existe uma pequena “folga” para o aumento das despesas obrigatórias. Tão logo essa folga desapareça e a capacidade de investimento da União chegue a zero, a disputa por uma fatia maior do bolo ficará mais intensa entre os poderes e entre órgãos do poder executivo.

É indispensável conter o avanço das despesas obrigatórias, sobretudo aquelas cujo chamado “retorno” para a população é extremamente duvidoso. E no rol dos retornos duvidosos - neste caso não-obrigatórios - podemos colocar os chamados gastos tributários, benefícios fiscais e financeiros-fiscais concedidos a empresas cujo ganho para a sociedade é, na maioria das vezes, desconhecido.

Em 2019, por exemplo, os gastos tributários foram 443% maiores que os gastos da União com investimentos. Lembrando que estamos falando apenas da esfera federal. Em volume, trata-se do maior registro da série histórica, R\$ 307,1 bilhões.

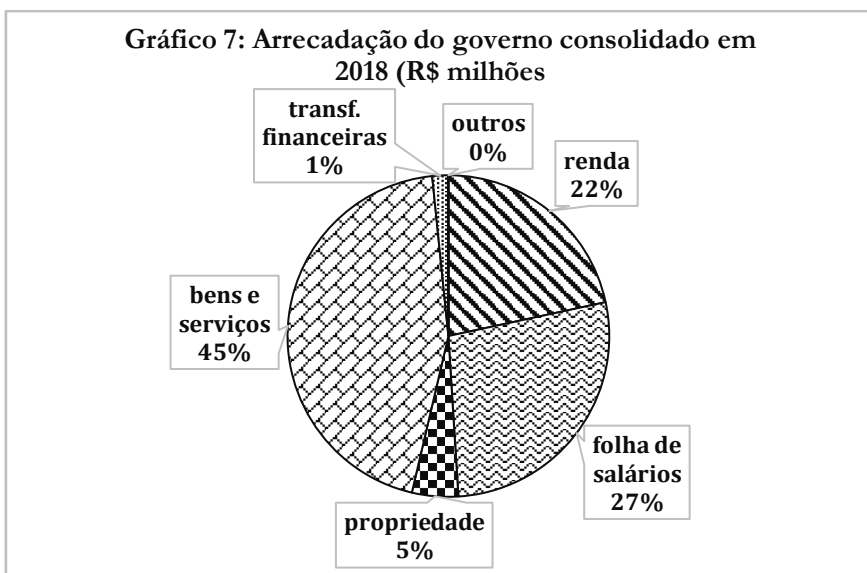


O esforço fiscal que o governo tem tentado empreender, sobretudo após a saída da ex-presidente Dilma Rousseff, não deve ser suficiente para reverter a tendência ao desequilíbrio das contas públicas. Essa tendência decorre, em parte, do tipo de regime tributário vigente no Brasil.

De acordo com dados do Banco Mundial, os impostos sobre a renda, lucros e ganhos de capital representavam cerca de 25% do volume total arrecadado pelo governo brasileiro em 2018. No mesmo ano, pouco mais da metade das receitas totais do governo estadunidense foram provenientes deste tipo de tributação.

Os dados da Receita Federal do Brasil mostram que, em 2018, dos cerca de R\$ 2,3 trilhões em impostos arrecadados, apenas 4,6% foram incidentes sobre propriedades, ao passo que cerca de 45% dos tributos arrecadados vieram dos bens e serviços.

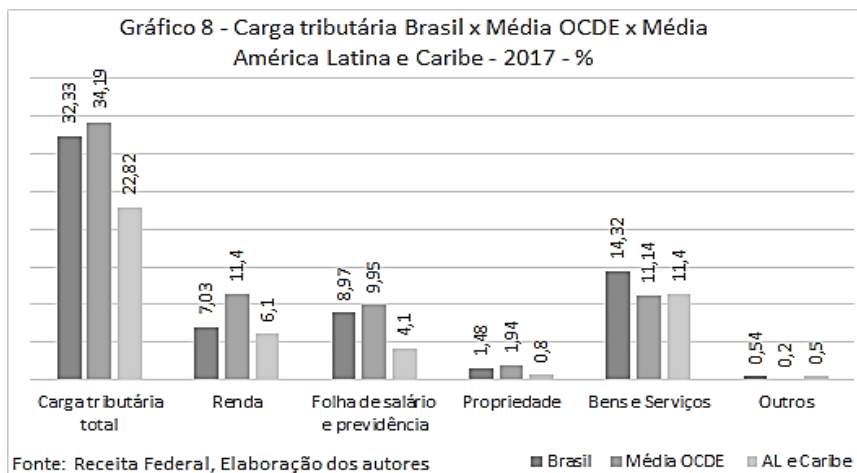
#### 4- Contas públicas: o (nem tão) novo desafio para o Brasil



Fonte: Receita Federal, Elaboração dos autores

Comparativamente, enquanto a carga tributária sobre a renda, lucro e ganho de capital representa cerca de 7% do Produto Interno Bruto brasileiro, a média dos países da OCDE é de 11,4%. Já para bens e serviços, a carga tributária brasileira é de 14,3%, acima dos 11,1% da média da OCDE e dos 11,4% registrados, em média, nos países da América Latina e Caribe. Tais comparativos evidenciam o tamanho da “lição de casa” que o Brasil deve realizar.

Neste caso, é inegável a necessidade de uma ampla reforma tributária, que trate não só da urgente e necessária simplificação dos impostos no país, mas também de tornar a carga tributária regressiva em progressiva. No entanto, o que temos visto não passa de uma série de postergações sob alegações de que uma reforma desse porte seria politicamente inviável. Nos resta acompanhar uma série de pequenas mudanças que têm atuado por deixar o sistema mais complexo e injusto do que tem sido nas últimas décadas.



A ausência de uma reforma tributária, segundo José Roberto R. Afonso, estaria ligada ao desinteresse dos membros do poder executivo, mas também seria fruto de pressões da classe que tem privilégios adquiridos, pelo alto funcionalismo público e pelos grandes empresários.

De forma indireta e ainda que sem uma ação organizada politicamente, é possível dizer que os contribuintes de maior poderio econômico e político também não se interessam por mudanças, que, por exemplo - e o sistema é iníquo -, tentassem trocar tributos indiretos por maior taxaço de lucros e patrimônio. No caso das rendas individuais, na faixa de alíquota marginal mais elevada do imposto de renda, predominam servidores públicos mais graduados, funcionários de empresas estatais, ocupantes de cargos, juizes e parlamentares. Logo, não há maior incentivo para que a elite do funcionalismo proponha, aprove e aplique uma elevação da alíquota desse imposto que atingiria apenas a eles. Já no setor privado, como foi dito, os maiores rendimentos cada vez mais são pagos a empresas individuais, no lugar de empregados com carteira, e sempre que se tenta elevar sua tributação, há resistência ou mesmo rejeição. No auge da popularidade e de maioria parlamentar do governo Lula, por exemplo, foi derrotada uma medida que apontou nessa direção, sobretudo depois de críticas duras de jornalistas e formadores de opinião - provavelmente, a maior parte remunerada como empresa e não com indivíduo. É comum a classe média reclamar muito quando governos regionais tentam majorar impostos sobre propriedade, como o municipal sobre imóveis e o estadual sobre automóveis. E ninguém calcula

#### 4- Contas públicas: o (nem tão) novo desafio para o Brasil

quem são os maiores beneficiados pelos incentivos fiscais - a guerra fiscal do ICMS, por exemplo, deve beneficiar quase toda a produção de automóveis no país, mas não a de todos os bens que integram a cesta básica, de modo que o consumo dos mais abastados tende a pagar alíquotas efetivas menores do que a dos mais pobres. (SALTO, 2016 p. 161)

### **Conclusão**

A discussão não é nova, e talvez por esta razão ela seja mais urgente a cada novo dia. Para que possamos ter êxito na reversão da tendência da dívida pública e para que novos superávits primários positivos sejam possíveis ainda nesta década, é preciso ir além das reformas que estão postas.

Os impostos indiretos, importantes na composição da arrecadação brasileira, além de estarem no conjunto de tributos regressivos, são mais suscetíveis a processos de diminuição da atividade econômica. Expondo a iniquidade e fragilidade do nosso regime tributário.

Os rombos fiscais deixados por cada nova crise exigirão mais e mais cortes de despesas por parte do Estado, gerando um ciclo vicioso com alto potencial de aumento da desigualdade social, empobrecimento da nossa estrutura produtiva e impotência do Estado Brasileiro.

A exigência de reformas que visem a diminuição do tamanho do Estado, só se constituem como exigência, de ofício, pela predominância do pensamento neoliberal dos últimos governos. A ideia de que o Brasil só voltará a crescer quando o peso do Estado diminuir, é apenas fruto do dogmatismo econômico enraizado nos representantes políticos que se viram obrigados a se distanciar de tudo aquilo que de alguma forma poderia se assemelhar aos governos anteriores.

Posto isso, a ideia não é negligenciar reformas de que o Estado brasileiro realmente precisa, mas apontar os caminhos para as próximas reformas e deixar claro que o discurso raso e fácil de que só um Estado menor será capaz de reativar a confiança da iniciativa privada, não passa de uma fantasia. Há mais de oitenta anos Keynes nos escreveu:

Argumentarei que os postulados da teoria clássica se aplicam apenas a um caso especial e não ao caso geral, pois a situação que ela supõe acha-se no limite das possíveis situações de

equilíbrio. Ademais, as características desse caso especial não são as da sociedade econômica em que realmente vivemos, de modo que os ensinamentos daquela teoria seriam ilusórios e desastrosos se tentássemos aplicar as suas conclusões aos fatos da experiência. (KEYNES, 1996 p. 43)

Se apegar, intransigentemente, à ideia de que o baixo crescimento da economia brasileira na última década esteja associado ao tamanho do Estado faz deixar para trás discussões importantes e irrevogáveis da nossa economia. O mesmo aconteceu em 2015, quando o governo decidiu controlar uma inflação majoritariamente pressionada por preços administrados, aumentando a Selic para mais de 14% ao ano.

Há alguns anos, seria uma heresia falar de uma taxa básica de juros em 2% ao ano, ou mesmo em 4,5% para não entrarmos na singularidade da pandemia. Quem sabe, em breve poderemos deixar claro que algumas políticas econômicas ou reformas são mais ou menos importantes a depender da situação em que nos encontramos e que a política de austeridade fiscal pode servir para agravar nosso quadro fiscal e para escamotear os verdadeiros problemas aos quais o país está submetido.

## Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Estatísticas Fiscais**. Disponível em <<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais>>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sistema de Contas Nacionais Trimestrais - SCNT. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=destaques>>.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI). Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 36. Disponível em <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/567343/RAF36\\_JAN2020.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/567343/RAF36_JAN2020.pdf)>.

KEYNES J. M. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Carga Tributária 2018: Análise por tributos e base de incidência. Disponível em <<https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios->

#### 4- Contas públicas: o (nem tão) novo desafio para o Brasil

[e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf](#).

SALTO, F., ALMEIDA M. **Finanças públicas:** da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade 1ªed. Rio de Janeiro: Record, 2016.

TESOURO NACIONAL. Resultado do Tesouro Nacional (RTN). Disponível em <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtn>>.

## O Salto do Sapo



# 5- A inflação brasileira: sua verdadeira composição e medidas alternativas para seu controle.

---

André Luis Campedelli<sup>20</sup>

## **Introdução**

A inflação brasileira se mostra como um fenômeno complexo e com explicações para além do que são comumente dadas a partir do Regime de Metas de Inflação, método de controle atual inflacionário . O combate realizado no Brasil é feito baseado no Regime de Metas de Inflação, que pressupõe que a inflação brasileira é majoritariamente de demanda, com choques de oferta temporários, e se utiliza da taxa de juros para desaquecer a economia em casos de elevação do nível geral de preços. Porém, o que se observa é uma predominância dos custos na formação dos preços no Brasil, o que faz com que o combate seja feito de maneira equivocada, desaquecendo a economia de forma excessiva para fazer a inflação se encaixar na meta, e não levando em conta os fatores de custos, que são importantes para a explicação. Sendo assim, este artigo busca mostrar quais são as verdadeiras causas da inflação no caso brasileiro e propõe medidas que fariam um controle mais inteligente para a situação, permitindo uma situação desejável, de um controle que não interfira no crescimento econômico ao mesmo tempo em que ataca as reais causas do problema.

## **1 - As fontes inflacionárias brasileiras e sua preponderância nas causas de custo.**

O objetivo desta seção é realizar uma análise sobre como se forma a inflação brasileira, suas verdadeiras origens e causas. Para tanto, vamos

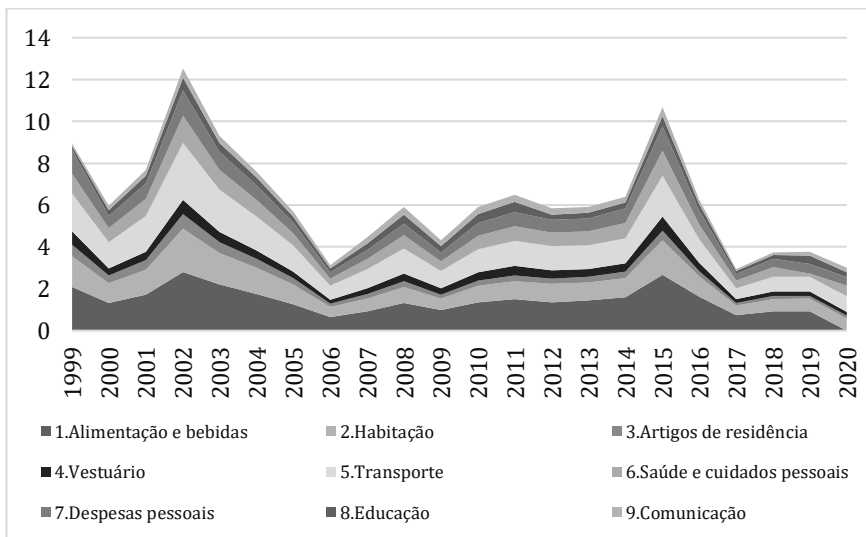
---

<sup>20</sup> Professor Adjunto da UNIP, doutorando em Economia pelo IE-Unicamp, mestre em Economia Política pelo PEPGEP da PUC-SP.

dividir em três principais causas inflacionárias, a que é oriunda do conflito distributivo, onde poderemos ver o efeito dos salários e do lucro na formação dos preços, a segunda é em relação ao setor externo e o papel dos preços das commodities e da taxa de câmbio na definição da inflação e por último, o papel dos preços administrados, que indexa indiretamente vários preços, gerando um potencial de permanência de um movimento inercial na composição geral dos preços no país.

Primeiramente é preciso observar como é a divisão oficial do índice inflacionário brasileiro, no caso o IPCA (índice de preços ao consumidor amplo). Este é dividido em 9 grupos: Alimentação e Bebidas; Habitação; Artigos de Residência; Vestuário; Transporte; Saúde e cuidados pessoais; Despesas pessoais; Educação; e Comunicação. Cada um deste possui um peso na composição inflacionária dentro de certo período, e assim, é possível observar quais são os itens que mais impactam na inflação em certa época.

**Gráfico 1 – Variação do IPCA e o percentual que cada grupo representou na variação: 1999-2020 (em %)**



Fonte: Sidra e Ipeadata. Elaboração do autor

O gráfico 1 mostra como se deu esta lógica em todos os períodos observados. Vemos que historicamente existem alguns grupos que sempre

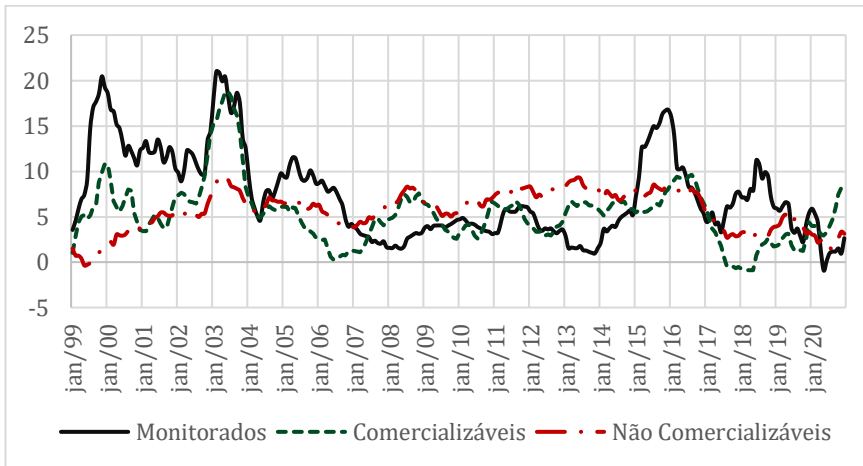
## 5- A inflação brasileira: sua verdadeira composição e medidas alternativas para seu controle.

se destacam, que é o de Alimentos e Bebidas, Habitação e Transportes. Estes grupos possuem algumas peculiaridades que precisam ser comentadas. Primeiramente, o grupo de Alimentação e bebidas é um grupo muito suscetível a choques internos e externos de oferta, pois sua produção é limitada e não existe facilidade de elevação da produção destes bens em caso de elevações da demanda por eles. Além disso, sua oferta pode sofrer com distintas condições adversas, como é o caso de uma redução drástica de colheita de alguns bens agrícolas, o que faz com que seus preços se elevem pelo desequilíbrio entre oferta e demanda. O segundo grupo que se deve observar é o de Habitação, onde diversos itens são fortemente influenciados por fatores de custos ou são regulados pela lógica dos preços administrados. O grupo de Transportes também segue a mesma metodologia, já que neste é que estão itens como o transporte público e o preço dos derivados do petróleo.

Sendo assim, é possível observar num momento inicial que a resposta ortodoxa tradicional, de uma inflação majoritariamente de demanda, resultado de uma elevação do poder de compra dos agentes econômicos, se mostra falha, pois nesta primeira fotografia é possível ver que a inflação brasileira se trata de um fenômeno complexo, sendo necessária uma análise mais robusta para identificar as reais causas da elevação do nível geral de preços da economia.

Uma fotografia que também é interessante observar é em relação a uma divisão entre os três principais grupos de bens que o IBGE realiza, que é entre os preços comercializáveis, não comercializáveis e os administrados.

Gráfico 2 - Variação acumulada em 12 meses dos preços monitorados, livres comercializáveis e livres não comercializáveis:1999-2020 (em %)



Fonte: Ipeadata. Elaboração do autor.

Neste, podemos observar a diferença entre os bens comercializáveis, em sua grande maioria industrializados, os não comercializáveis, que consiste em serviços e bens vendidos *in natura*, e os preços administrados, que são aqueles regulados por agências especiais do governo, seja federal, estadual ou municipal.

O gráfico 2 demonstra o comportamento dos preços monitorados ou administrados, livres comercializáveis e livres não comercializáveis. Vemos que, para conseguir uma análise detalhada, é importante separar em certos períodos a observação. A primeira seria entre 1999 e 2004, onde ocorre uma variação intensa dos preços administrados e dos comercializáveis, enquanto num segundo momento, entre 2005 e 2014, temos um período em que a variação se torna menos instável, com o peso dos bens não comercializáveis sendo neste período o mais importante para a formação da inflação. A partir de 2015, temos a volta dos preços administrados variando com grande intensidade, sendo o principal fator inflacionário do período, enquanto ocorre uma queda constante tanto dos bens comercializáveis e não comercializáveis.

Precisamos novamente observar as especificidades de cada um destes grupos para realizar uma análise mais complexa destes itens. O grupo de

## 5- A inflação brasileira: sua verdadeira composição e medidas alternativas para seu controle.

bens comercializáveis possui elevada influência do câmbio e dos salários em sua formação, enquanto o grupo de bens não comercializáveis tem nos salários a principal influência inflacionária e o grupo de preços administrados possui elevado peso da inflação passada e do câmbio.

Sendo assim, com uma fotografia geral do caso brasileiro, é possível fazer uma análise mais detalhada buscando observar o papel dos fatores listados acima (conflito distributivo, setor externo e preços administrados) na formação geral do nível de preços da economia.

### **1.1 - O papel do conflito distributivo na inflação brasileira.**

Vamos observar primeiro o caso do conflito distributivo<sup>21</sup> no Brasil. Esta análise será importante para medir as variáveis inflacionárias que impactam os bens industrializados, medidos pelos preços comercializáveis, e nos serviços, que são basicamente medidos pelos preços não comercializáveis. Com isto, podemos observar qual é o peso da questão salarial nestes itens.

Sendo assim, foi criada uma medida, em forma de proxy, que mede como a distribuição funcional da renda se deu durante os últimos anos no Brasil, a partir dos cálculos de Kalecki, e se utilizando dados obtidos tanto da Pesquisa Industrial Anual quanto da Pesquisa Anual de Serviços para definir certas variáveis. A equação básica que foi utilizada é:

$$k = \frac{Vp}{W + M} \quad (1)$$

$$w = \frac{1}{1 + (k - 1)(j + 1)} \quad (2)$$

---

<sup>21</sup> O conflito distributivo se trata de uma disputa entre trabalhadores e capitalistas pelo excedente formado na produção. Quando existe uma situação pró-capitalista, existe uma tendência de que a taxa de *mark-up* das empresas se eleve, fazendo com que a taxa de lucro tenda a se elevar, reduzindo o peso do salário na composição inflacionária. No caso de uma situação inversa, pró-trabalhador, temos que existe uma tendência de maior participação dos salários na renda criada. Isto faz com que os capitalistas tendam a repassar tal elevação de custos para o preço de seus produtos. Para um aprofundamento maior sobre esta questão, observar KALECKI, M. **Teoria da dinâmica econômica**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

Sendo  $k$  o mark-up ou a participação dos lucros na renda excedente,  $V_p$  o valor adicionado agregado,  $W$  os salários pagos agregados,  $M$  a matéria-prima agregada,  $w$  a participação dos salários na renda excedente e  $j$  o custo de salários por unidade produtiva.

Este cálculo somente pode ser aplicado em empresas que realizam sua precificação de maneira doméstica, pois para aquelas que realizam tal método a partir do mercado internacional acabam tendo o mark-up como resultado, já que este depende da concorrência externa para tal.

No caso dos bens industrializados foi usada a classificação realizada por Freitas & Gomes (2018)<sup>22</sup>. Neste, os autores consideram aqueles que seguem preços internacionais sendo: Agricultura, silvicultura e exploração florestal; minério de ferro; alimentos e bebidas; têxteis; álcool; fabricação de resinas e elastômeros; produtos e preparados químicos diversos; fabricação de aço e derivados. Os itens com preços administrados também foram excluídos desta análise, pois sua precificação não segue a lógica do conflito distributivo. Os demais podem ser considerados como de precificação doméstica, sendo passíveis de serem medidos com a metodologia proposta neste trabalho.

Sendo assim, foram calculados para os bens industrializados os valores das variáveis  $W$ ,  $M$  e  $V_p$  para todos os itens encontrados na Pesquisa Industrial Anual, com exceção dos citados acima. Os dados utilizados para a confecção das tabelas abaixo são:  $W$  como os salários, retiradas e outras remunerações de pessoal assalariado ligado ou não ligado à produção;  $M$  sendo o consumo de matérias-primas, materiais auxiliares e componentes e;  $P$  como o valor bruto da produção. Todos os valores estão em mil R\$<sup>23</sup>.

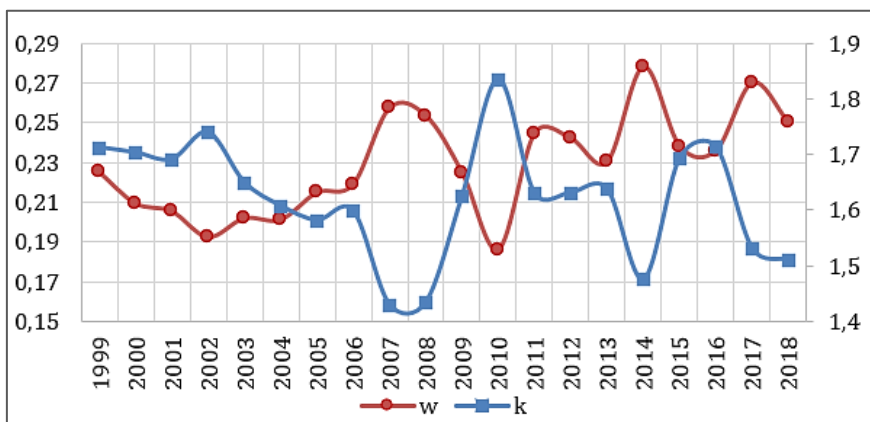
---

<sup>22</sup> A análise dos autores tratou de medir, a partir de informações do Banco Mundial e do Sistema de Contas Nacionais, as atividades econômicas industriais que possuíam mais de 40% de sua produção concentrada em produtos que seguiam os preços internacionais como referência de sua precificação. Para maior aprofundamento, consultar GOMES, L.; FREITAS, F. A evolução do Conflito Distributivo no Brasil de 2000 a 2014: Uma Visão Multissetorial. XI Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira. Porto Alegre/RS, Associação Keynesiana Brasileira, 2018.

<sup>23</sup> Para maior informação sobre os dados e tabelas completas em relação aos resultados obtidos, observar CAMPEDELLI, A.L.; SILVA, F.P. Conflito distributivo e inflação: uma análise do caso brasileiro entre 2011-2016. XXIV ENEP (2018).

5- A inflação brasileira: sua verdadeira composição e medidas alternativas para seu controle.

Gráfico 3 - Comportamento das variáveis w e k do setor industrial: 1999-2018



Fonte: Elaboração do autor.

O gráfico 3 mostra como se deu o conflito distributivo do setor industrial entre 1999 e 2018. O eixo da esquerda mostra os valores da variável w, *proxy* da participação dos salários na renda. O eixo da direita mostra os valores da variável k, *proxy* do *mark-up* industrial. Existiu até o ano de 2002 uma elevação de k com uma redução de w. Esta tendência foi revertida a partir de 2003, com elevações constantes de w e redução de k até o ano de 2007. Os três anos afetados pela crise econômica (2008, 2009 e 2010), mostram o clássico comportamento descrito por Kalecki de prevenção dos capitalistas em situações de crise, já que o *mark-up* k se elevou e a participação dos salários w se reduziu ao mesmo tempo. O período do governo Dilma não mostrou tendência clara, já que se iniciam com uma elevação de w em 2011, com redução nos anos seguintes, uma forte elevação em 2014 e nova reversão a partir de 2015, com leve recuperação em 2017. Se observarmos os períodos em blocos, vemos que existe entre 1999 e 2004 uma situação em que o valor de w se manteve razoavelmente baixo, até que começa uma elevação constante entre 2005 e 2014, com a exceção do ano de 2009, devido à crise econômica que aconteceu naquele período. A partir de 2015, existe uma desvalorização de w, com um novo momento de elevação a partir de 2016. Importante ressaltar que possivelmente a causa da elevação deste final de período foi a falta de

capacidade das empresas de elevarem seu *mark-up*, fruto da grande crise econômica na qual o país se encontrava no momento, fazendo com que o conflito distributivo se mantivesse constante.

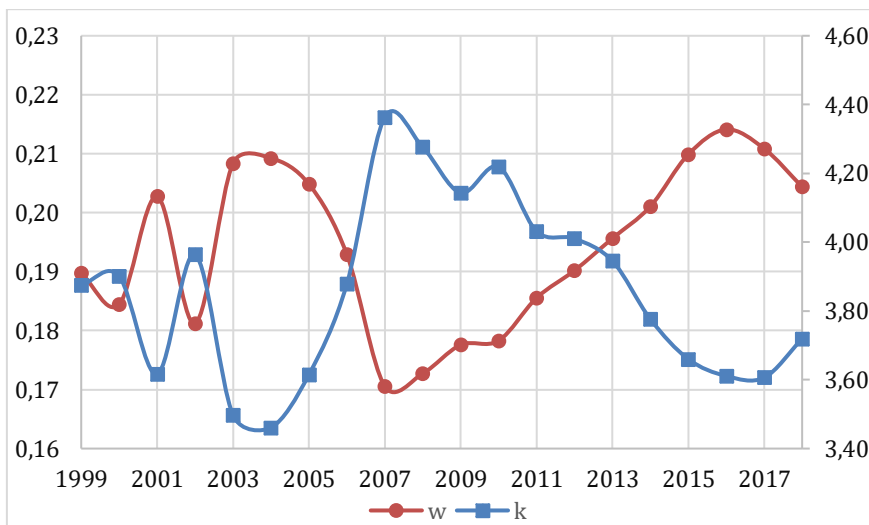
No caso dos serviços, os cálculos são baseados na Pesquisa de Serviços Anual, e as medidas utilizadas são:  $W$  como os salários e outras remunerações;  $M$  sendo o gasto com mercadorias, materiais de consumo e reposição; e  $V_p$  como valor bruto da produção; Todos os valores estão em mil R\$.

O gráfico 4 nos mostra a comparação entre  $w$ , a variável que nos mostra a participação do salário na renda do setor de serviços, e de  $k$ , a que mostra o *mark-up* do mesmo setor. O eixo da esquerda mostra os valores da variável  $w$ , *proxy* da participação dos salários na renda. O eixo da direita mostra os valores da variável  $k$ , *proxy* do *mark-up* industrial. Podemos observar que sempre que a variável  $k$  se eleva, ocorre uma redução da variável  $w$  e vice-versa, mostrando que neste setor, o conflito distributivo além de se caracterizar também segue a lógica pressuposta por Kalecki e por todos os autores que analisam a questão do conflito distributivo na inflação. Também é possível observar que a partir de 2007, ocorre uma elevação constante da variável  $w$ , enquanto a variável  $k$  se mantém em constante queda. Apenas nos últimos anos é que ocorre certa estabilidade, com ambas as variáveis se mantendo em níveis muito semelhantes entre 2015 e 2018. Importante novamente ressaltar que a falta de capacidade das empresas de elevarem seu *mark-up*, fruto da grande crise econômica na qual o país se encontrava no momento, fazendo com que o conflito distributivo se mantivesse em níveis relativamente constantes, o que pode explicar o comportamento das variáveis naquele momento.



## 5- A inflação brasileira: sua verdadeira composição e medidas alternativas para seu controle.

Gráfico 4 – Comportamento das variáveis  $w$  e  $k$  dos bens não comercializáveis: 1999-2018



Fonte: IBGE. Elaboração do autor.

De maneira geral, podemos observar que a questão do conflito distributivo e da questão dos custos salariais na formação dos preços se mostra presente em ambos os casos. Porém, nos preços administrados, a situação parece ser pró-cíclica, ou seja, a variação tanto dos salários quanto do poder do trabalhador nas negociações salariais é possível ver que existe uma tendência contínua de elevação dos salários, muito devido à política de valorização do salário mínimo. Então existem duas situações distintas, enquanto para o setor industrial, a questão salarial se mostra importante, mas não o principal fator de custo na formação dos preços, no setor de serviços, esta se mostra a principal fonte de elevação de custos e consequentemente causa inflacionária destes bens. Sabendo que os preços não comercializáveis são basicamente formados de bens deste setor, temos que esta parcela da inflação brasileira é causada pela elevação dos salários.

### 1.2 - O papel do setor externo na inflação brasileira.

A questão que fica é a outra grande fonte inflacionária que afeta o setor industrial. Tal situação está completamente ligada ao setor externo da

economia, principalmente com relação à taxa de câmbio, que influencia diretamente os custos de matérias-primas das empresas, além do fato de que diversos produtos industrializados são importados. Sendo assim, temos que observar a questão cambial para aprofundar ainda mais na formação inflacionária brasileira.

Primeiro temos que tratar sobre a questão do Regime de Metas de Inflação para observar o caso da taxa de câmbio na inflação brasileira. Segundo a lógica do Regime de Metas de Inflação, a inflação é majoritariamente de demanda e a taxa de juros serve como reguladora, sendo utilizada para reduzir o consumo das pessoas e, conseqüentemente, as pressões inflacionárias<sup>24</sup>.

Porém, o que se observa na realidade é que o mecanismo de controle que o regime de metas proporciona é diferente do definido tradicionalmente. Serrano (2010) coloca que o real mecanismo de controle que o Regime de Metas de Inflação proporciona é na sua manipulação na taxa de câmbio nominal. Sendo que nos momentos de maior pressão inflacionária a autoridade monetária realiza uma elevação da taxa de juros, isto acaba atraindo capital estrangeiro, principalmente nas operações de *carry trade*<sup>25</sup>, o que faz com que a moeda nacional se valorize perante o Dólar, fazendo com que os custos de produção de insumos importados se reduzam, diminuindo as pressões inflacionárias dos insumos e acaba se alastrando nos preços gerais da economia.

Sendo assim, o Regime de Metas acaba sendo responsável pela manipulação cambial em última análise, utilizando a taxa básica de juros para a atração de capital estrangeiro, o que valoriza o Real, reduzindo os

---

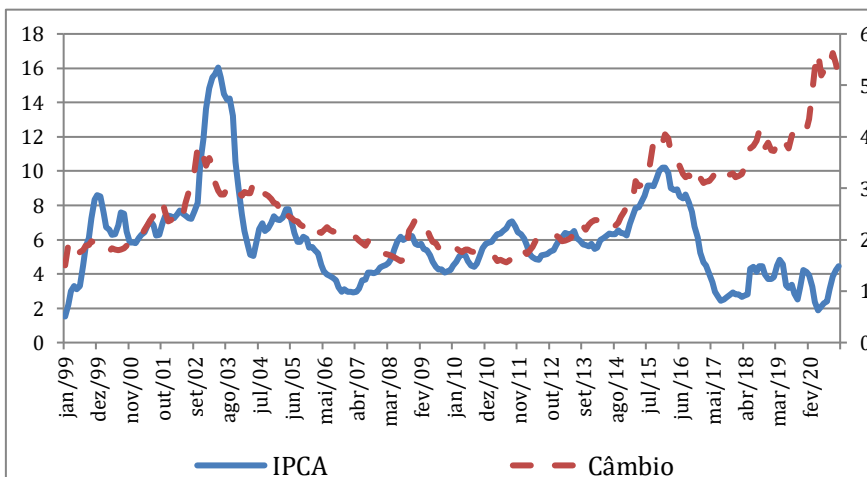
<sup>24</sup> Para maior aprofundamento sobre a questão do Regime de Metas de Inflação, consultar CAMPEDELLI, A.L. O regime de metas de inflação no Brasil pós-2006: uma análise histórica. **Revista Debate Econômico**, Varginha, v.3, n. 2, p. 5-24, Jul/Dez 2015.

<sup>25</sup> Operações de *carry trade* se trata de um agente econômico se capitalizando a uma determinada taxa de juros no mercado externo e aplicando tal montante de dinheiro no mercado interno, aproveitando a arbitragem entre as diferentes taxas de juro para conseguir elevar seus ganhos. Para um aprofundamento maior da questão, consultar ROSSI, P. Taxa de câmbio no Brasil: Dinâmicas da arbitragem e da especulação. **Observatório da economia global**, Campinas, Textos avulsos, n. 7, Set/2011.

5- A inflação brasileira: sua verdadeira composição e medidas alternativas para seu controle.

custos de produção das empresas com insumos importados, reduzindo em última análise a inflação como um todo.

Gráfico 5 – Taxa média de câmbio mensal e a variação do IPCA geral acumulado em 12 meses: 1999-2020 (Câmbio em R\$ e IPCA em %)



Fonte: Ipeadata. Elaboração do autor.

O gráfico 5 mostra uma comparação entre a taxa de câmbio médio mensal e o IPCA geral mensal acumulado em 12 meses. No eixo direito temos a taxa de câmbio enquanto no esquerdo temos o IPCA. Podemos notar que em boa parte da análise existe uma forte correlação entre ambas as variáveis, sendo que a variação ocorre no mesmo sentido em grande parte das vezes. O momento que isto parece se alterar é a partir de 2016, momento em que a taxa de câmbio se eleva enquanto o IPCA passa a se reduzir constantemente. Isto mostra que existiu alguma mudança estrutural nos últimos anos, porém, não se pode descartar o câmbio como fonte de inflação devido ao resultado dos últimos anos.

Uma larga literatura econométrica com viés heterodoxo trabalhou nesta questão nos últimos anos, mostrando o efeito *pass-through*, ou seja, o quanto as mudanças na taxa de câmbio impactam na formação geral dos preços internos no Brasil. E todos os resultados mostram que existe uma forte influência desta variável na inflação nacional. Araujo & Modenesi (2011) colocam que o câmbio é, de maneira geral, o principal fator de influência no IPCA, sendo que variações nesta variável acabam afetando por até 12

meses a inflação, sendo que o seu pico se dá normalmente no sexto mês. Couto & Braga (2014) foram outros autores que chegaram à mesma conclusão a partir de seus trabalhos econométricos.

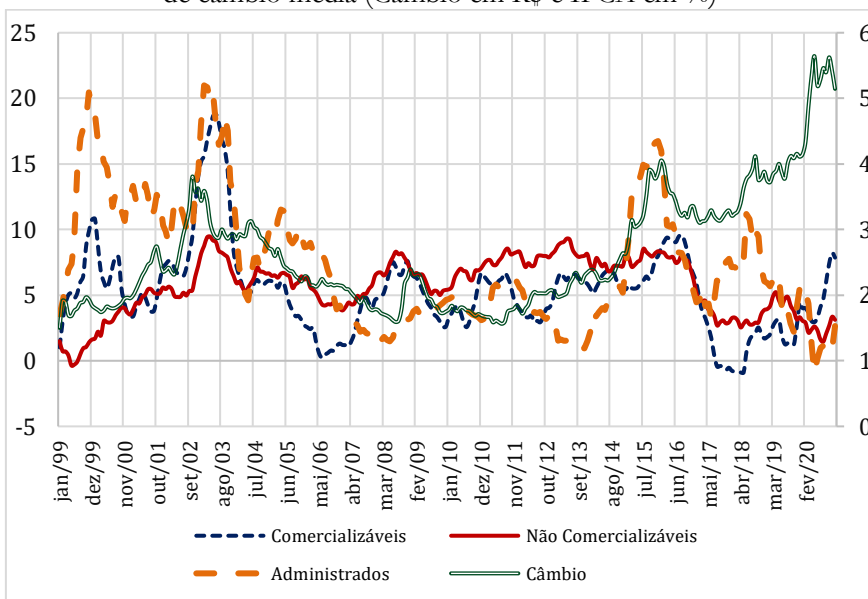
Existe um outro fator que deve ser levado em conta, que é a assimetria cambial, ou seja, o fato de que o movimento de valorização e desvalorização cambial acabam afetando diferentemente a inflação brasileira. Pimentel, Luporini & Modenesi (2016) tratam deste assunto. Além de chegar na conclusão da importância do câmbio na formação inflacionária, estes mostraram que as desvalorizações cambiais afetam mais a taxa de inflação que as valorizações, ou seja, quando a taxa de câmbio se eleva, existe um impacto maior do que nos momentos em que esta se reduz. Fernandez *et al* (2018) e Summa e Santolin (2016) chegam em resultados semelhantes a partir de metodologias distintas, mostrando que tal comportamento se mostra constante e estatisticamente relevante para a explicação da inflação brasileira.

Isto é explicado pela tendência histórica que a inflação brasileira possui de certa inercialidade, que não foi completamente erradicada com a adoção do Plano Real. Ainda existe uma resistência forte dos preços brasileiros para baixo, mesmo nas situações onde existe redução de custo, mas a resposta para elevação dos custos é quase que imediata no caso brasileiro. Porém, o efeito da taxa de câmbio não é igual em todos os setores da economia, este se mostra mais forte nos bens industrializados, que acabam afetando principalmente o preço dos bens comercializáveis. Braga (2013), Bastos, Jorge & Braga (2015) e Braga & Summa (2016) mostram que o efeito do câmbio no IPCA cheio, nos bens comercializáveis e nos preços administrados são muito mais relevantes estatisticamente do que nos serviços. Isto ocorre no segundo caso devido a questão de insumos importados nos bens industriais e no último caso devido a elevada correlação que existe entre os bens com preços monitorados e a questão do petróleo, além da utilização de índices como o IGP-M. Mais detalhes

## 5- A inflação brasileira: sua verdadeira composição e medidas alternativas para seu controle.

sobre os preços administrados serão melhor abordados posteriormente neste trabalho.

Gráfico 6 – Variação acumulada em 12 meses do IPCA dos bens comercializáveis, não comercializáveis, preços administrados e a taxa mensal de câmbio média (Câmbio em R\$ e IPCA em %)



Fonte: Ipeadata. Elaboração do autor.

O gráfico 6 mostra a variação da taxa de câmbio média mensal em comparação com a variação tanto do IPCA dos preços comercializáveis, ligados ao setor industrial, quanto dos preços não comercializáveis, mais ligados ao setor de serviços e dos preços administrados. Como podemos ver, ambas possuem certa equivalência, porém, a dos preços comercializáveis e monitorados, como apresentado anteriormente, tem maior similaridade. Os bens não comercializáveis se descolam em várias ocasiões do câmbio e com maior frequência como, por exemplo, a partir do final de 2014, e em meados de 2006 e 2007. A situação a partir de 2016, que foi vista no gráfico 5 pode ser explicada por este gráfico, já que a redução generalizada de todos os preços, com exceção dos comercializáveis, dá a impressão de um descolamento da inflação geral com o câmbio, mas ainda exerce forte influência nos bens

comercializáveis. A explicação, portanto, é que o câmbio continua gerando influência na inflação dos bens comercializáveis, e a forte queda dos demais preços leva a crer que este não passou a ter impacto no índice geral como ocorria anteriormente.

Um último ponto que é necessário observar em relação ao setor externo é o peso que a variação dos preços das *commodities* exerce na economia brasileira. O senso comum coloca que elevações destes encarecem o custo de vida interno, porém, o que se observa em trabalhos como Stockl, Moreira & Giuberti (2017) é que tal situação gera uma absorção maior de divisas estrangeiras, fazendo com que ocorra uma valorização cambial, reduzindo a taxa de câmbio e reduzindo as pressões inflacionárias oriundas desta variável. Sendo assim, a venda de *commodities* que acaba se tornando maior em situações em que os preços internacionais se elevam acaba atuando em certo controle inflacionário de maneira geral.

Sendo assim, temos uma visão mais ampla do que acontece de forma geral na formação inflacionária brasileira a partir do câmbio. Temos que este é o principal fator de combate inflacionário atualmente, que ocorre de maneira indireta pelo Regime de Metas de Inflação. Além disso, o câmbio se mostra como um dos principais fatores inflacionários da economia brasileira, impactando de maneira mais contundente nos bens industrializados e nos preços monitorados.

### **1.3 - O papel dos preços administrados na inflação brasileira.**

A partir deste ponto precisamos observar o último fator de custo relevante para compreender a formação inflacionária brasileira. Precisamos agora observar as características peculiares dos preços administrados e observar como este é um fator de inércia da elevação geral dos níveis de preços.

Segundo o Banco Central, os chamados preços administrados ou monitorados são aqueles que são menos sensíveis a condições de oferta e demanda, por serem estabelecidos por contratos ou por regulação de órgãos públicos. Estes contratos muitas vezes preveem reajustes de acordo com a inflação passada, tendo estas características inerciais e com pouca influência dos ciclos econômicos. Geralmente se trata de impostos e taxas, serviços de utilidade pública e derivados de petróleo. Somente uma

5- A inflação brasileira: sua verdadeira composição e medidas alternativas para seu controle.

parcela destes é captada no cálculo do IPCA. Mesmo existindo uma desregulamentação dos derivados de petróleo, estes ainda podem ser considerados dentro desta categoria devido ao fato que é a Petrobras que os define.

Quadro 1 – Bens classificados como Preços Administrados pelo IPCA

<b>Grupo</b>	<b>Item</b>
<b>Habitação</b>	<b>Energia Elétrica e Residencial; Taxa de Água e Esgoto; Gás de Botijão; Gás Encanado (RJ e SP)</b>
<b>Saúde e Cuidados Pessoais</b>	<b>Plano de Saúde; Produtos Farmacêuticos</b>
<b>Serviços Pessoais</b>	<b>Jogos de Azar</b>
<b>Transporte</b>	<b>Ônibus Urbano; Ônibus Intermunicipal; Ônibus Interestadual; Trem, Metrô; Barco; Taxi; Multa; Emplacamento e Licença; Pedágio; Gasolina; Óleo Diesel; Gás Veicular</b>
<b>Comunicação</b>	<b>Telefone Fixo; Telefone Público; Correio</b>

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração do autor.

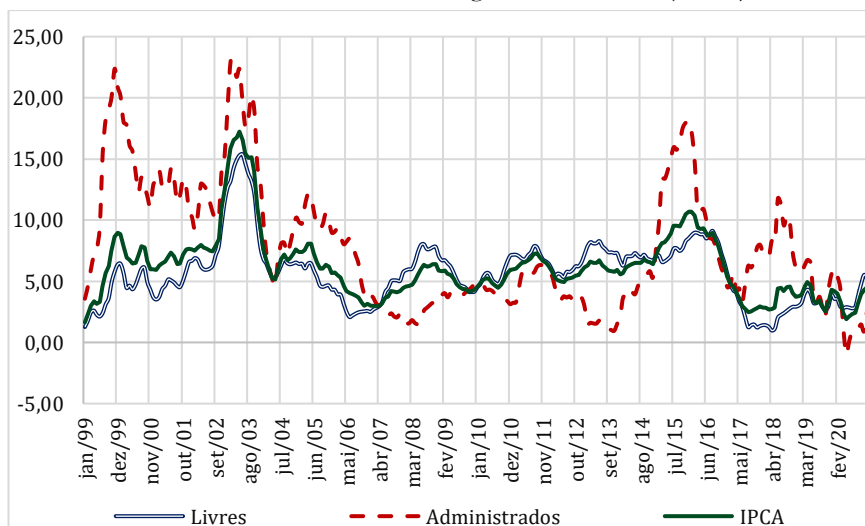
O quadro

1 mostra quais são os bens cujos preços são administrados dentro do cálculo do IPCA. A maior parte destes se encontra no grupo de transportes, inclusive os derivados de petróleo regulados pela Petrobras, como a gasolina, óleo diesel e gás veicular. Também existe um grande número de bens que são na verdade multas e taxas, como é o caso das Multas, Pedágio, Emplacamento e Licença, Energia Elétrica e Residencial, Taxa de Água e Esgoto etc. Outra categoria de bens relevantes é o de serviços públicos, como é o caso dos Ônibus, Trem, Metrô e Correio.

O gráfico 7 mostra que a inflação dos administrados esteve acima tanto da variação dos preços livres quanto do IPCA geral entre os períodos de 1999 até 2007 e entre 2015 e 2020. Apenas num período de 7 anos que estes variaram em níveis abaixo dos demais.

Primeiramente, podemos ver que os preços administrados historicamente se elevam mais do que os demais. Apenas no período entre 2007 e 2014 temos uma situação em que estes se elevaram abaixo do nível dos demais.

Gráfico 7 – Inflação acumulada em 12 meses dos bens com preços administrados, livres e IPCA geral: 1999-2020 (em %)



Fonte: Ipeadata. Elaboração do autor.

Segundo Braga (2013), esta característica está atrelada à questão do processo de privatização, no qual os novos proprietários buscaram preservar o valor das receitas em dólar, o que levou a contratos atrelados a movimentações da taxa de câmbio. Isto fez com que os preços administrados tivessem reajustes acima da inflação geral durante o período de desvalorização cambial. O período de sete anos destacado acima pode ser explicado devido às mudanças no marco regulatório de diversos serviços públicos com preços administrados que ocorreram entre 2004 e 2006. A energia elétrica teve seu indexador alterado para o IPCA, o setor de comunicações substituiu o IGP-DI por índices de custos específicos e a gasolina passa a variar menos devido à Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), que começa a ser utilizada para suavizar picos de preços do petróleo.

A volta de uma relevância maior dos pesos administrados pode ser explicada pelo retorno de uma política em relação ao preço dos combustíveis atrelada diretamente ao petróleo, com um uso reduzido de mecanismos de amenização de picos de preço, que ocorriam desde 2006. Também é preciso explicar o forte reajuste que se deu em 2015, que elevou



5- A inflação brasileira: sua verdadeira composição e medidas alternativas para seu controle.

consideravelmente o nível dos preços monitorados naquele ano. Para os últimos anos, a elevação cambial, que levou a um maior preço do petróleo, fez com que o preço dos combustíveis fosse importante para explicar tal comportamento.

Segundo Mendonça (2007), uma das características mais forte dos preços administrados é que estes possuem baixa sensibilidade à questão de oferta e demanda. Estes também possuem um elevado caráter inercial em sua composição, devido a vários destes serem reajustados a partir de um índice inflacionário passado.

Portanto, é necessário observar que parte dos preços administrados tem sua variação baseada em índices inflacionários e parte é reajustado via cálculos que levam a elevação do custo em conta. Existe um terceiro grupo também, com menor relevância, que possui característica distinta, pois não ocorrem de maneira periódica, nem existe método definido para tal. A tabela abaixo mostra onde cada um dos itens se encaixa dentro das características descritas.

Quadro 2 – Forma de reajuste de cada item com preço administrado

<b>Reajuste</b>	<b>Item</b>
Índice inflacionário	Taxa de água e esgoto; Gás Encanado; Energia elétrica e residencial; Produtos farmacêuticos; Trem, Ônibus interestadual, Metrô; Pedágio; Correio; Telefone fixo; Telefone público
Custos	Gás de botijão; Ônibus urbano; Barco; Gasolina; Óleo diesel; Gás Veicular
Outros	Jogos lotéricos; Táxi; Multa; Emplacamento e licença

Fonte: Elaboração própria.

O quadro 2 separa estes em três grupos principais: os que possuem seus reajustes baseados em índices inflacionários, os que se baseiam em custos e os com outros métodos. A maior parte destes se caracteriza como reajuste via algum índice inflacionário, 12 de 23 itens, enquanto apenas 7 utilizam cálculos baseados em custos e outros 4 possuem métodos alternativos.

Portanto, temos que historicamente os bens com reajuste via índice inflacionário faz com que os preços administrados se elevem mais que os

preços livres e o próprio IPCA. Quando ocorreu um controle maior dos preços monitorados, os mesmos passaram a ter menor relevância para a explicação inflacionária. Outro ponto importante é que, mesmo quando os bens com reajuste via custos tiveram maior relevância na explicação inflacionária, os preços administrados não se elevaram, já que os com reajuste via inflação passada se mostravam com menor variação.

Outro ponto necessário a se observar, como pontua Mendonça (2007) é que os preços administrados influenciam os demais preços da economia. Devido a isto, ela é responsável por uma maior persistência inflacionária, o que leva a uma maior ineficácia do combate inflacionário realizado pelas autoridades brasileiras.

Haluska, Summa & Lara (2017) apontam que os preços administrados possuem efeitos diretos e indiretos na elevação inflacionária brasileira. Os impactos diretos são aqueles que ocorrem na cesta de consumo medida pelo IPCA, os indiretos são os que influenciam os custos de produção dos bens com preços livres da economia. Isto acarreta que a forma na qual estes preços são formulados, podem gerar um efeito de mudança na distribuição de renda e também de persistência inflacionária direta e indireta. A característica inercial dos preços administrados pode ser observada em modelos como de Haluska, Summa e Lara, que colocam que a elevação dos preços livres é resultado no curto prazo de sua própria inflação passada, dos bens monitorados do período anterior e dos salários nominais. Mesmo tal modelo ignorando fatores relevantes como a inflação importada, o interessante é a conclusão de que, no longo prazo, a inflação passada tem sua relevância reduzida quase a zero, enquanto os fatores relevantes são os custos, colocado no modelo como o salário nominal, e a inflação dos bens monitorados, que seria a parcela inercial.

Outro fator que também faz com que os preços administrados elevem o componente inercial da inflação é a importância que estes possuem no consumo e na produção econômica brasileira. Como mostra Modenesi & Ferrari Filho (2011), fatores como energia elétrica, telefonia e combustíveis são parte dos custos de praticamente todos os bens livres da economia.

Gomes & Aidar lembram que a economia brasileira possui parcela inercial ainda vigente devido ao período de elevada inflação dos anos 1980, e a

## 5- A inflação brasileira: sua verdadeira composição e medidas alternativas para seu controle.

memória inflacionária está relacionada ao processo de indexação, que ainda é vigente nos preços administrados. Devido a isto, estes acabam variando independentemente da situação da demanda econômica. Os preços administrados são os que possuem maior componente inercial, o que garante uma persistência destes perante o dos preços livres. Isto significa que, devido a suas peculiaridades, os preços administrados tendem a replicar a inflação passada com maior força do que os demais, gerando uma parcela importante para a persistência inercial da inflação brasileira.

Estudos econométricos comprovam tal característica dos preços administrados. Carrara & Correa (2012) fizeram um trabalho que mostra como diversas variáveis atuam sobre o IPCA, a partir de um modelo VAR, segundo testes de causalidade de Granger. Com isto, foi possível observar como os preços administrados atuam no IPCA total. Quando há aumento dos preços administrados, o índice oficial sofre em um primeiro momento uma elevação brusca, que se arrefece posteriormente, porém, volta a se elevar num segundo momento em um período que pode durar até 20 meses após o impacto inicial. Além disso, mesmo quando ocorre um controle do IPCA geral via Selic, a resposta é somente temporária devido a baixa influência que a taxa de juros possui sobre os preços monitorados.

Isto mostra a influência inercial que os preços administrados têm na economia brasileira e na formação inflacionária. A elevada indexação que estes possuem, devido aos contratos feitos na época das privatizações, garantem recuperação de ganhos segundo a inflação passada. Isto gera uma inercialidade para o IPCA como um todo.

Portanto, o que é possível observar sobre os preços administrados é que sua indexação gera um elevado caráter inercial para a inflação como um todo. O fato destes terem importante peso no IPCA geral e que grande parte de seus reajustes sejam baseados na inflação passada, torna estes a grande fonte de inércia inflacionária atual. Além disto, existe uma grande ligação destes com variáveis externas, como índices inflacionários que refletem variações cambiais (caso do IGP-M), e de cálculos de reajuste via custo que levam em conta o preço do petróleo, com uma metodologia que atualmente tem repasse quase imediato das variações do preço deste produto ao custo de combustíveis. Portanto, a resolução dos problemas

ligados aos preços administrados está ligada à resolução dos problemas levantados acima.

## **2 – Medidas alternativas de combate inflacionário para além do Regime de Metas de Inflação**

A partir de agora, iremos propor algumas medidas alternativas, de cunho não-monetário, para realizar um controle inflacionário mais condizente com a realidade brasileira. Para tal, iremos buscar solução para que a inflação se mantenha controlada, atacando os fatores de custos, ao mesmo tempo garantindo que tais medidas não afete o crescimento econômico.

### **2.1 - Medidas que buscam amenizar o conflito distributivo do conflito distributivo.**

A questão do conflito distributivo se mostrou um elevado fator de pressões inflacionárias. Enquanto o comportamento dos preços dos bens industriais acabou mostrando uma tendência pró-cíclica, variando seguindo os ciclos econômicos, no setor de serviços este é o principal fator, devido à questão salarial.

A primeira questão que precisa ser observada, é o que explica o maior peso dos salários no setor de serviços, característica deste setor, pois possui uma menor produtividade se comparado ao setor industrial, e qualquer elevação do salário eleva os custos de produção. Além disto, a remuneração dos trabalhadores ocupados na área de serviços é fortemente atrelada ao salário mínimo, assim, a política de valorização do mesmo gerou elevação dos custos, o que acabou por gerar um descompasso entre elevação dos rendimentos e da produtividade .

Braga (2013) aponta que políticas de crescimento de produtividade são essenciais para que se possa ocorrer ao mesmo tempo uma elevação dos salários e crescimento econômico sem criar problemas inflacionários. Para tanto, é necessário políticas específicas que visem melhorar tal situação, como políticas industriais específicas, de incentivo à inovações tecnológicas e principalmente garantir o acesso ao crédito para empresas que queiram investir na elevação da sua produtividade.

## 5- A inflação brasileira: sua verdadeira composição e medidas alternativas para seu controle.

Sendo a questão do setor de serviços a que necessita de maior observação e cuidado em relação aos índices de produtividade, é necessário observar melhor as questões específicas deste setor para uma proposta mais robusta em relação à elevação de produtividade no setor.

Segundo Abranches (2014), a produtividade é menor quanto maior for a empresa dentro do setor de serviços. Isto vai contra o senso comum de que companhias com menor quantidade de funcionários possuem menor nível de produtividade. Mas isto se dá pelo fato de que boa parte destas empresas com poucos funcionários (até dois) são na realidade fruto de fatores institucionais, como legislação fiscal e o incentivo que existe à informalização neste setor, como é o caso da categoria de Microempreendedor Individual (MEI). Sendo assim, vemos que no caso das empresas maiores, temos um grave problema de produtividade, sendo que esta é muito reduzida. Isto evidencia que nas empresas de serviços de maior porte existe um problema de baixo estoque de capital e tecnologia.

Sendo assim, vemos que existe um elevado potencial para crescimento da produtividade no setor de serviços, e o elevado percentual de pessoas que trabalham em campos naturalmente menos produtivos, como é o caso dos serviços pessoais, não prejudica a produtividade geral do setor. Portanto, políticas específicas para elevação da produtividade no setor, inclusive com financiamento e crédito para tal seriam importantes para evitar que a elevação dos salários neste caso se tornasse uma pressão inflacionária possível de influenciar o índice geral.

Outro ponto que deve estar no centro da questão é: como realizar tal elevação da produtividade sem que o excedente criado com isto seja apenas elevação de lucros e *mark-up* dos capitalistas, sem que os trabalhadores participem de uma parcela destes ganhos? Para tanto, a questão da formalização dos empregos e de mecanismos que impeçam elevações abusivas do *mark-up* empresarial precisa ser tomada, evitando que tal situação represente de fato uma precarização da classe trabalhadora.

Sendo assim, as políticas de crédito para elevação da produtividade devem ser atreladas a mecanismos que evitem este tipo de situação. Para tal, somente instituições públicas poderiam ser capazes de realizar a concessão de crédito mediante tais condicionantes. Entre as prerrogativas devem

existir regras e metas de formalização da força de trabalho. Isto aumentaria o poder de barganha dos trabalhadores, deixando o conflito distributivo mais equilibrado, evitando a situação em que tal política fosse somente benéfica para a classe capitalista.

Outra medida possível seria a adoção de um imposto em relação a aumentos da lucratividade para níveis acima das possibilidades oferecidas pelos ganhos de produtividade daquela empresa. Esta seria uma medida já proposta anteriormente por economistas pós-keynesianos, chamada de TIP (*Tax-based on incomes policy*).

Sicsú (2003) explica que esta política se baseia em taxar aumentos salariais ou de lucros acima dos aumentos de ganho de produtividade que certa empresa realizou. Tal regra se aplicaria apenas a grandes empresas, que concedam ganhos salariais ou aumentos da sua margem de lucro para níveis acima do ganho de produtividade dentro de certo período. A lógica é que esta atitude individual da empresa acaba afetando a sociedade como um todo, por criar pressões inflacionárias de custo, seja pela via dos salários, seja pela via dos lucros. Tal medida também deve se atentar a possíveis elevações de preços individuais das firmas que visem elevar seus preços para manter ou elevar suas margens diante de uma mudança na remuneração do trabalhador ou do capitalista.

Esta proposta teria alguns efeitos práticos interessantes na lógica de contenção do conflito distributivo e também na contenção de pressões inflacionárias via salários. Primeiramente fazendo com que as empresas procurassem elevar sua produtividade, buscando elevar sua margem de lucro de maneira que não fosse taxada por tal. Isto poderia gerar uma corrida pela elevação da produtividade, que junto com a disponibilidade de crédito em tais políticas, faria com que a produtividade tivesse uma tendência de elevação no médio prazo. Outro efeito possível é que impediria um comportamento comum do capitalista, que é de buscar se proteger da redução da taxa de *mark-up* elevando seus preços. Além disso, também impediria que o lado trabalhista exigisse elevação dos salários no caso de uma situação em que outras empresas tivessem ganhos de produtividade, mas não a qual naquela eles trabalham. Isto reduziria os conflitos distributivos de forma significativa, mitigando os possíveis efeitos inflacionários oriundos desta situação.

5- A inflação brasileira: sua verdadeira composição e medidas alternativas para seu controle.

## **2.2 - Medidas de amenização de choques internos de oferta.**

A questão dos choques internos de oferta está fortemente ligada à questão do preço dos alimentos *in natura*. Tal situação se dá devido a questão levantada por Kalecki de que neste ramo os mecanismos de oferta e demanda são mais visíveis, devido formação da oferta estar ligada a componentes muitas vezes fora do controle do produtor, como sazonalidade, limitação de resposta rápida para alterações entre o equilíbrio de oferta e demanda, influência do clima, etc.

Devido a isto, quando existem problemas de oferta de produtos, como em caso de um problema de safra ou uma situação climática adversa, o preço de bens agrícolas costuma se elevar. Isto é o que chamamos de choque de oferta, neste caso, de origem interna. Podemos ver que tal problema costuma ser comum no Brasil.

Na atual situação do país, temos que boa parte da nossa agricultura se baseia na produção voltada à exportação, com elevado nível de commodities dentro dos produtos rurais. Então tais produtos são muito suscetíveis a choques de oferta. Para tal, podemos sugerir um mecanismo similar ao do caso japonês, porém, com algumas modificações em relação a forma como se daria tal controle.

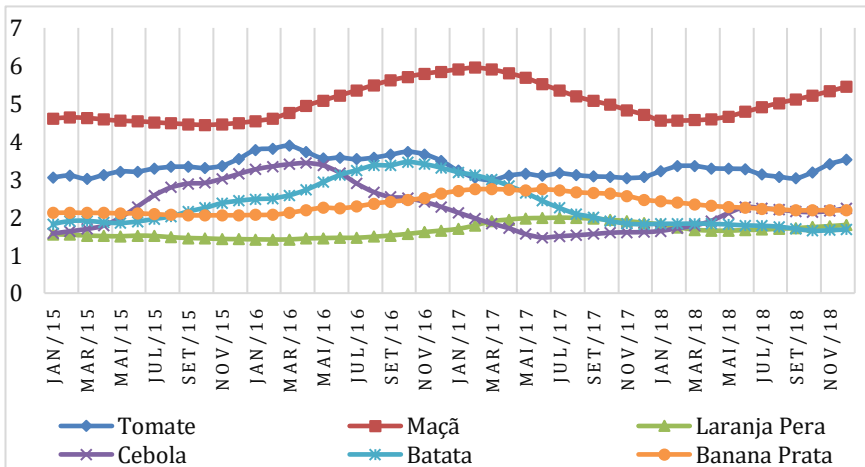
Este problema poderia ser amenizado se a variação desses preços fosse mais amena. Portanto, neste momento em que ocorre o pico de elevação dos preços é que o subsídio seria concedido aos produtores, evitando assim uma aceleração do nível de preços deste bem específico, e evitaria também que a variação destes se alastrasse para os demais preços de alimentos da economia.

Para realizar o cálculo de qual seria o preço a ser alcançado, o método de média móvel poderia ser adotado, amenizando as variações mais bruscas, levando a uma condução mais suave dos preços dentro da lógica econômica. Isto seria benéfico tanto para os consumidores, que teriam uma maior previsibilidade do preço que estes pagariam nos alimentos *in natura*, quanto para os produtores, que mesmo não ganhando a renda

máxima no momento de pico, também não sofreria com perdas mais bruscas no momento de redução dos preços.

O cálculo para tal é simples, é realizada a média simples do preço nos últimos 12 meses e o preço a ser alcançado seria aquele referente ao mês atuante. Caso o preço de mercado se encontre acima daquela observado na média móvel, subsídios seriam concedidos aos produtores para que se possa alcançar tal preço, caso esteja abaixo, existiria a sugestão dos produtores de praticar tal preço ao invés de se utilizar o preço de mercado. Isto garantiria que o produtor não fosse lesado no momento do pico de oferta ao mesmo tempo em que este poderia ter ganhos de lucro mais elevados no momento de elevação do preço do bem. Outra medida seria a compra do governo, utilizando estes alimentos de diversas maneiras, utilizando dentro de merendas escolares, para alimentação do funcionalismo público, etc.

Gráfico 8 – Média móvel do preço praticado pelo produtor em São Paulo de produtos alimentícios *in natura* selecionados: 2014-2018 (em R\$)



Fonte: Elaboração do autor.

Neste caso, podemos ver claramente como tal método amenizaria a questão tanto na elevação quanto na queda da inflação. O preço do tomate durante o ano de 2015 foi de R\$ 2,20 em janeiro, acelerando para seu pico em maio alcançando R\$ 5,34. Uma variação de R\$ 3,14 reais ou de 142% do preço do bem entre este período.



## 5- A inflação brasileira: sua verdadeira composição e medidas alternativas para seu controle.

Com o subsídio, utilizando a média móvel para auxiliar na definição do preço, temos uma situação completamente diferente. Como pode ser observado no gráfico 8, o preço no início de 2015 seria mais favorável do que o preço de mercado ao produtor, pois se encontraria em R\$ 3,05, chegando à R\$ 3,21 em maio e finalmente à R\$ 3,30 em outubro. O que foi feito foi reduzir o peso do choque de oferta inicial, distribuindo este em um panorama temporal maior, já levando em conta possíveis variações do bem. O impacto inflacionário entre todo o período seria de 8%, bem mais reduzido do que o choque de 142% observado entre janeiro e maio. Isto evitaria tanto choques inflacionários mais pesados quanto mitigaria as perdas dos produtores devido às elevadas variações de preços no setor.

A atuação do subsídio se daria justamente no momento em que o preço de mercado se descola para cima do preço da média móvel. Isto ocorre devido a um grave problema de oferta dos alimentos. Neste caso, o governo auxiliaria o produtor, mantendo para ele uma taxa de lucro considerada normal, a partir de subsídios, garantindo que o preço que chegue no mercado seja compatível com o histórico de preços daquele produto. Sendo assim, teríamos uma situação que atua em três situações distintas, primeiramente não prejudicando o produtor do alimento, garantindo uma taxa de lucratividade razoável mesmo com problemas de oferta. Em segundo, atuaria na questão da previsibilidade de mercado, pois os possíveis choques de oferta seriam reduzidos e prolongados ao longo do tempo. Em terceiro lugar temos uma situação melhor também para o consumidor, pois este não iria mais ficar suscetível aos picos de preços devido a situações de choque de oferta. Além disto tudo, tal metodologia garantiria que mudanças estruturais, que podem ser confundidas com questões de oferta, sejam absorvidas ao longo do tempo, pois a tendência mostraria uma elevação de preços como obra não de mudanças temporárias, mas prolongadas na estrutura produtiva deste bem alimentício.

Não seria necessário realizar uma mudança institucional elevada para tal metodologia de controle destes bens, pois já existem mecanismos atualmente que podem atuar dentro de tal lógica. A Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) já possui uma política de garantia de preços mínimos, que atua na diminuição da oscilação da renda dos produtores

rurais, assegurando certa remuneração mínima para os produtores. Esta política já atua regulando a oferta e demanda de alimentos, com uma série de mecanismos de incentivos e desincentivos à produção de determinados bens.

A segunda parte da questão do choque de oferta que precisa ser observada tem ligação com as *commodities*, principalmente os grãos e o leite, que podem ser facilmente armazenados e que a oferta interna é muito volátil aos movimentos cambiais e de compras internacionais destes produtos. A produção destes bens, em sua ampla maioria, é voltada para o mercado externo, portanto, o desabastecimento destes produtos nacionalmente pode ocorrer, elevando o preço pago por estes itens no mercado doméstico.

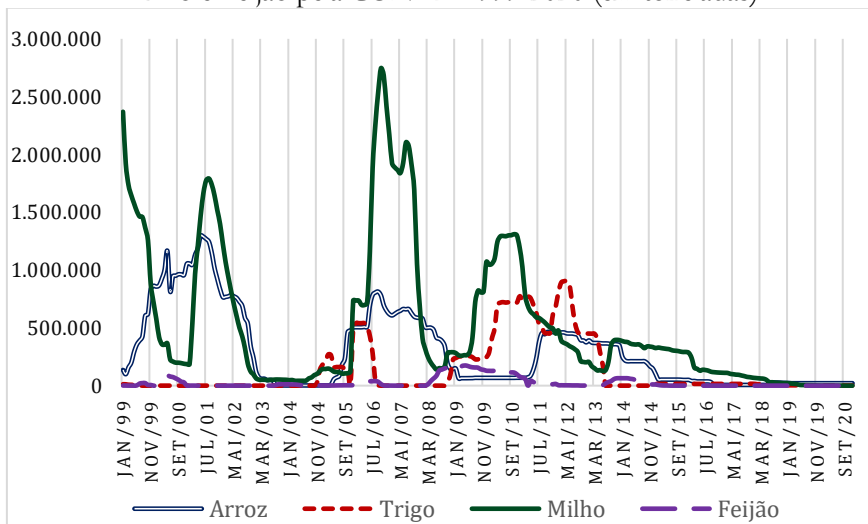
Existe um mecanismo para evitar tal situação, que são os estoques públicos, regulados pelo CONAB. Estes servem para executar certas políticas governamentais de intervenção de mercado, buscando regular a oferta de certos bens alimentícios, para garantir tanto um preço para o produtor num caso de excesso de oferta quanto na venda desses estoques para o mercado, aumentando a oferta e amenizando oscilações de preços aos consumidores. Existe tanto a possibilidade deste estoque ser mantido de forma física quanto a possibilidade da compra de opções no mercado futuro sobre cotas de produção de certos bens.

Dentre os produtos que se destacam por possuírem estoques, estão: arroz, feijão, milho, açúcar, leite e trigo. Todos estes bens são comercializados no mercado tanto interno quanto externo. Para tanto, a utilização mais contundente dos estoques do governo poderia amenizar possíveis choques de oferta oriundos de uma elevação da venda destes produtos ao mercado externo, deixando o mercado interno desabastecido.

Porém, vemos que o mecanismo é pouco utilizado, sendo que em diversos momentos os estoques de produtos de elevado consumo das famílias, como é o caso do feijão, estão atualmente zerados. Portanto, vamos observar como se deu historicamente a estocagem de grãos, que poderia auxiliar o controle de oferta destes bens, atuando contra possíveis tendências inflacionárias de alimentos.

5- A inflação brasileira: sua verdadeira composição e medidas alternativas para seu controle.

Gráfico 9 – Comparação entre o estoque público físico de Arroz, Trigo Milho e Feijão pela CONAB: 1999-2020 (em toneladas)



Fonte: Conab. Elaboração do autor.

O gráfico 9 mostra o nível dos estoques públicos físicos de alguns grãos durante o período analisado neste trabalho. É possível ver que o milho foi o produto mais estocado durante o tempo, mas sempre com elevadas oscilações em seus níveis totais. Outro produto que se destaca é o arroz, com consideráveis estoques em alguns momentos da análise. O trigo também teve estoque razoável em alguns períodos. O mesmo não se pode dizer do feijão, que sempre teve um estoque relativamente baixo. O mais importante de se notar, porém, é o abandono que tal política teve a partir do começo da década de 2010, quando o nível dos estoques começou a cair drasticamente, sendo que todos estes se encontravam próximos de zero no final de 2020.

Sendo assim, vemos que já existe uma ferramenta de controle de oferta de grãos para corrigir possíveis choques de oferta de alimentos na economia brasileira, mas este não é utilizado. A utilização mais constante de tal medida poderia atenuar a elevação dos preços de diversos bens alimentícios, sejam eles consumidos na forma que são estocados (no caso do arroz e do feijão), sejam eles utilizados em formas de insumos (como farinha de trigo, pão francês e o amido de milho).

### **2.3 - Medidas de controle dos choques externos de oferta.**

O próximo ponto a ser observado é a questão do câmbio, um fator de elevado potencial inflacionário para a economia brasileira. Segundo Rossi (2015), devemos considerar que a flexibilidade da taxa de câmbio é algo importante e deve ser mantida. Esta permite que no cenário em que o mundo está situado atualmente, com incertezas financeiras e variações bruscas no mercado de commodities, a flutuação permite que choques externos possam ser absorvidos sem criar impactos na economia doméstica. Porém, o excesso de flexibilidade que se observa atualmente acaba sendo danoso, por gerar distorções de diversas naturezas, como imprevisibilidade dos mercados em relação a taxa de câmbio, elevado potencial especulativo e também efeitos adversos na inflação quando existem variações elevadas, principalmente na desvalorização cambial.

Portanto, deve-se realizar uma política cambial ativa, que não atue somente na entrada e na saída de divisas, mas regule a questão do mercado financeiro e de derivativos. A sugestão é utilizar a política cambial desenhada por Pedro Rossi<sup>26</sup>, que propõe uma política de câmbio administrado, atuando para amenizar a questão das volatilidades cambiais que atuam principalmente no lado financeiro da economia.

Rossi (2015) coloca que um dos pontos relevantes que deve ser observado é a assimetria de liquidez entre negociações à vista e no mercado futuro de câmbio, sendo que a segunda possui um giro financeiro cerca de 4 vezes maior que o primeiro. Sendo assim, a taxa de câmbio que deveria ser definida no mercado à vista acaba sendo definida no mercado futuro e transmitida por arbitragem ao mercado à vista. Isto ocorre devido a uma assimetria de regulação que existe entre ambos os mercados. No mercado à vista, a formação de posições de câmbio está restrita às instituições bancárias e corretoras especializadas, enquanto no mercado futuro qualquer agente cadastrado no sistema da B3 pode formar posições

---

<sup>26</sup> O trabalho de Rossi será citado e apresentado neste trabalho, mas de forma resumida. Para observar a proposta completa do autor e entender também com maior profundidade as questões levantadas, observar ROSSI, P. Política cambial no Brasil: um esquema analítico. São Paulo: Revista de Economia Política, v. 35, n. 4, p. 708-727, Out/2015.

## 5- A inflação brasileira: sua verdadeira composição e medidas alternativas para seu controle.

abertas. Isto faz com que o volume e a arbitragem neste mercado sejam maiores, definindo então, o valor de fato da taxa de câmbio.

É possível ver, portanto, que existe uma situação na qual a taxa de câmbio possui uma tendência de elevada flutuação, pois é num mercado altamente especulativo que sua taxa é “construída”, e o controle atual acaba ficando restrito apenas ao mercado à vista, com baixíssima influência sobre o mercado futuro. Sendo assim, para controlar tal situação de maneira mais eficaz, e assim, reduzindo as pressões inflacionárias oriundas do câmbio, uma política cambial que atue tanto no mercado à vista quanto no mercado futuro é o mais desejado.

A proposta de Rossi (2015) se propõe a utilizar swaps cambiais para afetar diretamente o mercado futuro, que é onde de fato se forma a taxa de câmbio e também onde ocorre a especulação dentro do mercado. Assim seria possível influenciar a formação da taxa de câmbio no mercado futuro e evitar a contaminação deste no mercado à vista. Nesta situação, o Banco Central cumpre o papel de contraparte do especulador, retirando o poder de arbitragem dos agentes, evitando uma variação maior da posição dos bancos, reduzindo a flutuação da taxa no mercado futuro. O Banco Central assim atua diretamente na liquidez do mercado de dólar futuro, reduzindo a volatilidade cambial e tomando para si o papel de agente mais ativo deste mercado. Mesmo assim, em momentos de elevada especulação, pode ocorrer um controle menor do que o desejado pelas autoridades monetárias.

Sendo assim, uma política que atue mais diretamente no mercado futuro, e amplie suas preocupações em relação ao câmbio, pode fazer com que as variações cambiais se tornem menores, tornando a taxa cambial mais estável e com menos influência das posições especulativas do mercado. Isto seria essencial para realizar o controle dos choques externos que afetam a inflação brasileira, já que depreciações cambiais acabam afetando muito o nível de preços de diversos bens da economia brasileira, principalmente os ligados ao setor industrial e ao preço do petróleo.

## 2.4 - Melhoras em relação aos reajustes dos preços administrados.

A última parte observada neste trabalho é a questão dos preços administrados. Eles são responsáveis por um elevado grau de indexação ainda persistente na economia brasileira, justamente pela característica de seu reajuste. Podemos dividir a questão em duas categorias distintas, àqueles que são atrelados a contratos de reajuste periódico, geralmente controlados por alguma agência regulatória ou por prefeituras e estados, e aqueles atrelados ao preço do petróleo, que tem sua definição realizada pela Petrobrás.

Primeiramente vamos observar o segundo caso, a questão da regulação dos preços de derivados de petróleo no país. Este é feito segundo normas da Petrobras. Existiram três grandes metodologias de precificação, mas um resumo sobre tais políticas pode ser observado da seguinte maneira.

Quadro 3 – Diferença entre as políticas de precificação de combustíveis ao longo do tempo no Brasil

	Entre 1999 – 2001	Entre 2002 - Out/2016	A partir de Out/2016
Preço de Revenda	PPI + Impostos	PPI + Impostos + Margem de Risco	PPI + Impostos + Margem de Risco
Preço à Distribuidora	Regulado até 2001	Livre concorrência	Livre concorrência
Base de custo	Cotação internacional do barril de petróleo	Cotação internacional do barril de petróleo	Cotação internacional do barril de petróleo
Variação do reajuste	Mensal	Sem periodicidade definida	Pelo menos uma vez ao mês
Concorrência	Liberação gradativa	Livre concorrência	Livre concorrência

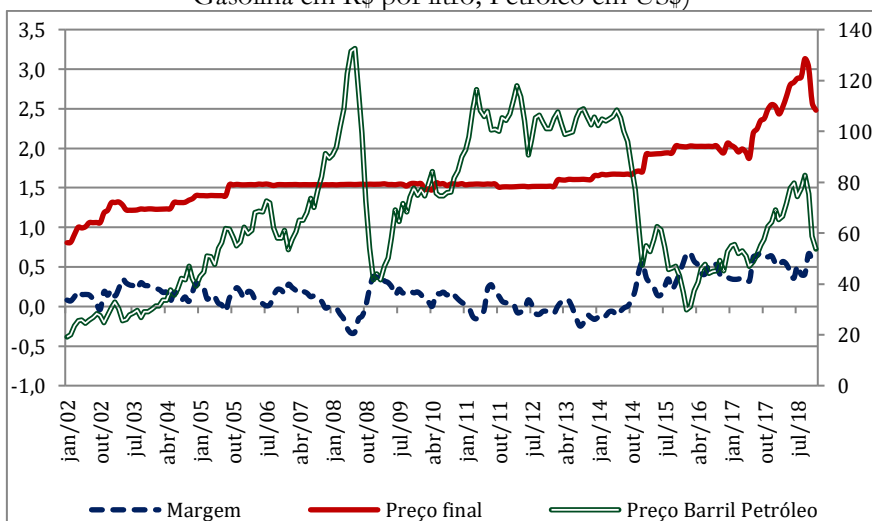
Fonte: Petrobras. Elaboração do autor

## 5- A inflação brasileira: sua verdadeira composição e medidas alternativas para seu controle.

Podemos ver que a primeira mudança, ocorrida em 2002, foi de significativa importância, pois o preço que anteriormente era regulado, passa a ser de livre concorrência no repasse à distribuidora. Outra grande alteração foi a colocação de uma margem de risco, que foi utilizada justamente para amenizar os possíveis choques temporários de oferta de variação do preço do petróleo, que sempre foi custeado segundo sua cotação internacional. A variação do ajuste também teve alteração significativa, pois passou a ser obrigatoriamente mensal para ser indeterminada, além de ocorrer um processo entre o tabelamento para um preço de livre concorrência. As mudanças ocorridas em outubro de 2016 parecem ser menores, pois o que mudou foi somente o período do reajuste, que seria feito pelo menos uma vez por mês ao invés de reajustes sem períodos definidos.

Mas na prática, as mudanças ocorridas em Outubro de 2016 foram mais significativas do que parecem. A principal questão é que, o reajuste passou a ser feito de maneira muito frequente, absorvendo qualquer alteração no preço do petróleo. Além disso, a margem utilizada para a absorção dos choques de oferta do petróleo deixou de ser utilizada na prática.

Gráfico 10 – Comparação entre a Margem da Petrobrás, o preço final da gasolina para a distribuidora e o preço do Barril Petróleo (Margem e Gasolina em R\$ por litro; Petróleo em US\$)



Fonte: ANP e Investing. Elaboração do autor.

O gráfico 10 mostra o comportamento entre a margem, o preço final e o preço do barril do petróleo em sua cotação internacional. Tendo o preço final disponível segundo site da ANP e sabendo como se faz o cálculo deste preço<sup>27</sup>, é possível prever a margem da Petrobrás neste cenário. Entre 2002 e Outubro de 2016, temos a metodologia antiga, e conseguimos observar que a margem servia como um mecanismo para evitar que os choques de petróleo fossem repassados automaticamente aos preços. A partir desta data, temos uma mudança considerável, sendo que a margem sobe constantemente junto com o preço para a distribuidora. Também podemos observar que nos momentos em que o preço do barril de petróleo se eleva, a margem se reduz consideravelmente, ficando muitas vezes negativa. Isto para de acontecer a partir de 2016, com a nova metodologia, onde a margem, o preço da gasolina e o preço do barril de petróleo passam a se movimentar na mesma direção.

Isto mostra que, mesmo com poucas mudanças na última reformulação da metodologia de precificação dos combustíveis, existe uma diferença grande em relação ao que era feito no período anterior. A margem parou de ser utilizada como mecanismo de redução de impacto aos choques de oferta do preço do petróleo, o que fez com que tanto a variação quanto o preço se elevassem a partir de tal período.

Portanto, a resolução para o problema da precificação dos combustíveis sugerida seria a volta da utilização da margem como mecanismo de defesa dos preços em caso de choques de oferta. Isto foi utilizado com mais veemência entre 2002 e 2014 com efetivo sucesso, já que o preço de distribuição da gasolina ficou praticamente inalterado neste período. A variação do nível de preços do produto final também teve comportamento semelhante, pois pouco houve de variação inflacionária neste mesmo período.

Uma última ressalva em relação a este tema deve ser considerada, pois em momentos em que os choques de custos são mais permanentes, a questão de se utilizar a margem constantemente pode acabar afetando

---

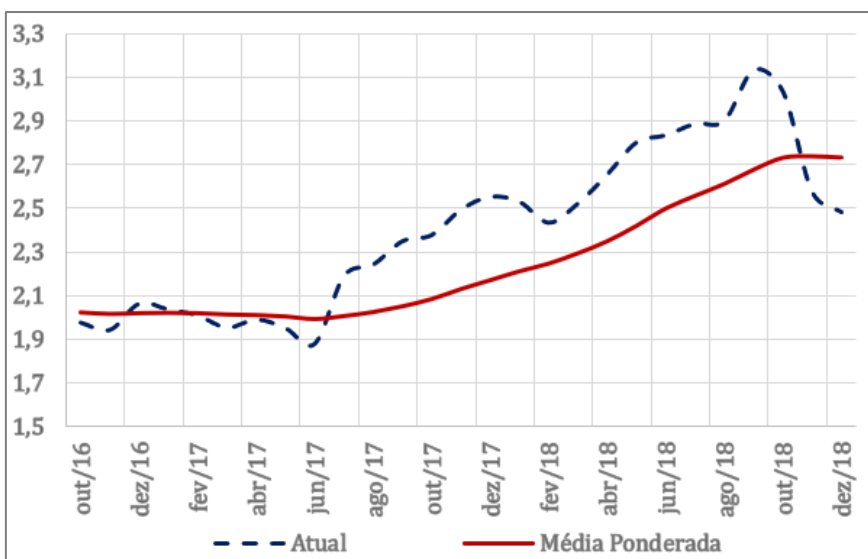
<sup>27</sup> Para um maior detalhamento sobre como se calcula o preço dos combustíveis, consultar CAMPEDELLI, A.L. A Formação dos preços administrados no Brasil. XIII Encontro Internacional da AKB, São Paulo/SP, Associação Keynesiana Brasileira, 2020.



## 5- A inflação brasileira: sua verdadeira composição e medidas alternativas para seu controle.

negativamente o lucro da empresa, o que faria com que o controle inflacionário acabasse se tornando excessivamente custoso para a Petrobras. Sendo assim, além da utilização da metodologia da margem, poderia ser observado também um método de controle de preços similar ao proposto aos de alimentos *in natura*, se utilizando de uma média móvel de 12 meses, e utilizando a margem, ao invés dos subsídios, para conseguir manter o preço dentro destes níveis.

Gráfico 11 – Comparação entre a precificação atual e a precificação via média móvel de 12 meses no preço da gasolina: Out/2016-Dez/2018



Fonte: ANP. Elaboração do autor.

Como mostrado no gráfico 11, vemos que a elevação do preço dos combustíveis foi considerável, principalmente devido a elevação do câmbio, que ocorreu neste mesmo período. Porém, se utilizarmos o método da média móvel de 12 meses, é possível ver que podemos suavizar a variação, evitando elevados picos, mas recompondo esses picos posteriormente, sendo assim, este segue a tendência de um choque de custos mais persistente, que foi o caso dos combustíveis no período observado.

Assim temos as propostas apresentadas para a primeira parte dos preços administrados, as ligadas à questão do preço do petróleo no mercado

internacional, reajustados segundo metodologia da Petrobras. Agora falta observar a outra grande parte dos preços administrados, aqueles geralmente regulados via contratos entre governos e empresas privadas, que é o grande caso observado.

Podemos definir três grandes grupos de preços administrados. Um primeiro com forte ligação à variação do câmbio, devido a questão de estes terem suas revisões lastreadas em custo, e estes serem referentes a preços de derivados do petróleo. Quando observamos tais preços, vemos uma forte ligação entre estes e a variação da taxa de câmbio.

Sendo assim, a política levantada acima também possui forte impacto neste grupo de preços administrados. Com a redução da variação dos preços dos derivados de petróleo, regulados pela Petrobras, os custos destes itens também passarão a exercer menor pressão inflacionária para este grupo. Portanto, com o controle mais adequado do preço dos combustíveis isso deve gerar, de forma indireta, um controle mais adequado deste grupo de bens.

Um outro grande problema é que muitos dos reajustes de preços administrados são realizados a partir de índices inflacionários diferentes do IPCA, que é o índice oficial. Normalmente se utiliza o IGP-M, índice com forte ligação a variações cambiais, que costuma ser mais elevado que o IPCA. Isto faz com que os preços administrados acabem tendo uma tendência de variar acima da inflação oficial. Sendo assim, deve-se num primeiro momento eliminar qualquer tentativa de reajuste via inflação passada por outros índices que não sejam o oficial, que é o IPCA. Isto facilitaria e reduziria tensões de indexação e inércia inflacionária, pois iguala o indexador que grande parte dos preços vão utilizar para reajustar seu preço.

O último caso a ser observado é o dos bens que são reajustados via IPCA. Como esperado, existe forte correlação entre ambos os índices, o que mostra uma elevada indexação desses preços com a inflação passada. Isto acaba gerando uma tendência de indexação ainda vigente, o que se espalha pelos demais preços da economia, fazendo com que a tendência inercial que é histórica na economia brasileira ainda seja persistente. Uma das formas de mitigar tal problema é o que foi aconselhado anteriormente, de

## 5- A inflação brasileira: sua verdadeira composição e medidas alternativas para seu controle.

se utilizar somente um índice para regular tais reajustes, que seria o índice oficial do IPCA.

Porém, mesmo assim, ainda é necessário que se elimine mais a indexação, portanto, um segundo passo seria rever futuros contratos de concessão e fazer com que os reajustes sejam realizados a partir da variação dos custos. Isto deve ser feito da maneira que foi observada acima, já com o reajuste realizado em relação à política cambial e também em relação aos preços dos combustíveis, para evitar que somente se troque o indexador, que acabará no atual momento sendo a taxa de câmbio.

Braga (2013) coloca que contratos públicos futuros que visem a reorganização destes reajustes devem priorizar aqueles que reflitam corretamente a variação de custos, para evitar que a mudança destes preços sirvam somente como fonte de elevação da margem de lucro sem ganhos efetivos de produtividade. Também devem ser consideradas medidas que elevem a produtividade e investimentos nestes setores, para que a questão da economia de escala também seja uma forma de controle de custos, o que mitigaria pressões inflacionárias nestes itens.

Temos aqui as medidas de controle inflacionário sugeridas para os preços administrados, baseado na conversão de contratos para reajustes via custos e também com uma nova metodologia para controle do preço dos combustíveis. Temos também a finalização de todas as medidas sugeridas para o controle inflacionário mais amplo e com mais adequação à realidade brasileira.

## **Conclusão**

A inflação brasileira, ao contrário do que pressupõe a ortodoxia econômica, possui elevada influência de fatores de custo em sua formação. Sendo assim, podemos considerar que a formação inflacionária brasileira pode ser considerada majoritariamente como resultado de elevações de custos. Sendo assim, o Regime de Metas de Inflação se mostra uma ferramenta ineficaz e pouco abrangente para resolver o problema no Brasil, atuando mais na atração de capital estrangeiro para o país, reduzindo as pressões de custo oriundas do câmbio. Então são necessárias medidas mais pontuais, que realmente controlem os principais pontos de

elevação do nível de preços da economia, focando principalmente nos componentes de custo do país. Portanto, este trabalho se propõe a mostrar brevemente possíveis medidas para um controle mais inteligente e efetivo para o caso brasileiro do que o atualmente utilizado.

## Referências

ABRANCHES, J. Produtividade no Setor de Serviços. In: DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L.R. **Produtividade no Brasil: Desempenho e Determinantes**, Brasília: ABDI, 2015, p. 277-300.

AGENCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL (ANP). Vários números. Disponível em <<http://anp.gov.br>>.

ARAÚJO, E.C.; MODENESI, A.M. A Importância do Setor Externo na Evolução do IPCA (1999-2010): uma análise com base em um modelo SVAR. **XXXVIII Encontro Nacional de Economia**, Salvador/BA, Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2011.

BASTOS, C. P. M.; JORGE, C. T.; BRAGA, J. M. Análise desagregada da inflação por setores industriais da economia brasileira entre 1996 e 2011. **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 261-279, Mai/Ago/2015.

BRAGA, J. M. A inflação brasileira na década de 2000 e a importância das políticas não monetárias de controle. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 3, p. 697-727, Dez/2013.

BRAGA, J. M.; SUMMA, R. Estimação de um modelo desagregado de inflação de custo para o Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 399-460, Set/2016.

CAMPEDELLI, A. L. O regime de metas de inflação no Brasil pós-2006: uma análise histórica. **Revista Debate Econômico**, Varginha, v.3, n. 2, p. 5-24, Jul/Dez 2015.

CAMPEDELLI, A. L. A Formação dos preços administrados no Brasil. **XIII Encontro Internacional da AKB**, São Paulo/SP, Associação Keynesiana Brasileira, 2020.

CARRARA, A. F.; CORREA, A. L. O Regime de Metas de Inflação no Brasil: Uma análise empírica do IPCA. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 441-462, Set/Dez 2012.

5- A inflação brasileira: sua verdadeira composição e medidas alternativas para seu controle.

CONSELHO NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). Vários números. Disponível em <<http://www.conab.gov.br>>.

COUTO, S. V. V.; FRAGA, G. J. O *pass-through* da taxa de câmbio para índices de preços: análise empírica para o Brasil. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 333-356, Set/Dez 2014.

FERNANDEZ, R. N. *et al.* Assimetria no repasse da taxa de câmbio para a inflação: evidências para o Brasil. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 38, n. 4, p. 659-682, Mar/2018.

GOMES, C.; AIDAR, O. Metas Inflacionárias, Preços Livres e Administrados no Brasil: Uma Análise Econométrica. **XXXII Encontro Nacional de Economia**. João Pessoa/PB, Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2004.

HALUSKA, G.; SUMMA, R.; LARA, F. M. Um modelo de distribuição de renda e inflação por conflito entre salários, lucro e renda de monopólio de serviços monitorados. **Instituto de Economia da UFRJ**, Rio de Janeiro, Texto para discussão nº 30, 2017.

IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). Vários números. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>.

INVESTING.COM. Vários números. Disponível em <<http://br.investing.com>>

IPEADATA. Vários números. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br>>.

MENDONÇA, H. F. Metas para inflação e taxa de juros no Brasil: uma análise do efeito dos preços livres e administrados. **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 3, Jul/Set 2007.

MODENESI, A. M.; FERRARI FILHO, F. Choque de oferta, indexação e política monetária: breves considerações sobre a aceleração inflacionária recente. **Revista Economia & Tecnologia**, Ano 07, v. 26, p. 1-9, Jul/Set 2011.

PETROBRAS. Nova política de precificação de diesel e gasolina, Out/2016. Disponível em: <[http://www.agenciapetrobras.com.br/upload/documentos/apresentacao\\_S1Bn6E7QR5.pdf](http://www.agenciapetrobras.com.br/upload/documentos/apresentacao_S1Bn6E7QR5.pdf)>. Acesso em 30 Maio 2018.

PIMENTEL, D. M.; LUPORINI, V.; MODENESI, A. M. Assimetrias no repasse cambial para a inflação: Uma análise empírica para o Brasil (1999 a

2013). **Revista Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 46, n. 2, p. 343-372, Abr/Jun 2016.

ROSSI, P. Taxa de câmbio no Brasil: Dinâmicas da arbitragem e da especulação. **Observatório da economia global**, Campinas, Textos avulsos, n. 7, Set/2011.

ROSSI, P. Política cambial no Brasil: um esquema analítico. São Paulo: **Revista de Economia Política**, v. 35, n. 4, p. 708-727, Out/2015.

SERRRANO, F. Juros, câmbio e o sistema de metas de inflação no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 63-72. Jan/Mar 2010.

SUMMA, R.; SANTOLIN, R. Um modelo alternativo ao Novo Consenso para economia aberta: evidências para a economia brasileira no período 1999-2014. **Revista Econômica**, Niterói, v. 18, n. 1, p. 1-31, Jun/2016.

SICSÚ, J. Políticas Não-Monetárias de Controle da Inflação: uma proposta pós-keynesiana. **Análise Econômica**. Porto Alegre, v.21, n. 39, Mar/2003.

SISTEMA IBGE DE RECUPERAÇÃO AUTOMÁTICA (SIDRA). Vários números. Disponível em <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>.

STOCKL, M.; MOREIRA, R. R.; GIUBERTI, A. C. O impacto das *commodities* sobre a dinâmica da inflação no Brasil e o papel amortecedor do câmbio: evidências para o CRB *Index* e Índice de *Commodities* Brasil. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 27, n. 1, Jan 2017.

# 6- A política fiscal brasileira de 2011 a 2020

---

Julio Manuel Pires<sup>28</sup>

## Introdução

O ano de 2020, por motivos óbvios, foi um ano completamente atípico no mundo todo. A necessidade do isolamento social impôs a todas as economias custos econômicos formidáveis. Segundo o Fundo Monetário Internacional, apenas 25 países devem apresentar crescimento positivo em 2020 e, entre as grandes economias, a China deve ser a única a apresentar elevação do PIB no ano passado, pouco mais de 2%. Trata-se, obviamente, de um resultado positivo, ainda que muito aquém da média observada de crescimento do PIB chinês próxima de 7%.

No caso do Brasil, a recessão ocorrida no ano passado aproxima-se muito da média mundial. Segundo o último Boletim Focus de 2020, a mediana do mercado apontava para uma expectativa de queda de 4,36% do PIB no ano. Tal percentual de queda mostra-se menor do que a pior expectativa registrada pelo Focus em 30 de junho, quando o mercado estimava uma queda de 6,6% do PIB. Tal melhora da expectativa tem a ver, entre outras coisas, com a política fiscal fortemente expansionista executada em 2021, tema ao qual voltaremos mais à frente.

Tal resultado negativo apresentado pela economia brasileira em 2020 não foi, todavia, um relâmpago no céu azul. Após um desempenho relativamente exitoso da economia na primeira década do século, já experimentávamos sérios problemas de crescimento antes da pandemia, sobretudo desde 2014, com dois anos de profunda recessão (2015 e 2016) seguidos de um quadro de semiestagnação econômica nos três anos que precederam 2020. A necessidade de isolamento social a partir de março

---

<sup>28</sup> Professor do Departamento de Economia e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da PUC-SP e do Departamento de Economia da FEA-RP/USP.

atuou, assim, de forma incisiva sobre um quadro macroeconômico já degradado, fazendo com que o impacto da crise se mostrasse agudo a despeito do enorme esforço fiscal despendido.

Existem inúmeras divergências entre os economistas – que, para efeito de simplificação, vamos agrupar entre “ortodoxos” e “heterodoxos” – sobre as causas desse desempenho deplorável da economia brasileira e sobre o que fazer para que haja uma retomada sustentada do crescimento econômico. No entanto, a despeito de tais dissensões, pode-se dizer que há um certo consenso sobre o papel do desequilíbrio fiscal nessa situação, ainda que as terapêuticas propostas sejam exatamente antípodas<sup>29</sup>.

Dessa forma, o intuito básico deste capítulo é examinar o desempenho da política fiscal brasileira entre 2011 e 2020, tentando estabelecer seus lineamentos e pontos de inflexão mais relevantes, de forma a construirmos um quadro de análise mais amplo que nos permita apreender a situação e as alternativas que se colocam no debate econômico atual.

Com vistas a atingir tais objetivos, o capítulo encontra-se estruturado em quatro seções além desta introdução. Dada a grande sensibilidade das contas públicas em relação ao desempenho da economia, procedemos, na próxima seção, a uma breve síntese da evolução do PIB brasileiro nas últimas décadas, com ênfase na segunda década do século XXI. Na seção seguinte, buscamos minuciar a evolução das contas públicas durante o primeiro governo Dilma (2011-2014). Na seção três examinamos a brusca inflexão da política fiscal a partir do início do segundo governo Dilma e a continuidade dessa estratégia no governo Temer para, na seção seguinte, analisar o desempenho da política fiscal no governo Bolsonaro, com especial realce para a política fiscal no ano pandêmico. Por fim, nas Considerações Finais, empenhamo-nos para situar os principais pontos do debate atual entre ortodoxos e heterodoxos sobre a política fiscal e tentamos avançar com algumas propostas.

---

<sup>29</sup> Dweck e Teixeira (2017, p. 1) argumentam no mesmo sentido: “Boa parte do debate a respeito da desaceleração do crescimento a partir de 2011, bem como a recessão de 2015, centrou-se na condução da política fiscal, frequentemente tendo como pano de fundo o cumprimento das regras fiscais”.



## 1. A perda de dinamismo e as dificuldades para crescer

Até algum tempo atrás, a referência à expressão “década perdida” no caso do Brasil remetia automaticamente aos anos 1980. Após os excelentes desempenhos da economia brasileira no que tange ao crescimento econômico nas décadas precedentes: 7,4% em média nos anos 1950, 6,2% nos anos 1960 e o percentual recorde de 8,6% entre 1971 e 1980 – nos dez anos seguintes, a taxa média anual regrediu para 1,6%, resultado, sobretudo, do esgotamento do processo de substituição de importações, da crise da dívida externa na primeira metade da década e das tentativas fracassadas de estabilização a partir de 1986.

Seguiu-se a década de 1990, a qual, a despeito da implementação de diversas reformas de cunho liberal e do sucesso da política de estabilização de preços – e, em grande parte até mesmo como decorrência dos “efeitos colaterais negativos” da âncora cambial sobre a demanda agregada –, não conseguiu promover um incremento médio do PIB superior a 2,5% ao ano.

Na primeira década do século XXI, com a consolidação da estabilização econômica e contando com uma excepcional situação venturosa na economia mundial, particularmente o boom de *commodities*, foi possível ao Brasil crescer em média 3,6% ao ano, apesar da crise mundial de 2008 e da leve recessão experimentada em 2009. A vigorosa recuperação econômica observada em 2010 permitiu ao Partido dos Trabalhadores continuar controlando o Executivo Federal com a eleição de Dilma Rousseff. No entanto, contrariando as expectativas otimistas formadas no início do governo, o desempenho econômico sofreu um forte arrefecimento, devido a fatores de ordem externa e interna. Assim, em termos sintéticos, podemos dizer que a desaceleração da economia mundial, acompanhada por medidas de política econômica equivocadas – notadamente no âmbito da política fiscal, à qual voltaremos logo adiante – findaram por fazer com que a taxa média de crescimento do PIB no primeiro governo Dilma regredisse quase à metade relativamente aos “anos Lula”, 2,12% *vis-à-vis* 4,03%.

Mas o pior ainda estava por vir. No início do segundo mandato, em 2015, o governo Dilma resolveu adotar uma política ortodoxa de ajuste para

tentar reverter, o mais rapidamente possível, a situação crítica das contas públicas e, com isso, as expectativas desfavoráveis por parte dos agentes econômicos do setor privado. O resultado, para dizer o mínimo e de forma sintética, foi desastroso. As medidas de choque implementadas por Joaquim Levy, Ministro da Fazenda – conjuntamente com uma atuação incisiva do Banco Central para conter a inflação, com elevação significativa da taxa de juros básica – transformaram uma estagnação numa profunda recessão, que se estendeu por 2015 e 2016, e levaram a uma deterioração ainda maior da situação fiscal.

A combinação dessa tragédia econômica com outros fatores de ordem política levou ao afastamento da Presidente Dilma Rousseff em maio de 2016 e à conclusão do processo de *impeachment* em agosto, assumindo seu vice, Michel Temer. A política econômica desenvolvida nos dois anos e meio seguintes só fez insistir nas linhas básicas de ajuste ortodoxo iniciadas por Levy, com resultados muito modestos no tocante ao desempenho do PIB. A economia conseguiu sair da crise recessiva para uma situação de semiestagnação econômica, com taxas de crescimento do PIB entre 2017 e 2019 pouco acima de 1%. E isto ocorreu – é importante salientar – a despeito da política de austeridade fiscal e monetária adotadas nesses anos e da realização de reformas consideradas fundamentais pelos economistas conservadores para a retomada do crescimento: reforma trabalhista, Lei do Teto de Gastos e reforma da Previdência Social. É lógico que sempre se pode dizer que ainda faltam outras reformas a serem realizadas para que a economia possa adentrar numa etapa de crescimento sustentável segundo a lógica do pensamento ortodoxo, no entanto, pode-se questionar também: o que foi feito não serviu para nada?

De qualquer forma, foi sobre esse quadro de semiestagnação da economia que o Brasil recepcionou a pandemia em março de 2020. A emergência da crise econômica resultante da necessidade de distanciamento social por conta do Novo Corona Vírus atingiu a economia brasileira num estado de letargia, num momento de particular debilidade no que diz respeito ao crescimento econômico.

O impacto das medidas de isolamento social decorrentes da pandemia teve consequências econômicas profundas e imediatas. Um conjunto enorme de setores econômicos – sobretudo no setor terciário da economia – teve

que interromper ou reduzir drasticamente suas atividades, com efeitos óbvios sobre o nível de emprego e renda.

O fundo do poço da crise correspondeu aos meses de abril e maio, iniciando-se, a partir de junho, um processo de flexibilização gradativa das restrições à mobilidade com reflexos no que toca à retomada, ainda que parcial, de algumas atividades econômicas, o que impactou favoravelmente sobre os indicadores de produção no terceiro e quarto trimestre do ano.

Dos componentes do PIB do lado da demanda, a variável que se mostrou mais suscetível ao contexto de crise foi o investimento, pois “em contexto de alta incerteza, os agentes econômicos ficam menos sensíveis a estímulos externos, como quedas na taxa de juros, sendo o investimento o componente mais prejudicado”<sup>30</sup>. Dessa maneira, após sofrer um recuo estimado de quase 24% no segundo semestre relativamente ao trimestre anterior, as perspectivas de recuperação mostraram-se bastante incertas, o que leva os analistas da FGV a preverem uma redução de mais de 14% do investimento agregado em 2020<sup>31</sup>.

A segunda variável de demanda que deve sofrer maior queda são as importações (14,9%), o que, de um lado, é positivo do ponto de vista da recuperação econômica, mas que, ao mesmo tempo, é um reflexo da própria recessão e da forte desvalorização cambial observada em 2020.

No caso do desempenho das exportações, vale frisar que a rápida recuperação da economia chinesa explica em parte o reduzido impacto sofrido pelos preços das principais *commodities* exportados pelo Brasil, permitindo que:

“os preços das *commodities* relevantes para o Brasil, como produtos agrícolas e minérios, tiveram uma queda menor que a média das *commodities*, que é muito influenciada pelo preço do

---

<sup>30</sup> IBRE-FGV. Boletim Macro, julho de 2020, p. 4. <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11641>. Acesso em 20/08/2020.

<sup>31</sup> Dentre os fatores que levam à queda do investimento é importante lembrar também o encarecimento das importações de bens de capital por conta da forte desvalorização cambial observada em 2020.

petróleo, que caiu quase 50% em relação ao último trimestre de 2019”<sup>32</sup>.

Tais resultados, somados à atenuação dos impactos sobre o consumo das famílias em virtude do programa de Auxílio Emergencial, sobre o qual discutiremos mais à frente, permitiu que a profundidade da recessão fosse menor do que inicialmente se previa – conquanto o impacto sobre o endividamento público tenha se mostrado expressivo –, resultado numa queda do PIB de cerca de 4,4% em 2020, conforme anotado acima.

Em suma, o resultado da segunda década do século foi, para dizer o mínimo, decepcionante. O PIB brasileiro entre 2011 e 2020 deverá apresentar um crescimento total de apenas 2,2%, enquanto a economia mundial, nesse mesmo período, cresceu 30,5%. Portanto, pela quarta década consecutiva, o Brasil cresceu abaixo da média mundial. Quando consideramos que, segundo o IBGE, a população brasileira cresceu 8,7% nesse interregno, isso significa que tivemos uma redução da renda per capita. Andamos para trás!

E, como anotado acima, entre os diversos entraves que levaram a esse resultado pífio figura, sem dúvida o problema fiscal, tema sobre o qual nos deteremos nas seções seguintes.

## **2. A política fiscal no primeiro governo Dilma: 2011-2014**

Relativamente à política fiscal, podemos identificar ao longo do primeiro mandato de Dilma Rousseff dois momentos bem característicos. Num primeiro momento, correspondente aos oito primeiros meses do mandato, a política fiscal buscou preservar a tendência manifestada desde o final de 2009 de elevação do superávit primário. A segunda etapa do governo Dilma evidencia-se a partir do segundo semestre de 2011 quando constatamos um nítido ponto de inflexão, adotando-se, doravante, uma política fiscal expansionista.

Os resultados das contas públicas sob a ótica da Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) – conceito primário, nominal e

---

<sup>32</sup> IPEA. Carta de Conjuntura, número 47 – 2º Trimestre de 2020, p. 5. <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/category/atividade-economica/>, Acesso em 26/08/2020

dispêndio com juros nominais – para o primeiro governo Dilma, com os valores e percentuais correspondentes ao PIB encontram-se dispostos na tabela 1 abaixo.

Tabela 1- Necessidade de financiamento do setor público – Brasil: 2011-2014

	2011		2012		2013		2014	
	R\$ Bilhões	% PIB	R\$ Bilhões	% PIB	R\$ Bilhões	% PIB	R\$ Bilhões	% PIB
<b>Resultado Primário</b>	-128.710	-2,94	-104.951	-2,18	-91.306	-1,71	32.536	0,56
<b>Juros Nominais</b>	236.673	5,41	213.863	4,44	248.856	4,67	311.380	5,39
<b>Resultado Nominal</b>	107.963	2,47	108.912	2,26	157.550	2,96	343.916	5,95

Fonte: Banco Central do Brasil. Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS), v. 2.1 - Acesso em 14/01/2021 (<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>)

Como podemos verificar, no primeiro ano do governo Dilma, o resultado primário mostrou-se bastante robusto, superior aos dois últimos anos do governo Lula tanto em termos absolutos como em relação ao PIB – em 2009, o superávit primário foi de 1,94% e em 2010 de 2,62% do PIB. Em 2011, mesmo com uma economia crescendo a uma taxa menor que em 2010, o superávit primário expandiu-se em mais de R\$ 27 bilhões em termos nominais. Devido à elevação das despesas com juros, o resultado nominal permaneceu praticamente o mesmo, pouco inferior a 2,5% do PIB.

Tal resultado por certo encontra-se atrelado ao ímpeto mais ortodoxo que caracterizou os primeiros meses da nova administração. Preocupado com o forte aquecimento da economia, as pressões altistas sobre a inflação e sobre o dispêndio público, o governo Dilma considerou, inicialmente, dar prosseguimento à política contencionista iniciada no final da administração Lula.

“[...] No primeiro período, que abarca o primeiro semestre de 2011, as políticas monetária e fiscal tiveram um caráter restritivo, no intuito de arrefecer a atividade econômica e, assim, conter a aceleração inflacionária observada naquele momento. A diretriz de política do novo governo alinhou-se, então, às iniciativas adotadas no final do governo Lula...” (CAGNIN, 2013, p. 170).

Houve, logo no início do governo o anúncio de um corte de gastos de R\$ 50 bilhões<sup>33</sup>, o qual deveria atingir todos os ministérios, preservando-se apenas os dispêndios sociais e os gastos relacionados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Isso se refletiu também no âmbito da política monetária, com a taxa básica de juros se elevando de 10,75% no final de dezembro de 2010 para 12,5% em julho de 2011, impactando sobre as despesas com juros.

Todavia, tal ímpeto revelou-se ser de fôlego curto. A partir de agosto de 2011 houve um ponto de inflexão fundamental na política econômica do governo Dilma. Preocupada com a desaceleração econômica observada em 2011 e com a perspectiva de aprofundamento da crise internacional, a qual impactaria de forma a agudizar os problemas de crescimento da economia brasileira, Dilma opta por fazer uso de um conjunto abrangente de instrumentos de políticas públicas priorizando o incremento do investimento e da atividade econômica. Tais medidas acabaram por ser denominadas de “Agenda Fiesp”, tendo em vista sua íntima relação com propostas e interesses do setor industrial brasileiro<sup>34</sup>.

No âmbito da política monetária, o Banco Central, contrariando a lógica do sistema de metas inflacionárias, iniciou um movimento de redução da taxa básica de juros num momento em que as expectativas inflacionárias do mercado apontavam para uma inflação acima da meta estipulada de 4,5%<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2011/02/governo-anuncia-corte-de-r-50-bilhoes-no-orcamento-de-2011.html>. Acesso em 16/01/2021.

<sup>34</sup> Para maiores detalhes sobre a denominada “Agenda Fiesp” ver Carvalho (2018), especialmente o cap. 2.

<sup>35</sup> É importante observar que tal movimento descendente dos juros sofreu uma inflexão acentuada a partir de meados de 2013, ao contrário do que ocorreu com a política fiscal.

Em relação à política fiscal, foram diversas as iniciativas levadas adiante a partir de agosto de 2011, grande parte delas reunidas no recém-lançado Plano Brasil Maior, por meio da Medida Provisória 540.

“A maior parte das medidas de desoneração fiscal integrou o Plano Brasil Maior, lançado em agosto de 2011. Dentre elas podem ser citadas: redução do IPI sobre bens de investimento; instituição do Reintegra (Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras), que permite a devolução às empresas de até 3% das receitas de exportação; redução gradual do prazo de devolução de créditos referentes ao pis-Pasep/Cofins sobre bens de capital; ampliação do Simples Nacional; desoneração da folha de pagamento de setores intensivos em mão de obra (confecções, móveis, calçados, softwares); e estabelecimento de um novo regime tributário para o setor automotivo” (CAGNIN, 2013, p. 181).

O impacto maior dessas medidas, no entanto, fez-se presente a partir do ano seguinte. Em 2012, conforme podemos vislumbrar na tabela 1 acima, percebemos uma primeira redução importante no resultado primário, que se reduz em quase 0,8% do PIB. Essa redução só não foi maior devido à utilização mais intensa do que foi denominado pela imprensa posteriormente de “contabilidade criativa”<sup>36</sup>. Todavia, considerando a expressiva queda observada na conta de juros (quase 1% do PIB), e levando em conta os números oficiais, o resultado da NFSP no conceito nominal apresentou melhora.

Foi em 2012 que uma outra expressão passou a fazer parte do debate econômico brasileiro. Foi nesse ano, num dos momentos de auge da popularidade de Dilma Rousseff, em dezembro de 2012<sup>37</sup>, que o então Secretário de Política Econômica, Márcio Holland mencionou, pela

---

<sup>36</sup>. Não constitui parte do escopo deste texto detalhar as operações que constituíram a chamada “contabilidade criativa” e também as denominadas “pedaladas fiscais”. Para uma explicação didática e pormenorizada veja-se SAFATLE, BORGES & OLIVEIRA, 2016, caps. 8 a 10, p. 105-46.

<sup>37</sup>. Por conta de diversos eventos, entre os quais a demissão de alguns ministros acusados de corrupção, a popularidade da Presidente Dilma Rousseff, entre meados de 2012 e meados de 2013 alcançou o seu ponto mais elevado, para então decair abruptamente a partir das manifestações de junho de 2013 e posteriormente na esteira das denúncias relacionadas à Operação Lava Jato.

primeira vez, a expressão “Nova Matriz Macroeconômica”. O que Holland antevia era uma nova etapa da economia brasileira na qual haveria condições muito mais propícias para o crescimento dos investimentos, da produção e do emprego, assim como um ambiente com taxas de juros bem mais reduzidas, “taxa de câmbio mais competitiva e **sólidos resultados fiscais**” (SAFATLE; BORGES & OLIVEIRA, 2016, p. 93, Grifos nossos). Infelizmente, não foi bem isso o que aconteceu. O que assistimos nos meses e anos seguintes a essa declaração, especificamente em relação à questão fiscal que nos interessa, foi uma deterioração sistemática das contas públicas, com repercussões extremamente negativas na economia como um todo.

Nos anos de 2013 e sobretudo 2014 o agravamento da questão fiscal foi extremamente rápido. O superávit primário declinou para 1,71% em 2013 para se transformar num déficit de mais de meio por cento do PIB em 2014. Num curto espaço de três anos, o superávit de quase 3% do PIB transformou-se num déficit de 0,56% do PIB. Com o aumento observado também na conta de juros, isso implicou em mais do que duplicar o déficit nominal, de 2,47% para 5,95% do PIB. Qual a razão de deterioração tão grave e abrupta nas contas públicas brasileiras?

Entre as diversas razões apresentadas em seguida, uma delas com certeza surge com maior relevância e atende pelo nome de “desoneração fiscal”. A ideia de que o governo cometeu um erro ao privilegiar as desonerações fiscais como principal instrumento para tentar reverter a desaceleração da economia que então se desenhava é, quiçá, uma das pouquíssimas unanimidades presentes no debate público brasileiro, sobretudo após a própria presidente Dilma Rousseff, em 2017, admitir que foi “um grande erro”<sup>38</sup>.

Parece, portanto, estabelecido que esse tipo de medida acabou por servir, como disse a presidente, muito mais para aumentar a margem de lucro das empresas com reflexos nulos ou medíocres sobre o nível de investimento, produção e emprego.

---

<sup>38</sup> <https://exame.com/economia/eu-errei-ao-promover-a-desoneracao-admite-dilma-em-genebra/>. Acesso em 16/01/2021.



Segundo os dados da Receita Federal, as desonerações instituídas a partir de 2011 resultaram numa perda de arrecadação de R\$ 45,5 bilhões em 2012, equivalente a 0,9% do PIB. A ampliação dessas desonerações nos anos seguintes fez com tal valor ascendesse para R\$ 74,8 bilhões em 2013 e alcançasse R\$ 101,3 bilhões em 2014, correspondentes a 1,4% e 1,8% do PIB, respectivamente. Ou seja, em dois anos, entre 2012 e 2014, as renúncias fiscais dobraram sua participação relativa no PIB. Dentre essas desonerações, as que tiveram mais peso foram a referente à folha de pagamento (que se ampliou de R\$ 3,7 bilhões em 2012 para R\$ 22,1 bilhões em 2014) e a zeragem da alíquota da CIDE (de R\$ 8,5 bilhões para R\$ 12,0 bilhões no mesmo período).

Relativamente à desoneração da folha de pagamentos cabem duas observações importantes. Em primeiro lugar, o que foi estabelecido foi uma substituição dos 20% que as empresas pagavam ao INSS por uma contribuição sobre o faturamento da empresa; o percentual diferia de setor para setor. Uma nota técnica elaborada pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda em abril de 2015 estimou que, em média, os setores beneficiados com essa substituição de base de incidência passaram a pagar metade do que pagavam anteriormente (Cf. SAFLATE, BORGES & OLIVEIRA, 2016, p. 195). Em segundo lugar, ocorreu que, aos quatro setores inicialmente selecionados na MP 540 (confeções, móveis, calçados, softwares) foram sendo agregados outros setores nos meses seguintes. Em abril de 2012, por meio da MP 563, foram incluídos os setores: têxtil, móveis, plásticos, material elétrico, autopeças, ônibus, naval, aéreo, bens de capital mecânico, hotéis e circuitos integrados. Em setembro do mesmo ano, mais quinze setores: aves e suínos, construção metálica, equipamentos ferroviários, ferramentas, forjados de aço, parafusos, porcas e trefilados, instrumentos óticos, pescados, equipamentos médicos e odontológicos, bicicletas, pneus e câmaras de ar, papel e celulose, vidros, fogões e refrigeradores, cerâmicas, tintas e vernizes. Em dezembro, por meio da MP 601, mais alguns setores foram incluídos: construção civil, comércio varejista, manutenção e reparação de embarcações, construção de obras de infraestrutura, transporte ferroviário de passageiros. Em abril de 2013, mais um conjunto de setores, principalmente do setor terciário, foram também beneficiados: empresas

de jornalismo e radiodifusão, prestação de serviços aeroportuários, de transporte aéreo de passageiros, transporte metroviário, transporte de cargas por navegação de travessia, marítimo e rodoviário, de engenharia e arquitetura, de defesa, de construção de rodovias e ferrovias, de obras de artes especiais, de obras de urbanização, demolição e preparação de terrenos.

Em julho de 2014, Dilma Rousseff assinou a MP 651 que tornou permanente a desoneração da folha de pagamentos dos 56 setores beneficiados. Antes dessa MP, o benefício tributário deveria durar até 31 de dezembro de 2014. Uma vez que o Tesouro Nacional era obrigado a ressarcir a Previdência Social pela redução na arrecadação, essa política de “porteira aberta” acarretou um dispêndio maior para o Tesouro Nacional de R\$ 38,1 bilhões entre 2012 e 2014, sendo R\$ 22,1 bilhões só em 2014, como já anotado. Essa conta iria crescer ainda mais no ano seguinte, só sendo reduzida a partir de 2016, mas ainda persistindo pelo menos até dezembro de 2021, como veremos mais à frente.

Uma outra despesa que merece ser incluída na conta relativa ao aumento do dispêndio público nesse período diz respeito à redução no valor das contas de energia elétrica. Em 2013, visando atender a uma demanda do setor industrial – mas que Dilma julgou mais adequado que se estendesse a todos os consumidores – o governo forçou a mão para que fossem antecipadas as renovações de contratos de concessão de várias empresas do setor elétrico, resultando numa redução de cerca de 16% em 2013 no preço desse insumo, revertida já no final de 2014 (com uma alta de 17%). A impossibilidade técnica de tal redução, somado ao contexto hídrico desfavorável, levou a prejuízos significativos para as empresas que acabaram por ter que ser pagos pelos consumidores, sob a forma de aumentos substanciais a partir de 2015, e pelo Tesouro Nacional.

“O custo total da MP 759, que reduziu as tarifas, nunca foi explicitado pelo governo. Especialistas que se debruçaram sobre o assunto calcularam que a conta ficou em cerca de 105 bilhões de reais, o equivalente a um ano de faturamento das empresas de distribuição de energia. Desse total, 60% seriam cobertos pelos próprios consumidores, com o aumento de tarifas, e 40% por subsídio direto do governo, ou seja, pelos

contribuintes” (SAFLATE, BORGES & OLIVEIRA, 2016, p. 157-8).

Portanto, a política intempestiva de Dilma Rousseff, visando atender uma demanda específica do setor industrial e também com intuítos políticos acabou se mostrando danosa sob vários aspectos.

### **3. Segundo Governo Dilma e Governo Temer: Crise Econômica e Reformas**

Após uma disputa acirrada com Aécio Neves, candidato do PSDB, Dilma Rousseff vence a eleição e se credencia para um novo mandato de quatro anos. Todavia, antes de dar início ao novo período presidencial, a presidente começa a articular mudanças profundas na política econômica, particularmente no que diz respeito à política fiscal. O anúncio de que Guido Mantega não seria mais o Ministro da Fazenda, seguido da nomeação de Joaquim Levy indicava claramente uma mudança radical de prioridade: sai a tríade crescimento, investimento e emprego e entra agora estabilização, ajuste fiscal e busca de credibilidade.

A intenção de Dilma, provavelmente, fosse replicar de certa forma o que aconteceu no início do primeiro mandato de Lula quando, diante de um quadro de forte aceleração inflacionária, especulação contra o Real e elevada relação dívida/PIB, decidiu-se aprofundar o compromisso com a ortodoxia econômica, mediante a prática de políticas fiscal e monetária fortemente restritivas, para, no momento seguinte, poder, eventualmente, adotar políticas mais favoráveis ao crescimento econômico.

O resultado, no entanto, foi desastroso. Não podendo contar com um contexto internacional favorável, como ocorreu a partir de 2003, e com um quadro econômico e sobretudo político interno muito mais adverso, o desfecho, como sabemos, foi o agravamento extraordinário da crise econômica e a aprovação do *impeachment* da presidente em meados de 2016.

A despeito da severidade da política de ajuste fiscal então implementada, os efeitos finais sobre as contas públicas acabaram se revelando extremamente deletérios, como podemos constatar na tabela 2.

Tabela 2- Necessidade de Financiamento do Setor Público – Brasil: 2015-2018

	2015		2016		2017		2018	
	R\$ Bilhões	% PIB	R\$ Bilhões	% PIB	R\$ Bilhões	% PIB	R\$ Bilhões	% PIB
<b>Resultado Primário</b>	111.249	1,86	155.791	2,48	110.583	1,68	108.258	1,55
<b>Juros Nominais</b>	501.786	8,37	407.024	6,49	400.826	6,09	379.184	5,41
<b>Resultado Nominal</b>	613.035	10,22	562.815	8,98	511.408	7,77	487.442	6,96

Fonte: Banco Central do Brasil. Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS), v. 2.1 - Acesso em 14/01/2021

(<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>)

As medidas de ajuste fiscal começaram ainda em dezembro de 2014, com algumas medidas provisórias que visavam tornar mais rígidas as regras para acesso ao abono salarial, ao seguro-desemprego, à pensão por morte, ao seguro-defeso e ao auxílio-doença e se estenderam no início de 2015 com o realinhamento de preços e tarifas públicas, o fim do repasse de recursos do Tesouro ao BNDES (e o início do programa de liquidações antecipadas – R\$ 15,7 bilhões em 2015 e R\$ 113,2 bilhões em 2016) e a revisão de programas sociais como o Pronatec, Fies, Minha Casa Minha Vida e Ciência sem Fronteira.

Todavia, o resultado final ficou muito aquém do pretendido. O déficit primário que em 2014 era de R\$ 32,5 bilhões, equivalente a 0,56% do PIB, praticamente triplicou no ano seguinte, alcançando mais de R\$ 110 bilhões e chegando a 1,86% do PIB. O fator principal, sem dúvida, está relacionado à queda de 3,5% do PIB em 2015, a qual deprimiu a arrecadação de todos os níveis de governo, muito acima do que previsto. Soma-se a isso a manutenção das desonerações fiscais praticamente no mesmo montante – segundo a Receita Federal o montante em 2015 foi de R\$ 99,7 bilhões e em 2014 tinha sido de R\$ 101,3 bilhões – e uma pequena elevação da despesa primária do governo federal (de 17,9% para 18,1% do PIB). Não há como deixar de citar também as denominadas “pautas-

bomba” colocadas em votação pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha – sendo diversas delas aprovadas pelo Congresso Nacional – e que implicaram tanto em aumento de gastos quanto na rejeição de medidas para acabar com algumas desonerações e para aumento de impostos.

Portanto, a meta de um superávit primário de 1,2% estabelecida por Levy para 2015 esteve muitíssimo longe de ser cumprida.

Para complicar a situação fiscal, tivemos um aumento espetacular nas despesas de juros – em virtude da austeridade da política monetária e de enormes perdas nas operações de *swaps* cambiais<sup>39</sup> – que mais do que dobraram as despesas financeiras em termos nominais, alçando-as a 8,37% do PIB, o que resultou na NFSP no conceito nominal de mais de 10% do PIB!

O fracasso evidente da gestão Levy levou à sua substituição, em dezembro de 2015, por Nelson Barbosa. O novo ministro da Fazenda, adepto de um ajuste fiscal mais gradual, não teve tempo nem condições de implementar qualquer mudança significativa na política econômica. O acirramento do conflito político – e, em decorrência disso, a postura agressiva do Congresso Nacional – e o início do processo de impeachment em maio de 2016 tornaram inviável qualquer iniciativa.

Um ponto final a ser enfatizado relativamente ao segundo governo Dilma diz respeito aos dados apresentados por Dweck e Teixeira (2017, p. 30), no qual eles mostram que entre 2015 e 2016, as despesas totais ficaram praticamente constantes (queda de 0,1%), enquanto as receitas, por conta da recessão despencaram 7,2% no mesmo período,

### **3.1. Governo Temer e a consolidação plena da agenda liberal**

Com a posse de Michel Temer como presidente da República, o ministério da Fazenda passou a ser ocupado por Henrique Meirelles, que tinha sido presidente do Banco Central durante os oito anos da gestão Lula.

---

<sup>39</sup> “No caso dos juros, em 2015, o pagamento dobrou. Esse crescimento decorreu, principalmente, do impacto do aumento do valor do dólar em 2015, o que elevou o pagamento de juros relativo aos *swaps* cambiais de 2013.

Nesses dois anos e meio de gestão Meirelles, o que assistimos foi a aplicação plena da agenda liberal na economia brasileira. Agora, liberto de qualquer compromisso político com forças progressistas, Temer pode levar adiante todas as medidas e reformas propugnadas pela ortodoxia.

No que tange às reformas, o que assistimos foi a aprovação, em tempo recorde, da proposta de reforma constitucional (PEC241), que se transformou, em dezembro de 2016 na Emenda Constitucional 95 (EC 95). Com isso, a partir do ano seguinte e durante vinte anos – com possibilidade de revisão na metade do tempo –, as despesas públicas primárias do governo federal só poderão crescer de acordo com a inflação do ano anterior. Ou seja, estabeleceu-se um congelamento das despesas do governo federal em termos reais. Dada a relevância dessa medida, voltaremos a esse tema mais adiante, discutindo sua efetiva viabilidade e seu potencial impacto pernicioso sobre a economia brasileira. Por ora, cabe citar a pertinente síntese apresentada por Ramos e Lacerda (2019, p. 54), ao se referir à diferença radical entre as expectativas e a realidade da EC 95 sobre a economia brasileira.

Esse regime foi anunciado pela equipe econômica naquela época como a principal medida para equilibrar as contas públicas, melhorar a confiança dos investidores e impulsionar a atividade econômica e a geração de emprego. No entanto, após a adoção dessa medida, o desempenho fiscal e o mercado de trabalho continuaram piorando e a economia seguiu registrando uma retomada fraca e instável...

Mas, a despeito da incapacidade do governo de levar adiante a reforma da previdência, diversas outras reformas de caráter fiscal foram implementadas: a criação da Taxa de Longo Prazo (TLP), em substituição à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), reduzindo o nível de subsídios implícitos nos empréstimos do BNDES; a consolidação e aceleração da política de liquidações antecipadas de empréstimos do Tesouro Nacional

ao BNDES<sup>40</sup>; alterações no FIES; renegociação das dívidas estaduais e estabelecimento do Regime de Recuperação Fiscal.

Uma outra mudança legislativa importante aprovada no governo Temer diz respeito à redução drástica do número de setores beneficiados pela desoneração da folha de pagamento. Em maio de 2018, Temer sancionou uma lei reonerando 28 dos 56 setores até então beneficiados por essa benesse fiscal.

Ainda que não tenha relação direta com as contas públicas – embora indiretamente tenha muita relevância – é importante mencionar também a aprovação, em julho de 2017, da reforma trabalhista, que, sob o argumento da necessidade de “flexibilização” da legislação trabalhista com vistas à promoção de ganhos de produtividade e aumento da oferta de empregos, significou, na verdade, uma deterioração das condições de emprego e remuneração, reduzindo o poder de barganha dos trabalhadores.

No que tange às contas públicas, podemos verificar, na tabela 2, que a continuidade da recessão em 2016 (queda de 3,3% do PIB) implicou, a despeito da manutenção e aprofundamento da política de cortes de gastos na ampliação do déficit primário, alcançando este 2,48% do PIB. A redução da conta de juros – em virtude da redução da Selic e da menor importância dos dispêndios relacionados aos swaps cambiais – permitiu que o déficit nominal se reduzisse, mas, mantendo-se, mesmo assim, em patamar elevadíssimo, próximo a 9% do PIB.

A continuidade da política de austeridade fiscal nos anos seguintes, 2017 e 2018, certamente tem pouco a explicar relativamente à pequena melhoria observada no resultado primário e nominal nesses anos. A reduzida taxa de crescimento econômico, 1,3% em cada um dos anos, permitiu uma pequena melhora no resultado primário, o que, ainda assim, se manteve superior a 1,5% do PIB. A redução da taxa Selic, possível em vista do quadro de estagnação e de controle inflacionário, mostrou-se também

---

<sup>40</sup> Em 2016 foram devolvidos pelo BNDES R\$ 113,22 bilhões ao Tesouro Nacional; em 2017, R\$ 50 bilhões e, em 2018, R\$ 130 bilhões. <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/recursos-do-tesouro-nacional>. Acesso em 19/01/2021.

relevante para que as despesas com juros nominais se reduzissem e, com isso, o déficit nominal, o qual, ainda assim, manteve-se em 7,77% do PIB em 2017 e em quase 7% do PIB em 2018.

Portanto, a despeito das reformas econômicas implementadas e da austeridade impingida à política fiscal, com sérias consequências do ponto de vista dos gastos sociais e do investimento público, podemos dizer que o quadriênio 2015-2018 não só não avançou como retrocedeu do ponto de vista do ajuste das contas públicas.

#### **4. Governo Bolsonaro: um fanfarrão no Ministério da Economia**

O discurso do superministro de Bolsonaro – seja durante a campanha eleitoral e mesmo ainda no início do governo –, Paulo Guedes, não deixava margem à dúvida: o problema do déficit público seria fácil e rapidamente resolvido até o final do primeiro ano de governo, a privatização, que também ocorreria de forma acelerada, iria render mais de 1 trilhão de reais para o governo, servindo para abater parte substancial da dívida pública e o crescimento econômico retornaria rápida e velozmente. A introdução, finalmente segundo Guedes, do liberalismo no Brasil, depois de muitas décadas de políticas socializantes e social-democratas, viria redimir o país e instaurar, definitivamente, o círculo virtuoso de estabilidade e crescimento.

Todavia, o que presenciamos nos dois últimos anos foi uma história bem diferente. A privatização não avançou praticamente nada, assim como a reforma administrativa e tributária, vistas como pilares fundamentais das mudanças liberais. A única reforma liberal importante que de fato foi aprovada no governo foi a da Previdência Social, mas por responsabilidade e segundo projeto emanado do Poder Legislativo. Paulo Guedes e o governo Bolsonaro só atrapalharam.

Quanto ao crescimento econômico, o pífio crescimento de 2019, 1,1%, menor até do que os dois anos anteriores de Temer, e a forte tendência de desaceleração que se anunciava no primeiro trimestre de 2020, antes da chegada da pandemia, mostram o fracasso retumbante de Paulo Guedes.



Em relação às finanças públicas, os números também são eloquentes. Houve a manutenção da tendência de redução do déficit primário em 2019, mas ainda se mantendo mais elevado que no último ano do primeiro governo Dilma, e, com as despesas de juros chegando a quase 5% do PIB, a manutenção do déficit nominal permaneceu ainda na casa de 5,79% do PIB.

Tabela 3- Necessidade de Financiamento do Setor Público - Brasil: 2019-2020

	2019		2020*	
	R\$ Bilhões	% PIB	R\$ Bilhões	% PIB
<b>Resultado Primário</b>	61.872	0,84	651.113	9,58
<b>Juros Nominais</b>	367.282	4,96	288.456	4,24
<b>Resultado Nominal</b>	429.154	5,79	939.569	13,82

\* Acumulado até novembro

Fonte: Banco Central do Brasil. Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS), v. 2.1 - Acesso em 14/01/2021  
(<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>)

A situação das contas públicas, no entanto, viria a se tornar muito mais crítica ainda ao longo do ano de 2020, em vista das consequências dramáticas da pandemia seja diretamente na economia, seja nas contas públicas.

Os dados expressos na tabela 3 demonstram o enorme impacto sobre as contas públicas, com a NFSP no conceito primário chegando próximo a 10% do PIB (ainda faltam os dados referentes ao mês de dezembro de 2020) e o resultado nominal alcançando-se a cerca de 14% do PIB. Tal resultado só não foi mais significativo ainda devido à manutenção da Selic em níveis bastante modestos ao longo do ano.

#### 4.1. A chegada da pandemia e as respostas de política econômica

A brusca retração da atividade econômica em virtude das necessárias medidas de isolamento social implicou em dois impactos intensos sobre as contas públicas. De um lado observa-se uma óbvia redução expressiva das receitas – em decorrência não só do nível de atividade econômica menor, mas também das reduções de alíquotas e desonerações tributárias<sup>41</sup> – e, ao mesmo tempo, tornou-se imprescindível a atuação do governo na esfera fiscal, por meio da ampliação das despesas, para mitigar o impacto social extremamente perverso. O resultado inelutável compreende uma elevação substancial do déficit público.

Segundo informações trazidas por Samuel Pessôa<sup>42</sup>, utilizando números extraídos da base de dados do *Covid-19 Economic Stimulus Index*, o estímulo fiscal promovido pelo governo brasileiro – entendido como elevação do gasto primário, redução de receitas e garantias de linhas de crédito – é bem maior que o realizado na maioria dos países, sobretudo quando o cotejo é realizado com países da América Latina. Enquanto a média dos 168 países analisados chega a 5,3% do PIB, a estimativa é que no Brasil tal indicador alcance mais do que o dobro, 11,8%. Para a América Latina, a média é de apenas 3,3% e a mediana 2,0% do PIB. O Brasil, assim, fica próximo do percentual relativo ao pacote fiscal dos Estados Unidos, 14% do PIB. Os dados para a Área do Euro apontam para um aumento significativo dos déficits fiscais, permitindo-se sua elevação de 0,5% para 8,5% do PIB, além da constituição de um fundo – financiado mediante a emissão de títulos pela Comissão Europeia –, que permitirá a formação de um orçamento fiscal comum no montante de € 750 bilhões<sup>43</sup>.

---

41. Segundo estimativas do IPEA, a queda do PIB deve reduzir em R\$ 120 bilhões a receita de impostos e contribuições e as reduções de alíquotas impactaram negativamente em R\$ 18,2 bilhões nas receitas públicas. Cf. IPEA. Carta de Conjuntura, número 47 – 2º Trimestre de 2020, p. 14. <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/category/atividade-economica/>, Acesso em 26/08/2020

42. PESSÔA, Samuel. Política econômica liberal? In: *Folha de S. Paulo*, 09/08/2020, p. A24.

43. Cf. IPEA. Carta de Conjuntura, número 47 – 2º Trimestre de 2020, p. 4. <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/category/atividade-economica/>, Acesso em 26/08/2020

O principal programa implementado em 2020 e que se mostrou responsável pela maior parte do aumento do dispêndio público nesse período foi o programa de Auxílio Emergencial. Desde abril os efeitos mais deletérios da crise sobre a renda de dezenas de milhões de brasileiros puderam ser atenuados por meio de políticas compensatórias do governo no âmbito fiscal, monetário e creditício, com óbvio destaque para as medidas fiscais. Entre tais medidas destaca-se o Auxílio Emergencial no valor de R\$ 600,00 (R\$ 1.200,00 no caso de famílias em que a mulher seja a única responsável pelas despesas do domicílio)<sup>44</sup>. A pesquisa realizada pelo IBGE, em maio, PNAD Covid 19, mostra que 26,3 milhões de domicílios, equivalente a 38,7% dos 68 milhões de domicílios brasileiros, conseguiram ter acesso ao auxílio emergencial.

Aprovado inicialmente para vigorar por três meses, esse auxílio foi prorrogado por mais dois meses, vigorando até agosto. Houve uma nova prorrogação do Auxílio Emergencial para os meses de setembro a dezembro, agora no valor de R\$ 300,00.

Cabe observar que a amplitude e valores relacionados pagos no âmbito desse programa só se tornou possível devido à decretação, por parte do Congresso Nacional, do estado de calamidade pública até 31 de dezembro de 2020<sup>45</sup> e da Emenda Constitucional do Orçamento de Guerra<sup>46</sup>, o que permite ao governo, durante este ano, executar um “orçamento paralelo”, extrapolando dessa forma os limites orçamentários anteriormente fixados, as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Teto de Gastos e a regra de ouro.

---

<sup>44</sup> Segundo estudo divulgado pelo Centro de Estudos em Microfinanças e Inclusão Financeira da Fundação Getúlio Vargas, em 31/07/2020, houve um aumento de 24% na renda das pessoas que passaram a receber o auxílio emergencial em relação à situação pré-pandemia. O impacto mostra-se maior para o caso dos empregados formais, cujo aumento de renda alcançou 50%. <http://www.fecomercio-ms.com.br/auxilio-emergencial-elevou-em-24-renda-pre-pandemia-mostra-pesquisa/>. Acesso em 12/08/2020.

<sup>45</sup> Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, estabelecido com base no artigo 167 da Constituição que dispõe: “São vedados (...) § 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62”.

<sup>46</sup> Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020.

Para que se tenha uma noção mais adequada dos montantes envolvidos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) aprovada em 2019 previa um limite máximo de déficit primário equivalente a R\$ 118,91 bilhões. Em virtude do Orçamento de Guerra, o governo federal pode criar créditos extraordinários, mediante Medidas Provisórias, que totalizaram R\$ 620,5 bilhões durante o ano de 2020.

## **Considerações Finais**

Estamos assistindo ao início da vacinação contra a Covid-19 no mundo todo, inclusive no Brasil, embora o processo esteja ocorrendo de forma muito mais lenta do que todos gostaríamos, o que implica ainda alguns meses até que grande parte da população esteja imunizada. Apenas nesse momento poderemos falar numa “volta à normalidade” de fato.

Não há dúvida quanto ao ímpeto significativo das políticas anticíclicas levadas adiante pelo governo Bolsonaro, seja no âmbito fiscal, monetário ou creditício. Todavia, não há tanta certeza assim no que toca à eficiência com que tais dispêndios e liberações de recursos foram efetivados e sobretudo quanto à capacidade de tais políticas alterarem de forma expressiva o estado de expectativas geral da economia, o qual se constitui como elemento-chave para o recobro bem-sucedido da atividade econômica.

Logo, as perspectivas dúbias até o início do ano seguinte tendem a se constituir num obstáculo para a efetiva recuperação econômica. No entanto, as incertezas não cessam com o eventual fim da pandemia nos próximos meses. Outras variáveis se colocam para delinear um quadro ainda muito intrincado. Entre essas variáveis, por certo a questão fiscal emerge como a mais importante, mas outros condicionantes também se impõem.

Como comentado de forma sumária algumas páginas atrás, a Emenda Constitucional nº 95, também conhecida como Emenda do Teto de Gastos, aprovada em 2016, estabelece que o limite de gastos do governo federal será determinado pelo valor das despesas do ano anterior corrigido pela inflação medida nos doze meses encerrados em junho. O IPCA acumulado entre julho/2019 e junho/2020 foi de 2,13%. Assim, dado que

as despesas fixadas no “orçamento oficial” de 2020 foi de R\$ 1,455 trilhões, o governo federal, respeitados os limites dessa lei, só poderia despende R\$ 1,486 trilhões em 2021, um acréscimo, portanto, de R\$ 31 bilhões.

Embora possam ser identificados, segundo os jornalistas e analistas políticos, sintomas de um acirramento do “ímpeto populista” – entendido aqui como a defesa de políticas de expansão do gasto público que se sobreponham às regras de austeridade fiscal – no núcleo bolsonarista, com vistas à reeleição de Jair Bolsonaro em 2022, há também, dentro do próprio governo, do Congresso Nacional e de boa parte da mídia, a defesa intransigente do restabelecimento das metas fiscais e do respeito à Lei do Teto de Gastos em 2021.

Supondo que esta última corrente saía vitoriosa no embate, as possibilidades de recuperação econômica expressiva em 2021, e mesmo em 2022, não só não poderiam contar com a política fiscal como instrumento anticíclico, mas teríamos que passar por um expressivo choque fiscal, com impactos fortemente deprimentes sobre a demanda agregada. Não se descarta a possibilidade de que o corte de gastos discricionários necessários para atender o teto de gastos possa levar a máquina pública ao *shutdown*.

A crença daqueles que defendem a retomada do rigor fiscal se assenta sobre as premissas de que a confiança trazida pelas políticas de austeridade, complementadas por reformas econômicas liberalizantes, irão promover o ímpeto de investimento por parte do setor privado, ensejando um ciclo de crescimento econômico sustentável. Todavia, tal linha de argumentação mostrou-se, como vimos anteriormente, totalmente dissociada da realidade nos anos precedentes, pois a despeito das medidas de austeridade implementadas desde 2015 e das diversas reformas liberais realizadas (reforma trabalhista, da previdência, teto de gastos) a resposta do setor privado foi pífia. Desta forma, o denominado “contracionismo-expansionista” parece resvalar mais para uma posição dogmática com similitudes místicas e religiosas do que propriamente científicas. Não há, portanto, quaisquer razões para insistir, como assinalado por Lacerda (2019), “no discurso autofágico dos cortes de gastos, inclusive investimentos públicos, que já se encontram no menor nível histórico”.

É óbvio que o argumento daqueles que argumentam em favor da impossibilidade<sup>47</sup> ou não desejabilidade da manutenção da Lei do Teto de Gastos não são – pelo menos em sua maioria – anarquistas irresponsáveis que desprezam completamente as restrições orçamentárias. O ex-Ministro do Planejamento e ex-Ministro da Fazenda no governo Dilma Rousseff, Nelson Barbosa, expõe com muita precisão o que está de fato em jogo e as opções intermediárias entre seguir dogmaticamente a regra do Teto e o “liberou geral”.

Para resolver o problema, é necessário modificar nossa regra de gasto, permitindo elevação do investimento com transparência e eficiência, bem como garantir a manutenção de programas sociais indispensáveis para proteger a população de baixa renda, como ficou claro durante a pandemia. Há várias maneiras de fazer isso, algumas responsáveis, outras não.

O ministro ideológico do governo rechaça qualquer mudança, alegando que mudar o teto Temer causará desastre, via elevação da taxa de juro, depreciação cambial e aumento da inflação. O risco realmente existe, se a mudança for malfeita, se não se colocar algo melhor no lugar do teto Temer.

Quem acompanha o debate sabe que há alternativas além do “liberou geral”, como: estabelecer orçamento para investimento, com limites e acompanhamento específicos, metas de gasto per capita para saúde e educação, condizentes com a realidade econômica do país, e assim em diante. Cedo ou tarde essa mudança acontecerá.

Em oposição ao ministro ideológico do governo, os ministros “pragmáticos” parecem se alinhar na defesa de algum investimento público e da manutenção de programas essenciais. Nessa empreitada, os “realistas” são atacados como

---

<sup>47</sup> Um dos trechos do artigo de Vinícius Torres Freire resume, a nosso ver com primor, a inviabilidade da manutenção do Teto de Gastos: “Em si mesmo, o teto é inviável, como se sabia desde 2016. Mesmo que se reajuste o salário mínimo apenas pela inflação, que os servidores não tenham nem correção da inflação, que venham cortes de salários, não haverá dinheiro para aumentar investimentos. O funcionamento do governo (verba de saúde, pesquisa, universidade etc.) estará comprometido, para dizer o mínimo”. FREIRE, Vinícius Torres. O teto tem de cair, mas não com a fritura de Guedes e gambiarras eleitoreiras”. Folha de S. Paulo, 18/08/2020. <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/viniustorres/2020/08/o-teto-tem-de-cair-mas-nao-com-a-fritura-de-guedes-e-gambiarras-eleitoreiras.shtml>. Acesso em 19/08/2020.

“políticos”, sobretudo pela gangue de analistas desonestos que pululam na mídia e mercado. (BARBOSA, 2020, não pag.)

Restam, no entanto, outras alternativas. A manutenção da atual política monetária de redução dos juros básicos da economia, eventualmente complementadas por medidas que diminuam o *spread* bancário pode colaborar. Todavia, podemos nos deparar, em relação a estas políticas com o mesmo problema observado há muitos anos nos países desenvolvidos e já antecipado teoricamente por Lord Keynes na década de 1930, a armadilha da liquidez. Nessa situação, por mais reduzidas que sejam as taxas de juros, o estímulo efetivo ao aumento do consumo e do investimento privado se vê obstruído pelo estado lamentável das expectativas dos agentes econômicos.

No caso do consumo, um outro dado trazido pela Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC), promovida pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) reforça as reduzidas perspectivas de retomada de um aumento sustentado dessa categoria de dispêndios. A porcentagem de famílias endividadas que já tinha apresentado uma elevação importante em 2019 – passando de 59,8% em dezembro de 2018 para 65,1% em fevereiro de 2020 – ampliou-se ainda mais no período pós-pandemia, chegando a 67,4% em julho. Também o percentual de famílias com contas ou dívidas em atraso ampliou-se de 25,3% em março para 26,3% em julho.<sup>48</sup>

Uma outra possibilidade de recuperação econômica seria por meio do setor externo: uma vigorosa expansão do saldo comercial comandando o processo de retomada do crescimento, a exemplo do que assistimos durante a maior parte do governo Lula. Tal cenário, no entanto, revela-se pouco plausível em virtude das perspectivas modestas de melhoria do desempenho da economia mundial para o próximo ano. À exceção da China, que já vem demonstrando uma recuperação consistente, as demais

---

<sup>48</sup> Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC). “*Estudo da CNC demonstra o comportamento do endividamento e da inadimplência durante a pandemia*” [http://www.cnc.org.br/editorias/economia/noticias/estudo-da-cnc-demonstra-o-comportamento-do-endividamento-e-da#:~:text=Utilizando%20os%20resultados%20mensais%20da,rela%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0%20capacidade%20de%20pagamento](http://www.cnc.org.br/editorias/economia/noticias/estudo-da-cnc-demonstra-o-comportamento-do-endividamento-e-da#:~:text=Utilizando%20os%20resultados%20mensais%20da,rela%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0%20capacidade%20de%20pagamento.). Acesso em 29/08/2020

economias com peso significativo (Estados Unidos, Europa e Japão) não nos permitem um quadro de expectativas mais otimista. Dificilmente teremos o *boom* de *commodities* da primeira década do século.

No que se refere aos fluxos de capitais internacionais, a tendência é que sejam mantidas condições de liquidez abundante, com implicações positivas em termos de taxas e condições de financiamento externo. No entanto, em vista do deprimente quadro econômico e da situação de pária internacional à qual o Brasil vem sendo submetido pelas medidas e discursos governistas, a probabilidade de que venhamos a ser alvo dos investidores externos são bastante diminutas. Pelo contrário, o que observamos é uma saída expressiva de recursos externos por meio da conta financeira desde o ano passado.

No primeiro semestre de 2020, segundo os dados do Banco Central do Brasil, a saída de capital estrangeiro alcançou a casa dos US\$ 31,3 bilhões, sendo que US\$ 19,9 bilhões correspondiam a recursos aplicados na bolsa de valores e fundos de investimento. Esta foi a maior fuga de capitais externos num semestre desde 1995. Em relação ao investimento externo direto (IED) houve uma redução de 21,4% no primeiro semestre de 2020 relativamente ao mesmo período do ano passado, US\$ 25,3 bilhões e US\$ 32,25 bilhões, respectivamente.

Tal desempenho desfavorável do setor externo encontra-se atrelado, de um lado, ao crescimento medíocre da economia nos últimos anos e as diminutas perspectivas de recuperação efetiva da economia e, de outro, ao quadro de instabilidade política constantemente renovado pelo chefe do Executivo Federal.

Assim, não há como, infelizmente, deixar de concluir no sentido de que as perspectivas para os próximos meses e anos são predominantemente pessimistas, tanto no tocante às possibilidades efetivas de recuperação mediante uma dinâmica positiva sustentada pela iniciativa privada, quanto na elaboração de uma estratégia consistente por parte do governo que ensejassem melhorias efetivas para as dezenas de milhões de brasileiros na base da pirâmide social.

Alguma melhoria por certo virá, mas provavelmente numa proporção muito modesta, tendo em vista a profundidade do poço recessivo, das



avarias sofridas pela economia e da pouca capacidade efetiva de elaboração de propostas e de gestão do governo atual.

Voltando novamente à questão fiscal e ao papel fundamental que a política fiscal pode exercer, é inevitável que as políticas anticíclicas elevem a relação dívida pública/PIB, que, no caso brasileiro, já era preocupante antes da pandemia. As possibilidades de que essa relação venha a convergir para patamares inferiores a curto prazo são muito restritas. No entanto, como alerta o estudo da Unctad<sup>49</sup>, não há por que considerar que o aumento desse coeficiente seja permanente e que haja motivos para a elaboração de cenários apocalípticos.

A questão fundamental é que se, já antes da pandemia, a política fiscal contracionista adotada de 2015 a 2019 só fez aprofundar a crise econômica, com resultados insignificantes do ponto de vista das finanças públicas, a partir de 2020 e agora em 2021 a implementação e ampliação do gasto público tornou-se muito mais importante.

Em primeiro lugar, e acima de tudo, há o problema social gravíssimo dos mais de 14 milhões de desempregados e outros tantos em situação extremamente precária no mercado de trabalho que dependeram em 2020 e continuaram ainda dependendo em 2021 de algum auxílio financeiro para sobreviver. Em segundo lugar, do ponto de vista estritamente econômico, não é demais enfatizar, assim como já ocorreu entre 2015 e 2019 adotar um ponto de vista meramente fiscalista, acreditando que uma política de austeridade fiscal vai fazer surgir a “fadinha da credibilidade” que vai tocar com sua varinha as cabeças dos empresários privados – nacionais e estrangeiros – motivando-os a incrementarem seus investimentos é de um irrealismo e dogmatismo atroz.

Há claramente uma mobilização no Congresso, na mídia e entre os “economistas de mercado” (leia-se setor financeiro) que defendem impetuosamente a retomada, com plena vigência, em 2021, da Lei do Teto de Gastos, o que implica estabilizar balizas extremamente limitantes para

---

<sup>49</sup> “Recuperar melhor: ampliar o espaço para a política fiscal”. Tal estudo faz parte do relatório Trade and Development de 2020. Apud: Carta IEDI, Edição 1052 ([https://iedi.org.br/cartas/carta\\_iedi\\_n\\_1052.html](https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1052.html))

a política fiscal, o que implicaria um agravamento brutal da crise social e econômica.

Não há por que desconsiderar a possibilidade de que, conforme defendido pela Unctad, um aumento do gasto fiscal direcionado para o investimento produtivo e da produtividade ensejariam ampliação do produto potencial da economia, a qual proporcionará mais renda e arrecadação. Da mesma forma, não há como descartar a alternativa de ajustes tributários e/ou de gastos públicos num futuro próximo quando a situação quanto ao nível de utilização da capacidade produtiva e do emprego estiver mais próxima da normalidade.

## Referências

BARBOSA, Nelson. Teto de Temer, ‘morra quem morrer’. *Folha de S. Paulo*, 13/08/2020. [https://www1.folha.uol.com.br/colunas/nelson-barbosa/2020/08/teto-de-temer-morra-quem-morrer.shtml?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=newscolumnista%3Floggedpaywall&origin=uol](https://www1.folha.uol.com.br/colunas/nelson-barbosa/2020/08/teto-de-temer-morra-quem-morrer.shtml?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newscolumnista%3Floggedpaywall&origin=uol). Acesso em 18/08/2020.

CAGNIN, Rafael Fagundes et all. “A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012)”. In: **Novos Estudos**, 97, nov/2013, p. 169-85,

CARVALHO, Laura. **A valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC). “*Estudo da CNC demonstra o comportamento do endividamento e da inadimplência durante a pandemia*”. [http://www.cnc.org.br/editorias/economia/noticias/estudo-da-cnc-demonstra-o-comportamento-do-endividamento-e-da#:~:text=Utilizando%20os%20resultados%20mensais%20da,rela%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0%20capacidade%20de%20pagamento](http://www.cnc.org.br/editorias/economia/noticias/estudo-da-cnc-demonstra-o-comportamento-do-endividamento-e-da#:~:text=Utilizando%20os%20resultados%20mensais%20da,rela%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0%20capacidade%20de%20pagamento.). Acesso em 29/08/2020

DWECK, Esther e TEIXEIRA, Rodrigo Alves. *A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica*. Texto para Discussão 303, Instituto de Economia – Unicamp, junho/2017.

FGV-IBRE. **Boletim Macro**. Julho de 2020. <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11641>. Acesso em 20/08/2020.

FREIRE, Vinícius Torres. O teto tem de cair, mas não com a fritura de Guedes e gambiarras eleitoreiras”. *Folha de S. Paulo*, 18/08/2020. <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/viniustorres/2020/08/o-teto-tem-de-cair-mas-nao-com-a-fritura-de-guedes-e-gambiarras-eleitoreiras.shtml>. Acesso em 19/08/2020.

IPEA. **Carta de Conjuntura**. Número 47 – 2º. Trimestre de 2020. <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/category/atividade-economica/>, Acesso em 26/08/2020.

LACERDA, Antonio Corrêa de. A crise recente e seus efeitos deletérios. In: LACERDA, Antonio Corrêa de (coord.). **O mito da austeridade**. São Paulo: Contracorrente, 2019, p. 15-24.

PESSÔA, Samuel. Política econômica liberal? In: *Folha de S. Paulo*, 09/08/2020, p. A24.

RAMOS, André Paiva & LACERDA, Antonio Corrêa de. “A Emenda Constitucional (EC) 95 e o engodo do “Teto dos Gastos”. In: LACERDA, Antonio Corrêa de (coord.). **O mito da austeridade**. São Paulo: Contracorrente, 2019, p. 53-77.

SAFATLE, Cláudia; BORGES, João e OLIVEIRA, Ribamar. **Anatomia de um desastre: os bastidores da crise econômica que mergulhou o país na pior recessão de sua história**. São Paulo: Porfólio-Penguin, 2016.

VILLELA, Caio; VAZ, Camila & BUSTAMANTE, Julia. **Levantamento e análise de medidas econômicas adotadas durante a pandemia da COVID-19**. Grupo de Economia do Setor Público do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Junho/2020. <https://fpabramo.org.br/coronavirus/wp-content/uploads/sites/9/2020/07/levantamento-COVID-GESP-completo.pdf>, Acesso em 20/08/2020.

## O Salto do Sapo

**PARTE 3**

**Meio ambiente e impacto  
socioambiental**

## O Salto do Sapo

# 7- Por uma vida sustentável: pontos de referência

---

Ladislau Dowbor<sup>50</sup>  
15 de janeiro de 2021

Trata-se de assegurar a todos uma vida digna e confortável, e sem destruir a base natural da nossa sobrevivência. E para isso temos os recursos financeiros e as tecnologias necessárias, e sabemos o que fazer, inclusive muito bem sistematizado nos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, aliás um consenso praticamente planetário, agora com o novo governo nos Estados Unidos. Nosso problema não é crescer, é o de utilizar de maneira inteligente o que temos.

## **O ciclo virtuoso**

Hoje temos 820 milhões de pessoas passando fome, quando há comida sobrando por toda parte: só de grãos o mundo produz mais de um quilo por dia por pessoa, sendo que o Brasil produz 3,5 kg, isso sem contar tubérculos, frutas, legumes etc. Não há nenhuma razão econômica ou técnica para faltar alimento para ninguém. O mundo produz, com um PIB da ordem de 85 trilhões por ano, o equivalente a 18 mil reais de bens e serviços por mês, por família de quatro pessoas. No Brasil, o PIB de 2019,7,3 trilhões de reais, equivale a 11 mil reais por mês por família de

---

<sup>50</sup> Ladislau Dowbor é professor titular de economia da PUC-SP e consultor de várias agências da ONU. Os seus livros e estudos técnicos estão livremente disponíveis em <http://dowbor.org>, (*open access*). A compreensão do ciclo econômico pode ser encontrada em *A Era do Capital Improdutivo*, ver em particular os capítulos 12 e 13, no blog acima ou no Youtube. Último livro: *O Capitalismo se Desloca*, ed. Sesc-SP, 2020 <https://dowbor.org/2020/05/1-dowbor-o-capitalismo-se-desloca-edicoes-sesc-divulgacao-01-05-2020.html/>

quatro pessoas. É dizer que no mundo não faltam recursos. Nosso problema não é econômico, é de organização política e social.<sup>51</sup>

A lógica de um sistema que funcione não apresenta mistérios. Como ordem de grandeza, o bem-estar das famílias depende em 60% de dinheiro no bolso, e em 40% de acesso aos bens de consumo coletivo, a escola para os filhos, a saúde e a segurança para todos, uma rua asfaltada, um córrego tratado. O dinheiro no bolso permite pagar o aluguel e a compra no supermercado, mas não se compra a delegacia, o hospital, a escola: precisamos ter acesso, são bens que funcionam melhor sob forma de salário indireto, como serviço público, gratuito e universal. Assim, assegurar uma sociedade que funcione, e o bem-estar generalizado das famílias, não apresenta mistérios em termos econômicos: trata-se de assegurar o básico para todos, por exemplo com uma renda básica universal, e o acesso aos bens de consumo coletivo, em particular as políticas sociais. Como vimos, o que o planeta hoje produz permite assegurar o básico para todos, tanto em termos de renda básica como de bens de consumo coletivo, bastando para isso reduzir moderadamente a desigualdade. O mundo é hoje suficientemente rico para começar a pensar no uso inteligente do que temos.

Reduzir a desigualdade não representa um custo, e sim um estímulo à economia. No Brasil as empresas trabalham usando cerca de 70% da sua capacidade. Um empresário escreve no Estado de São Paulo que realmente “está mais barato eu contratar, mas para que vou contratar se não tenho para quem vender?” A empresa efetivamente produtiva não precisa de discurso ideológico, de uma fada chamada “confiança”: precisa de uma população com dinheiro para ter para quem vender, e de crédito barato para poder financiar a produção. No Brasil não tem nem uma coisa nem outra. O que aqui nos interessa, é que em condições de subutilização das capacidades produtivas, mais dinheiro assegurado na base da sociedade gera consumo de massas e, portanto, demanda para as

---

<sup>51</sup> A organização Le Brésil Résiste publica uma excelente sistematização dos dramas econômicos e sociais do Brasil, disponível em <https://lebrasilresiste.org/wp-content/uploads/2021/01/2020-BAROMETRE-Coalition-Solidarite-Bresil.pdf>; no site da organização, [www.lebrasilresiste.org](http://www.lebrasilresiste.org) o documento de 2020 está em francês, e o da edição anterior em português.



empresas, que por sua vez passam a produzir e a contratar mais. Ambos geram mais receitas para o Estado, através do imposto sobre o consumo e dos impostos sobre os processos produtivos, equilibrando a conta do Estado.

Esta lógica básica do ciclo econômico é transparente e funciona. Funcionou ao tirar os EUA da crise de 1929, com o New Deal de Roosevelt, com as políticas de Estado de Bem-estar do pós-guerra em numerosos países, e é como funciona hoje na China, na Coreia do Sul, nos países nórdicos, na Alemanha e outros, com sistemas políticos diferenciados, mas com a mesma lógica básica de equilíbrio no ciclo econômico, entre a demanda das famílias, o investimento produtivo das empresas, e o investimento público em infraestruturas e políticas sociais. O que não funciona, é precisamente quando a desigualdade trava o consumo das famílias, reduzindo por sua vez a intensidade de produção das empresas, o que gera desemprego, e todos esses fatores reduzem os recursos do Estado, aprofundando o déficit. No Brasil, em nome de combater o déficit – a boa dona de casa só gasta o que tem – quebrou-se a economia, e está se repassando rios de dinheiro aos intermediários financeiros.

### **O círculo vicioso**

O dinheiro do governo é o nosso dinheiro. Saber o que acontece com ele é essencial, e não é complicado. Digo isso porque tanta gente vira as costas quando aparece o primeiro cheiro de números, de tanto que disseram que a economia é “complexa”. Aqui não tem nada de complicado. E os grupos que controlam o dinheiro preferem que fiquemos discutindo sobre as grandes prioridades sociais, caminhos da educação, da saúde ou outras políticas em termos gerais, mas não sobre o dinheiro que é essencial para assegurá-las. Trata de dinheiro sim, é o que permite ter serviços de saúde, educação, segurança, cidades sustentáveis, políticas que fazem sentido. Os volumes são grandes, mas a conta é simples, ainda que seja apresentada usando termos que os não especialistas têm dificuldade em entender. Aqui vai a decodificação.

Seguir o dinheiro (*follow the money*, dizem os americanos) é muito esclarecedor, faz entender a política, as grandes opções, muito mais do que ouvir discursos políticos. A tabela 1, nas três primeiras colunas, é uma simples transcrição da tabela apresentada pelo Tesouro Nacional. São dados oficiais. Os números ajudam muito a desmistificar a farsa que justificou o golpe, e os caminhos que temos pela frente. Extraímos os dados de 2003 a 2019, para se entender a evolução das contas públicas, porque a comparação no tempo é que torna as coisas claras. E acrescentamos uma coluna sobre a variação do PIB, dados do IBGE e não do Tesouro, para efeitos de acompanhamento. Peço ao leitor que acompanhe com atenção, não precisa ser economista: esses números são a nossa vida.

Mantivemos aqui a numeração e os títulos da tabela do Tesouro. Para deixar claro, a primeira coluna, *IX Resultado Primário do Governo Central*, é o resultado da conta do governo nas ações próprias, o quanto arrecadou, e o quanto gastou com o custo da máquina, investimentos em educação, saúde, infraestruturas etc. Na segunda coluna, *X Juros Nominais*, são os juros transferidos para os que aplicaram dinheiro em títulos da dívida pública, representam a parte dos nossos impostos que, em vez de financiarem justamente educação, segurança etc., é transformada em rendimentos para o setor privado, essencialmente bancos, seguradoras, os chamados “investidores”. A terceira coluna, *XI Resultado Nominal do Governo* é simplesmente a soma das duas primeiras, e se chama resultado nominal, mas poderia ser chamada de resultado final. É o número que aparece nos noticiários, é aí que se mede realmente o tamanho do déficit do setor público.

Cada coluna mostra os valores, em milhões de reais, e ao lado quanto esses valores representam em porcentagem do PIB. A última coluna, variação do PIB, foi acrescentada para termos pontos de referência em termos de crescimento, recessão ou estagnação da economia em geral. No passo a passo as contas se tornarão claras.

Tabela 1- Resultados fiscais do governo central

Ano	IX. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL		X. JUROS NOMINAIS		XI. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL		Varição do PIB **
	R\$	%PIB	R\$	%PIB	R\$	%PIB	var. % real
2003	38.743,9	2,3%	-100.896,4	-5,9%	-62.152,5	-3,6%	1.14%
2004	52.385,2	2,7%	-79.418,5	-4,1%	-27.033,3	-1,4%	5.76%
2005	55.741,4	2,6%	-129.025,4	-5,9%	-73.284,0	-3,4%	3.20%
2006	51.351,6	2,1%	-125.826,6	-5,2%	-74.475,0	-3,1%	3.96%
2007	59.438,7	2,2%	-119.045,7	-4,4%	-59.607,0	-2,2%	6.07%
2008	71.307,9	2,3%	-96.198,7	-3,1%	-24.890,8	-0,8%	5.09%
2009	42.443,2	1,3%	-149.806,4	-4,5%	-107.362,2	-3,2%	-0.13%
2010	78.723,3	2,0%	-124.508,7	-3,2%	-45.785,5	-1,2%	7.53%
2011	93.035,5	2,1%	-180.553,1	-4,1%	-87.517,6	-2,0%	3.97%
2012	86.086,0	1,8%	-147.267,6	-3,1%	-61.181,7	-1,3%	1.92%
2013	75.290,7	1,4%	-185.845,7	-3,5%	-110.554,9	-2,1%	3.00%
2014	-20.471,7	-0,4%	-251.070,2	-4,3%	-271.541,9	-4,7%	0.50%
2015	-116.655,6	-1,9%	-397.240,4	-6,6%	-513.896,0	-8,6%	-3.55%
2016	-159.473,4	-2,5%	-318.362,1	-5,1%	-477.835,5	-7,6%	-3.31%
2017	-118.442,2	-1,8%	-340.907,3	-5,2%	-459.349,5	-7,0%	1.06%
2018	-116.167,4	-1,7%	-310.307,1	-4,5%	-426.474,5	-6,2%	1.12%
2019	-88.898,9	-1,2%	-310.115,1	-4,3%	-399.014,0	-5,5%	1.14%

Fonte: Ministério da Fazenda - Tesouro Nacional - Tabela 2.1. - RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL Brasil – Anual. Disponível em [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/resultado-do-tesouro-nacional](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/resultado-do-tesouro-nacional). Para acessar os dados, cliquem em “Resultado Fiscal do Governo Central – Estrutura Nova” e embaixo em tabela 2.1., os dados se referem às linhas IX, X e XI.

\*\* Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). CNT. Disponível em [https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas&utm\\_source=landing&utm\\_medium=explica&utm\\_campaign=pib#evolucao-taxa](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=pib#evolucao-taxa)

Para facilitar a leitura, podemos tomar o ano de 2013, último ano do que o Banco Mundial chamou de “A Década Dourada da economia brasileira” (2003-2013). É o ano da virada do período distributivo para o período da austeridade, e uma leitura possível é pegar o ano 2013 na horizontal. Na primeira coluna, *IX Resultado Primário do Governo Central*, vemos o resultado das contas públicas antes do pagamento de juros sobre a dívida, e constatamos que houve um superávit de 75 bilhões, 1,4% do PIB. Ou seja, entre as receitas do Estado e os investimentos públicos e funcionamento da administração, não houve déficit. Na segunda coluna, *X Juros Nominais*, vemos que foram pagos 185 bilhões de juros, essencialmente para bancos e outros interesses financeiros, um dreno de 3,5% do PIB. Vemos que é aí que se gerou o déficit. Na terceira coluna, *XI Resultado Nominal do Governo Central*, temos o resultado: os 75 positivos da coluna IX menos os 185,8 negativos da coluna X nos leva ao resultado negativo de 110 bilhões, um déficit equivalente a 2,1% do PIB. É um déficit moderado, na Europa um déficit de até 3% do PIB é considerado tolerável. Essa é a conta básica que o governo faz para cada ano.

O importante para nós aqui é que o déficit não foi gerado por investimentos em saúde, educação, infraestruturas e semelhantes, ou seja, a economia real do governo (coluna IX), mas pelo pagamento de juros sobre a dívida, transferência de boa parte dos nossos impostos para os grupos financeiros e rentistas em geral. A última coluna, variação do PIB, mostra um crescimento ainda significativo em 2013, 3%. Se você comparar com as contas da sua família, significaria que no funcionamento da sua casa você gastou menos do que recebeu, mas o dinheiro que sobrou foi para pagar os juros sobre a dívida, e aí entrou no vermelho. E os juros que você não conseguiu pagar aumentam a dívida.

Mais interessante ainda, no entanto, é fazer a leitura comparando os anos, na vertical. Veja-se na primeira coluna, das atividades da economia real do governo, que de 2003 a 2013 não há nenhum ano deficitário, nem mesmo no ano da crise de 2008. Em 2014, com o golpe já em curso, inclusive com o impacto da Lava Jato que monopoliza o debate político e a paralisa de gigantes como a Petrobras e a Odebrecht – ainda sob governo formal da Dilma, mas com políticas em fase de inversão – aparece um déficit muito limitado de -20 bilhões. Mas de 2015 em diante, já com os banqueiros no

controle, o déficit nesta primeira coluna explode para 116 bilhões em 2015, e 159 bilhões em 2016, e se mantém no vermelho inclusive no ano de 2019, antes da pandemia. O que é estranho pois estavam “economizando”, travaram as políticas sociais com a lei do teto de gastos, e segundo a propaganda vieram para consertar o déficit. A contradição é óbvia. Na realidade, como contraíram a economia, entrou menos dinheiro nos cofres do Estado. Ferrar as famílias e as empresas produtivas também ferra o Estado. Não é boa expressão em ciências econômicas? Bem, representa com precisão a situação: estamos ferrados.

Mas o déficit realmente forte encontra-se na coluna dos Juros Nominais, que são recursos do governo transferidos para grupos financeiros. Todos os anos são deficitários, de 2003 a 2019. Lembremos que esta transferência a título da dívida pública vem de 1996 quando se criou a taxa Selic, pagando na época de Fernando Henrique Cardoso uma média superior a 20% ao ano, quando no resto do mundo os juros sobre a dívida pública são raramente superiores a 1% ao ano. Foi um presente para o sistema financeiro, apropriação de parte dos nossos impostos, acompanhado de outro presente que foi isentar os lucros assim gerados do pagamento de impostos (lei de 1995, isenção de impostos sobre lucros e dividendos distribuídos). A leitura da coluna mostra que os governos Lula e Dilma sempre pagaram este pedágio aos rentistas, mas também que este vazamento dos recursos públicos para o setor financeiro aumenta radicalmente a partir de 2015. Isso se dá às custas, evidentemente, dos investimentos no SUS, nas infraestruturas e em outros investimentos públicos. O dinheiro não pode servir simultaneamente para investimentos sociais e rentismo financeiro.

Para ter ordens de grandeza, é bom lembrar que o Bolsa Família representa uma transferência da ordem de 30 bilhões, enquanto em 2019, como se vê na tabela, foram transferidos 310 bilhões para os rentistas, 10 vezes mais. Ultimamente, a taxa Selic foi reduzida, mas como o estoque da dívida pública aumentou muito, as transferências continuam muito elevadas. O que quebrou as contas públicas foi claramente a transferência do dinheiro dos nossos impostos para os intermediários financeiros, que aliás já ganham rios de dinheiro com a agiotagem direta sobre as famílias e as empresas. Tivemos a lei do teto de gastos, que limitou o acesso das famílias

a bens públicos, mas nenhuma “lei de teto de juros”. O ano de 2020 não aparece na tabela, mas o fato é que com a transferência de 1,2 trilhão de reais, a maior parte para bancos, o dreno financeiro dos recursos públicos continua vigoroso. Voltaremos a isso mais adiante.

O resultado que aparece na terceira coluna, somando as duas primeiras, é igualmente eloquente. O déficit muda radicalmente de patamar, quando se passa da fase redistributiva da economia, entre 2003 e 2013, para a fase concentradora (“austeridade”) de 2014 em diante. Em 2019, com tanta propaganda sobre a redução do déficit, tivemos um rombo de praticamente 400 bilhões, isso sem falar dos 513 bilhões de 2015. Claramente, os banqueiros, Temer e Guedes não vieram consertar, vieram fazer uma farra financeira, aumentando radicalmente a apropriação privada de recursos públicos. Lembrando que quem faz aplicações financeiras com taxa Selic é essencialmente a classe média alta, e em particular as grandes fortunas e intermediários financeiros. Como são ganhos sem contrapartida produtiva, tecnicamente constituem rentismo, diferentemente dos lucros, por exemplo, de um empresário produtor de sapatos, hoje sobrevivente da era produtiva do capitalismo. Lucros sobre a produção, e rentismo especulativo, constituem dinâmicas diferentes.

Acrescentamos a última coluna, que é de outra fonte, do IBGE, com os dados da variação do PIB, porque é muito útil comparar o desempenho das contas públicas com o crescimento da economia. A taxa média de crescimento dos anos 2003 a 2013, apesar da crise de 2008, foi de 3,8%, muito elevada. E o resultado foi conseguido apesar das transferências volumosas para os bancos. A média dos anos 2014 a 2019 foi de -0,4%, praticamente meio por cento negativo, em que não se assegurou nem as políticas públicas (reduzidas pela lei do teto de gastos e outras medidas recessivas) nem o equilíbrio das contas. Estamos entrando no oitavo ano de paralisia, com muita demagogia, contas absurdas, e um atolamento generalizado da economia, e uso da pandemia como justificativa.

A explicação não é complexa: quando a partir de 2003 se procedeu à recuperação do salário mínimo, e ao desenvolvimento do conjunto das políticas sociais, melhorou muito a capacidade de compra das famílias. Com a demanda estimulada, o que se chamou na época de “demanda de massa”, as empresas tinham para quem vender, expandindo a produção e

reduzindo consequentemente o desemprego, que caiu de 12% em 2002 para cerca de 5% na fase final da era redistributiva. Tanto o consumo mais elevado como a produção e o emprego dinamizados geraram mais recursos para o Estado, que pôde em consequência financiar tanto as políticas sociais como as infraestruturas, sem gerar déficit. O dinheiro na base tem efeitos multiplicadores, e isso explica as contas muito mais equilibradas na fase distributiva.

É importante notar que as políticas de expansão econômica da fase redistributiva foram fortemente limitadas pelos juros tanto da taxa Selic como do crédito privado. O governo Lula herdou a liquidação do artigo 192 da Constituição, que estipulava um teto de juros reais de 12% ao ano: a agiotagem ficou legalmente liberada. (PEC de 1999 transformada em EC em 2003).<sup>52</sup> Foi arrastando este peso financeiro nos pés que se conseguiu um dos avanços econômicos e sociais mais significativos que o Brasil já conheceu.

A lógica do sistema financeiro como hoje funciona não é de estar a serviço da economia, e sim de enriquecer os seus acionistas e aplicadores financeiros. O dreno que vimos aqui, envolvendo o dinheiro dos nossos impostos, não se limitou ao setor público. Uma referência simples é o endividamento das famílias. Em 2003 a dívida das famílias representava menos de 20% da sua renda, em 2012 representava mais de 40%. As taxas de juros no crédito livre nos bancos, em abril de 2020, atingiram 96% para pessoa física e 44% para pessoa jurídica (ANEFAC, 2020). Na Europa ambas são inferiores a 5% ao ano. Atualmente, temos 61 milhões de adultos “negativados”, atolados em dívidas. (SPC, 2020). Com dívidas crescentes, e pagando juros de agiotas, as famílias passaram a consumir menos, fragilizando por sua vez a produção das empresas.

---

<sup>52</sup> Hermes Zaneti descreve com precisão, no livro *O Complô*, a batalha dos bancos para derrubar o artigo 192º da Constituição, veja-se em particular as páginas 157 e seguintes.

<https://mail.google.com/mail/u/0?ui=2&ik=4dd873709b&attid=0.1&permmsgid=msg-f:1686065191488659132&th=17661b5bc6d51ebc&view=att&disp=inline&realattid=1765e9ecf11a372a3191>

Resumindo, comparando as fases distributiva, de 2003 a 2013, e a fase da austeridade, de 2014 a 2019, e calculando as médias de cada fase, temos o seguinte: Na primeira coluna (IX), em termos de políticas próprias de governo (administração, saúde, educação etc.) na fase distributiva tivemos mais políticas implementadas, e ainda sobrou em média 64 bilhões de reais ao ano. Na fase da austeridade, de 2014 a 2019, tivemos um déficit médio de 103 bilhões ao ano, isto porque as políticas sociais foram reduzidas.

Em termos de transferência de dinheiro público para os bancos e grandes aplicadores financeiros (X), na fase distributiva foram transferidos em média 130 bilhões ao ano, enquanto na fase da austeridade foram em média 321 bilhões de reais. Ou seja, durante as duas fases os governos pagaram pedágio para o sistema financeiro, mas na fase da austeridade as transferências foram multiplicadas por 2,5.

Em termos de resultado final das contas (XI), somando as atividades do governo e o pagamento de juros, temos, na fase distributiva, um déficit médio de 67 bilhões, essencialmente devido aos juros para o sistema financeiro, e na fase da austeridade o déficit médio anual sobe para 424 bilhões, ou seja, o déficit foi multiplicado por 6. Lembremos que o déficit foi a grande narrativa para o golpe: a boa dona de casa só gasta o que tem.

E a média anual de crescimento do PIB é, durante a fase distributiva de 2003 a 2013, 3,8%, uma dinâmica muito forte, isso que inclui o impacto da crise mundial de 2008, e com uma forte progressão das políticas sociais e de infraestruturas. Na fase da austeridade, de 2014 a 2019, temos um crescimento do PIB negativo da ordem de -0,4%, isso incluindo os dois anos recessivos em 2015 e 2016, e uma estagnação da ordem de 1,1% nos anos seguintes.

Como a população cresce cerca de 0,8% ao ano, 1,1% de crescimento do PIB nos últimos três anos, de 2017 a 2019, em termos de resultado para a população, o chamado PIB per capita, temos +0,3%, ou seja, estagnação. Montou-se uma farsa, com argumentos de como tudo ia mal e passou a funcionar bem na fase da austeridade. A cada ano que passa, nos informam que já estamos nos recuperando, e que no ano seguinte as medidas de austeridade mostrarão os seus efeitos. Repetindo, é o oitavo ano de economia parada.



## **Não há “volta ao normal”**

Dizer que as coisas vão voltar ao normal é supor que a ‘normalidade’ antes da pandemia funcionava. Na realidade, a partir de 2014 não funcionou nem em termos econômicos, nem em termos sociais ou ambientais. É um sistema estruturalmente deformado, como constatamos nas contas entre 2014 e 2019. Na fase da pandemia as contas ainda são inseguras, em particular porque foram liberados mais de 1,2 trilhão de reais em 2020, cerca de 16% do PIB, para enfrentar as dificuldades surgidas, recursos essencialmente apropriados pelos bancos. A queda da economia em 2020 deverá ser da ordem de 4% a 5%. O ano de 2021 ainda não permite previsões, já que dependemos muito do progresso das vacinas e de outras medidas. Mas sabemos que a massa de dinheiro público repassada para os grupos financeiros, seja sob forma de juros sobre a dívida pública, seja sob forma de repasses diretos ligados à pandemia, não pode ser simultaneamente investida em políticas sociais e ambientais.

As discussões na mídia comercial e no governo estão centradas na falta de recursos. Isso gera uma aparência de responsabilidade, mas na realidade esconde o principal, que é *para onde* vai o dinheiro. Os 310 bilhões de reais transferidos em 2019 para bancos e outros grupos financeiros sob forma de juros sobre a dívida pública, e já com a Selic baixa, continuam drenando a capacidade financeira do Estado. Os financiamentos extraordinários de 1,2 trilhão de reais foram apenas em pequena parte para ajudar as famílias, o essencial foi para bancos, onde segundo Paulo Guedes ficou “empoçado”. Os bancos se defendem dizendo que precisam ser responsáveis, e que a situação é de risco. No essencial, tratou-se de um presente para os bancos.

Mas o dreno dos recursos financeiros vai muito além da apropriação do dinheiro dos nossos impostos: todas as famílias e empresas são submetidas a taxas de juros que constituem agiotagem (usura) mal encoberta pela apresentação dos juros ‘ao mês’, com mensalidades que ‘cabem no bolso’. O detalhe desta apropriação do dinheiro do público sem a contrapartida produtiva correspondente foi apresentado no *A Era do Capital*

*Improdutivo*.<sup>53</sup> Como ordem de grandeza, os bancos e outros intermediários financeiros (o comércio a prazo inclusive) se apropriam, por meio de juros extorsivos e de diversas taxas e tarifas sobre o setor privado, do equivalente a cerca de 15% do PIB.

A extração de recursos das famílias e das empresas por taxas de juros elevadas é uma característica brasileira: nenhum país no mundo usa o nível de agiotagem que praticam os bancos ou as grandes redes comerciais no Brasil. Isso fragiliza a capacidade de compra das famílias, e também a capacidade de financiamento das empresas, tornando ainda mais frágil, como vimos, o fluxo de impostos para o Estado. É o conjunto que é paralisado.

Um terceiro eixo de financeirização, além da dívida pública e do endividamento do setor privado, é o pagamento de dividendos elevados para aplicadores financeiros, simplesmente. O exemplo da Samarco é ilustrativo, e dá uma boa medida de como funciona o sistema nos grandes grupos. A Samarco exporta minério de ferro que não precisou produzir, e os lucros são muito elevados. Não teria dinheiro para financiar barragens sólidas, conhecendo os riscos? O Brasil tem excelentes engenheiros, construímos Itaipu. Mas a pressão dos aplicadores financeiros, donos das ações, tanto na Vale como no Bradesco e na Billiton, é suficientemente forte para que a empresa desconsidere os riscos. A remuneração dos executivos da empresa é aprovada pelos acionistas, e gera-se uma solidariedade perversa na extração do máximo de dividendos, mesmo prejudicando o investimento produtivo, preocupações ambientais e sociais. O processo decisório é simplesmente perverso, e gera uma desresponsabilização generalizada nas corporações.

## **O poder dos grupos financeiros**

A situação se agravou de maneira radical durante a pandemia. Em 2020, segundo o Washington Post, “a pandemia levou a sofrimentos indescritíveis para muitos americanos, com dezenas de milhões de famílias

---

<sup>53</sup> L. Dowbor – *A Era do Capital Improdutivo* – Ver em particular o capítulo 12 - <https://dowbor.org/2017/06/1-dowbor-a-era-do-capital-improdutivo-outras-palavras-autonomia-literaria-sao-paulo-2017-316-p.html/>

relatando que não têm o suficiente para comer, e milhões mais sem trabalho devido à redução de empregos e *lockdowns*. Os mais ricos da América, por outro lado, tiveram um ano bem diferente: os bilionários como classe acrescentaram cerca de US\$ 1 trilhão às suas fortunas desde que começou a pandemia.”<sup>54</sup> Os 651 bilionários hoje têm o dobro de riqueza acumulada do que têm 165 milhões de pessoas, a metade mais pobre do país.<sup>55</sup> Como ponto de referência, o PIB do Brasil em 2019 foi de US\$1,5 trilhão.

No Brasil, em 4 meses, entre 18 de março e 12 de julho, os 42 bilionários em dólares aumentaram as suas fortunas em US\$34 bilhões, cerca de 180 bilhões de reais. Isso representa um aumento de fortunas pessoais equivalentes a 6 anos de Bolsa Família, para 42 pessoas, em quatro meses, com a economia em queda. E são montantes que não estão sujeitos a impostos, graças à lei de 1995 que isenta lucros e dividendos distribuídos. O mecanismo de apropriação é baseado essencialmente em juros e dividendos. O fato dos bilionários aumentarem suas fortunas e as bolsas irem tão bem, quando justamente a economia está em queda, mostra que se trata de apropriação improdutiva. Não é investimento produtivo, é dreno financeiro. A economia brasileira vaza por todos os lados.

A Oxfam, baseada em estudos da Forbes, que entende tudo de bilionários, resume a transformação que vivemos no Brasil: “Estima-se que um terço da riqueza dos bilionários tenha origem em heranças. Esses níveis de herança criaram uma nova aristocracia que vem minando a democracia. Uma vez garantidas, as fortunas dos super-ricos ganham um impulso próprio: as pessoas mais ricas podem simplesmente sentar e observar o crescimento da sua riqueza. Um aumento que contou com a ajuda de contadores muito bem remunerados, que lhes garantiram um retorno

---

<sup>54</sup> Christopher Ingraham, Washington Post, 1 de janeiro de 2021, [https://www.washingtonpost.com/business/2021/01/01/bezos-musk-wealth-pandemic/?utm\\_campaign=wp\\_post\\_most&utm\\_medium=email&utm\\_source=newsletter&wpisrc=nl\\_most&carta-url=https%3A%2F%2Fs2.washingtonpost.com%2Fcar-ln-tr%2F2e079ea%2F5fef50879d2fda0efb9af245%2F597717059bbc0f6826c041ab%2F28%2F72%2F5fef50879d2fda0efb9af245](https://www.washingtonpost.com/business/2021/01/01/bezos-musk-wealth-pandemic/?utm_campaign=wp_post_most&utm_medium=email&utm_source=newsletter&wpisrc=nl_most&carta-url=https%3A%2F%2Fs2.washingtonpost.com%2Fcar-ln-tr%2F2e079ea%2F5fef50879d2fda0efb9af245%2F597717059bbc0f6826c041ab%2F28%2F72%2F5fef50879d2fda0efb9af245)

<sup>55</sup>Chuck Collins, Billionaire wealth, December 9, 2020 - <https://inequality.org/great-divide/updates-billionaire-pandemic/>

médio anual de 7,4% sobre sua riqueza nos últimos dez anos.”<sup>56</sup> Uma pessoa que tenha um bilhão apenas, aplicado a 7,4%, aumenta a sua fortuna em 203 mil reais ao dia, no chamado ‘efeito bola de neve’ financeiro. Hoje fazer aplicações financeiras rende mais do que produzir. O capitalismo está mudando.

A publicação *Valor Econômico: Grandes Grupos* apresenta a evolução dos 200 maiores grupos econômicos do país. Baseado em dados de 2019, portanto antes do impacto da pandemia, o estudo constata que “dos quatro setores analisados, apenas o setor de Finanças registrou aumento no lucro líquido (27,1%). Comércio (-6,8%), Indústria (-7,8%) e Serviços (-34,8%) caminharam para trás.” Trata-se não do conjunto da economia, mas dos grandes grupos, onde as finanças predominam. O estudo ressalta “o bom desempenho da área financeira, sobretudo bancos, cuja fatia no lucro líquido consolidado dos 200 maiores aumentou de 37,7% para 48,9%”. (p.12)<sup>57</sup> Traduzindo, o que rende no Brasil é ser banco, e de preferência grande. Que a praticamente a metade dos lucros vá para grupos financeiros que apenas intermedeiam o dinheiro dos outros, sem produzir nada, é simplesmente espantoso. Ninguém come dinheiro, nem letras.

É essencial entender que não se trata de fortunas que resultam de atividades produtivas dos seus detentores. Trata-se, como o qualificam Marjorie Kelly e Ted Howard, de ‘capitalismo extrativo’. Outros como Zygmunt Bauman, o chamam de ‘capitalismo parasitário’, Gar Alperovitz se refere à ‘apropriação indébita’. O essencial está no fato que se trata de acumulação de patrimônio improdutivo, sob forma de consumo de luxo, mas sobretudo de imobilização de capital para que ‘renda’, no sentido de rentismo improdutivo. Um produtor de alimentos, por exemplo, pode também enriquecer, mas gera produtos úteis à sociedade, torna mais pessoas produtivas com os empregos criados, e paga impostos, o que permite que o Estado por sua vez crie as infraestruturas e assegure as

---

<sup>56</sup> Oxfam, Janeiro de 2020 – *Tempo de Cuidar*, página 7 - [https://rdstation-static.s3.amazonaws.com/cms/files/115321/1579272776200120\\_Tempo\\_de\\_Cuidar\\_PT-](https://rdstation-static.s3.amazonaws.com/cms/files/115321/1579272776200120_Tempo_de_Cuidar_PT-BR_sumario_executivo.pdf?utm_campaign=davos_2020_lancamento_do_relatorio&utm_medium=email&utm_source=RD+Station)

[BR\\_sumario\\_executivo.pdf?utm\\_campaign=davos\\_2020\\_lancamento\\_do\\_relatorio&utm\\_medium=email&utm\\_source=RD+Station](https://rdstation-static.s3.amazonaws.com/cms/files/115321/1579272776200120_Tempo_de_Cuidar_PT-BR_sumario_executivo.pdf?utm_campaign=davos_2020_lancamento_do_relatorio&utm_medium=email&utm_source=RD+Station)

<sup>57</sup> Valor Econômico: Grandes Grupos – dezembro de 2020, Ano 19, Nº 19, [www.valor.globo.com](http://www.valor.globo.com)

políticas sociais necessárias à sociedade. Os bilionários de hoje são essencialmente improdutivos. É o próprio processo de acumulação de capital que se desloca.<sup>58</sup>

Insistimos aqui no processo de esterilização do dinheiro, porque as finanças não constituem um ‘setor’ da economia, como agricultura ou indústria, constituem atividades meio. O dinheiro em si não tem nenhum valor, podemos imprimir dinheiro e o país não ficará mais rico. Mas quem o controla define as prioridades: será aplicado para render mais juros e dividendos, ou será investido em produção industrial, educação ou saúde? Se a China, o Vietnã e outros países têm um desenvolvimento dinâmico, é porque controlam o uso do dinheiro, canalizando-o para investimentos produtivos, infraestruturas e políticas sociais. O dinheiro não pode ao mesmo tempo enriquecer especuladores e financiar o desenvolvimento. Não haverá gestão social competente sem os recursos correspondentes. E em particular, com o poder financeiro dos grandes grupos, o fato é que sem uma mudança de comportamento das próprias corporações, a dinâmica dificilmente poderá mudar.

As pessoas tendem a interpretar as contas segundo quem querem culpar. Agora, provavelmente, o governo buscará culpar o vírus. Mas o essencial para nós, olhando com recuo para as quase duas décadas, é que com a inversão das prioridades, da política distributiva para a política de austeridade, e isso envolve inclusive a fase final do governo Dilma, as coisas desandaram para a economia, para a população, e para o funcionamento da democracia, enquanto se tornavam radicalmente favoráveis aos que vivem do sistema financeiro, que desempenha no Brasil uma função de dreno especulativo.

A massa de dinheiro que se transfere para o mundo dos rentistas paralisou a economia. A nós aqui não interessa a quem culpar – isso faz parte das narrativas – e sim o que funciona. Claramente, e em particular com esta pandemia, temos de voltar aos processos redistributivos, porque

---

<sup>58</sup> O capital financeiro constitui essencialmente um mecanismo de concentração de recursos entre os mais ricos. Nos Estados Unidos, 88,1% das ações e papéis que rendem dividendos estão nas mãos dos 10% mais ricos. - <https://www.visualcapitalist.com/5-undeniable-long-term-trends-shaping-societys-future/>

funcionam, e porque somos um dos países mais desiguais do planeta. A economia que funciona é a que é direcionada para as prioridades e o bem-estar das famílias. Temos de voltar ao bom-senso.

## **Os desafios do desenvolvimento sustentável**

O tema é amplamente pesquisado internacionalmente, em particular por cientistas como Marjorie Kelly, Joseph Stiglitz, Michael Hudson, Ann Pettifor, Thomas Piketty, Mariana Mazzucato e inúmeros outros. E a pressão, frente aos desastres planetários, tem se manifestado inclusive nas próprias corporações. Em 2019, 181 das maiores corporações norte-americanas assinaram uma declaração de grande repercussão, se comprometendo a levar doravante em conta os impactos sociais e ambientais das suas atividades, indo além da priorização dos dividendos aos acionistas. Um compromisso semelhante foi assinado por 130 das maiores corporações financeiras.<sup>59</sup> Não se espera transformações radicais, pois o *greenwashing* é tradicional, mas para fazerem tais declarações de compromisso, as corporações estão sentindo a pressão de tantos meios que começam a ver o comportamento corporativo como criminoso, ou no mínimo inadmissível.

A maior parte das corporações do mundo hoje estão submetidas a gigantescas multas por comportamento irresponsável, fraudulento ou criminoso. A Volkswagen não sabia que morrem milhões em consequência das partículas emitidas por veículos? A Lehman Brothers não sabia o que é alavancagem, emprestando dinheiro que não tinha? A Enron não sabia que suas contas eram falsificadas? A GSK não sabia que o Wellbutrin não é pílula de emagrecimento? A Deutsche Bank não sabia das fraudes financeiras que praticava? A Wells Fargo não sabia que tinha criado mais de 3 milhões de contas fictícias, fraude generalizada? Todas

---

<sup>59</sup> A declaração, assinada pelos presidentes de empresas como Amazon, Apple etc. no quadro do Business Round Table de 6 de setembro de 2019, compromete as corporações a “dar suporte às comunidades onde trabalhamos. Respeitamos as pessoas nas nossas comunidades e protegemos o meio ambiente ao adotar práticas sustentáveis em todas as nossas atividades.” Ver o documento completo em <https://dowbor.org/2019/10/ladislau-dowbor-a-economia-desgovernada-novos-paradigmas-14-de-outubro-de-2019.html/>

elas já estão pagando muitas bilionárias. Não estamos falando de situações excepcionais, mas da norma: qualquer marca de grande corporação colocado na internet junto com a palavra “settlements”, ou seja, acordos judiciais, abre a ficha corrida de praticamente todas as grandes corporações. A deformação é sistêmica. O que na literatura econômica americana era mencionado como “*too big to fail*”, ou seja, empresas que não vão quebrar porque os governos vão ter de cobrir os seus desmandos, virou hoje “*too big to jail*”. O próprio Joseph Stiglitz, frente ao tamanho dos desmandos que se evidenciaram na crise de 2008, exclama “como foi que ninguém foi preso”?

As condenações são seguidas de amplas campanhas de relações públicas, operações de cosmética que permitem dizer que “a empresa é saudável, houve um deslize pontual, os responsáveis foram afastados” e continuamos no caminho de sempre. Isso simplesmente não funciona. Uma razão se deve à própria dimensão das corporações. Os ativos da Black Rock são da ordem de 8,7 trilhões de dólares, seis vezes o PIB do Brasil, que é a nona potência econômica do mundo. A Black Rock não produz, basicamente gere finanças, commodities, derivativos. Os SIFIs (*Systemically Important Financial Institutions*) resgatadas pelos governos na crise de 2008, são 28 bancos cujos ativos são todos superiores ao PIB do Brasil. O poder financeiro constitui hoje poder político. São atividades-meio, custos para a sociedade, um dreno generalizado. O Roosevelt Institute calcula que apenas 10% do que extraem volta para a economia real.<sup>60</sup>

Uma pessoa que faz uma aplicação financeira, por exemplo comprando ações de uma empresa, terá a impressão, e isso lhe será dito, de estar “investindo”. Mas se trata de uma aplicação, a pessoa não produziu nada, apenas transferiu o dinheiro que tinha para “render” com papéis financeiros, hoje apenas anotações nos computadores do intermediário. Mas ao ter aplicado em ações de uma empresa que efetivamente gera produtos, o “investidor” pensará estar estimulando atividades produtivas. Indiretamente, seria produtivo. O raciocínio é correto, enquanto o

---

<sup>60</sup> Epstein e Montecino – *The High Cost of High Finance* - <https://dowbor.org/2016/09/ladislau-dowbor-o-alto-custo-do-sistema-financeiro-resenhaartigo.html/>

aumento da produção e dos lucros da empresa produtiva que receber o dinheiro for superior ao que terá de pagar em dividendos. No que acontece na realidade, e Marjorie Kelly já apresentou isso há anos, é que os dividendos pagos sobre as ações são administrados por gigantes financeiros, os *institutional investors*, que extraem mais do que financiam. Isso permite que as grandes aplicações financeiras rendam no mundo entre 7% e 9%, enquanto o avanço da economia real, o PIB, mal ultrapassa 2,5% ao ano.

De forma semelhante, ao oferecer um crédito a uma empresa, o banco pode dizer que está “financiando” atividades produtivas, portanto dinamizando a economia. No entanto, se a taxa de juros que cobra da empresa for superior ao que a empresa possa ganhar em termos de lucro sobre a produção, o resultado será uma empresa que vai passar anos renegociando a dívida, sangrada no longo prazo, sem capacidade de reinvestir. A desindustrialização não é apenas um caso de falta de mercado. O sistema de ‘superdividendos’ que hoje impera trava os investimentos produtivos, em proveito de rendimentos improdutivo. Tecnicamente, tanto no caso dos dividendos como dos juros, trata-se de uma descapitalização da economia. Thomas Piketty apresentou isso em detalhe no seu *Capital no Século XXI*. É a chamada financeirização.

Neste sentido, quando buscamos uma economia que funcione, temos de resgatar o sistema de remuneração, ou seja, um mínimo de proporcionalidade entre a remuneração dos agentes econômicos e o seu aporte produtivo. Tal como funciona hoje, é um sistema que não só não contribui, mas trava o desenvolvimento ao generalizar o rentismo. O problema de termos hoje no mundo 1% de ricos que têm mais riqueza acumulada do que os 99% seguintes não é de termos inveja do seu “sucesso”, mas desse sucesso se basear na extração de riqueza produzida por outros.

Quando a British Petroleum (BP) comunicou aos acionistas financeiros que teria de reduzir os dividendos para poder pagar as multas pelo desastre no Golfo do México, os grupos gestores de ações ameaçaram o conselho de administração da BP, forçando-o a vender campos de petróleo, portanto a descapitalizar a empresa, mas não reduzir os dividendos. Esses últimos pagos, evidentemente, a agentes financeiros que não produzem.



Antigamente, antes do chamado neoliberalismo, o banco oferecia crédito, ou intermediava venda de ações, para fomentar a economia. Hoje, o sistema extrai. Basta comparar, como o fez Piketty, quanto rende o investimento produtivo e quanto rende a intermediação financeira. Os americanos resumem com uma frase simples: “*The tail is waving the dog*”, a rabo abana o cachorro. Isso permite entender que hoje, com a economia real em crise, as fortunas financeiras estejam crescendo de maneira dramática, e as bolsas estejam bombando. Quando se extrai muito dinheiro dos setores produtivos, trava-se a economia, mas gera-se retornos para os grupos financeiros. Henry Ford não era flor que se cheire, mas produzia. Hoje os acionistas da Ford têm outras opções.

Os desafios que hoje enfrentamos não consistem apenas em melhorar um pouco o comportamento corporativo, controlar a corrupção, repassar uma ajuda aos pobres. As regras do jogo têm de mudar. Não à toa o Roosevelt Institute publicou o relatório *New Rules for the 21st Century*, novas regras para o século 21.<sup>61</sup>

## **O novo pacto global sustentável**

Estamos frente a esse desafio: construir um novo pacto global. Em inglês, o nome que se generalizou é *Global Green New Deal*, palavra de ordem que aparece em relatórios da ONU, e numerosos títulos de livros e de conferências que apresentam como denominador comum o fato de propor um sistema que funcione. Ann Pettifor nos oferece uma boa sistematização.<sup>62</sup>

A construção das ideias do pacto se desenvolveu essencialmente nos Estados Unidos e na Inglaterra, com pequenas variações. Um desafio central é o fato que o sistema financeiro opera em escala global, reduzindo drasticamente o espaço das iniciativas nacionais. “A globalização financeira teve sucesso nos seus objetivos justamente porque a regulação

---

<sup>61</sup> *New Rules for the 21st Century*, <https://dowbor.org/2019/04/roosevelt-institute-new-rules-for-the-21st-century-2019-77p.html/>

<sup>62</sup> Ver o pequeno livro de Ann Pettifor, *The case for the green new deal*, em <https://dowbor.org/2020/03/ann-pettifor-the-case-for-the-green-new-deal-verso-london-new-york-2019-185-p.html/>

democrática não consegue funcionar em escala global. Os mercados que operam na estratosfera financeira não podem ser controlados (*held to account*) por cidadãos, mesmo quando eles efetivamente governam a economia de uma nação (69).”

Aqui as propostas vão no sentido de um resgate da nação, e dos sistemas colaborativos: “no futuro, as nações continuarão a compartilhar e acordar metas de carbono, ideias, conhecimento, habilidades, hospitalidade e regras regulatórias e acordos. Mas um princípio chave da economia do Green New Deal é seguramente que os países e os seus povos serão tão autossuficientes quanto possível” (75). E a orientação tem como pré-condição assegurar o básico para todos: “As necessidades básicas (*basic needs*) constituem, portanto, precondições universais para a participação efetiva em qualquer forma de vida social” (65). Trata-se aqui, além da renda básica, de assegurar o acesso às políticas públicas, como saúde, educação, segurança e semelhantes. “Os serviços públicos constituem um veículo poderoso de redistribuição. De acordo com a Oxfam, asseguram aos mais pobres o equivalente de 76% da sua renda pós-tributação” (102).

Um ponto chave que está se tornando cada vez mais claro, é que as contas públicas não se equilibram reduzindo a dimensão do Estado e as políticas sociais, mas usando o Estado para dinamizar as atividades econômicas e sociais, que por sua vez geram receitas para o Estado. “Os investimentos públicos fornecerão os bens e serviços que a sociedade e o ecossistema precisam, e ao estimular tanto o setor privado como o setor público se gera a renda necessária para financiar essa transformação” (105). Pettifor insiste nesta visão que hoje se torna mais evidente com a paralisia econômica que resulta das políticas de austeridade: o investimento e o emprego são os que expandem os recursos para financiar o desenvolvimento.

Isso envolve o controle dos juros, de forma a não gerar um endividamento cumulativo: trata-se de “regular o sistema bancário privado, e administrar as taxas de juros no conjunto do espectro de empréstimos” (104). Os bancos centrais terão de “assegurar que o crédito seja direcionado para atividades produtivas e que geram renda, e não especulação, e mantendo os juros baixos” (136). Para as empresas funcionarem, os juros têm de ser menores do que os lucros obtidos. Os juros demasiado altos “levam as

empresas a extrair mais valor agregado da sua força de trabalho, do seu estoque de capital e ultimamente do ecossistema”. Isso envolve por sua vez que os recursos dos bancos centrais sejam concedidos “às empresas ativas na economia real” (138).

Este novo pacto social implica, portanto, uma visão de conjunto, reorientando a economia para o bem-estar da sociedade e a sustentabilidade ambiental. “Se formos empreender os desafios ambiciosos do GND (Green New Deal) – educação e saúde para todos e uma economia baseada na energia renovável e transporte público sustentável – então teremos de levantar grande quantidade de dinheiro para investir nesses setores, especificamente em projetos que criam atividade econômica e especialmente empregos. Ao gastar e investir em empregos, os governos irão gerar receita a partir de impostos, reduzir os custos sociais e inclusive administrar melhor a dívida pública” (131). Uma condição básica, portanto, é “regular e subordinar o setor financeiro globalizado aos interesses da sociedade como um todo” (161).

Em termos econômicos, não é nada revolucionário, é bom-senso organizado: “Num processo circular que mantém a estabilidade e o equilíbrio, as receitas tributárias aumentam em consequência das iniciativas do banco central e dos bancos comerciais, com investimentos na atividade econômica, em particular no emprego” (147). De forma geral, essa visão do Green New Deal, de ir além de um elenco das nossas necessidades, para apresentar um processo que funcione simultaneamente nas suas dimensões econômicas, sociais e ambientais, ajuda na construção de novos rumos, tarefa cada vez mais urgente.

Voltamos ao paradoxo básico: temos mais que dinheiro e produtos suficientes para assegurar a todos uma vida digna e confortável, com pouco que se reduza a desigualdade. Temos todos os sistemas de informação necessários, sabemos onde estão os problemas mais dramáticos, nadamos em estatísticas e relatórios. Temos as tecnologias, os meios de comunicação e transporte, sabemos como resolver os problemas. E temos gigantes corporativos cheios de diplomados que estão levando o planeta para um desastre em termos ambientais, sociais e econômicos. O nosso planeta está maduro para um *reset* global. Não se trata de um sonho, trata-se de evitar o pesadelo.

## O Salto do Sapo

# 8- Crescimento econômico e preocupação ambiental: conflitos, dilemas e soluções

---

Marcus Eduardo de Oliveira<sup>63</sup>

“O atual modelo econômico mundial é um pacto de suicídio global”  
(**Ban Ki-Moon**, secretário-geral das Nações Unidas,  
em Davos, em janeiro de 2011)<sup>64</sup>

“*We’re doomed. Now what?*”  
(Estamos condenados. E agora?)  
[Título do livro de **Roy Scranton**]

Admitindo-se que o meio ambiente é afetado pelo abrangente crescimento econômico, há uma pergunta bastante incômoda que precisa ser prontamente respondida: as economias modernas podem crescer indefinidamente ou há, de fato, limites físicos e ecológicos para esse crescimento? Ao procurar responder esse questionamento central, objetivamos jogar um pouco mais de luz na polêmica discussão sobre a relação conflitante que existe entre duas necessidades lineares que pautam o debate contemporâneo: fazer a economia crescer; e não renegar a preocupação ambiental. A propósito, no contexto dessa última causa, é preciso ter em conta algumas imprescindíveis exigências, tais como: diminuir a taxa de consumo material e energético das sociedades industriais; mitigar os efeitos nocivos sobre o meio ambiente; e, como uma espécie de prêmio final à qualidade de vida, construir uma combinação viável entre economia e ecologia, visando superar o confronto entre a tecnosfera (produção humana) e a ecosfera (a natureza). A razão é uma só: deixar o meio ambiente em uma situação melhor daquela hoje conhecida

---

<sup>63</sup> Economista e ativista ambiental, com mestrado pelo Programa de Pós-Graduação Integração da América Latina (PROLAM), da Universidade de São Paulo (USP). Autor de *Economia Destrutiva* (CRV, 2017) e *Civilização em desajuste com os limites planetários* (CRV, 2018), entre outros. [prof.marcuseduardo@bol.com.br](mailto:prof.marcuseduardo@bol.com.br)

<sup>64</sup>Recolhido de (ABRAMOVAY, 2012, p. 181). Citação original encontrada em (<http://www.guardian.co.uk/environment/2011/jan/28/ban-ki-moon-economic-model-environment>).

## 1- Acerbas críticas ao crescimento econômico

O comentário a seguir, feito em meados dos anos 1990 pelo então secretário de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, José Goldemberg, além de oferecer uma analogia sugestiva que facilita o entendimento de como chegamos a esse atual modelo de civilização insustentável do ponto de vista ecológico, ainda permite questionar a *ideologia do crescimento econômico* como um todo:

Economias vibrantes significam mais ‘progresso’, empregos, melhores salários e as amenidades que o dinheiro pode comprar. Apesar de centenas de milhões de pessoas ao redor do mundo continuarem abaixo da linha de pobreza, outras centenas de milhões progrediram, sob muitos pontos de vista, no último século. Este progresso tem um custo ambiental, porque à medida que o consumo aumenta é preciso ampliar a área dedicada à agricultura, construir novas indústrias, estradas e outros meios de comunicação. É impossível ter isso tudo sem interferir no meio ambiente em que vivemos.<sup>65</sup>

Para início de conversa, é significativo observar que os fatos confirmam a lógica. Diante das evidências que procuram separar o real do ilusório, já não é mais possível negar que o planeta está ameaçado pelos efeitos nocivos da atividade humana, e nem é preciso muito esforço para aceitar a narrativa corrente - ainda que não consensual - de que convivemos com um “progresso econômico” que tem uma clara feição predatória e um viés desigual. Explicado de outra forma, estamos falando de um tipo de “avanço econômico” que promove custos ambientais que abalam o equilíbrio do planeta. Esse “avanço”, aliás, compromete não apenas os ecossistemas (conceito introduzido pelo botânico inglês Arthur Tansley [1871-1955], em 1935), os biomas, e a vida animal, mas também, por paradoxal que seja, inviabiliza a orientação das sociedades modernas no rumo da melhoria social e do bem comum; este último entendido aqui a partir das lentes da filosofia africana (dos povos de língua banto) e sua

---

<sup>65</sup> “Progresso e meio ambiente”, artigo publicado em *O Estado de S. Paulo*, 18 abr. 2006.

defesa do Ubuntu<sup>66</sup>, isto é, uma ética do viver juntos; uma humanidade para os outros.

De forma mais geral, para ir direto ao assunto e para a correta compreensão de todo esse emaranhado complexo, é recomendável logo de saída não perder de vista que o principal dogma da economia moderna, o crescimento econômico, mesmo sendo um fenômeno relativamente novo, não tardou a se tornar uma espécie de pedra angular da ideia de ascensão social. Ou, no caso de se observar o uso crítico que faz Eduardo Giannetti, pode ser dito que o crescimento se tornou uma espécie de “passaporte do bem-estar na civilização”. De tal modo que, se aceite de bom grado ou não, há críticas pertinentes a se fazer à economia contemporânea, especificamente em relação a esse dogma mencionado há pouco. Com isso, obrigamo-nos a fazer a seguinte reflexão inicial: sob o signo da prosperidade, visto a partir de uma orientação obsessiva pelo aumento material colocado como objetivo principal da atividade humana, já é voz comum, por assim dizer, que o crescimento econômico, definido pelo aumento do PNB *per capita*, tem o pendor de ditar os rumos do mundo moderno. Ocorre que o crescimento econômico, por mais boa vontade que tenha (para não deixar assim de falar de modo simplista), inexoravelmente acarreta deformações (externalidades e efeitos colaterais) que não podem ser ignoradas em nome da “prosperidade”. De qualquer forma, resta demonstrado, no mais das vezes, que essa obsessão material chega a ser definidora, tanto que para a racionalidade econômica (entenda-se, a lógica do mercado) não importa o que cresça, como cresça e para quem cresça, desde que cresça de forma acelerada, como opinam seus proponentes - os “teólogos do mercado”, vozes que em geral representam a corrente “*mainstream*” neoclássica.

Insistindo nessa argumentação acidamente crítica, bem se vê que a obsessão material foi transformada na razão maior pela qual a economia

---

<sup>66</sup> MOGOBE RAMOSE, chefe do Departamento de Filosofia da Universidade da África do Sul, em Pretória, nos esclarece que o Ubuntu é “*uma visão de mundo que assume a posição ética segundo a qual ser um humano é cuidar de si e dos outros. O lema do Ubuntu é: uma pessoa é uma pessoa por meio de outras pessoas. Um humano é ser e devir em relação e em interdependência com os outros*”. Para mais detalhes, ver o verbete 52, Ubuntu, em “*Decrescimento – vocabulário para um novo mundo*”. Giacomo D’alisa, Federico Demaria e Giorgos Kallis (Orgs.) publicado pela Tomo Editorial, Porto Alegre, 2016, (p. 273).

convencional, já no imediato pós Revolução industrial, enveredou esforços para colocar em curso o que aqui acabamos de chamar de “lógica do mercado”, pautando desde então a vida social numa experiência de duas ordens diretivas, a produtivista e a consumista, provocando assim uma mudança substancial nas formas de produzir, e notadamente nas de viver e consumir, impactando nossos afazeres de uma forma que ainda hoje é como “se a sociedade não fosse nada além de uma grande linha de produção”, conforme narra o historiador holandês Rutger Bregman.<sup>67</sup> Ainda para além desse fato, parece mesmo que passamos a ser comandados por uma necessidade inadiável de consumir. Isso leva Serge Latouche (2009), a mais elevada voz de defesa do *decrecimento*, a dizer que “fomos formatados pelo imaginário do ‘sempre mais’, da acumulação ilimitada, dessa mecânica que parece virtuosa e que agora se mostra infernal por seus efeitos destruidores sobre a humanidade e o planeta”.<sup>68</sup>

Sendo bastante objetivo, podemos concluir que a força do crescimento em nosso meio é de tamanha ordem que é a partir do avanço macroeconômico que alicerçamos toda a nossa expectativa por uma vida próspera do ponto de vista da conquista e posse material; razão pela qual desde há muito se tornou referência comum à ideia-guia de que o “progresso econômico”, ao menos do jeito como tem sido colocado, define a economia em termos de Produto Interno Bruto, PIB. Tanto que esse indicador “transformou-se numa entidade ubíqua”, escreve André Lara Resende (2015). E como sabemos que a *economia de fluxos* (incentivando o giro rápido de bens e serviços) está deliberadamente voltada à direção do crescimento, fazendo contraponto à *economia de estoque* (que observa a gestão de recursos e a responsabilidade social), não é de se estranhar que todo o empenho da comunidade humana se incline na tentativa de alcançar sempre mais “progresso”, seja o econômico ou o humano, à qual a teoria comum procura acompanhar através do PIB, um indicador (convém esclarecer desde já) que mede se a quantidade de objetos produzidos está crescendo.

---

<sup>67</sup> Cf. (BREGMAN, 2018, p. 101).

<sup>68</sup> Cf. (LATOUCHE, 2009, p. 41).



Nos termos críticos que desejamos doravante desenvolver não se pode deixar de dizer abertamente que o PIB mede o que cresce, e não como, por que ou mesmo para quem cresce. Dito isso, e para tirar de uma vez por todas o véu desse assunto, obrigamo-nos agora a enfatizar que o PIB não passa de um indicador anacrônico que soma tudo o que é bom com o que é ruim, sem levar em conta a qualidade daquilo que está sendo medido. No entanto, espanta perceber a maneira peculiar como os gestores do mundo global facilmente levantam a premissa-padrão de que o crescimento econômico, como num toque de mágica, faz muito bem ao progresso social, capaz de deixar todos os sujeitos humanos em condições de igualdade. Por isso então a elevação do PIB, entre outros resultados macroeconômicos, sempre é decantada em verso e prosa.

Sendo assim, é chegado o momento de nos confrontarmos com as ideias. Se observado ainda que de relance, nem sempre é devidamente levado em conta que diferenças de renda, mesmo em um só país, refletem imediatamente agudas disparidades na qualidade de vida. Isso sem falar o óbvio: que o crescimento varia de país para país, leva tempo para acontecer e, no extremo, jamais consegue alcançar a todos numa justa e igual proporção. Fora isso, os dados que orientam o debate contemporâneo mostram claramente que há países cuja renda média, por exemplo, chega a crescer cerca de 6% ou 7% ao ano, o que permite dobrar essa renda num período de apenas uma década, enquanto outros países mal conseguem alterar seus ganhos em termos de renda média. Feitas as contas, dir-se-á que o crescimento econômico não é para todos; tampouco fará com que o padrão de vida médio da comunidade humana melhore substancialmente, tarefa reservada ao desenvolvimento socioeconômico. Além do mais, há determinados “grupos” que absorvem o crescimento de múltiplas maneiras. Nesse pormenor, Hirsch (1976) foi categórico: acima de um determinado nível de crescimento econômico, que satisfaz necessidades materiais básicas, uma proporção crescente da renda vai para os chamados “bens posicionais”; isto é, uma joia rara, uma pintura raríssima, um carro de luxo, e assim por diante.

Note-se, então, que outra maneira de refletir sobre o crescimento é observando a velocidade (o que, convenhamos, dá margem à discussão) em que o PIB *real per capita* cresce em média. Observando de perto essa

direção, dois casos chamam a atenção: Japão e Brasil. Em 1890, o PIB real *per capita* do Japão era de 842 dólares, e cem anos depois já atingia 16.144 dólares, representando 3% de taxa de crescimento médio anual. Já o Brasil saiu de 436 dólares em 1900 para 3.417 dólares em 1987 - uma taxa de crescimento médio anual de 2,39%. De 1901 a 2000, o PIB brasileiro sobe de R\$ 9,1 bilhões para R\$ 1 trilhão. No entanto, a perspectiva histórica nos permite encontrar aqui um detalhe bastante relevante: quem se dispuser a interpretar os dados de forma rasa pode facilmente ser levado ao sofisma, uma vez que entre todos os países - observado esse período de quase cem anos - o Brasil foi o segundo melhor em termos de crescimento médio anual, mas perceptivelmente não conseguiu resolver seus mais graves e significativos problemas sociais.

Eliminando dúvidas, se é certo dizer que no século 20 o País aumentou a riqueza, também é certo afirmar que a divisão dessa riqueza ficou longe de acontecer. O que se sabe com bastante clareza é que em um século a riqueza total no Brasil cresceu quase 12 vezes em relação à população, com uma acentuada piora na distribuição de renda, notadamente a partir da segunda metade do século. Essa estúpida e visível concentração de renda, na virada do século 20 para o 21, apontava que o 1% mais rico ganhava o mesmo que os 50% mais pobres. Já no decorrer do novo século, entre o período de 2000 a 2018, esse mesmo 1% mais rico concentrou 28,3%, ou quase um terço da renda total do País. Se o cálculo considerar os 10% mais ricos a concentração é de 41,9% da renda total, conforme aponta o *Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) – Além da renda, além das médias, além do boje: desigualdades no desenvolvimento humano no século 21*, das Nações Unidas, divulgado no final de 2019. Fato concreto, o Brasil ocupa a vexatória segunda posição entre os países com mais concentração de renda, atrás apenas do Catar.

À parte isso, e para não perdermos aqui o segundo ponto de apoio em termos de análise, veja-se que continuamos assistindo à degradação ambiental ganhar proporções inaceitáveis ao longo de todo esse tempo. Talvez o crescente e criminoso desmatamento na Amazônia, que bate recorde década após década, seja o mais ilustrativo dos casos. De 1970 para cá, foram eliminados 20% da Floresta Amazônica, informa a versão 2018 do relatório Planeta Vivo, divulgado pelo Fundo Mundial para a

Natureza (WWF, da sigla em inglês). Esse ponto é tão preocupante, observemos com redobrada atenção, que já se diz que a Amazônia caminha para o colapso. O periódico científico *Science Advances*, por exemplo, traz uma pesquisa conduzida pelo brasileiro Paulo Brando, que atualmente compõe o quadro de professores da Universidade da Califórnia, que aponta um futuro desanimador. “No pior dos cenários, 16% da floresta serão queimados daqui para frente até 2050”. Junto à Amazônia, outra principal vítima de degradação ambiental em solo brasileiro tem sido o bioma Mata Atlântica. Do período colonial aos dias de hoje, esse bioma já perdeu 93% de suas florestas, que originalmente cobriam 1,3 milhões de km<sup>2</sup> ao longo do litoral brasileiro.

Manifestamente, ainda que as críticas ambientalistas à teoria econômica sejam geralmente menoscabadas, não se pode deixar de acreditar que a tese de sustentabilidade somente terá pleno sucesso se estiver *fora* desse modelo econômico que aí está. Portanto, para uma vez mais ir direto ao ponto, aqui se reclama à construção de uma *nova* economia de baixa emissão de carbono. O que implica pensar em um novo paradigma produtivo capaz de minimizar a emissão de CO<sub>2</sub> equivalente por unidade de PIB, mesmo no caso de muitos acreditarem na hipótese da Curva Ambiental de Kuznets (em inglês, EKC, *Environmental Kuznets Curves*).

Explicando: a partir do trabalho seminal de Grossman e Krueger (1991) tem-se que o aumento inicial da degradação ambiental – geralmente mensurada por emissões ou concentrações de poluentes – declina no momento seguinte, após certo nível de renda. A ilustração disso fica por conta de uma modesta curva em formato de “U invertido” no plano emissões-renda. Sendo assim, a questão central é saber se em algum momento o crescimento da economia é ou não compatível com a tese de sustentabilidade. Dito de outro modo: se a expansão econômica conflita ou não com a necessidade de conservar as condições ambientais do planeta. Ou ainda, até que ponto a pressão ambiental (disponibilidade e qualidade das águas, concentração atmosférica de poluentes e gases de efeito estufa, mudanças no uso da terra pela intensificação na exploração mineral ou vegetal, perda de biodiversidade, entre outros) advém do nível determinado de produção/consumo. De que maneira – em que condições,

melhor dizendo - as variáveis econômicas se relacionam com o meio ambiente.

Note-se, além do mais, que isso tudo não exige a possibilidade de dizer que a questão é polêmica e controversa, com eloquentes discursos rivais, até mesmo porque, de um lado, há os que argumentam que a melhor maneira de recuperar o meio ambiente, seja no curto ou no longo prazo, é tornando o mundo mais rico e próspero. Com efeito, o aumento de renda se converte num importante contributo para sanar o problema ambiental. Nesse caso, o crescimento não deve ser sacrificado em prol dos cuidados do meio ambiente; ao contrário, ao estimular o crescimento, este trataria de reconduzir à natureza ao seu estado original, momento, então, em que a curva cai (o U começa a se inverter). De tal maneira que esse “U invertido” seria, a rigor, o melhor dos mundos, especialmente para os negacionistas do clima. Com elevada dose de otimismo, essa mesma “turma” que flerta com o obscurantismo diz que mais crescimento serve para salvar a natureza; nesse caso, para falar o óbvio, o crescimento deixa de ser visto como ameaça ecológica. Aliás, esse foi um dos principais pontos de discussão levantados no Painel sobre Desenvolvimento e Ambiente, Founex, Suíça, ocorrido no já longínquo ano de 1971. Nessa mesma linha de análise, Bartlett (1994), por exemplo, é um dos teóricos que sai em defesa de mais crescimento ao afirmar que “a regulação ambiental”, no serviço de atrapalhar o avanço econômico, “pode inclusive piorar a qualidade ambiental”. Posição semelhante é defendida por Beckerman (1992) quando afirma “que, embora o crescimento econômico conduza geralmente a danos ambientais, nas fases iniciais, em última análise, o melhor – e, provavelmente, o único – caminho para que a maioria dos países venha a ter um meio ambiente decente é que estes se tornem ricos”.

Desse ponto de vista, também não causa estranheza perceber que esse “grupo de negacionistas”, tomemos a liberdade de chamar assim e de dizer que sempre está aliado às elites do poder, torça a favor do aquecimento global. “O *lobby* da indústria petroleira”, por exemplo, “ilustra bem isso quando veladamente anunciam que o aquecimento pode trazer boas oportunidades de investimentos, principalmente com o degelo da calota

polar que, à primeira vista, tornará o petróleo do fundo do oceano Ártico mais acessível” (STIGLITZ, 2007).

No entanto, do outro lado, repousam algumas boas e consistentes críticas sobre a validade da EKC. A despeito disso, vários foram os estudos que não encontraram evidências a favor da EKC (ou CAK, em português). Sob esse ponto de vista, não foram poucos os resultados obtidos que apontaram na direção de uma curva em formato de “N” ao invés de “U invertido”. Em termos específicos de crítica, uma das que logo salta à vista se refere ao fato de a “curva” ser uma especificação *ad hoc*, que testa os coeficientes de renda em nível e em forma quadrática e cúbica, incluindo muitas vezes algumas outras variáveis de controle (DINDA, 2004).

Outra crítica pertinente levantada pelos especialistas aponta que a *pegada ecológica* entre países, e não os indicadores individuais de *poluição* e *qualidade ambiental* expressaria a maneira mais adequada de observar toda a pressão do meio ambiente a ser contemplado na referida curva. Particularmente, somos favoráveis à ideia de que, em vez da pegada ecológica, a “mochila ecológica” - (MIPS, *material intensity per service unit*, ou densidade material por unidade de serviço) que busca calcular, em cada bem produzido e tornado disponível, o que ele realmente custou em termos não apenas do material e do trabalho nele embutido, mas também da energia e água locais consumidas, do custo ambiental relacionado ao seu transporte, aos dejetos do seu processo produtivo etc - seria, ainda, a mais exata medida daquilo que se pretende. De tal maneira que a metodologia hoje usada, insistindo no uso crítico, é frágil, por assim dizer.

E há ainda mais críticas pertinentes. Segundo Pardini (\*): “Além de ignorar o sistema, seja ele uma economia local, seja o comércio global, a ideia por trás da CAK descola-se da realidade por não assumir que existe *feedback* entre a degradação ambiental e a economia. A relação é vista como tendo apenas uma mão – mais crescimento leva a menos poluição – e não o seu contrário – mais poluição leva a menos crescimento. Ignora a possibilidade de os efeitos da degradação ambiental serem irreversíveis e, portanto, afetarem a possibilidade de geração de renda”.

Colocado nesses termos, e por mais enfadonho que seja, é preciso demonstrar a todo o momento que o crescimento qualitativo (desenvolvimento, na acepção do termo) é muito mais importante que o

quantitativo (o crescimento em si). Ocorre que se voltarmos à análise para o caso brasileiro, lançando olhares à perspectiva histórica, perceber-se-á que tivemos muito crescimento (aumento quantitativo), mas ficamos longe de obter considerável desenvolvimento (uma das *idéias-force* das ciências sociais, nas palavras de Ignacy Sachs). Sob esse forte argumento, vem à mente o que Celso Furtado (1920-2004) nos ensinou enquanto pensava toda a dinâmica brasileira: “Só haverá verdadeiro desenvolvimento – que não se deve confundir com crescimento econômico – no mais das vezes resultado de mera modernização das elites – ali onde existir um projeto social subjacente”.

Ainda sob essa perspectiva: sem muito esforço se costuma dizer que uma possível leitura feita do Brasil ao longo do século 20 é a de que houve muito crescimento (econômico), pouco desenvolvimento (social) e acentuada destruição (ambiental). Aqui, além do mais, e para fazer coro à corrente dos que lançam olhares críticos à expansão interminável das economias, dado seus efeitos sobre o meio ambiente, por mais estranho que possa parecer nem sempre o crescimento da economia é um bom ato. Joseph Stiglitz (2007) lembra, a propósito, que nos Estados Unidos, entre 1999 e 2004, o crescimento foi acompanhado pelo aumento da pobreza, e até mesmo pela diminuição da renda dos indivíduos de renda média. Nesse período mencionado, a renda disponível média cresceu 11% em termos reais na maior economia do planeta, mas a renda familiar mediana – a renda da família no centro, a verdadeira família de classe média – caiu por volta de 1500 dólares, ajustados pela inflação, ou cerca de 3%. E isso também aconteceu na América Latina. Num período de pouco mais de uma década, de 1981 a 1993, enquanto o PIB aumentou 25%, a parte da população que vivia com menos de 2,15 dólares por dia aumentou de 26,9% para 29,5% (STIGLITZ, 2007, pp.117-18).

Em todo o caso, isso explica muita coisa. Hoje em dia, o que a sociedade humana entende por *crescimento econômico* é algo que não existia antes da Revolução Industrial, tampouco havia significativas diferenças de produtividade (a quantidade de bens e serviços gerados por trabalhador) no período pré-industrial.

De repente, o mundo político, guiado por determinados interesses econômicos, percebeu que a ideia de vender o crescimento como

“salvação” rendia bons frutos para todos. Objetivamente falando, bastava seguir duas específicas direções determinantes: envolver em toda essa trama os governos, as empresas, as instituições e a unidade familiar; e associar o dinamismo da economia à possibilidade de se conquistar mais renda, mais poder e muito mais coisas materiais. O *modus operandi* aqui, como é fácil de imaginar, consiste em tão somente consagrar a *sociedade de mercado*, aceitando, pois, a emergência da *economia de mercado*, um conceito totalmente inócuo e por isso tão difundido (PARDINI, 2008), na visão de Galbraith (2004). Em resumo, parece haver pouca dúvida, ao menos em relação às mais consistentes, de que foi a partir dessas duas direções que se começou a ser elaborada a receita básica do que ainda hoje aprendemos a chamar de “boa prosperidade” e de “boa sociedade humana”. Mas não deixando de lado essa observação, e valendo-se um pouco mais das palavras de Lara Resende (2015), o que mais interessa aqui é ter bem claro que os países avançados não são ricos porque cresceram rapidamente, mas porque cresceram a taxas modestas durante longos períodos, o que significa dizer, reforçando o que foi apontado linhas acima, que não é a rapidez, tampouco a dimensão do crescimento, que confere vitalidade ao sistema de economia do mundo moderno. Até mesmo porque, não sem razão, o que se tem é um crescimento inclinado a aumentar o tamanho da economia, isto é, a torná-la maior fisicamente, e nem tanto em melhorar essa economia. Supomos, assim, que foi exatamente por isso que Joseph Stiglitz lançou essa provocadora indagação: de que vale o PIB estar crescendo, se a maior parte dos cidadãos está pior?<sup>69</sup>

Ao modo já sinalizado, e tendo em vista que o discurso econômico convencional predomina e dita às regras, presume-se qual a distinção de fundo que tende a prevalecer: se o PIB aumentar, o progresso acontecerá, e, claro, o ideal que temos de felicidade, em tese, se aproximará de cada um de nós. Nesse sentido, e forçados a seguir essa orientação, é bradada uma narrativa comum de que todos estarão em boas condições existenciais, por isso nos é imposto à “lógica” de que devemos aumentar nossa fé no crescimento do PIB, sem deixar de acreditar na ideia fixa que associa felicidade ao avanço do consumo material, o que pode ser ilustrado

---

<sup>69</sup> Ver, a propósito, de J. STIGLITZ, “*People, Power and Profits – Progressive Capitalism for an Age of Discontent*”. (Nova York: W. W. Norton & Company, 2019).

a partir da famosa máxima *must-have* (em tradução livre, “você tem que ter”). Diante dessa conduta, vê-se consolidar em suas cores mais fortes a costumeira confusão que associa crescimento com desenvolvimento. E isso exige um bom esclarecimento. Para começar falando o óbvio, o crescimento está num plano diferente do desenvolvimento, uma vez que este último é entendido como sinônimo de conquista de qualidade e de bem-estar; algo que tem a ver com mudanças qualitativas no modo de vida das pessoas, bem como nas instituições e mesmo nas estruturas produtivas, ao passo que o primeiro se refere aos aumentos quantitativos. Sem o desejo de polemizar esse debate semântico, queremos enfatizar apenas que, enquanto o crescimento torna a economia maior, o desenvolvimento procura deixar a economia em melhores condições. Enquanto os objetivos do crescimento são sempre os econômicos, importa deixar mais claro ainda que “os objetivos do desenvolvimento”, como assinala Ignacy Sachs<sup>70</sup>, “são sempre sociais”. Contudo, deixada essas ressalvas de lado, permanece o credo – em *nosso* entendimento, esse é um erro palmar - de que a dinâmica materialista (numa palavra, a *sociedade de consumo*), puxada pelo crescimento e capitaneada pela total liberdade de competir em condições de igualdade (como se isso fosse realmente possível), é a receita mais próxima de ascensão, prosperidade, felicidade, sucesso material e até mesmo de progresso humano. Sob essa perspectiva, vêm de Thomas Piketty (2020) a afirmação (um contraponto melhor dizendo) de que “se há uma lição a ser tirada da história mundial dos três últimos séculos, é a de que o progresso humano não é linear, que seria um grande equívoco supor que tudo evolui sempre para melhor e que a livre competição das grandes potências estatais e dos atores econômicos é o que basta para nos conduzir, como que por milagre, à harmonia social e universal”.

Para dar aqui um pouco mais de clareza a tão delicado assunto, não se pode declinar de dizer o seguinte: como perceptivelmente as economias

---

<sup>70</sup> Tenho a petulância de recomendar aqui a leitura de “A Terceira margem – Em busca do ecodeenvolvimento”, (Companhia das Letras, 2007) um primor de livro autobiográfico de um dos maiores intelectuais desses tempos recentes que, apesar de não ter nascido no Brasil – Polônia é a sua terra natal – fez de nosso País uma de suas grandes paixões.



globais são organizadas para expandir a produção e o consumo de coisas materiais de forma ininterrupta, é prudente levar em conta (ao menos com a devida atenção que se espera) que já existe uma boa gama de estudos e pesquisas - mesmo no terreno da psicologia, campo de conhecimento que tem se aproximado da economia - apontando que o aumento do consumo (seja o consumo presente ou a projeção de consumo futuro), *não* é o responsável direto por proporcionar felicidade e bem-estar; isto é, por conduzir milagrosamente nossas vidas à harmonia social, para não deixar de lado as boas palavras de Piketty.

E o mais curioso, ainda, é perceber que esse assunto não é nenhuma novidade. Desde a primeira metade da década de 1970, o conhecido Paradoxo de Easterlin (conceito-base da *happiness economics*) deixa claro que a felicidade não está no dinheiro; que o crescimento não leva a mais satisfação; que a relação entre renda e bem-estar só é positiva de fato até um nível relativamente baixo de renda capaz de atender às necessidades básicas da vida humana. Em outras palavras, países com populações com elevado ganho financeiro não são os mais felizes, o que também vale para o outro lado, ou seja, populações com baixo ganho em países com renda menor também não são os mais infelizes. Entrementes, chamemos a atenção para enfatizar que há aí uma preocupação interligada que toma vulto: como fomos condicionados a observar o bem-estar das pessoas como consequência imediata do crescimento econômico que, hoje se sabe, além de tudo possui um conteúdo antiecológico, e pelo fato de a comunidade humana permanecer obcecada pela conquista material, muito mais complexo se torna empenhar esforços à construção de uma combinação viável entre a economia e a ecologia, o que significa comentar abertamente que trava o processo de conciliação entre o avanço econômico e a necessidade de proteger os ecossistemas (duas necessidades que se regem por escalas de tempo), e mesmo a relação entre o Homem e a Natureza, ator e cenário, hoje em profunda desconexão. Por mais dolorosa que seja especialmente essa última colocação, resta insistir na crítica de que a comunidade humana - fiadora da sociedade de consumo e carente de uma significativa consciência ecológica, aqui devidamente entendida como uma ação doadora de sentido e indicadora de percepção -, tem bastante dificuldade de compreender na base e no todo que “a

degradação ecológica é simplesmente resultado de uma concepção industrial degenerativa”. (RAWORTH, 2019), até mesmo porque, em geral, é comum desconsiderar o fato de que o sistema produtivo é termodinâmico. Assim como também há certa dificuldade de assimilar o fato de que não estamos (a nossa espécie) apenas na natureza, mas, antes, que fazemos parte desta, embora com um nível de arrogância desmedido, tecendo loas ao antropocentrismo, nosso agrupamento humano continua não medindo esforços para se situar *acima* do meio ambiente – e, agora, pior ainda, *contra* a natureza -, haja vista que em algum momento da história da humanidade passamos a acreditar que podemos fazer tudo, que podemos conseguir tudo o que desejamos, e que tudo está ao nosso alcance.

Ao que tudo indica, temos certa propensão a ignorar o fato de que qualquer atividade econômica que gera um produto, também gera um resíduo. Gera lixo ou poluição. Veja-se, a propósito, que uma maneira transparente de expressar isso consiste em dizer que a antropia arrogante produz entropia crescente. Dada essa direção, como sentencia Selene Herculano (2013), isso nos autoriza supor que há certo “devaneio antropocêntrico de que podemos fazer o que quisermos a todas as espécies, aí incluindo as gerações futuras da nossa própria espécie”. Desnecessário dizer que isso potencializa uma série de conflitos e dilemas, criando, pois, muito mais complexidades que se voltam contra nós mesmos.

No entanto, vale notar que o raciocínio aqui é bastante simples: segundo vigorosas definições percebidas na *economia ecológica* (que defende a tese de que a economia é uma subsidiária integral do meio ambiente) todo esse referenciado problema de profunda desconexão entre a economia e o meio ambiente – e, claro, também entre o Homem e a Natureza - ganha certa proporção porque determinados equívocos (passíveis de controvérsias, por certo) continuam presentes em nossa vida cotidiana. Citemos ao menos três deles: 1) insistir no erro de confiar ao mercado o cuidado da vida das populações, e assim sempre exigir crescimento infinito num planeta finito, pouco se importando se a capacidade ecossistêmica é ou não limitada; 2) continuar acreditando que a *mão invisível* (símbolo das virtudes do livre-mercado) trabalha de forma incansável para atingir o bem

comum e para melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social, enquanto se aglutinam relações voltadas a incentivar o impossível, isto é, o crescimento exponencial como mero facilitador de um *happy end* para todos; 3) perceber que a preocupação com a causa ambiental e com as condições planetárias (recursos, sistemas e serviços ecossistêmicos) se dá ao custo de ignorar que a fronteira de produção capitalista é a natureza do planeta Terra, vale dizer, que a natureza é, em última instância, a limitante e determinante da expansão econômica.

\*

Trocando em miúdos, é fácil perceber que tanto o discurso político dominante quanto o discurso econômico determinante procuram escamotear algumas assertivas, dentre essas, a boa observação feita por Ignacy Sachs de que nos encontramos diante de um “mau-desenvolvimento reinante”, ou, melhor dizendo, de um “crescimento econômico socialmente perverso”, porque associado está à velocidade e voracidade com que se deterioram os recursos naturais esgotáveis, sem que ao menos se respeite o tempo de regeneração da capacidade ecológica, incapaz, assim, de levar em conta a prudência ecológica, mas capaz de se alimentar de desigualdades crescentes. E como nada parece acontecer fora do *script*, o conteúdo histórico mostra ainda que o crescimento das economias modernas – simples variação quantitativa do produto, para usar a narrativa empregada por economistas formados na tradição marxista – se firmou mesmo como o postulado principal da vida cotidiana a ponto de dar contornos à ideia de modernidade. O que implica dizer *tout court* que o gênero humano criou uma situação de economia global que somente sobrevive respirando ares do crescimento e da expansão dos mercados homogeneizados, daí o reconhecimento de tudo àquilo que pode ser quantificável e mensurável monetariamente (a essência do PIB). Intimamente associado à valorização da produtividade (a própria razão de ser da economia convencional), o crescimento tão logo foi erguido ao pedestal maior da realização humana, e hoje faz parte até mesmo do sistema de valores da sociedade moderna, principalmente para os que são adeptos da cultura material. Sob esse sentimento, espanta perceber, todavia, que isso tudo se deu sem que ao menos se considerassem duas perguntas básicas levantadas em sua época pelo próprio criador do PIB,

Simon Kuznets (1901-1985): “estamos promovendo o crescimento de quê? E por quê?” (KUZNETS, 1962).

Detalhe crucial: tampouco foi observado alguma vez ao longo do tempo que lá no início dos anos 1920 Joseph A. Schumpeter (1883-1950), o primeiro teórico da economia depois dos filósofos da escola clássica inglesa e de Marx a preocupar-se com a dinâmica a longo prazo, já havia esclarecido que o desenvolvimento incorre em transformações estruturais do sistema econômico que o crescimento da renda *per capita* está longe de assegurar. Para quem gosta de fazer o contraponto, anuncia-se aqui que dessa inspiração schumpeteriana nasceu - e claramente ainda se perpetua - a necessidade de ressaltar que sequer o crescimento econômico foi concebido inicialmente como medida de bem-estar. Polêmicas à parte, o direcionamento econômico continua a ser pensado em cima da crença de que o progresso tecnológico será plenamente capaz de aprimorar padrões de produção de energia renovável, melhorar a eficiência produtiva, reduzir o consumo, e assim descarbonizar a vida econômica, o que em última instância traria uma solução definitiva ao impasse ambiental, ajustando tanto os desacertos quanto os desequilíbrios do mundo natural. Porém, por maior que seja a inovação tecnológica e o avanço nas técnicas de descarbonização, não há nenhuma certeza de que isso venha a ocorrer, ou mesmo que ocorra em tempo hábil. Para ser pontual e definitivo, nada garante que o desenvolvimento tecnológico será capaz de responder, por exemplo, pela substituição de recursos naturais que venham a se esgotar.

E ainda que se imagine com suficiente clareza que o crescimento econômico daqui para frente não venha a repetir o desempenho alcançado ao longo do século 20 (salvo rigoroso erro de interpretação), e tampouco repita o curso do aumento dos níveis de consumo alcançados nos últimos 60 ou 70 anos, permanece a suposição (grotesca, em *nosso* entendimento) de que é possível crescer materialmente (de forma exponencial) sem afetar a base de recursos da natureza. De toda sorte, para que se corrijam os rumos, não se pode deixar escapar à compreensão de que a própria expressão *crescimento do PIB* – voltando a criticar essa sigla - tem o pendor de distorcer a realidade do mundo social, uma vez que somente esse indicador é capaz de colocar toda a atividade econômica, seja ela boa ou ruim, num único percentual. E não faltam exemplos sobre isso. Contudo,

recolhamos apenas a boa contribuição deixada pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq (1934-1998), um dos criadores do consagrado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Escreveu ele: qualquer medida que atribui a uma arma um valor centenas de vezes maiores do que uma garrafa de leite necessariamente levanta sérias dúvidas sobre sua relevância para o progresso humano.<sup>71</sup>

Não bastasse isso, o discurso-padrão em voga ditado pelo *mainstream* sequer considera, para repetir o posicionamento de Kuznets, que metas de crescimento devem especificar o que deve crescer e para qual fim.

\*

Procurando agora ampliar um pouco mais a visão, resta oportuno anunciar que o processo econômico (...) não pode funcionar sem uma troca contínua que altera o meio ambiente de maneira cumulativa e sem ser, no retorno, influenciado por essas alterações (GEORGESCU-ROGEN, 2011, p. 104). Se fizermos uma espécie de balanço geral, vamos perceber que isso demanda nova preocupação por uma desdobrada razão: ao degradar os mais importantes recursos e serviços do meio ambiente<sup>72</sup>, ou mesmo aproximá-los do esgotamento, é o próprio funcionamento da economia, do jeito como a conhecemos, que passa a correr riscos, haja vista que o “sistema de produção” (aliás, melhor seria denominar de “sistema de transformação”) é prontamente atingido. Aqui, além do mais, para abusar de conhecidas razões óbvias, é de bom alvitre explicitar a dependência que

---

<sup>71</sup> Ver, a propósito, o provocativo trabalho de DAVID PILLING (2019).

<sup>72</sup> Tomando por base o documento “*The value of the world’s ecosystems services and natural capital*”, elaborado por Robert Costanza e outros, são 19 serviços da natureza que precisam ser elencados, tais como: a produção de oxigênio; a conservação da biodiversidade; a purificação da água e do ar; o armazenamento, ciclo e distribuição de água potável; a regulagem da composição química da atmosfera; a manutenção dos habitats da vida silvestre; a decomposição orgânica dos dejetos; o sequestro e a desintoxicação do lixo humano e industrial; o controle natural das pestes e das moléstias; a produção do acervo genético de alimentos, fibras, produtos farmacêuticos e materiais; a fixação da energia solar e conversão em matérias-primas; a administração da erosão dos solos e controle de sedimentação; a prevenção de enchentes e regulagem de enxurradas; proteção contra a radiação cósmica nociva; regulagem da composição química dos oceanos; regulagem do clima; formação do solo e conservação de sua fertilidade; produção de pastagens, fertilizantes e víveres; armazenamento e reciclagem de nutrientes.

o *sistema de produção* tem em relação às condições do meio ambiente, principalmente na hora de “transformar” recursos em produtos. Sobre isso, Herman Daly, melhor que ninguém, nos mostra com muita clareza o seguinte:

Se os recursos pudessem ser criados a partir do nada e os resíduos pudessem ser aniquilados no nada, então poderíamos ter uma produção de recursos sempre em crescimento através da qual alimentaríamos o crescimento contínuo da economia. Mas a primeira lei da termodinâmica (*lei da conservação*, o grifo é meu, MEO) diz não. Ou se pudéssemos apenas reciclar a mesma matéria e energia através da economia de forma mais rápida, poderíamos manter o crescimento em andamento (grifo meu: *matéria e energia não são criadas, mas apenas transformadas*). O diagrama de fluxo circular de todos os textos de iniciação à teoria econômica infelizmente aproxima-se muito desta afirmação. Mas a segunda lei da termodinâmica (*lei da entropia*, outro grifo meu) diz não.<sup>73</sup>

Colocado nesses termos, e uma vez aceita a tese de Daly, somos levados agora a levantar alguns agudos e pertinentes questionamentos. De tal modo que é lícito questionar: como mudar a mentalidade capitalista moderna devotada à produção de riqueza e alheia aos débitos ecológicos que segue estimulada por um sistema de produção que supervaloriza o crescimento à custa de sacrificar a proteção ambiental? Como priorizar o desafio maior de melhorar o padrão de vida moderno sem, contudo, depender de mais produção e mais consumo? Como atacar os alicerces (referencialmente o produtivismo e o consumismo) de um sistema de economia global que contribui para a instabilidade planetária? Como enfrentar as muitas perversas desigualdades sociais sem comprometer a vida moderna diante da crise climática e ambiental?

Respostas a esses específicos impasses e dilemas, ensinam os humanitaristas, passam, antes de tudo, pela aceitação da ideia-base de que é do fino ajuste da relação Homem-Terra-Economia que se subscreve a tarefa final que espreita o ser humano: realizar-se para uma vida plena. Algo que pode ser conseguido por meio da emergência de uma vida econômica à serviço do desenvolvimento sustentável que, por exigência

---

<sup>73</sup> < [https://resistir.info/ecologia/daly\\_01jun09.html](https://resistir.info/ecologia/daly_01jun09.html)>, Acesso em: 21 nov. 2020.

maior, seja socialmente incluyente. Um desenvolvimento diferente, vale dizer com certa ênfase, pensado a partir de um novo paradigma científico que ocupe o espaço das fracassadas políticas que por aí ainda estão: a do industrialismo treloucado, a do consumismo irresponsável, a da extravagância mercadológica e a da falta de sensibilidade ecológica, para citar assim as mais deletérias. Para tanto, falando outra vez de forma franca e aberta, é condição *sine qua non* obedecer a uma série de passos concretos que vise colocar a economia em outra direção, a par das experiências da economia solidária (economia social na acepção europeia), procurando construir uma “civilização do ser na repartição equânime do ter”, para lembrar aqui dos ensinamentos de padre Joseph Lebet (1897-1966) e de seu movimento *Économie et Humanisme* (1942). Portanto, trata-se, a rigor, de buscar um desenvolvimento socialmente positivo e respeitoso do meio ambiente, algo que claramente não é compatível com o *laissez-faire* econômico.

O primeiro desses passos, seja aqui perdoada *nossa* audácia, é a exigência para que se desconstrua a equivocada noção corrente de que o que é bom para o meio ambiente imediatamente é ruim para a economia. Mais do que nunca é preciso ter o entendimento de que a proteção ambiental é uma excelente oportunidade, e não um obstáculo ou mesmo um custo-extra que recai sobre as principais decisões econômicas. Do ponto de vista do custo, reforçando a prerrogativa, é muito mais barato prevenir que reparar. O segundo passo – que força o cumprimento de três específicas ações subsequentes - destaca inicialmente a importância de envolver a produção econômica global em consonância com os limites estabelecidos pela biosfera, afinal de contas, nenhum subsistema (como é o caso da economia, insistamos nisso por ser uma espécie de chave-estrutural para o entendimento de toda essa complexidade) pode crescer indefinidamente em termos físicos num planeta fechado e finito. Por sinal, nada do que é físico pode crescer indefinidamente. O conhecimento científico mostra que até mesmo uma montanha têm seus limites: 30 quilômetros de altitude. Já uma girafa não passa de 6 metros de altura; e um ser humano, exceto em raríssimos casos, não ultrapassa os 2,20 metros de altura.

Pois, dito assim, e voltando agora a lançar olhares para a economia global e seu específico modo alucinado de produção, e, claro, considerando a

existência de limites físicos do planeta, quer dizer, de restrições impostas pela natureza, é oportuno apontar com toda a pompa que qualquer tentativa de crescimento para que se torne viável e mude o sistema de economia global hoje conhecido deve contemplar ao menos três ações que merecem ser prontamente destacadas: (1) forçar os países que chegaram a certo nível de prosperidade, mediante a ameaça das sanções comerciais, a reduzir suas emissões; o que implica dizer que o crescimento físico dessas economias deverá ser bruscamente contido num determinado momento; (2) conduzir esforços, diante do ponto de vista do custo, para a remoção do dióxido de carbono da atmosfera e armazená-lo, o que requer que se preserve a capa florestal, obrigando o confronto com as forças poderosas que estão por trás do desmatamento (a morte da floresta), esse ato trágico e criminoso que responde por 20% do aumento das concentrações atmosféricas de gases de efeito estufa; (3) promover significativas mudanças na composição do que se produz. Em vez de bens materiais, que sejam produzidos mais serviços, mais educação/conhecimento, mais lazer/entretenimento, e assim por diante.

Sejamos realistas: embora essas ações, no geral, tendam a ser vistas de modo bastante simplista (e de fato talvez assim elas realmente o sejam), não se pode deixar de anunciar que todas elas têm sua determinada importância, até mesmo porque ajudam a elevar as discussões (tão necessárias numa época de culto ao negacionismo, de dualismos e posicionamentos extremos) sobre o mundo em que vivemos, despertando-nos para uma nova visão de mundo que nos tire do desalento e nos leve a perceber alternativas capazes de superar o permanente risco imposto; notadamente o risco ambiental devido, como se pode perceber, pelo desajuste planetário e pela falta de equilíbrio ecológico. E que fique claro: isso não é um discurso comum, ou ainda mera apologia ao fatalismo, como os negacionistas, que tanto gostam de fazer uso da linguagem do ódio, costumam anunciar em suas acirradas campanhas contra a ciência climática. Trata-se de clara evidência.

\*

De tal modo que, enquanto os interesses ecológico-planetários permanecerem conflitando com os interesses econômico-financeiros, ou mesmo enquanto a diafonia (discursos rivais) entre a economia e a



ecologia se fizer presente, seguirá em aberto a necessidade de se encontrar uma voz comum capaz de responder a pergunta central com a qual abrimos essa nossa conversa, e que devemos agora repetir: as economias modernas podem crescer indefinidamente ou há, de fato, limites físicos e ecológicos para esse crescimento?

Se observado com rigorosa atenção, notar-se-á que essa indagação por si só é bastante pertinente porque, de forma comum, estamos habituados a olhar para o mundo natural e a tratá-lo como uma espécie de almoxarifado, como se a Casa Comum que nos abriga fosse mesmo um grande reservatório pronto para atender nossos ilimitados desejos consumistas e satisfazer nossa multiplicação de demandas, sem a devida percepção (estúpida e incurável falha de nossa comunidade humana, assim interpretamos) de que o custo de usar a natureza (na extração e no descarte) para fins produtivos é global, por isso capaz de afetar bilhões de pessoas em todo o planeta. Razão pela qual insistimos em dizer sem meias palavras que estamos destruindo o planeta diariamente ao construir um mundo diferente em cima da destruição e do esgotamento dos ecossistemas, e uma hora qualquer, como é de se esperar, será preciso pagar a conta. Diante da exaustão crescente dos recursos ecossistêmicos e das tecnologias que ainda estão pouco desenvolvidas, não é descabido imaginar, desde já, que o preço a pagar é alto demais. E embora se saiba que ninguém é favorável à devastação ambiental ou mesmo ao desaparecimento dos animais, a gravidade da situação exige que estejamos atentos ao discurso dos economistas de visão ecológica que procuram nos alertar para o risco de desmonte e fragmentação da nossa realidade comum. Uma realidade, precisamos admitir, cada vez mais sufocante.

E mais um detalhe crucial inescapável: mesmo que permaneça entre nós um sentimento de insatisfação e de elevada desesperança, principalmente diante da assertiva de que “a humanidade é a primeira espécie na história da vida na Terra a se tornar uma força geofísica”, tanto que, para a contextualização tomada de E. Wilson (2006), tem-se que “já espalhamos milhares de substâncias químicas tóxicas pelo mundo inteiro, já nos aproximamos de 40% da energia solar disponível para a fotossíntese, já convertemos quase todas as terras facilmente aráveis, já represamos a maioria dos rios, já elevamos o nível dos mares, e agora, em uma virada

capaz de atrair a atenção geral como nunca antes se conseguiu, estamos perto de esgotar a água potável” (WILSON, 2006, p. 38).

Nessa linha, cabe à nossa comunidade humana começar o quanto antes a apurar o olhar econômico sobre a dimensão ambiental a fim de vencer os obstáculos que impedem a construção de sociedades sustentáveis. Sem, no entanto, deixar de lado a ideia central do ecologismo, qual seja, “que a resolução da atual crise ecológica não poderá ser concretizada apenas com medidas parciais de conservação ambiental, mas sim através de uma ampla mudança na economia, na cultura e na própria maneira de os homens se relacionarem entre si e com a natureza” (LAGO & PÁDUA, 1984).

Pensado a partir disso, numa justa medida, somos partidários da ideia de que temos aí uma lição-chave que precisa ser prontamente aprendida e devidamente internalizada. Ponha-se à prova a busca de novos paradigmas científicos, conforme antes mencionado, o que por certo representa uma conquista requerida a partir da construção de uma economia alternativa com valores alternativos, isto é, uma verdadeira construção social de mundo mais próxima dos objetivos sociais do desenvolvimento, sem necessariamente construir alguma esperança em torno do crescimento.

## **2- Crise socioecológica, conflitos socioambientais – ecos do Antropoceno**

Organizemos agora as evidências para enfatizar uma linha de análise definidora: a abundância material alcançada por algumas sociedades contemporâneas, especialmente nos últimos tempos do século 20, não refletiu de imediato o bem-estar social (função precípua da ciência econômica) esperado. Isto é, não esteve à altura do desenvolvimento (no sentido amplo do termo). A bem da verdade, não eliminou os desníveis sociais. Mesmo em sociedades avançadas, e não são poucos os casos, ainda hoje é possível contrastar o avanço material com condições de vida que deixam muito a desejar. Daí a defesa do argumento de que o crescimento econômico – em que pese seja responsável por determinar algumas grandezas da macroeconomia convencional, e seria imperdoável ingenuidade *nossa* negar isso - desde há muito deixou de ser visto como remédio milagroso que cura enfermidades sociais, e tampouco é, como

alguns pretendem fazer crer, a fórmula consagrada para se chegar à melhoria do padrão de vida.

Por isso mesmo, e diante de um minucioso balanço geral de tudo o que já foi dito aqui mesmo, vê-se emergir uma provocadora e inadiável necessidade: se, de fato, o maior desafio a ser vencido é o de proporcionar o máximo de bem-estar às populações dentro das conhecidas limitações ambientais de um planeta finito, a comunidade humana tem de abandonar o saudosismo a partir do crucial entendimento de que, se o crescimento econômico foi entendido por tanto tempo como o motor do progresso social, hoje, à custa de ajudar a danificar o planeta, já não o é mais. E a razão é simples de entender: “o crescimento econômico exige que o homem assuma o controle de espaços ocupados por outras espécies” (DALY, 2010).

Pensado exclusivamente nesses termos, ao passo que aumentamos a influência humana no planeta e seguimos sendo orientados por um tipo de “progresso econômico” que dobra os efeitos nocivos sobre a biosfera, até onde *nossa* visão alcança cumpre afiançar que isso não passa de um tipo de “economia destrutiva” (conceito de *Raubwirtschaft* tomado da geografia alemã, a partir dos trabalhos de Friedrich Ratzel [1882] e Ernst Friedrich [1904]) que nos leva a um beco sem saída da insidiosa destruição do meio ambiente, consoante à irresponsável ação antrópica que se firma na estúpida mania de consumir sem moderação por parte de 20% dos mais ricos do planeta, ilustrando assim o *paradigma da conquista*; num definitivo termo, a *ideologia do consumismo*.

Notemos assim que, uma vez que já foi dito que o crescimento conseguido a qualquer custo já não responde pela imediata melhoria do bem-estar humano, mas responde, senão no todo, ao menos em parte considerável, pela devastação ambiental, sê examinado de um ângulo crítico perceber-se-á que a crise socioecológica de alcance global que atinge a todos, combinada a diversos conflitos socioambientais<sup>74</sup>, está na base do

---

<sup>74</sup> A expressão “conflitos socioambientais” é redundante, pois todo conflito é social, sem ignorar que “em qualquer sociedade, há conflitos e atritos que são, na realidade, estruturalmente interpessoais, por mais que as atitudes e os comportamentos dos envolvidos (e seus desdobramentos) não possam ser compreendidos sem que se leve em conta o contexto macrosocial (econômico, cultural, político e jurídico), para além de aspectos propriamente psicológicos e individuais” (SOUZA, 2019, p.184).

“capitalceno”, um neologismo diretamente associado ao Antropoceno. Em dizeres diferentes do que já foi mencionado linhas atrás, trata-se de como a atividade humana, por meio de seu sistema de produção econômica, consegue mudar (e ameaçar) a composição do mundo vivo, abrindo possibilidade de concluir de uma vez por todas que o histórico de nossas péssimas ações, principalmente sob as esferas da produção e do consumo, nos condena ética e moralmente enquanto atores sociais permanentemente alheios aos débitos ecológicos.

Aqui, contudo, é preciso ainda observar atentamente a *função da ética*, isto é, a condição que estabelece o que é bom, a partir de uma investigação dos nossos comportamentos e do que isso pode causar a outrem. Manifestadamente, aceitemos ou não, essa condenação acima referida se dá por uma crucial razão, afinal, se “a espécie humana não pode escapar de ser antropocêntrica, o que deve ser reformulado é a visão arcaica do antropocentrismo arrogante, no qual o resto da natureza é desprezado e sem valor” (BUARQUE, 1993).

\*

Veja-se, além do mais, que todo esse problema ganha ainda mais visibilidade mediante a dificuldade que a nossa comunidade humana têm de reconhecer pontos elementares interligados. Destaquemos três deles: (1) que o crescimento físico e material das economias – o sinal de prosperidade que os humanos inventaram - causa considerável impacto às condições do meio ambiente; (2) que o clima está diretamente conectado à vida no planeta e ao desempenho das cidades (estas, devidamente entendidas como verdadeiros ecossistemas, dado seus componentes bióticos e abióticos); (3) que os desajustes ambientais, ainda que visivelmente não levados à sério como ameaça global, afetam o equilíbrio planetário.

É nessa direção, portanto, que se reclama o imediato entendimento de que “o aquecimento global é uma ameaça grande demais ao bem-estar de nosso planeta para que simplesmente ignoremos essa crise e rezemos para que acabe surgindo uma solução” (STIGLITZ, 2007). Assim como também se espera que todos àqueles que procuram responder aos principais desafios de nossos dias, sejam os atuais ou os futuros, levem em conta o alerta lançado pouco tempo atrás por Al Gore (2015), a saber, (...)

se não percebermos que a parte humana tem influência cada vez maior sobre o conjunto da natureza, não conseguiremos perceber quão perigosamente estamos ameaçando colocar a Terra fora do equilíbrio.

De tal modo que toda essa complexidade ambiental, se bem observada, nos faz lembrar dia após dia que nossos atos nos condenam sim à medida que cresce nosso poder de afetar o mundo natural. Fala-se aqui, sem ressalva alguma, do poder das pessoas insensatas (*the power of unreasonable people*), para fazer alusão ao título de um livro assinado por John Elkington, nome de referência sobre sustentabilidade empresarial. Com efeito, e novamente redobrando a atenção, há outro detalhe inescapável à análise: enquanto incentivos à produção material, de um lado, ganham mais relevo a ponto de facilitar o avanço do crescimento econômico entre nós, do outro, elevados custos sociais associados às nossas atividades vão aumentando os riscos, colocando o próprio sistema-vida cada vez mais no limiar do perigo. E isso, notemos reservadamente, nos leva a anunciar com obrigatória clareza “uma verdade inconveniente” (*an inconvenient truth*) que causa considerável desconforto aos mandatários da ordem mundial: se sob a ótica do capital, como gostam de dizer seus proponentes, a economia deve continuar crescendo, enfatizando o axioma do “quanto maior, melhor”, não se pode declinar do entendimento de que onde impera a prática capitalista se envia ao exílio ou ao limbo a preocupação ecológica” (BOFF, 2010, p. 232).

Para ser mais enfático ainda e fazendo uso de uma linguagem modesta, vale dizer o seguinte: enquanto a máquina de produção econômica global trabalha incansavelmente para substituir a qualidade pela quantidade, ou seja, o desenvolvimento pelo crescimento, num esforço de manter o *status quo* sem considerar quaisquer das condições ecológicas, cada vez mais se confirma que “a base da economia moderna é a noção de que nosso desejo por coisas não tem limites” (PILLING, 2019). Tanto que já se diz abertamente que “chegamos num momento em que a vida se reduz a cálculos econômicos”.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Ver, a propósito, de F. FUKUYAMA, *The End of History and the Last Man*. (Penguin Books, 1992)

Fato concreto: aos olhos dos que comandam os destinos do mundo econômico global, não importa se a degradação ambiental ou mesmo as fissuras sociais se intensificam, o que mais vale é consolidar os objetivos prioritários do modo de economia capitalista, tão bem exemplificado no ato de expandir a produção material, alavancar o crescimento, fazer o PIB subir, e depois, claro, medir o “sucesso” e a “prosperidade” das economias, das sociedades e das nações pelas quantidades produzidas e consumidas, chamando ao final tudo isso de “progresso”. Assim como, do mesmo jeito, também não importa reconhecer o anúncio feito pelo conhecimento científico de que “o crescimento econômico e populacional está entre os mais importantes fatores do aumento das emissões de CO<sub>2</sub> em decorrência da combustão de combustíveis fósseis”.<sup>76</sup>

Manifestamente não causa nenhuma estranheza perceber, a rigor, a permanência da suposição (já transformada em linha diretiva) de que da natureza (fundamento da existência humana, na apurada percepção de György Lukács [1885-1971]) se pode usar e abusar, retirando de lá o que bem entender, comprometendo a visão do homem moderno para o crucial entendimento de que “o futuro da civilização depende de nossa administração do meio ambiente” (GORE, 2008, p. 160).

\*

Simplismo à parte, mas não deixando de considerar que a ecologia e o meio ambiente são temas que unem e desunem os economistas, interessa agora comentar que no centro do debate entre a economia e a ecologia – duas notórias ciências que mais nos ajudam a descrever a composição do mundo – está o relevante tema da disponibilidade de energia e recursos da natureza. Aliás, esse é um ponto de discussão acalorada que envolve a necessidade de pensar com apurada atenção à delicada questão dos limites (ou fronteiras) planetários, isto é, processos e sistemas que regulam a estabilidade e resiliência da Terra. Mas, contudo, observemos o seguinte: como a mensagem aqui não pode deixar de ser transparente e objetiva, importa continuar assinalando que tanto a prosperidade humana quanto a do planeta em si dependem substancialmente do equilíbrio climático-

---

<sup>76</sup> Ver *World Scientists' Warning of a Climate Emergency*. (*BioScience*, Vol.70, Issue 1, 05 Nov 2019), disponível em <<https://academic.oup.com/bioscience/article/70/1/8/5610806>>

planetário, o que necessariamente implica dizer que para se vencer a crise das incertezas climáticas é exigido o empenho de radicais mudanças ao labor da participação efetiva de todos, vale mencionar, da sociedade civil, das organizações não governamentais, dos governos (principalmente os de matiz democrático), dos mais variados grupos empresariais, dos conglomerados financeiros, dos organismos internacionais, das universidades, dos centros de pesquisas e dos institutos (*think tank*). Algo próximo do já conhecido Pacto Global da ONU (*The UN Global Compact*) anunciado pelo diplomata ganês, Kofi Annan (1938-2018), então secretário-geral da ONU, em 1999, que contou com cerca de 5.200 organizações signatárias, articuladas em 150 redes mundiais.

E note-se bem: mesmo sob o péssimo risco da redundância, não se pode deixar de anunciar aqui que a urgência disso tudo - pensando primeiramente na sociedade civil global, consoante à mudança do modo como as economias modernas atuam em termos produtivos - exige que se repense em linhas gerais a forma e os meios de construção de um novo hábito de consumo e um jeito diferenciado de encarar a realidade cotidiana. Afinal, reza o senso comum que sob o solo social que cada indivíduo pisa o que mais interessa é procurar compreender que a melhora do mundo – tendo em vista os termos da construção de um mundo sem desvinculação e considerando o preceito de que Homem, Economia, Sociedade e Vida estão indissolúvelmente ligados - depende mesmo da substancial melhora ecológica do planeta, desde que se procure manter a vitalidade dos serviços ecossistêmicos. De toda sorte, conseguimos com isso expor outro argumento central: nada existe isoladamente, tudo está conectado com tudo. Sendo mais uma vez objetivo, precisamos de todos, inclusive para a tarefa maior de erguer um mundo melhor a partir de uma economia também melhor, por isso capaz de aumentar o bem-estar das pessoas, compondo assim uma melhora coletiva. Nas palavras da iluminada Rachel Carson (1907-1964): “Mesmo na vasta e misteriosa extensão do mar, somos trazidos de volta à verdade fundamental de que nada vive para si mesmo”. Já na “poesia metafísica” de John Donne (1572-1631) é possível ler que “nenhum homem é uma ilha, isolado em si mesmo; todos são parte do continente, uma parte de um todo”.

\*

Sabendo-se que o curso dos acontecimentos futuros depende inexoravelmente do que estamos fazendo agora, interessa muito compreender ao menos duas outras relevantes abordagens. A primeira vem de Lester Brown, o fundador do Earth Policy Institute, que afirma que “sem o meio ambiente não há economia”, reforçando, assim, o fato de que toda a nossa vida econômica se nutre de matéria e energia (coisas vindas da natureza); a segunda vem de Nicholas Georgescu-Roegen (1906-1994), o teórico responsável por trazer a noção de entropia à análise econômica, ao apontar que “a natureza é a única limitante do processo econômico.”

A partir disso, nos permitimos continuar arguindo de forma assaz contundente que a construção de uma economia diferenciada voltada ao bem comum exige à convocação de duas inarredáveis ações. A primeira, aqui antes mencionada pelo emprego de outros termos, diz respeito a fazer com que a economia “converse” com a ecologia visando alcançar um “progresso responsável”, isto é, o outro jeito de falar de *sustentabilidade*, termo recente entre nós que implica, acima de tudo, assumir uma condição de harmonia entre os seres humanos e a natureza. A segunda, que exige uma visão otimista e prometeica, se refere à conquista de uma questão cultural própria que busca despertar no homem contemporâneo algum relevante senso de cidadania ecológica (*ecological citizenship*), incorporando em seu modo de agir a preocupação com o futuro do planeta. Veja-se, por fim, que isso está em linha com a dimensão da responsabilidade individual em termos ambientais estritos, o que faz emergir, na coloquial expressão de J. Connelly (2006), uma “ética da virtude”, ou seja, a preocupação moral no caráter do agente, e não em suas ações.

Em linhas gerais, a efetivação da cidadania ecológica, por seu turno, preconiza uma maior aposta política, social e educativa na construção de algo ainda maior: uma “ética global” (guiando princípios universais e crenças humanas) que deve estar subjacente a um projeto de sociedade assente na partilha, na prudência e no respeito. Num sentido mais rigoroso possível, trata-se de uma ação comprometida com a proteção da vida na Terra. Diríamos por outros modos: um especial cuidado (*care*) com a biodiversidade, a partir da organização de um *modus vivendi* que prioritariamente respeite todas as criaturas, apontando sem romantismo



conservador, ou sem exagero retórico, para uma visão mais generosa e saudável do mundo. Mas como Fritoj Capra tem sugerido com certa frequência, isso requer antecipadamente a superação da chamada “crise de percepção”, vale esclarecer, quando questões mais relevantes da sociedade humana (dentre essas, o desequilíbrio planetário decorrente do desajuste ecológico) vão sendo deixadas de lado.

Talvez por isso mesmo, voltamos a presumir, não seja tão inconveniente cair na redundância para dizer que a comunidade humana segue no escuro, ignorando as ameaças ambientais, minimizando a deterioração ecológica, muito fixada numa posição de retaguarda à espera da salvação tecnológica, e ainda bastante iludida na crença de que o crescimento, contra ventos e marés, é, acima de tudo, a possibilidade real para combater-se a pobreza, a miséria e outros tantos problemas sociais conhecidos. Contudo, para que novamente se elimine dúvidas, o que mais se deseja criticar aqui é a ideia do crescimento contínuo como única possibilidade de existência.

\*

Colocando isso na primeira linha de debate, se faz necessário romper com a visão impositiva de que a proposta de limites ao crescimento (*limits to growth*) afeta toda a segurança social do mundo moderno e inviabiliza a continuidade do progresso humano. Ora, para começo de conversa, limite não é sinônimo de paralisia. Na mesma medida, abrir mão do crescimento não significa dizer que o mundo será prontamente condenado à estagnação. Além do mais, essa questão precisa ser enfrentada levando-se em alta consideração dois específicos momentos. O primeiro é ter claro o entendimento de que há um mundo de realizações fora do *spectrum* do crescimento econômico. Ricardo Abramovay, entre outros, soube captar bem esse sentimento de que é possível continuar vivendo normalmente (e gerando prosperidade) mesmo sob a imposição de limites ao crescimento ao afirmar que o espaço para gerar prosperidade por meio de bens e serviços públicos e de inovações voltadas para fortalecer o bem-estar social é imenso. O detalhe mais pertinente, como é natural supor, fica por conta de que toda essa situação tende a melhorar consideravelmente, assim comenta Abramovay (2012), se houver estímulos em ao menos dois campos decisivos: a economia verde e a economia da informação em rede.

Em ambos os casos, imagina-se que a inovação ocupe o centro das novas oportunidades.

Mas, antes ainda de contextualizar-se sobre o segundo momento, é preciso dizer que não vem ao caso agora descrever minuciosamente esses dois campos citados, tarefa que está fora do escopo deste ensaio. Preocupar-nos-emos apenas em alinhar brevemente três dimensões fundamentais da chamada economia verde<sup>77</sup>. A primeira diz respeito à transição dos combustíveis fósseis para o uso de fontes renováveis de energia (hidráulica, biomassa, solar), não deixando de observar as participações da hidroeletricidade e do etanol e mais recentemente da energia eólica. A segunda dimensão abarca os muitos produtos e serviços oferecidos pela biodiversidade, naquilo que já foi elegantemente chamado por Bertha Becker (1930-2013) de “economia do conhecimento da natureza”, implicando no envolvimento de serviços florestais (de uso medicinal, cosmético ou mesmo industrial), serviços ecossistêmicos, serviços de biomimética (isto é, o estudo das estruturas biológicas tendo a natureza como inspiração, uma tendência, aliás, cada vez mais promissora para o empreendedorismo). Já a terceira e última dimensão se refere “ao desenvolvimento de técnicas capazes de reduzir as emissões de poluentes, de reaproveitar parte crescente de seus rejeitos e, acima de tudo, de diminuir o emprego de materiais e energia dos quais os processos produtivos se organizam” (ABRAMOVAY, 2012).

Já em relação ao segundo momento, firma-se, acima de tudo, a ideia de que “não é a proteção ao meio ambiente que ameaça a economia; é a degradação dos solos e a conseqüente desertificação, a poluição das águas e do ar que ameaçam os humanos, seu sistema de produção e seus interesses econômicos”, como tão bem ressalta Herculano (2013).

---

<sup>77</sup> Tomando emprestada a definição que faz o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA-UNEP), tem-se que [...] *a economia verde é aquela que resulta em melhora do bem-estar humano, em equidade social e na redução significativa dos riscos ambientais e da escassez ecológica. Na sua expressão mais simples, a economia verde é de baixo carbono, eficiente em relação aos recursos e socialmente inclusiva. Em termos práticos, a economia verde é aquela cujo crescimento de renda e de emprego provém de investimentos públicos e privados que reduzem as emissões de carbono e a poluição, asseguram a eficiência do uso de recursos e energia e evitam a perda da biodiversidade e dos serviços dos ecossistemas.* (PNUMA-UNEP, 2008).

\*

Ponto de importância na presente análise: como o sistema de economia em voga, a partir dos ditames do crescimento econômico e do adensamento urbano, não consegue parar de pressionar os recursos da Terra sem respeitar o tempo de regeneração, ocasionando, como é fácil admitir, consequências particularmente danosas à comunidade humana ao danificar os ecossistemas, esgotar os biomas, poluir o ar, degradar o solo, alterar o clima e aquecer a atmosfera, o que se tem, de fato, para reiterar o óbvio, é a configuração de uma situação desequilibrante e insustentável, onde já se diz claramente não ser mais possível viver *além* de nossas necessidades e onde até mesmo já se cogita que a única maneira de proteger a natureza é afastando o *homo economicus* de seu convívio.

As razões para isso se devem decerto aos constantes alertas de que não dá mais para aceitar que o problema ambiental, já transformado numa espécie de espiral, continue aumentando o descompasso do mundo vivo, confirmando assim, do começo ao fim, uma de nossas mais pesadas falhas morais, afinal de contas, desde que “perdemos nosso sentimento de integração com a natureza” (GORE, 2008), nos tornamos agentes de destruição planetária. Na contundente afirmação de Lovelock (2010), difícil de negar, “os seres humanos do século XX tornaram-se quase um organismo patológico planetário.” Nada diferente, portanto, do que já dizia o pioneiro do ambientalismo, George Perkins Marsh (1801-1882), em *Man and Nature* (1864): “Em toda parte o homem é um agente perturbador”.

Ocorre que são vários os exemplos mundanos que reforçam essas específicas afirmações, tanto a de que desde há muito perdemos a boa conexão com a natureza (uma relação intermediada por fatores sociais) quanto à de que somos fatalmente potenciais agressores (e desorganizadores) do mundo natural. No caso de se procurar abrir um pouco mais esse ponto, interessa começar lembrando aqui à gravíssima “perda de biodiversidade para a alimentação e a agricultura, agravada por nossa dependência de cada vez menos espécies para nos alimentarmos, algo que está levando nossa já frágil segurança alimentar à beira do

colapso”.<sup>78</sup> Também é o caso de citar que a cada ano são perdidos 24 bilhões de toneladas de solo no mundo todo; somente nos Estados Unidos, como destaca David Wallace-Wells (2019), a taxa de erosão já é dez vezes mais elevada que a taxa de reposição natural.

E mais ainda. Lançando olhares para o estudo *The biomass distribution on Earth*,<sup>79</sup> assinado pelos especialistas Yinon M. Bar-On, Rob Phillips e Ron Milo, consegue-se saber um pouco mais sobre o impacto da existência humana para a vida de outros mamíferos. Constam nesse informativo que desde o surgimento do *Homo sapiens*, 83% dos mamíferos selvagens desapareceram da face do planeta, assim como 80% dos mamíferos marinhos, 50% de plantas e 15% de peixes. De tal modo que, doa a quem doer, isso *somente* confirma que nossa péssima gestão do mundo tem sido implacável contra a vida animal e contra biomas e ecossistemas. Basta perceber que mais da metade dos vertebrados do mundo morreu apenas nos últimos 40 anos (dados da já citada organização WWF). Fora isso, há outro drama bastante visível e não menos perturbador: no mundo todo, uma em cada seis mortes é causada hoje em dia por poluição do ar. De acordo com a Organização Mundial de Saúde, OMS, esse problema causa 24% de todas as mortes de adultos por doença cardíaca, 25% por acidente vascular cerebral (AVC), 43% por doença pulmonar obstrutiva crônica (DPOC) e 29% das mortes por câncer de pulmão. No geral, os números conhecidos são estarrecedores: mais de um quarto — 1,7 milhão — das mortes de crianças com menos de 5 anos de idade, em 2017, são o resultado da poluição ambiental. Desses casos, 570 mil são provocados por infecções respiratórias, incluindo pneumonia. E a cada novo ano, como não é de se surpreender, aumenta o número de vítimas fatais em todo o mundo. Como devidamente percebido, há aí um problema ambiental global (poluição além-fronteiras do ar), não restrito a um único lugar. O que ocorre aqui, afeta acolá, e vice-versa. O que apenas um faz afeta a todos. A propósito, um mundo em que todos poluem no grau atual dos Estados Unidos - e felizmente não é esse o caso, pelo menos até o

---

<sup>78</sup> Disponível em <<https://nacoesunidas.org/unfpa-lanca-relatorio-sobre-a-situacao-da-populacao-mundial/>>

<sup>79</sup> Disponível em <<https://www.pnas.org/content/115/25/6506>>

momento - (...) é um mundo que está escrevendo o roteiro de sua destruição, escreveu J. Stiglitz (2007).

Há ainda outro problema ambiental também global de seríssimas consequências para todos, relacionado ao uso de materiais plásticos. Informe do Institut Français de Recherche pour le Développement, (IRD, Paris), um organismo pluridisciplinar, aponta que a cada ano os plásticos abandonados no mar matam 1,5 milhão de animais.<sup>80</sup> Isso é tão sombrio que tem sido comum usar o termo “desastre oceânico” para evidenciar a perda de vida marinha. Nessa mesma linha, dados bem elaborados pelo WWF apontam que quase todos os organismos marinhos, a partir do plâncton mais ínfimo até às baleias e ursos polares, está contaminada com produtos químicos feitos pela sociedade humana, pondo uma vez mais em evidência que nossas péssimas ações vão deixando o mundo com menos vida, e em condições demasiadamente difíceis. Serve de exemplo: em 1930, nada menos que 66% do mundo era selvagem; quase sete décadas depois, em 1997, a natureza tinha descido para 47%. Nos dias atuais, a natureza selvagem ocupa apenas 23% do planeta, conforme narra *Sir David Attenborough* em seu documentário *A Life On Our Planet*, lançado em abril de 2020. Com elevado pesar, isso tudo nos faz concluir que nossa má gestão – ou, melhor dizendo, nossa estúpida displicência em relação ao meio ambiente -, especialmente no trato de recursos naturais e de biodiversidade está embasada no fato de que (...) usamos a natureza porque ela é preciosa, mas a perdemos porque é gratuita, como gosta de dizer o economista indiano Pavan Sukhdev.<sup>81</sup>

Seguindo essa direção, já se sabe, por exemplo, que a humanidade consumiu 80% dos recursos de água doce natural do planeta, e só restam 8 mil metros cúbicos de água potável por habitante e por ano, contra 15 mil metros cúbicos em 1900 (ATTALI, 2008, p. 123). Do mesmo modo, é sabido que desde o começo do século 18 o exagerado consumo de recursos naturais, interrompendo funções do ecossistema, já foi multiplicado por vinte, configurando-se um inequívoco quadro de exploração sistemática da Terra, ainda que parte considerável da

---

<sup>80</sup> Disponível em <[www.ird.fr](http://www.ird.fr)> – Acesso em: 27 nov. 2020.

<sup>81</sup>[http://e360.yale.edu/feature/putting\\_a\\_price\\_on\\_the\\_real\\_value\\_of\\_nature/2481](http://e360.yale.edu/feature/putting_a_price_on_the_real_value_of_nature/2481)

comunidade humana insista em minimizar as gravíssimas consequências dos riscos ambientais, incluída aí a dolorosa constatação de que é o fenômeno da vida (humana e a não humana) no planeta, no que toca as suas delicadas condições de qualidade, que segue notadamente ameaçado. Até mesmo porque, em relação à nossa espécie, não é preciso enfatizar que somos o mais frágil dos componentes do planeta.

\*

Apontada mais essa pesada inconveniência que ainda não alcançou o senso comum, fica difícil refutar a argumentação levantada tempos atrás pelo conhecido ambientalista canadense David Suzuki: “parece mesmo que estamos jogando roleta-russa com aspectos da atmosfera do planeta que terão um impacto profundo nas próximas gerações”. E tudo isso, nunca é demais frisar, se deve ao fato de o conjunto de problemas e desajustes ambientais ser altamente comprometedor e contraproducente ao desejado equilíbrio ambiental e, obviamente, ao próprio sistema-vida. Na dúvida, basta olhar com atenção o que consta no Relatório da Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (IPBES) para perceber que 75% da superfície terrestre já foi modificada por atividades humanas; até 2050 esse índice deve se aproximar de 90%.<sup>82</sup> Já em termos de estimativas o que se vislumbra para as condições ambientais futuras do planeta é no mínimo desanimador, uma vez que envolve, entre outras, as seguintes ocorrências:

- *Secas* (em estudo apresentado na já distante Rio+20, em 2012, a Organização Meteorológica Mundial, OMM, revelou que até o ano de 2100 o número de secas graves em todo o mundo deve aumentar em pelo menos dez vezes. O fenômeno já é intensificado pelas mudanças climáticas do planeta, mas também por fatores diretamente ligados à ação humana, como desmatamento, ocupação irregular da terra e aumento populacional);
- *Inundações* (somente na região da América Latina e Caribe, que tem a maior propensão global a ter novos eventos extremos incluindo cheias, tempestades, terremotos, deslizamentos de terra, erupções vulcânicas e

---

<sup>82</sup> Ver, a propósito, IPCC, AR5, WGII, (Capítulo 11, p. 716).

## 8- Crescimento econômico e preocupação ambiental: conflitos, dilemas e soluções

incêndios, cerca de 152 milhões de pessoas já foram afetadas por catástrofes naturais entre 2000 e 2019, conforme constata o relatório *Latin America and the Caribbean: Natural Disasters 2000-2019*, divulgado pelo Escritório da ONU para a Coordenação de Assuntos Humanitários, Ocha, na sigla em inglês);

- *Saneamento básico* (a Unesco estima que, em 2030, 5 bilhões de pessoas sofrerão com a falta desse quesito);
- *Queda da produtividade agrícola* (as mudanças climáticas têm causado alterações nas fases de reprodução e de desenvolvimento de várias importantes culturas agrícolas, entre elas o milho, o arroz, o trigo e o café, e isso tende a aumentar cada vez mais no decorrer dos próximos anos. Trigo e arroz, vale lembrar, são o segundo e terceiro produtos respectivamente mais consumidos no mundo, perdendo apenas para os laticínios);
- *Aumento da fome e da miséria* (em alerta publicado pela ONU, em julho de 2020, somente a crise (pandemia) do Coronavírus (Covid-19) poderá jogar num breve tempo futuro mais de 265 milhões de pessoas para uma situação de fome);
- Quase 40% (a cada cinco espécies, duas estão sob risco – patamar que é o dobro do estimado em 2016) das plantas no planeta estão ameaçados de extinção, estima relatório elaborado pelo Jardim Botânico Real do Reino Unido, em 2019;
- O World Atlas of Great Apes and their Conservation, versão de 2005, editado por Julian Caldecott e Lera Milles, adverte que chimpanzés, gorilas e orangotangos poderão estar extintos no espaço de uma geração (conforme narra R. Black, “*Apes extinct in a generation*”, BBC News, 2005)
- O ritmo atual de destruição das matas deve levar ao desaparecimento completo das florestas entre 100 e 200 anos no futuro, mostra pesquisa publicada na *Nature Scientific Reports*, assinada pelos físicos teóricos Gerardo Aquino e Mauro Bologna. De acordo com eles, antes mesmo desse tempo previsto, os sistemas de suporte de vida no planeta devem receber o impacto da redução da natureza em termos de produção de oxigênio, reservas de carbono, regulação do ciclo hídrico e conservação

do solo, o que apressaria a extinção de espécies, reduzindo ainda a quantidade de comida disponível;

- Até 2040, o volume de plásticos no mercado dobrará, e o volume anual de plásticos que entra nos oceanos quase triplicará, de 11 milhões de toneladas em 2016 para 29 milhões de toneladas em 2040, destaca o estudo *Breaking the Plastic Wave*, publicado pela Pew Charitable Trusts, em parceria com a Fundação Ellen MacArthur, Universidade de Oxford e Universidade de Leeds;
- O relatório do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) aponta que a emissão de gases causadores do efeito estufa (observando que os vinte países mais desenvolvidos do mundo respondem, hoje, por 78% de todas as emissões globais) precisa diminuir mais de 7% ao ano no período entre 2020 e 2030 para que o aumento na temperatura média global seja de apenas 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais. Caso as emissões não sejam reduzidas nesse ritmo, a estimativa é tenebrosa: o mundo caminha para um aumento de temperatura de 3,2°C. Com as temperaturas mais quentes, a população mundial estará cada vez mais exposta a enfermidades.
- E, por último, mas não por fim, *novas e velhas doenças* continuam (e continuarão) fazendo parte da vida das populações, afastando os recursos do desenvolvimento e deixando um pouco mais sufocada a realidade cotidiana mundo afora.

No geral, o quadro piora acentuadamente em decorrência de um credo cada vez mais contumaz em nossa realidade cotidiana: enquanto “o produto interno bruto é o deus para quem rezamos”, na pontual crítica desferida pela professora de sociologia no Boston College, Juliet B. Schor<sup>83</sup>, a comunidade humana com seu sistema de economia global segue voluptuosamente destruindo o capital natural. O que se tem a seguir serve de exemplo:

---

<sup>83</sup> Ver de JULIET B. SCHOR, *The overspent american: why we want what don't need*. (NY: Harper Perennial, 1998, p.19).



## 8- Crescimento econômico e preocupação ambiental: conflitos, dilemas e soluções

- Por ano, em todo o mundo, os seres humanos introduzem mais de 35 bilhões de toneladas de gás carbônico na atmosfera (conforme levantamento do Global Carbon Project, 2019);
- A cada 13 minutos, 1 espécie da biodiversidade desaparece devido a nosso estilo de vida depredador e consumista (escreve E. Wilson, em *Diversidade da vida*, publicado em 2012);
- Aproximadamente 12% de todas as espécies de aves, 23% dos mamíferos, 25% das coníferas e 32% dos anfíbios estão ameaçados de extinção (conforme consta publicado na revista *Nature* - edição de julho de 2016 -, em comentário assinado por Michel Loreau, do Departamento de Biologia da Universidade McGill, no Canadá, e outros 18 cientistas de 13 países);
- Somente os incêndios que atingiram a Austrália entre 2019 e 2020 afetaram 143 milhões de mamíferos, 2,46 bilhões de répteis, 180 milhões de pássaros e 51 milhões de batráquios (WWF, dados de set. 2020);
- O incêndio que eliminou milhares de vidas do reino animal e devastou o Pantanal brasileiro – o maior bioma alagado do planeta – atingiu em uma única semana a impressionante marca de 3 milhões de hectares, área equivalente ao tamanho da Bélgica (segundo o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, Inpe);

Assombremo-nos um pouco mais:

- Segundo um estudo da WWF, países como Camboja, Laos, Myanmar, Tailândia e Vietnã perderam em média um terço de suas florestas nos últimos 35 anos, e em 2030 poderão ter, caso se mantenha o ritmo atual de destruição, apenas entre 10% e 20% de sua cobertura florestal original;
- Segundo maior bioma do Brasil com 53,2% de cobertura de vegetação nativa, o Cerrado perdeu 28 milhões de hectares dessa área. Em apenas 35 anos, no período de 1985 a 2019, houve uma redução líquida de 21%, que é a diferença entre a perda de vegetação original e o ganho da vegetação recuperada (dados da Coleção 5 do MapBiomias);

- O empenho humano sobre a natureza é tão agressivo e devastador que já foi explorada de maneira não sustentável, ou mesmo já se degradou 60% dos serviços ecossistêmicos que servem ao sistema vida (informa a Avaliação dos Ecossistemas do Milênio, AEM, 2005, um amplo programa de pesquisas – avaliação multi-escala, que procura avaliar as consequências das alterações nos ecossistemas para o bem-estar humano);
- Em apenas 27 anos, foi destruído 50% da Grande Barreira de Corais da Austrália (*Nature*, 515, 7525, 6/XI/ 2014, p.8), tanto em seus recifes grandes, médios e pequenos, motivada por altas temperaturas marinhas causadas pelo efeito estufa;
- Nos últimos 126 mil anos (segundo artigo científico publicado na *Science Advances*) o impacto humano explica 96% de todas as extinções de mamíferos durante esse tempo;
- Estudo elaborado pela WWF, que compreende o período de 1970 a 2016, portanto em menos de 50 anos, aponta que a conversão de terras para a agricultura e o comércio de animais selvagens foram responsáveis pela devastação da fauna. Nessa direção, o planeta já perdeu 68% dos animais selvagens no período mencionado. Na América Latina, por exemplo, a devastação da fauna chega a 94%. Houve uma assustadora redução nas populações de mamíferos, pássaros, anfíbios, répteis e peixes. Somente as populações de animais que vivem em água doce sofreram um declínio de 84%.

\*

Atualizando essa narrativa fica fácil constatar a emergência de uma das mais complexas tarefas reservadas aos homens de boa vontade comprometidos com o futuro do planeta: salvar o que ainda resta da natureza. Isso nos impele a refletir sobre o nosso jeito de estar no mundo; notadamente, o modo como vivemos agora (*the way we live now*), ou, para não tirar os pés do terreno movediço da economia, somos levados a discutir abertamente o modo particular como produzimos, como consumimos e como descartamos as mercadorias.

Ocorre que, se olharmos com calma, vamos concluir que isso tudo, no fundo, está à par de um grande desejo coletivo: construir alternativas

socialmente positivas que se relacionem à política de sustentabilidade e ao que tem sido pretendido como um “desenvolvimento total”, cujo significado, assim interpretamos, é a construção de uma economia consciente (ou humanista) que assimile a ideia de um crescimento que seja capaz de edificar um *modo de produção* diferente, não afetando a saúde social e ambiental do planeta. Ousadia *nossa* à parte, em linhas gerais pleiteamos discutir aqui a viabilidade de um crescimento necessariamente limitado pela ecologia que esteja em sintonia com uma nova racionalidade social e econômica que, por seu turno, “tenha a ética no centro da tomada de decisões e que se apoie em um metabolismo social capaz de garantir a reprodução saudável das sociedades humanas” (ABRAMOVAY, 2012, p. 128). Nessa justa linha, exige-se com extremado rigor a costura de uma relação equilibrada entre a economia e o funcionamento da natureza, sempre procurando destacar a importância de se alcançar, primeiro, o equilíbrio planetário. Ao estimular-se esse sentimento não se pode perder o fio da esperança que anuncia em bom tempo que ainda há possibilidade de se inventar um futuro no qual se dê centralidade às questões sociais e à pauta ambiental, abrindo a chance de se adotar como objetivo básico à ideia de que é possível vivenciar tempos de paz, harmonia e salvação, desde que, no estrito plano social, se consiga alcançar a almejada justiça distributiva, valor que está no centro de toda discussão política e ética.

### **3- Conclusão: em busca de um destino sustentável para todos**

Uma vez que inequivocamente o crescimento domina o debate público e se configura como o objetivo máximo de toda a política macroeconômica dos governos modernos, é dado como certo que o sucesso econômico e social (ou algo próximo disso) das nações advém da incessante busca do aumento produtivo. Gostemos ou não, essa visão economicista prevalece e interfere em boa parte dos nossos afazeres diários, tanto que se costuma dizer em uníssono que a economia se transformou numa espécie de eixo articulador da vida moderna. Feitas as contas, imaginamos ser essa a razão precípua pela qual a força do expansionismo econômico – especialmente ao alimentar a “cultura material” da qual a nossa sociedade humana não consegue se desvencilhar - é tão marcante em nossa realidade cotidiana.

Não é por acaso, então, que se convencionou a avaliar a estrutura política de um país (isto é, o desempenho dos governos modernos) quase que *exclusivamente* pelo crescimento da economia, mesmo no caso de se perceber recorrentes distorções que o avanço econômico, não raras vezes, acarreta (nunca é demais lembrar, por exemplo, um antigo e verossímil apodo: o progresso também gera estragos), sejam ameaças à integridade do meio ambiente (daí à menção ao conteúdo antiecológico do crescimento), seja a possibilidade do surgimento de determinadas crises (uma crise de excessos, por exemplo). Conquanto, ao serviço da interpretação de fatos históricos, e já se aproximando do final, o traço definitivo que mais interessa repetir aqui, dada a centralidade do assunto, é que crescer rápido e ininterruptamente (o que é uma impossibilidade num planeta com recursos finitos) não implica alguma vitalidade à (ou mesmo *da*) economia. Ao menos como se convencionou entender o termo “vitalidade”.

Abrindo um pouco mais essa perspectiva, Lara Resende (2015) nos convida ao entendimento de que a melhor estimativa da taxa de crescimento a mais longo prazo para qualquer país, a despeito do seu crescimento atual, é sempre o crescimento médio da economia mundial. Externada mais essa orientação bastante abrangente, parece mesmo que não cabe qualquer refutação à correlação existente entre o tamanho (algo que se encontra sintomaticamente expresso na ideia de crescimento) e as complexidades em qualquer campo de atuação. Ou mesmo assegurar diante dessa perspectiva algum nível de qualidade, ainda mais quando se trata de pensar sofisticados mercados competitivos que, em tese, tendem ao equilíbrio eficiente, bem como economias de alta renda. De toda sorte, nessa trama tão intrincada e por vezes mal compreendida, Lara Resende (2015) levanta um ponto delicado que, se visto com redobrada atenção, está diretamente relacionado ao crescimento do Estado (por óbvio, associando à ideia de crescimento da economia) e a qualidade de seus serviços prestados, quando então observa que em toda parte (e não são poucos os casos) as sociedades modernas cresceram, por isso se tornaram demasiadamente complexas, obrigando o Estado a também crescer para dar conta dessa correlata sofisticação. À medida que o Estado crescia e avançava, moldando novas relações cotidianas, seu específico peso,

medido pela fração da renda nacional que extrai da sociedade (em nosso caso é de 40%), cresceu em todos os países, mas especialmente no Brasil o resultado foi sintomático, haja vista que o Estado ficou muito mais complexo e muito mais pesado, menos eficiente (caro e incompetente) e ainda menos capaz de defender o bem comum (no sentido amplo do termo). Registre-se: a participação do Estado brasileiro no investimento, a chamada formação bruta de capital fixo, não chega a 19% do PIB.

Mas há, contudo, outro importante detalhe aqui que deve ser bem observado: o peso e a complexidade do Estado, é natural supor, guarda estreita semelhança com o ponto destacado tempos atrás por Raymundo Faoro (1925-2003), e que em tantas partes do mundo moderno ainda hoje é bastante comum perceber, qual seja: (...) “governo e povo” se tornam “realidades diversas que se desconhecem, e, não raro, se antagonizam”. Daí se diz, ao menos em nosso caso particular, que não são poucas às vezes em que o Estado se mostra incapaz de prover o mínimo para a população. Seu gigantismo e sua obesidade, mencionados há pouco, se juntam à ineficiência no trato dos serviços públicos, o que faz do Estado brasileiro um “ente” especialista em absorver mais de quem tem menos a oferecer; ao passo que favorece quem menos precisa.

\*

Para voltar ao ponto-chave deste ensaio e colocar uma vez mais todo esse assunto numa forma pragmática, o que mais precisamos mesmo, e com alguma vontade política, é compor esforços visando à construção de uma *nova economia* que fique longe da preocupação de ter de crescer para tão somente formar uma sociedade de consumo, e que tenha a força suficiente de: (1) levantar um *mundo novo* para além da esfera econômica; (2) valorizar mais a qualidade (a essência do desenvolvimento) que a quantidade (a essência do crescimento); (3) criar uma especial situação onde o fazer – e não o ter – nos defina; (4) abrir a possibilidade para que se prosperem dois objetivos principais que de certo modo douram o modo de viver, isto é, o bem-estar social e o equilíbrio do sistema planetário.

Desnecessário enfatizar, por fim, que temos pela frente um enorme desafio, visto que o momento atual, dada a configuração de uma crise civilizacional (na verdade, a confluência de todas as outras crises), além de turbulento, é por demais perigoso. Tão perigoso que J. Pérez de Cuéllar

(2010), então secretário-geral das Nações Unidas, chamou a atenção dizendo que “pela primeira vez na História a humanidade deve tomar decisões políticas de natureza normativa e legislativa em relação às espécies e a seu futuro”. A despeito disso, que fique claro: ninguém precisa ser ambientalista ou especialista em ecologia para salvar o planeta; a questão é bem mais simples e muito fácil de ser entendida por todos: basta querer viver com alguma qualidade e buscar construir um destino sustentável para todos, o que exige manter-se bem longe da ideologia do crescimento ilimitado. Contudo, há muitas dúvidas e muitas perguntas em aberto, mas, todavia, é difícil contestar que precisamos agir com brevidade para conquistarmos essa qualidade de vida (desejo imanente de todos), até mesmo porque somos constantemente convocados ao entendimento de que as coisas seguem e a nossa história não tem fim. Resolutamente, cabe enfatizar que nos resta concentrar as energias humanas para levantar-se um amanhã sem conflitos e assombros, obviamente sem deixar de lado uma das mais conhecidas mensagens que nos foi deixada por ninguém menos que Mahatma Gandhi (1869-1948): “*Earth provides enough to satisfy every man’s need, but not every man’s greed*”.

## Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. **Muito além da economia verde**. São Paulo: Planeta Sustentável/Ed. Abril, 2012.

ATTALI, Jacques. **Uma breve história do futuro**. Osasco, SP: Novo Século, 2008.

BARTLETT, B. The high cost of turning green. *Wall Street Journal*, (New York: 14 Sept. 1994. Sec. A, p. 18).

BOFF, Leonardo. **Cuidar da Terra, proteger a vida** Rio de Janeiro: Record, 2010.

BREGMAN, Rutger. **Utopia para realistas – Como construir um mundo melhor**. São Paulo: Sextante, 2018.

BUARQUE, Cristovam. **A desordem do progresso – o fim da era dos economistas e a construção do futuro**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

CONNELLY, James. *The Virtues of Environmental Citizenship*, in A. Dobson e D. Bell (eds.), *Environmental Citizenship: Getting There From Here?*, MIT Press, 2006, pp.49-73.

CUELLAR, Javier Pérez de. In **Fazendo as pazes com a Terra: qual o futuro da espécie e do planeta?** Jérôme Bindé Brasília, DF e São Paulo: Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – UNESCO e Editora Paulus, 2010.

D'ALISA, Giacomo, DEMARIA, F & KALLIS, G. **Decrescimento – vocabulário para um novo mundo**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2016.

DALY, Herman. Crescimento sustentável: um teorema da impossibilidade. In Dawson, J., Norberg-Hodget, H. Jackson, R. (Org.) **Economia de Gaia: Viver bem dentro dos limites planetários**. Rio de Janeiro: Gaia Education – Roça Nova Editora, 2010.

DINDA, S. Environmental Kuznets Curve Hypothesis: A Survey. **Ecological Economics**, (v. 49, n. 4, p. 431-455, 2004).

DOMINIQUE VIVIEN, Franck. **Economia e Ecologia**. São Paulo: Senac, 2011.

GALBRAITH, John K. *Les mensonges de l'économie. Vérités pour notre temps*, Grasset, Paris, 2004

GORE, Al. **A Terra em balanço – Ecologia e o espírito humano**. São Paulo: Gaia, 2008.

GROSSMAN, Gene M. e KRUEGER, Alan B. Environmental impacts of a North American free trade agreement. **NBER Working Papers**, n. 3914, p. 57, 1991).

HERCULANO, Selene. **Políticas Ambientais**. Niterói, RJ: Editora da UFF, 2013.

HIRSCH, Fred. **Social limits to growth**. Cambridge: Harvard University Press, 1976.

KUZNETS, Simon Smith. **How to Judge Quality**. The New Republic, (October 1962).

LAGO, Antonio & PÁDUA, José Augusto. **O que é ecologia**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

LATOUCHE, Serge, **Pequeno tratado do decrescimento sereno**. trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

- LOVELOCK, James. **Gaia: alerta final**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2010.
- PARDINI, Flávia. *Por trás de uma curva*. Página 22. São Paulo, 18 out 2008. Disponível em: <<http://pagina22.com.br/index.php/2008/10/por-tras-de-uma-curva>>
- PIKETTY, Thomas. **Capital e Ideologia**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.
- PILLING, David. **A ilusão do crescimento**. São Paulo: Alta Books Editora, 2019.
- RAWORTH, Kate. **Economia donut - uma alternativa ao crescimento a qualquer custo**. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.
- RESENDE, André Lara. **Devagar e simples – economia, Estado e vida contemporânea**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- ROGEN, Nicholas Georgescu. **Decrescimento**. São Paulo: Senac, 2010.
- SACHS, Ignacy. **A terceira margem – em busca do ecodesenvolvimento**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- SCRANTON, R. **We´re doomed. Now what? Essays on war and climate change**. Kindle Edition, published (July 17<sup>th</sup> 2018).
- SOUZA, Marcelo Lopes. **Ambientes e Territórios – Uma introdução à ecologia Política**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2019.
- STIGLITZ, Joseph. **Globalização – como dar certo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- WALLACE-WELSS, David. **A terra inabitável – uma história do futuro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- WILSON, Eduard Osborne. **A criação – como salvar a vida na Terra**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.



# 9- Desenvolvimento local sustentável fomentado pela vontade do território e pela tecnologia

---

Fernando Camilher-Almeida<sup>84</sup>

“Aos intelectuais cabe-lhes aprofundar a percepção da realidade social para evitar que se alastrem as manchas de irracionalidade que alimentam o aventureirismo político; cabe-lhes projetar luz sobre os desvãos da história onde se ocultam os crimes cometidos pelos que abusam do poder; cabe-lhes auscultar e traduzir as ansiedades e aspirações das forças sociais ainda sem meios próprios de expressão.”

Celso Furtado (1984, p. 30-31)

## Introdução

Escrevo estas páginas nos últimos dias de 2020. Convivemos neste ano com questões de ordem de saúde pública e econômicas de grande magnitude e que em muito impactaram o nosso projeto de desenvolvimento local sustentável no **bairro da Casa Verde, São Paulo, capital**. A ideia original do projeto (CAMILHER-ALMEIDA, 2019) era desenvolver de forma sustentável o bairro da Casa Verde, através da criação de um Núcleo de Inovação que fosse direcionado pelas vontades locais e pelo potencial econômico instalado, cruzados com os setores com as melhores tendências mundiais ao crescimento, integrando as

---

<sup>84</sup> Administrador e Mestre em Economia pela PUC-SP, Prof. Pós Graduação FEI e Mauá, Facilitador do Projeto PNUD/ONU – EMPRETEC. Coordenador do Instituto WIZION e do Nosso Núcleo Casa Verde. E-mail: fernando@wizion.com.br

necessidades do bairro com as possibilidades de solução das escolas técnicas e universidades.

Iniciamos o ano com planos de realização de uma série de eventos presenciais, muitos contatos e conversas. A segunda quinzena de março de 2020, no entanto, nos fez repensar as formas de agir e as prioridades do **Nosso Núcleo Casa Verde**. Foram necessárias uma série de adequações para conviver com o distanciamento social e a priorização de ferramentas de tecnologia, que deveriam entrar em um segundo momento, para uso imediato.

O primeiro desafio foi manter os contatos e as conexões vivas no território e neste quesito obtivemos muito apoio de nosso parceiro tecnológico, o **Taqui**, que a partir de suas soluções permitiu manter contato com a rede formada até então e ampliá-la.

Este capítulo se divide em quatro partes. A primeira descreve como foi desenhado a escuta da vontade do território, junto à importância da cultura local e sua singularidade como potencial diferenciador, buscando entender como uma comunidade muito diversa pretende viver em 2022, 2030 e 2050.

A segunda parte descreve como estudamos as cadeias produtivas locais, seus primeiros resultados, potenciais, necessidades de inovação e primeiros pontos de alavancagem, embasados pelos estudos de desenvolvimento de cadeias produtivas.

A terceira parte foca nos caminhos para catalisar os usos da tecnologia e nossas parcerias com o objetivo de gerar renda, diminuir o desemprego local e fomentar as atividades e as compras locais diminuindo os custos de transação e aumentando a comunicação entre os entes do território.

A quarta parte explora como podemos trabalhar o desenvolvimento local sustentável, trazendo para o bairro uma espécie de Green New Deal<sup>85</sup> local, utilizando os conceitos da Economia Donut, de Kate Raworth (2019), que prega uma alternativa a crescer a qualquer preço e incentiva uma economia circular, com menos impacto no meio ambiente e mais qualidade de vida para as pessoas.

---

<sup>85</sup> <https://www.ecycle.com.br/7987-green-new-deal.html> Acesso em 20/12/2020.

Finalizamos com as considerações finais, que expõem as atividades e seus impactos esperados.

## **1- A vontade do território**

A busca por foco no Poder Local (DOWBOR, 2016), com um desenvolvimento conjunto em um território das condições de qualidade de vida, conforme as prioridades da população local e flutuante, pode ser viabilizada a partir da construção de um objetivo comum (SENGE, 1990, p. 18), fundamental para mobilizar a comunidade a partir de seus interesses prioritários. Tal objetivo já se mostrou possível no Canadá, onde, para a formação do índice canadense de bem-estar (CIW<sup>86</sup>), eles ouviram a população, distrito a distrito, para perceber na visão de cada comunidade o que é bem-estar, que mede a vida real para pessoas reais. Começaram com oito domínios que se concentram nos principais aspectos da vida e os utilizaram para medir o que realmente importa para os canadenses e direcionar seu planejamento, levando em conta o que é prioritário a cada distrito.

Com este foco, estamos trabalhando para gerar no território o desenvolvimento econômico sustentável e não apenas o crescimento econômico puro e simples, a fim de evitar que as futuras gerações tenham condições de vida inferiores à desta geração, nos aspectos sociais, econômicos e ambientais. Como lembra Veiga (2006, p. 19), “Foram surgindo evidências de que o intenso crescimento econômico, ocorrido durante e a partir da década de 1950 em diversos países semi-industrializados (entre os quais o Brasil) não se traduziu necessariamente em maior acesso de populações pobres a bens materiais e culturais, como ocorrera nos países considerados desenvolvidos”.

---

<sup>86</sup> CIW – Canadian Index Wellbeing - <https://uwaterloo.ca/canadian-index-wellbeing/>. O Índice Canadense de Bem-Estar (CIW) registra mudanças em oito categorias ou domínios de qualidade de vida, Incluindo: vitalidade comunitária, engajamento democrático, educação, meio ambiente, populações saudáveis, lazer e cultura, padrões de vida e uso do tempo. Acesso em 30/12/2020.

E em pleno 2020 as classes médias no Brasil também sofrem da mudança do perfil produtivo nacional, com cada vez menos empresas industriais e a pauta de exportação mais primarizada, reduzindo os bons empregos industriais (GALA; RONCAGLIA, 2020, p. 80), impactando também o nosso território, com os empregos em empresas industriais caindo de 5.031 em 2013, para 3.631 em 2018 (URBAN SYSTEMS, 2020, p. 37).

Mostramos a seguir como a cultura local, a vontade da população com indicadores claros e uma articulação local estão catalisando o desenvolvimento sustentável.

### **1.1- Cultura local**

Neste centenário do nascimento de Celso Furtado, podemos lembrar da importância que ele dava à cultura nacional e seu potencial, e que por meio dela poderíamos acionar nossa criatividade e diversidade cultural “fazendo aflorar nossas energias contidas”, tudo isto construído com uma escuta ativa da população. Podemos escapar da armadilha histórica de copiar um modelo de desenvolvimento que importa modos de vida de outras sociedades, nos privando de criar nossos próprios caminhos, com todo este potencial que temos. Afinal lembrava “o desenvolvimento é a expressão final da capacidade criativa de uma sociedade” (FURTADO, 2002, p. 68 e 77).

A Casa Verde é um bairro de grande cultura popular, berço de grandes escolas de samba, de uma culinária variada e premiada, com grande participação nos esportes. Na região existe um grande complexo esportivo, composto de cinco campos de futebol de várzea oficiais e suas respectivas sedes sociais, onde o samba achava morada em todos os finais de semana antes do Covid-19.

Percebemos durante as pesquisas de campo o grande amor e sentimento de pertencimento que a população tem pelo bairro, fato que facilitou em muito a divulgação de nosso projeto às lideranças locais. Com a ajuda do Lino, escritor do livro sobre a Casa Verde (BRITTO; MARCELINO, 2013), que viabilizou a apresentação do projeto para algumas das lideranças locais, que por sua vez indicavam novas lideranças, fomos criando nossa rede local, composta de empresários locais, lideranças comunitárias e esportivas, presidentes de escola de samba, diretores de

## 9- Desenvolvimento local sustentável fomentado pela vontade do território e pela tecnologia

escolas públicas, enfim, todos que de alguma maneira representassem os desejos de um grupo local.

Nessas conversas com as lideranças, fomos vendo o grande potencial que existia no território. Para ficar em um só exemplo, as escolas de samba locais buscam tecnologia de construção de seus carros alegóricos fora da cidade de São Paulo, literalmente “importando” mão de obra especializada de outros entes da federação. Entretanto, no próprio bairro existe a ETEC Albert Einstein, que poderia ajudar com suas áreas de eletrônica e computação, criando mão de obra local especializada, que poderia “exportar” conhecimentos para outros territórios. Tudo isso demanda um planejamento local e uma coordenação, hoje inexistente, perdendo grandes oportunidades.

Celso Furtado no texto *Entre inconformismo e reformismo*, intitulada “Frustrações de um reformista”, conclui dizendo: “Há exemplos, na história de outros povos, de avanços rápidos no plano político após o despertar de uma longa noite de imobilismo, como se a sociedade fosse dotada de um inconsciente, onde laboram forças criativas que ampliam o horizonte de possibilidades futuras”. Podem desatar uma “rica fermentação de ideias e iniciativas políticas e “traduzir uma ânsia de recuperação do tempo perdido” (BRANDÃO, 2020, p. 144). E é nisso que acreditamos para despertar a Casa Verde e sua população para um desenvolvimento sustentável para todos.

### **1.2 - Indicadores de qualidade de vida e como captar a vontade da população local**

A primeira vez que vi Ladislau Dowbor, posteriormente meu orientador do mestrado em Economia, foi em uma apresentação sobre Felicidade Interna Bruta (FIB), no Sesc Pinheiros, em 2008, patrocinado pela PUC-SP. Lá ele apresentou, juntamente com representantes do Butão e do Canadá, a experiência deles em gerar uma forma de medir o que realmente importava para a qualidade de vida de seus cidadãos, uma vez que o Produto Interno Bruto (PIB), que mede o que se produz na sociedade em um ano, cresce mesmo quando alguém bate um carro ou venha a ser acometido de uma doença. Nas palavras do prof. Dowbor, “vamos convir,

isto não deixa ninguém mais feliz”. Fica evidente que é necessário um novo indicador para direcionar as políticas públicas.

O representante canadense contou a experiência do Índice Canadense de Bem-Estar (CWI), que registra mudanças em oito categorias ou domínios de qualidade de vida, incluindo: vitalidade comunitária, engajamento democrático, educação, meio ambiente, populações saudáveis, lazer e cultura, padrões de vida e uso do tempo. Mostrando em um exemplo prático como era importante que houvesse equilíbrio nos indicadores, ele citou que quando era ministro da infraestrutura, colaborou com seu colega da saúde canadense, repassando a ele mais recursos em determinado período e diminuindo os recursos para a moradia, que era de sua pasta. O resultado foi que ao invés de uma melhora da saúde no período posterior houve uma piora, em função da diminuição dos recursos para moradias no Canadá.

O CWI relata regularmente sobre a qualidade de vida dos canadenses - nacional, provincial e localmente - e defende a mudança social que reflete os valores e coloca o bem-estar no centro da política. Trouxe estas iniciativas pois elas me impactaram profundamente para o desenho do projeto de desenvolvimento local sustentável do Nosso Núcleo Casa Verde.

Para colocar essa iniciativa em prática no bairro, precisávamos ter uma ferramenta que pudesse nos ajudar a conversar não só com as lideranças, mas também com a população em geral. Nossa ideia era materializar em fotografias imaginárias um futuro desejável, para entendermos o que e como a população local gostaria de estar vivendo em 2022, 2030 e 2050. Em resumo gostaríamos de saber os objetivos, o que era importante na opinião da sociedade da Casa Verde para curto, médio e longo prazo. Esse trabalho tem um grande impacto na vida das pessoas, principalmente porque a maioria delas nunca parou para construir sistematicamente, sequer anotam em um papel o que fazer para o próximo ano.

Aí existe um paradoxo: um bairro com enorme quantidade de escolas de samba, que dependem de um planejamento minucioso e de uma coordenação gigante entre recursos, financeiros, produtivos (carros alegóricos e fantasias) e de treinamento de pessoal (escolas saem com mais

## 9- Desenvolvimento local sustentável fomentado pela vontade do território e pela tecnologia

de 4.000 integrantes na avenida, no dia do desfile), não usa o mesmo planejamento para coordenar seu próprio futuro de forma coletiva.

Logo o bairro já tinha no DNA planejamento, mais uma vantagem local. Outro ponto importante é a vitalidade cívica da Casa Verde, que conta com várias instituições da sociedade civil. Esse elemento é destacado por Putnam, a respeito de como a organização cívica impacta em seu desenvolvimento, demonstrado no estudo sobre uma vantagem comparativa do norte da Itália, mais desenvolvido, com o sul da Itália, mais pobre, como decorrente em parte da sua vitalidade cívica, entendida pela articulação da sociedade civil em várias organizações com foco na melhora coletiva da cidade ou comuna.

Essa estrutura econômica peculiarmente produtiva tem por fulcro um conjunto de mecanismos institucionais que possibilita a coexistência da competição com a cooperação, na medida em que impede o oportunismo. “Uma vasta rede de associações econômicas privadas e de organizações políticas (...) gerou um ambiente propício aos mercados, promovendo a cooperação e propiciando às pequenas empresas a infraestrutura que elas sozinhas não teriam como obter.” (PUTNAM, 2006, l. 4909-4913).

Tínhamos adquirido para o Nosso Núcleo Casa Verde, bancado pelo Instituto Wizion, uma plataforma para ouvir a vontade do território, com foco em saltar a limitação das redes sociais como o Facebook, que não entregam as mensagens postadas a todos os membros do grupo. Todavia a plataforma não se mostrou viável e buscamos apoio em uma startup, composta por professores e alunos da Universidade de São Paulo (USP), que já eram na época apoiadores do projeto do hub de inovação, *core* do Nosso Núcleo Casa Verde.

A parceria com a startup Taqui, que a princípio tinha como escopo gerar uma forma de encontrar os produtos e serviços no território e promover a compra local, acabou abraçando o desafio de gerar uma área onde a comunidade, por meio de suas lideranças, colocaria as propostas de seus liderados para 2022, 2030 e 2050, e que a população em geral poderia debater as propostas, através de uma aplicação de mensageria, o Taqui Zap, sem sair da plataforma e votar nas propostas de maior interesse,

propiciando um ranking na opinião da população local, do que seriam as propostas mais interessantes hierarquicamente em cada um dos períodos.

Havia ainda o problema do distanciamento social. Continuamos a fazer os contatos pontualmente com lideranças com as quais ainda não havíamos falado, viabilizado por meio de uma ferramenta de encontros virtuais, com som e imagem desenvolvida pelo Taqui, a partir de março de 2020. No final de junho do mesmo ano já havíamos mapeado as 50 maiores lideranças do território e conversado a respeito do Nosso Núcleo Casa Verde individualmente.

Restava outro desafio, ainda não havíamos realizado nenhum encontro conjunto com todas as lideranças que havíamos mobilizado, encontro este marcado para o início de julho de 2020. O Taqui também propiciou uma plataforma que viabilizou a primeira reunião geral do território no mês planejado, com múltiplas salas virtuais, nas quais pequenos grupos de lideranças de até cinco pessoas puderam se conhecer melhor. A partir desses múltiplos encontros simultâneos, voltávamos para uma sala virtual maior onde alinhamos os próximos passos e fazemos apresentações gerais, e com todas estas ferramentas tecnológicas mantivemos o projeto andando mesmo com distanciamento social.

### **1.3- Coordenação local**

Se olharmos no mundo inteiro países que se desenvolveram, e muitos deles têm regiões que foram testadas como modelo, notaremos que eles tiveram uma coordenação feita entre o estado e a iniciativa privada, para possibilitar investimentos e ganhos que são repartidos por toda a sociedade (CHANG, 2004, p. 80), por meio da melhoria das empresas, que produzem produtos com maior valor agregado (algumas vezes até monopolistas), pagam melhores salários e recolhem mais impostos, o que financia esse círculo virtuoso.

Trazer para o território lógica similar é trabalho do Nosso Núcleo Casa Verde, objetivando um papel de catalisação dos aspectos positivos contidos no DNA do território, que sem coordenação se manterão apenas como potenciais, a típica frase do Brasil como um país do Futuro, vale também para o território. Lembro a frase do livro *O Longo Amanhecer* (1999, p. 26), no qual Furtado assinala de forma forte sua desilusão: “Em



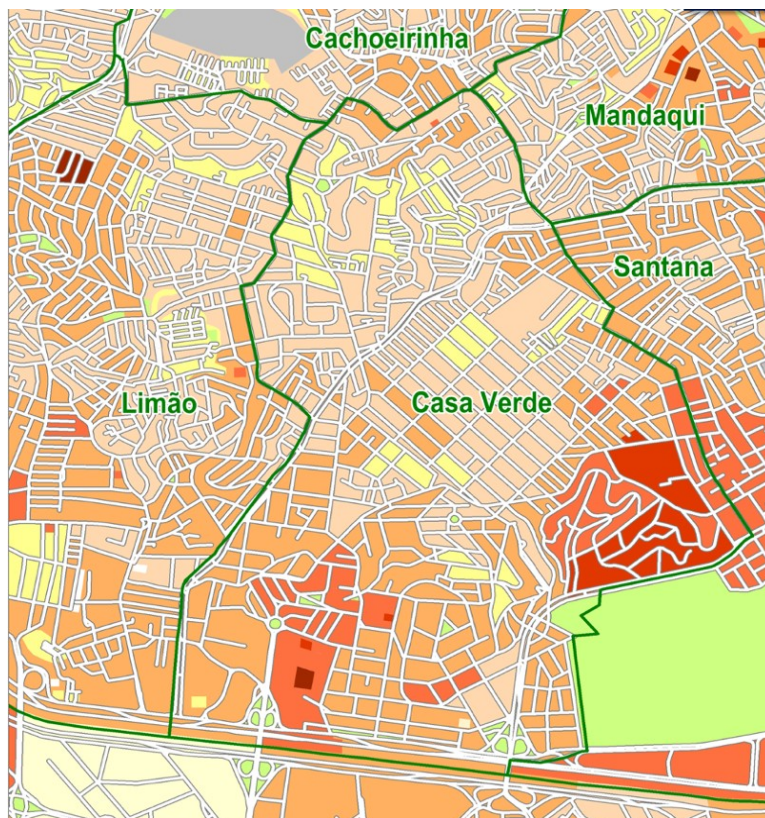
nenhum momento de nossa história foi tão grande a distância entre o que somos e o que esperávamos ser”. Se fizermos alguma coisa podemos falhar, mas se continuarmos inertes as consequências serão potencialmente piores.

## **2- Cadeias produtivas instaladas**

Um dos passos fundamentais na direção do desenvolvimento local, para além da vontade da população local e flutuante, é entender de que cadeias produtivas já dispomos no território, como têm se desenvolvido, como têm se aproveitado das cadeias produtivas locais e internacionais, quais são suas necessidades. Para isto contamos com um parceiro chave, a Urban Systems, que está fazendo o levantamento econômico georreferenciado do território da Casa Verde, a fim de termos noção clara das lacunas de um território com grande variação de renda e distribuição de empregos e tipos de empresa (Figura 1).

No caso do Nosso Núcleo Casa Verde buscamos incentivar as cadeias produtivas instaladas no território, é útil o conceito de desenvolvimento endógeno, no qual as empresas ampliam as relações informais entre elas por meio de contato direto dos empresários e seus técnicos, subcontratando atividades entre elas com acordos de cooperação e alianças estratégicas. Isto possibilita os modernos sistemas de trabalho em rede de empresas, aumentando suas eficiências e diminuindo seus custos de transação, seguindo uma estratégia territorial, o que leva à melhoria da competitividade e do posicionamento em mercados (BARQUERO, 2002, pag. 241).

Figura 1- Distribuição de renda no território da Casa Verde.



**LEGENDA**

*Renda Média Domiciliar (R\$)*

	Mais de R\$ 10.001
	R\$ 8.001 a R\$ 10.000
	R\$ 5.001 a R\$ 8.000
	R\$ 3.001 a R\$ 5.000
	R\$ 2.001 a R\$ 3.000
	R\$ 1.001 a R\$ 2.000
	Até R\$ 1.000

	Viário
	Cemitérios
	Hidrografia
	Parque/Praças
	Distritos Área de Influência

Fonte: IBGE, Urban Systems, 2020

9- Desenvolvimento local sustentável fomentado pela vontade do território e pela tecnologia

## 2.1 – Setores + empregos para 2021

Temos para 2021 uma emergência econômica para lidar, o que nos levou a buscar entender mais profundamente os setores econômicos locais e suas necessidades de mão de obra. No estudo realizado, cujos resultados são resumidos na Tabela 1, fica claro o crescimento no território do setor de atenção à saúde e serviços na área de tecnologia da informação, o que deve ainda ter melhorado neste ano de 2020 (teremos estes dados no início de 2021) em função da necessidade de digitalização das empresas, que viram de uma hora para outra a necessidade de trabalhar remotamente e acessar seus consumidores de forma virtual.

Tabela 1- Empregos em Serviços, Comércio e Indústria -Núcleo Casa Verde

### NÚCLEO CASA VERDE

#### EMPRESAS E EMPREGOS - SETOR DE SERVIÇOS

PRINCIPAIS SUBSETORES DE SERVIÇOS NA ÁREA DE INFLUÊNCIA E CASA VERDE   2013-18							
CNAE Divisão	Área de Influência - Empregos			Casa Verde - Empregos			Empresas Casa Verde
	2013	2018	TGCA 13-18	2013	2018	TGCA 13-18	
Atividades dos Serviços de Tecnologia da Informação	3.814	5.874	9,0%	121	3.456	95,5%	30
Atividades de Atenção À Saúde Humana	7.414	11.080	8,4%	216	3.414	73,7%	87
Atividades de Vigilância, Segurança e Investigação	8.653	11.976	6,7%	3.091	2.595	-3,4%	21
Serviços Para Edifícios e Atividades Paisagísticas	12.859	12.785	-0,1%	2.273	1.552	-7,3%	130
Serviços de Escritório, de Apoio Administrativo	13.118	11.685	-2,3%	1.073	1.438	6,0%	140
Educação	8.110	11.343	6,9%	1.034	1.328	5,1%	79
Transporte Terrestre	4.910	4.999	0,4%	701	1.115	9,7%	76
Alimentação	10.424	8.909	-3,1%	2.565	1.081	-15,9%	179
Atividades Jurídicas, de Contabilidade e de Auditoria	2.361	2.606	2,0%	625	687	1,9%	77
Aluguéis Não Imobiliários e Gestão de Ativos Intangíveis	1.559	1.498	-0,8%	462	532	2,9%	63
Atividades de Organizações Associativas	3.527	3.236	-1,7%	342	529	9,1%	44
Atividades de Serviços Financeiros	2.104	1.973	-1,3%	367	345	-1,2%	33
Alojamento	703	674	-0,8%	268	270	0,1%	13
Armazenamento e Atividades Auxiliares dos Transportes	1.909	1.632	-3,1%	347	198	-10,6%	46
Correio e Outras Atividades de Entrega	651	377	-10,3%	237	197	-3,6%	12
Atividades de Prestação de Serviços de Informação	332	578	11,7%	55	175	26,0%	23
Reparação e Manutenção de Equipamentos de Informática	1.035	563	-11,5%	185	155	-3,5%	24
Seleção, Agenciamento e Locação de Mão de Obra	1.280	1.278	0,0%	47	148	25,8%	4
Outras Atividades de Serviços Pessoais	1.323	970	-6,0%	130	146	2,3%	43
Atividades Esportivas e de Recreação e Lazer	1.042	1.125	1,5%	64	123	14,0%	23
Edição e Edição Integrada À Impressão	1.146	603	-12,1%	355	115	-20,2%	14
Atividades Imobiliárias	570	647	2,6%	85	107	4,7%	38
Atividades Auxiliares dos Serviços Financeiros, Seguros	794	533	-7,7%	70	87	4,4%	32
Atividades de Atenção À Saúde Humana Integradas	467	393	-3,4%	45	83	13,0%	10
Outros	11.817	6.299	-11,8%	555	339	-9,4%	82
<b>Total</b>	<b>101.922</b>	<b>103.636</b>	<b>0,3%</b>	<b>15.313</b>	<b>20.215</b>	<b>5,7%</b>	<b>1.323</b>

#### EMPRESAS E EMPREGOS - SETOR DO COMÉRCIO

PRINCIPAIS SUBSETORES DO COMÉRCIO NA ÁREA DE INFLUÊNCIA E CASA VERDE   2013-18							
CNAE Divisão	Área de Influência - Empregos			Casa Verde - Empregos			Empresas Casa Verde
	2013	2018	TGCA 13-18	2013	2018	TGCA 13-18	
Comércio Varejista	27.998	26.018	-1,5%	5.930	5.546	-1,3%	695
Comércio Atacadista	6.971	5.779	-3,7%	2.086	1.946	-1,4%	224
Comércio e Reparação de Veículos Automotores e Motos	4.025	3.726	-1,5%	1.196	1.010	-3,3%	206
<b>Total</b>	<b>38.994</b>	<b>35.523</b>	<b>-1,8%</b>	<b>9.212</b>	<b>8.502</b>	<b>-1,6%</b>	<b>1.125</b>

EMPRESAS E EMPREGOS - SETOR INDUSTRIAL

PRINCIPAIS SUBSETORES INDUSTRIAIS NA ÁREA DE INFLUÊNCIA E CASA VERDE   2013-18							
CNAE Divisão	Área de Influência - Empregos			Casa Verde - Empregos			Empresas Casa Verde
	2013	2018	TGCA 13-18	2013	2018	TGCA 13-18	
<b>Total</b>	<b>17.755</b>	<b>13.835</b>	<b>-4,4%</b>	<b>5.031</b>	<b>3.631</b>	<b>-10,0%</b>	<b>309</b>

A tabela de indústria está resumida somente com os totais sem detalhar setores

Fonte: Urban Systems

Como podemos observar na Tabela 2, o emprego dos três setores - serviços, comércio e indústria - têm respectivamente uma variação de 2013 a 2018 de +32,01%, -7,71% e -27,83%. O aumento de 9,45% do total empregado no agregado só foi possível em função do crescimento do setor de serviços.

Tabela 2- Empregos por setores na Casa Verde:

Setores	2013	2018	variação
<b>Serviços</b>	15.313	20.215	+32,01%
<b>Comércio</b>	9.212	8.502	- 7,71%
<b>Indústria</b>	5.031	3.631	-27,83%
<b>Total</b>	<b>29.556</b>	<b>32.348</b>	<b>+ 9,45%</b>

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos estudos Urban Systems, 2020

A depender da qualidade dos empregos criados no setor de serviços frente aos empregos e salários perdidos, principalmente na indústria local, poderemos ter uma avaliação mais correta se estes setores já se mostram fomentadores reais de melhoria na renda local. Neste momento estamos no Núcleo, em parceria com a Urban Systems, levantando estes micros dados para auxiliar na compreensão e pontual estímulo, conectando as demandas de vagas com a escola técnica local e as Universidades parceiras, USP, PUC, FEI E MAUÁ, para aportar ainda mais tecnologia a produtos e serviços desenvolvidos por estas empresas, *core* do hub de inovação, função chave do Nosso Núcleo Casa Verde.

Para agilizar o encontro de vagas nas empresas locais pela população do território, solicitamos para o início de 2021 acrescentar à plataforma Taqui uma área onde as empresas locais possam colocar suas necessidades de mão de obra e as pessoas suas competências. Assim será possível a geração de empregos mais próximos da residência dos trabalhadores, diminuindo

## 9- Desenvolvimento local sustentável fomentado pela vontade do território e pela tecnologia

o custo para as empresas e aumentando a qualidade de vida dos moradores locais, além do mapeamento para as universidades parceiras e os colégios técnicos de quais as demandas de treinamento pontuais ou cursos de longa duração por parte das pessoas e empresas.

Este cruzamento de demandas por mão de obra e o estímulo às empresas locais, conseguindo mão de obra especializada mais próxima, com possibilidade de treinamento de qualidade através dos parceiros acadêmicos do Nosso Núcleo, pode aumentar a velocidade de aprendizado no território, por intermédio da tecnologia do Taqui, que irá diminuir o custo de localizar um emprego ou um colaborador, gerando um ambiente de ganha-ganha na região. Pois como defendem Paulo Gala e André Roncaglia (2020), não basta treinar as pessoas, é importante que elas encontrem empresas que possam empregá-las, fazendo o que aprenderam a fazer, aumentando o valor agregado da produção local, que vai se desdobrar em melhores salários e condição de atração de melhores empresas para a região, que disporá de um ecossistema de educação e aprendizado tácito, compartilhado pelas empresas locais, aproximadas pelo Nosso Núcleo Casa Verde e seus parceiros.

O que estamos propondo aqui é um planejamento estratégico e econômico, que são minhas áreas de especialização em administração e em economia, em que ministro aulas há mais de 10 anos. Mas se não usarmos o enorme potencial que existem nas universidades parceiras, por meio de consultorias e/ou extensões universitárias, conectando-se com as necessidades da região, e com a criatividade própria do ambiente empreendedor, estaremos perdendo a oportunidade de gerar a nossos filhos uma vida mais confortável, saudável e sustentável do que poderiam ter. “Pensar o desenvolvimento econômico não é um luxo. É uma necessidade” (GALA e RONCAGLIA, 2020, p. 33).

### **2.2 - Geração de renda**

Em um território tão diverso na renda das famílias (mas também muito similar à cidade de São Paulo, vide Tabela 3), vamos encontrar 22% das famílias com renda de até dois salários mínimos, fora os desempregados das classes de renda superiores gerados com a crise de 2020 e com a eliminação até o momento do auxílio emergencial que, salvo tenham uma

poupança relevante, devem ter suas condições financeiras severamente prejudicadas.

Tabela 3 - Domicílios particulares e permanentes por faixa de renda, Casa Verde e São Paulo

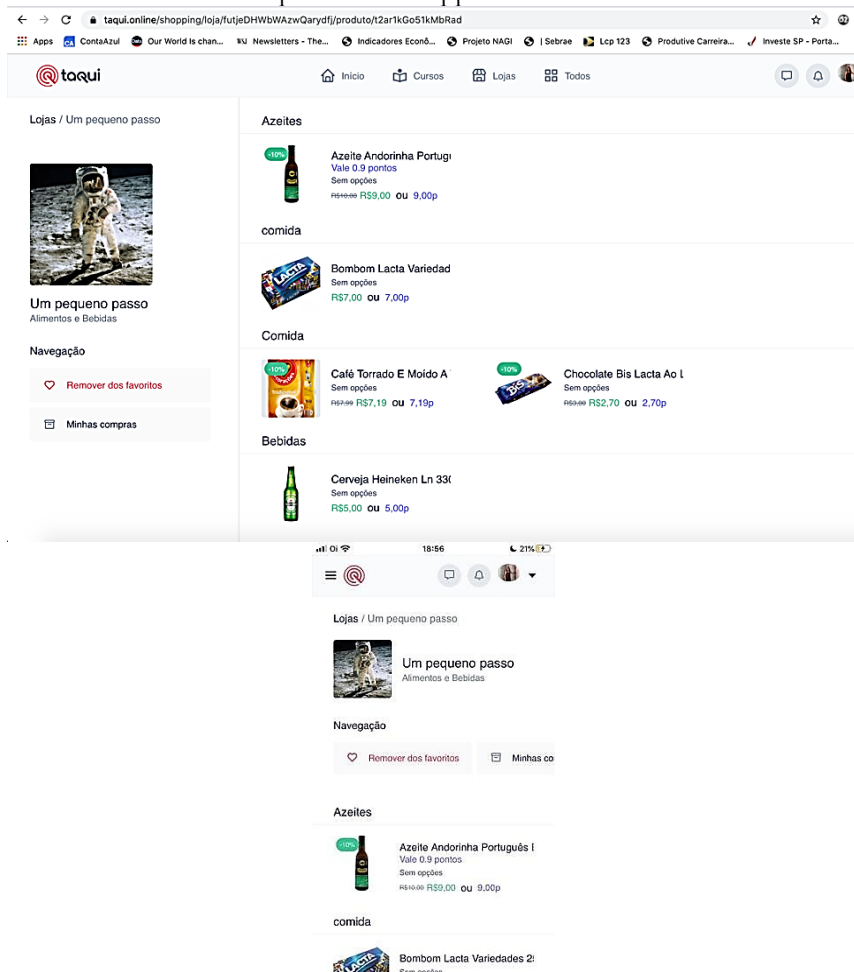
Distritos	Domicílios particulares permanentes								
	Total <sup>(1)</sup>	Classes de rendimento nominal mensal domiciliar (salário mínimo)							
		Até 1/2	Mais de 1/2 a 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 5	De 5 a 10	Mais de 10 a 20	Mais de 20	Sem renda
Casa Verde	27.035	61	1.176	3.419	8.895	6.714	3.802	1.486	1.475
São Paulo	3.574.286	20.129	225.166	588.778	1.212.485	714.900	380.801	224.798	202.016
% Casa Verde	100%	0%	4%	13%	33%	25%	14%	5%	5%
% MSP <sup>(2)</sup>	100%	1%	6%	16%	34%	20%	11%	6%	6%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010. Elaboração: SMDU/Dipro

Para minorar o problema de geração de renda, o Nosso Núcleo Casa Verde, a partir do parceiro tecnológico Taqui, vai disponibilizar a partir do início de 2021, conforme o novo cronograma, um *marketplace* onde todas as pessoas do território podem ter gratuitamente uma loja de produtos ou serviços dentro do aplicativo e plataforma Taqui (Figura 2), pagando uma taxa de transação (dependendo da forma de pagamento, cartão de crédito, boleto etc.) somente a partir de uma venda executada pela plataforma. Foram negociadas taxas de cartão junto aos principais adquirentes, via nosso parceiro de meios de pagamento, para propiciar que tanto a dona Maria que faz bolo em sua casa quanto o maior comerciante ou industrial do bairro possam ter taxas que não inviabilizem o seu negócio e os tornem competitivos no mercado.

## 9- Desenvolvimento local sustentável fomentado pela vontade do território e pela tecnologia

Figura 2 – Marketplace Taqui<sup>87</sup> – Localiza produtos e serviços na região, em plataforma e app no celular



É realmente muito interessante notar como a percepção das lideranças locais, independentemente do seu grau de instrução, são muito aguçadas, corroborando com a tese da inteligência da cultura popular. Em uma das reuniões do Nosso Núcleo onde estávamos propondo o aplicativo que localizasse produtos e serviços no bairro e no mesmo local pudessem ser

<sup>87</sup> O Taqui pode ser acessado por: [www.taqui.online](http://www.taqui.online) ou nos celulares nas lojas do Androide ou Apple Store buscando por taqui.online.

fechados os negócios, uma participante disse que sempre pensou nesta possibilidade, e que até tinha falado sobre isto com um irmão, mas este disse que isto já existia, que bastava entrar em um buscador da internet e você conseguiria achar o que precisava. Todavia ela argumentou que quando buscou comprar material de construção de uma empresa do bairro e fez pesquisas em um destes buscadores, a única resposta que vinha era de um grande varejista multinacional da construção, e o que ela desejava era comprar no bairro de um varejista local. Logo a ferramenta para ela seria muito útil, pois mudava a lógica de que aparece nos buscadores tradicionais quem paga, e não quem está próximo, beneficiando quem não dispõe de recursos para digitalizar seu negócio e nem aparecer por falta de verba de propaganda.

O exemplo acima deixa muito claro, a dificuldade do pequeno negócio local em competir com os grandes conglomerados, afastando o grande criador de empregos, a pequena empresa local, da sobrevivência. No Brasil “o ideal Keynesiano de pleno emprego foi abandonado, o que acarreta a degradação do tecido social, com aumento de criminalidade e enfraquecimento da coesão comunitária” (FURTADO, 1999, p. 14). O Estado tem mais preocupação em prestar contas ao dito “mercado” do que olhar para o que é central para a cidadania, que são: saúde, educação, segurança e emprego.

É contra este estado de coisas que acreditamos que, com nosso parceiro tecnológico Taqui e outros parceiros que teremos à frente, poderemos minimizar o desemprego estrutural que temos no território.

### **2.3 - Economia circular, economia criativa e como impulsionar as cadeias produtivas locais**

Como já salientamos anteriormente, o território tem um grande potencial nos setores ligados à economia criativa<sup>88</sup>, como música, dança e demais

---

<sup>88</sup> Economia criativa é o conjunto de negócios baseados no capital intelectual e cultural e na criatividade que gera valor econômico. A indústria criativa estimula a geração de renda, cria empregos e produz receitas de exportação, enquanto promove a diversidade cultural e o desenvolvimento humano. A Economia Criativa abrange os ciclos de criação, produção e distribuição de bens e serviços que usam criatividade, cultura e capital intelectual como insumos primários. Concretamente, a área criativa gerou uma riqueza de R\$ 155,6 bilhões para a economia brasileira em 2015 (Mapeamento da Indústria Criativa no Brasil, Firjan, dez 2016).



## 9- Desenvolvimento local sustentável fomentado pela vontade do território e pela tecnologia

áreas. A falta de uma melhor coordenação do território gera um fluxo irregular e descontínuo, com apenas alguns lugares usufruindo deste fluxo de renda externa ao território, que com um plano de eventos, um calendário organizado, podemos criar vários circuitos como o cultural, esportivo e gastronômico, colocando o território no mapa mental da cidade de SP como polo cultural popular.

Estamos conversando com diversas empresas locais com foco em gerar uma Economia Circular, que resumidamente propõe que os resíduos de uma indústria sirvam de matéria prima reciclada de outra empresa ou da sua mesma. Queremos também desenvolver produtos que possam ser reaproveitados de maneira mais fácil e produtiva, diminuindo o impacto no meio ambiente, pois os insumos se matam no ciclo produtivo. A tendência das novas gerações em compartilhar bens ao invés de possuí-los pode nos ajudar neste caminho de menor impacto ambiental e ajudar a salvar o planeta.

Quando pensamos em aproveitamentos produtivos podemos pensar inclusive em aproveitar capacidades produtivas locais, sub utilizadas por determinadas cadeias produtivas mas que podem ser usadas em outras cadeias locais, diminuindo os investimentos iniciais em aumento de capacidade produtiva, aumentando a produtividade local.

Não nos esqueçamos que a estrutura produtiva é relevante e facilita o desenvolvimento econômico sustentável. Indústria e serviços sofisticados têm maior potencial de gerar bons empregos e ótimos salários, pois são nesses setores que estão os grandes ganhos de produtividade (GALA e RONCAGLIA, 2020, p. 46).

A existência de cadeias produtivas no nosso território não é suficiente para a consciência de que há interesses comuns entre seus distintos elos. Normalmente acontece o contrário, no primeiro momento a percepção dos conflitos de interesses entre fornecedores, que afinal estão buscando ampliar seus preços e rentabilidade, e clientes, que a princípio buscam deprimir os custos e melhorar a qualidade dos insumos demandados, tende a se sobrepor à consciência da unidade estratégica de interesses dos distintos elos. Mas a Teoria dos Jogos (NASH, 1950) ensina que a recorrência de jogos e processos de negociação tende a fortalecer a consciência da prevalência dos interesses estratégicos, que estes sim são

comuns, sobre os conflitos imanentes às relações de cada elo com seus fornecedores e clientes imediatos. Nestes sistemas não existe a possibilidade da cooperação e competição andarem separados, são denominados “sistemas “cooperativos”. Um governo ou, neste caso, o Nosso Núcleo (composto, por governo local, empresários, universidades e comunidade), consciente das particularidades destes sistemas, devemos trabalhar para a constituição de um sistema de governança das cadeias voltado ao enfrentamento de gargalos e à promoção de estratégias concertadas, com foco na obtenção de equilíbrios ótimos e de soluções ganha-ganha. Com isto realizado, praticamente asseguramos os elementos necessários à superação do “dilema de Hirschman”, que é a crônica dificuldade de priorização de dispêndios e investimentos pelo setor público em regiões subdesenvolvidas (PAIVA, 2013, p. 153).

Para terem melhores condições de desenvolvimento, os territórios devem contar com um sistema de instituições que permitam gerar bens públicos e relações de cooperação entre os entes do território que contribuem para o aprendizado e a inovação. Nossa ideia é que o Núcleo Casa Verde desempenhe este papel, construindo sinergias, por meio de um objetivo claro e comum que alavanque o território. Importante então que o território construa uma rede de relações envolvendo empresas, instituições de ensino e de pesquisa, associações empresariais, sindicatos e governos locais. Com isto podemos utilizar de maneira compartilhada os recursos locais e melhorar a competitividade geral.

A política de desenvolvimento econômico local, endógena, está associada a uma estratégia de baixo para cima, em que os atores locais têm papel preponderante na definição, controle e implementação. A ideia do Nosso Núcleo é utilizar formas de organização em rede, para construir uma sinergia, pois isto permite ao território conhecer e entender a dinâmica do sistema produtivo local e suas instituições, podendo alinhar iniciativas e executar ações que compõem a estratégia de desenvolvimento do território. Acreditamos que se estas estratégias forem executadas com foco em prover também melhores condições de vida à população local, por meio de oportunidades de maior valor agregado, contribuiremos para um território gerido de forma sustentável (BARQUEIRO, 2002).

## 9- Desenvolvimento local sustentável fomentado pela vontade do território e pela tecnologia

A plena superação do “dilema de Hirschman”, contudo, envolve um último passo, que não escapa à análise de Goldratt, mas encontra seu pleno desenvolvimento em um trabalho de pesquisa do final dos anos 1950: *The Theory of the Growth of the Firm*, de Edith Penrose (1959). Neste trabalho, Penrose procura demonstrar que, ao contrário do que supõe o senso comum ricardiano, os processos inovativos mais bem-sucedidos não estão associados nem a revoluções técnico-científicas nem a investimentos em novos equipamentos. A típica inovação schumpeteriana está associada ao aproveitamento criativo e inusual de recursos disponíveis que se encontram parcialmente ociosos ou são utilizados de forma subótima, nos sistemas produtivos convencionais (PAIVA, 2013, p. 163).

Ora, todo o sistema encadeado tem gargalos. E todo o sistema que tem gargalos, tem sobras. A outra face do gargalo é a redundância relativa, em maior ou menor grau, de recursos e equipamentos alocados nos “não-gargalos”, nas “bitolas largas” do sistema. Para obtermos no nosso território um processo inovativo mais eficaz, de maior rentabilidade por unidade de dispêndio, será fundamental dar aproveitamento econômico original a recursos cuja mobilização envolve “dispêndio próximo de zero”. Neste ponto chegamos ao cerne do programa de desenvolvimento regional de base endógena (PAIVA, 2013, p. 173).

Para nosso projeto fugir da regra geral, onde os exogeneístas defendem que as regiões periféricas não podem arcar com os elevados custos dos investimentos, sejam em equipamentos ou infraestrutura, e das inovações, que normalmente estão ligadas a custosas pesquisas básicas geradoras de inovações tecnológicas disruptivas, custos estes que seriam necessários à promoção do desenvolvimento de qualquer território. Precisamos lembrar que a teoria endógena procura demonstrar que o ponto de partida do desenvolvimento regional não pressupõe necessariamente investimentos pesados, podendo se basear no aproveitamento dos recursos do território que definem “a sua” vantagem absoluta, ou talvez vantagens (dependendo do que for encontrado). É claro que esta lógica tem suas limitações. Todavia este ponto de partida será eficiente desde que o nosso território alcance integrar verticalmente parcela expressiva da cadeia produtiva articulada à montante e/ou à jusante de seus elos originais. Ao longo do processo de encadeamento, surgem gargalos e redundâncias. Os

investimentos efetivamente necessários à ampliação do fluxo de renda são tão somente aqueles que se dirigem ao alargamento dos gargalos. E o fluxo de renda regional, desde que o sistema produtivo se encontre sob controle dos domiciliados no território, deve ser suficiente para financiar estes investimentos indispensáveis (PAIVA, 2013, p.179).

O processo de crescimento do nosso território, contudo, não ficará restrito ao fortalecimento dos elos fracos e alargamento dos gargalos. Os não gargalos são parte fundamental do processo, mas a mobilização dos recursos redundantes dos não gargalos não pressupõe investimentos pesados, pelo contrário. Os investimentos chaves estão no centro do processo definitivo de diversificação produtiva do território, pois enquanto a diversificação se restringir ao processo de encadeamento, integração vertical, ela não suprime a dependência do território das vendas de um único ou de uns poucos produtos.

Para atingirmos melhores resultados a diversificação por integração vertical é apenas o ponto de partida natural e mais simples, pois se volta ao atendimento de uma demanda local previamente estabelecida, da diversificação produtiva regional. Onde podemos de fato fazer diferença para o território no longo prazo é com a diversificação efetivamente superadora da hiper-especialização que caracteriza os momentos iniciais do desenvolvimento periférico depende do aproveitamento dos recursos subutilizados dos não-gargalos para o atendimento de outras demandas externas. Se conseguirmos aproveitar estes momentos, as cadeias locais podem evoluir para sistemas em rede e se avança em direção a arranjos produtivos e sistemas produtivos locais de crescente complexidade. O desenvolvimento regional endógeno assentado em atividades X propulsivas<sup>89</sup>, cadeias regionais e arranjos produtivos locais são momentos distintos de um único processo. Esta relação só não é auto-evidente porque inúmeros processos ficam truncados pela especialização do território em atividades X propulsivas de cadeia curta. Se houver no nosso território apenas sistemas de cadeia curta, nem emergem gargalos, capazes

---

<sup>89</sup> Há três tipos de cadeias propulsivas: as exportadoras (X Propulsivas), as baseadas em transferências governamentais (G Propulsivas) e as baseadas na oferta de serviços a agentes não domiciliados (TrS Propulsivas)

de articular o esforço coletivo em prol de sua superação, nem emergem equipamentos redundantes em não-gargalos, que são as bases “naturais” da diversificação horizontal e da constituição de arranjos produtivos locais (PAIVA, 2013, p.155).

Para o nosso desenvolvimento econômico de forma sustentável e endógena acontecer, pressupõe que possamos transformar a sinergia potencial, que já existe no território, em sinergia real, o que fará a produtividade de todos os agentes do território crescerem. Um objetivo comum acordado é fundamental para manter a tendência de sinergia do território.

O processo de desenvolvimento das cadeias produtivas locais é premente, pois quanto mais tempo demora para ser levado a termo, mais difícil torna-se concorrer no mercado. Nosso objetivo é ser capaz de criar, ou fomentar, empresas que possam concorrer num futuro na liga mundial de empresas, como diz Paulo Gala, é lá, nesta liga de campeões internacionais, que está o grande valor agregado (GALA; RONCAGLIA, 2020, p. 70).

### **3- Inovação e tecnologia como catalisador de soluções e os financiamentos do processo**

Para que o Nosso Núcleo Casa Verde tenha êxito, ao menos parcial em seus objetivos, é necessário o engajamento da população local, a partir das suas lideranças, o que pressupõe que as demandas de cada grupo sejam descobertas, discutidas e compartilhadas, o que pode ser facilitado com o uso de tecnologias da informação.

Nossa hipótese é que a partir deste fortalecimento cívico e de um diagnóstico das cadeias produtivas instaladas, confrontando as expectativas de setores de grande crescimento previsto para as próximas décadas, é possível construir conjuntamente um projeto de desenvolvimento para o território. A pesquisa evidenciou ainda que a criação de ecossistemas de inovação, hoje denominados habitats de inovação, impulsionam a inovação no território (CAMILHER-ALMEIDA, 2018, p. 102).

Estes locais, além de serem áreas de pesquisa e conexão das organizações do território com as universidades, são locais onde os membros deste

ecossistema residem, compram, pesquisam, desenvolvem, produzem e se divertem, ampliando o contato com a comunidade e amplificando o potencial de integração. Este projeto se materializa com a criação de um Núcleo de inovação e conexão do território, núcleo este responsável por desenvolver em conjunto um objetivo comum claro, mensurável e transparente de forma que todos possam perceber a situação atual e evolução do território por meio do monitoramento dos planos de ação desenhados para gerar uma melhor qualidade de vida, usando indicadores que realmente colham os avanços dos objetivos.

Ainda falando em inovação, ela não precisa ser disruptiva, pois a simples melhora do processo produtivo pode modificar o custo para qualquer indústria. Se este ganho se encadear e se repetir, podemos ter avanços em cadeias produtivas importantes.

### **3.1 - Parceiros chave na tecnologia**

O ano de 2020 pediu uma mudança de foco e prioridade. Antes de desenharmos com cuidado as cadeias produtivas locais, seus problemas e conectá-las com os parceiros acadêmicos para gerar incremento produtivo e de valor em produtos e serviços, nos deparamos com demandas urgentes que nos fizeram construir no momento zero do projeto ferramentas tecnológicas (Figura 3) para:

- a) aproximar as pessoas, mantê-las em contato: Taqui Zap e Taqui Reunião;
- b) entender o que é importante para a população local: Taqui pesquisa;
- c) localizar empresas e produtos no território; Taqui Loja
- d) gerar renda em todos os níveis de atividade locais, via ferramenta de *marketplace*, criando lojas para todas as pessoas e empresas que assim desejam;
- e) fazer parceria com meios de pagamento para termos contas digitais disponíveis para todas as pessoas e empresas no território;
- f) encontrar empregos locais;
- g) trocar produtos e serviços;
- h) fomentar o comércio local através de um sistema de pontos, gerando multifidelidade nas compras com o território;

9- Desenvolvimento local sustentável fomentado pela vontade do território e pela tecnologia

- i) fornecer um ambiente de cursos virtuais, com possibilidades de cursos pagos ou gratuitos, já sendo utilizado por mais de 300 alunos;
- j) além da ideia de fomentar os entregadores locais e empresas de transporte, numa cooperativa que permita entregar localmente com velocidade, deixando o valor agregado para a cooperativa e não para o aplicativo.

Figura 3 – Funcionalidades do Taqui



Fonte: Taqui

Buscamos com todas estas ferramentas implementadas pelo nosso parceiro Taqui, diminuir o custo de aquisição de clientes, divulgar o que existe no bairro, colocando o território todo no mundo digital. Isso permitirá que nossa Dona Maria, produtora de bolos na região que hoje vende apenas dois bolos por dia porque a maioria das pessoas do território não sabem que ela existe e da qualidade de seus produtos, pois ela não tem recursos para investir em *marketing* digital para “bombar nas redes”, entre no jogo com condições mais equilibradas e gere a renda que ela precisa para viver.

O Taqui Loja vai permitir o surgimento de uma série de negócios a partir de ideias que todos temos, diminuindo as barreiras de entrada<sup>90</sup>, pois os custos de transação serão menores a todos. Se as pessoas do território começarem a debater e votar no que desejam para 2022, 2030 e 2050 a partir das propostas colocadas na plataforma pelas lideranças locais, sentirem confiança que a plataforma pode gerar renda e localizar provedores de necessidade locais, ajudando a melhorar a renda e aumentar o emprego no território, podendo prover cursos virtuais para diminuir o hiato entre formação atual das pessoas do bairro e as vagas locais disponíveis, estaremos entregando via tecnologia uma vida com mais qualidade a todos que da plataforma usufruírem.

A equipe do Taqui irá destinar parte dos recursos captados pela plataforma após o pagamento de seus custos, para o Nosso Núcleo Casa Verde, para que possa prover os encontros das cadeias produtivas e organizações do território, com as universidades parceiras e escolas técnicas, para que possamos subir na escada produtiva, gerando melhores produtos e serviços, que demandarão mais qualificação da mão de obra, que pagará melhores salários e atrairá cada vez mais empresas ao território.

Claro que esses objetivos mais qualitativos vão concorrer no curto prazo com algo que pode minorar a dificuldade de muitas empresas locais, mesmo as mais simples. Por exemplo, o Nosso Núcleo pode ajudar essas empresas a se prepararem para fornecer para as instituições locais ou não que recebem recursos públicos que, conforme o Decreto n. 56.475, de 5/10/2015, são obrigadas a priorizar MEs e EPPs no fornecimento de bens e serviços<sup>91</sup> para a municipalidade. Há também uma lei federal de mesmo espírito.

Logo o Nosso Núcleo Casa Verde deve ajudar a catalisar a melhoria no ambiente de negócios, com tecnologia ou apoio técnico administrativo, gerando melhores condições de concorrência para as empresas locais,

---

<sup>90</sup> Características de mercado que impõe um custo ou impedem a entrada em determinados mercados.

<sup>91</sup> <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-56475-de-05-de-outubro-de-2015/detalhe>



aumentando seus faturamentos e com isto o potencial de emprego e renda local.

Como diz Marcio Pochmann (2011), podemos ter o Brasil da Fama (Fazenda, Mineração e maquiladoras<sup>92</sup>) ou o Brasil VACO (Valor agregado e Conhecimento), que vai ajudar a criar melhores empresas e salários. Para isto precisamos fazer uma escolha: planejar o futuro ou viver da falta de planejamento e seus dilemas.

Outra grande vantagem de se construir redes produtivas locais é que estas não viajam bem, não são bens transacionáveis (ou *tradeability*, como visto nos trabalhos de Gunnar Myrdal, pioneiro do tema). Se desenvolvermos redes locais com o apoio da academia, estas tendem a trazer mais concentração de empresas do que perdê-las para outros territórios (GALA e RONCAGLIA, 2020, p. 77).

Na metáfora feita por Hidalgo e Hausmann, o desenvolvimento econômico funciona como peças de Lego®: os territórios que se desenvolveram no mundo têm uma diversidade produtiva (muitas peças de Lego®), que podem formar “brinquedos” complexos, logo de alto valor agregado (GALA e RONCAGLIA, 2020, p. 93).

### **3.2 – Financiamento e incentivos**

Existem muitas fontes de financiamento para inovação e tecnologia. O Estado de São Paulo, via FAPESP por exemplo, tem linhas para desenvolvimento de produtos e serviços, via tecnologia aplicada incentivando as universidades e seus pesquisadores a contribuírem com empresas privadas, gerando inovação, com o intuito claro de aumentar a geração de ICMS para o estado.

Nas pesquisas que fizemos para o Nosso Núcleo Casa Verde, localizamos instituições internacionais com possibilidade de financiamento de longo prazo em reais (eliminando risco de câmbio), como a OIKO Credite<sup>93</sup> para as áreas de inclusão financeira, micro crédito, agricultura para segurança alimentar no nível local e energias renováveis.

---

<sup>92</sup> Empresas que importam peças e partes, montam localmente, sem agregação significativa de valor.

<sup>93</sup> <https://www.oikocredit.coop/es/que-hacemos/%C3%A1reas-de-inversi%C3%B3n/inclusi%C3%B3n-financiera> acesso em 27/12/20

A depender das necessidades das cadeias produtivas locais e do desejo de sua população e suas necessidades, vamos conectar as universidades com as empresas e com as organizações locais, gerando projetos de impacto para o território.

Na medida que os conhecimentos sejam disseminados no território, se espalhando pelas cadeias produtivas, os ganhos coletivos crescerão, uma vez que o conhecimento como fator de produção, não tem seu estoque diminuído à medida que se usa, muito pelo contrário, se multiplica de maneira documentada ou tácita (DOWBOR, 2020, p. 92).

Neste ponto vale lembrar a frase de Thomas Jefferson: “Quem recebe de mim uma ideia recebe instrução sem diminuir a minha; quem acende o seu fogo no meu recebe luz sem me reduzir à escuridão” (DOWBOR, 2020, p. 43).

Com os incentivos certos e um financiamento correto, talvez possamos catalisar o processo de desenvolvimento econômico sustentável do território. Isto pode nos permitir pular etapas no desenvolvimento, afinal como falava Furtado, o subdesenvolvimento não é uma etapa do desenvolvimento, rejeitando a tese de Rostow. Furtado enfatizava que o subdesenvolvimento é reflexo de um processo histórico-estrutural, que tende a se perpetuar caso não façamos de maneira consciente um planejamento para mudar as estruturas e o processo de industrialização (DINIZ, 2020, p. 90).

Outro ponto fundamental para que o processo de conexão das universidades com as empresas e instituições do território frutifique é que os indicadores de avaliação e incentivos aos professores sejam ligados também à extensão universitária, pesquisa básica e aplicada e seus desdobramentos em inovações relevantes para a sociedade, o que muitas vezes é feito apenas de forma superficial.

O final do ano de 2020 e começo de 2021, período marcado pela pandemia do coronavírus, apresentou algumas vantagens: alguns preços macroeconômicos, como diriam Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2016), estão corretos ou ao menos propiciam criar ou crescer empresas e indústrias locais, temos uma taxa de juros básica baixa, a inflação deve permanecer baixa, as pressões salariais estão contidas em função do

## 9- Desenvolvimento local sustentável fomentado pela vontade do território e pela tecnologia

desemprego e um câmbio depreciado. Logo, alguns desses preços podem incentivar uma substituição de importações e ainda temos um mercado nacional amplo, alguma coisa entre 85 a 90% do PIB (a depender do câmbio).

Se, conforme falamos, conseguirmos localizar ou desenvolver produtos ou serviços de alto valor agregado, demonstrados claramente dentro do próprio Núcleo, podemos atrair as poupanças locais, como se faz na Alemanha, Polônia, França etc, para financiar projetos que todos possam ver a viabilidade e o sucesso, e assim trazer um círculo virtuoso de empreendedorismo por oportunidades no território.

Com isto, crescemos no médio prazo a renda das empresas e seus lucros, a renda do trabalho em atividades de maior valor agregado, diminuimos os custos de investimento e financiamento com as atividades compartilhadas do Núcleo em pesquisa e financiamento, gerando lucros financeiros locais, que juntamente com fontes de financiamento públicas podem aumentar o investimento em P&D, tudo isto acompanhado de um aumento de consumo local e talvez exportações de produtos e serviços para outros territórios.

Evitamos com nossa estratégia de desenvolvimento local sustentável o que está acontecendo mundo afora, onde a geração de mais dinheiro não precisa mais de máquinas ou investimentos produtivos, o sistema traz melhor retorno com as mãos sem graxa. Em outras palavras se há rendimentos do mercado financeiro maiores que nos mercados produtivos, dificilmente haverá investimento. O país passou por uma fase muito longa nos últimos anos com aplicações praticamente sem riscos rendendo algo entorno de 7 a 9% ao ano e o PIB crescendo entorno de 2 a 1% ao ano, logo a conta não fecha. O grosso da população não faz aplicação financeira, gasta o que ganha (DOWBOR, 2020, p. 56). O cenário macro mudou, se continuar assim se abre uma janela de oportunidade, devemos e precisamos aproveitar.

A viabilidade das atividades do Nosso Núcleo, presentes e futuras, foram construídas através de parceiros. Na Tabela 4 apresentamos as etapas do Nosso Núcleo Casa Verde, para o qual o valor orçado total de R\$ 2.391.584,00 já foi quase totalmente captado, faltando a definição da

localização do Hub de Inovação (R\$ 250.000,00), que hoje fica no parceiro Opportunity Cowork.

Tabela 4- Cronograma 2021 nosso núcleo casa verde e custos

Etapas	Custo da etapa R\$	Patrocinador	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Medição de t-zero indicadores locais	100.587,00	Urban e Wizion	█											
Levantamento sócio econômico e cadeias produtivas do bairro	570.997,00	Urban e Wizion	█	█	█									
Mapeamento das vontades da população e	220.000,00	Taqui e Wizion	█	█	█									
Lançamento <u>marketplace</u> local	400.000,00	Taqui e Wizion		█	█									
Lançamento do plataforma empego local	100.000,00	Taqui e Wizion		█	█									
Estudos de cadeias produtivas com potencial de futuro	350.000,00	Inovamfri e Wizion			█	█								
Lançamento plataforma de cursos locais	200.000,00	Taqui e Wizion			█	█								
Engajamento da comunidade	50.000,00	Wizion	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█
Lançamento do relatório e desenho do mapa estratégico e criação das imagens da casa verde 2022, 2030 e 2040	100.000,00	Instituto Wizion					█	█	█					
Criação do espaço físico do núcleo	300.000,00	Opportunity Cowork		█	█			█	█	█				
<b>Total fase I</b>	<b>2.391.584,00</b>													

Fonte: Instituto Wizion, Nosso Núcleo Casa Verde

#### 4 - Meio ambiente, tecnologia e desenvolvimento

Quando falamos do desenvolvimento econômico local sustentável estamos dando peso ao tema sustentabilidade, não só no fator econômico, mas e principalmente no fator ambiental, que esteve na pauta do dia mundial até 2015 e 2016, mas que em função de uma virada brusca nas lideranças do mundo a partir de 2016 começou a andar para trás. Todavia, com a mudança dos ventos de 2020, principalmente nos EUA, mais o apoio e a visão estratégica de desenvolvimento da Europa e na China, sinaliza-se claramente uma preocupação internacional por uma espécie de Green New Deal, não somente buscando diminuir o impacto do *Homo sapiens* na terra, mas principalmente vendo uma grande oportunidade de crescimento econômico na mudança de uma produção mais verde com geração de energia limpa, renovável e menos poluente.

Podemos pegar esta onda ou somente continuar vendo a banda passar. Um exemplo que salta aos olhos é nossa pouca, ou se quiserem, nenhuma visão estratégica como país, evidenciada no fato do Brasil possuir uma das maiores jazidas de nióbio do mundo e uma empresa japonesa, em parceria com o grupo nacional detentor da jazida, ter produzido com esse minério uma bateria que consegue ser recarregada “n” vezes mais rapidamente que as tradicionais. E adivinhem onde será esta fábrica de baterias? No Japão, é claro! Não nos cansamos de perder oportunidades de criar empresas no Brasil com potencial de exportação para o mundo todo, de um produto com alto valor agregado, mas adoramos exportar uma *commodity*.

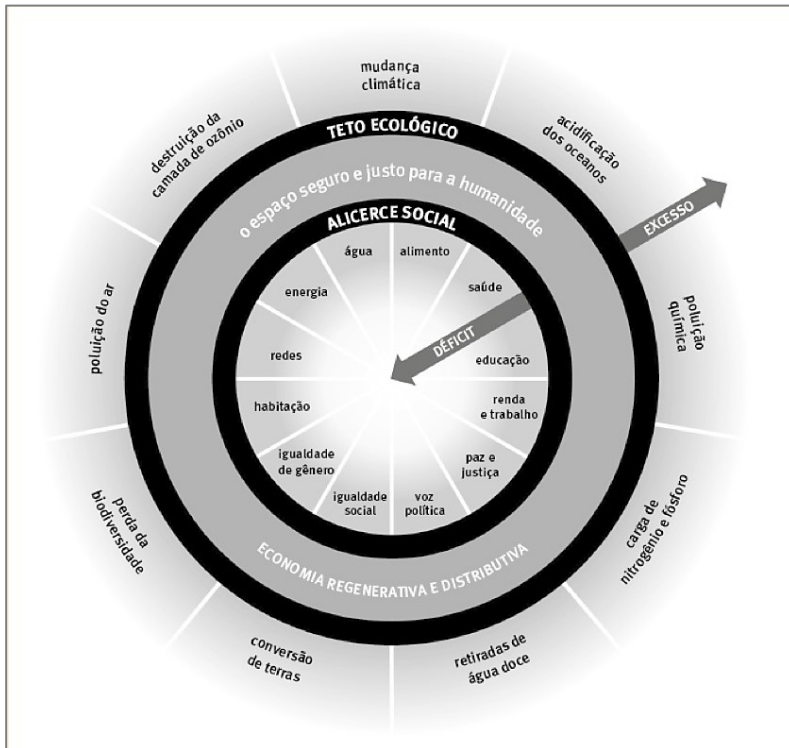
Se fizéssemos uma parceria com a vizinha Bolívia, que têm a maior reserva de lítio (matéria prima “*core*” das baterias), poderíamos ter um monopólio natural de um item fundamental para as novas tecnologias, que se valerão cada vez mais da necessidade de baterias. A própria Bolívia financiou uma indústria nascente de carros elétricos, se valendo deste recurso, e não para ficar explorando *commodities* e comprando tecnologia de fora.

Talvez possamos trazer para o nosso território alguma fase destas novas oportunidades e colaborarmos para este desenvolvimento de uma matriz mais verde para o planeta.

#### **4.1 – Os limites do desenvolvimento, “economia donut” e green new deal**

Ouvi no final de 2020 a economista Kate Raworth no Encontro “Economia de Francisco”, convocado pelo Papa para discutir a economia, com o chamado “Economia para as pessoas e não as pessoas para a economia”, realizado em Assis, Itália. Ela lembrou a todos dos limites inferiores e superiores das possibilidades econômicas do planeta. Em uma metáfora poderosa ela mostra (Fig. 4) que haveria na borda interna do *Donut* um alicerce social de bem-estar abaixo do qual ninguém deve cair, e na borda externa um teto ecológico de pressão planetária que não deveríamos transpor (RAWORTH, K., 2019, pos. 471kindle)

Figura 4- A Essência do Donut – Déficits e Excessos



Fonte: Livro a Economia do Donut, pos. 1089, kindle

Observar estes limites tanto inferiores quanto superiores parece fundamental para mantermos a coerência entre o que as pessoas precisam e o planeta pode. Kate Raworth (2019, pos. 732 kindle) propõe sete maneiras para pensar o século XXI, que conversam muito com o projeto do Nosso Núcleo Casa Verde, são eles:

- a) **Mudar o objetivo**, sair do paradigma do crescimento do PIB permanente, a qualquer preço, e se focar em atender no âmbito local e global as demandas dentro do espaço do *donut*, ou seja, o direito das pessoas dentro do limite do planeta.
- b) **Analisar o quadro geral de uma nova forma**, neste novo desenho da economia, integrada à sociedade e à natureza, com fontes renováveis de energia, com uma narrativa da integração do estado com a iniciativa

9- Desenvolvimento local sustentável fomentado pela vontade do território e pela tecnologia

privada, com o papel central do agregado familiar e a criatividade dos bens comuns.

- c) **Estimular a natureza humana**, contrapondo-se ao homem econômico racional do século XX, solitário e calculista, para revelarmos nosso novo auto retrato, como seres sociais, interdependentes e dependentes do ecossistema.
- d) **Compreender o funcionamento dos sistemas**, substituindo os modelos parciais de explicação, como as curvas de oferta e demanda, feitos de forma equivocada imitando o equilíbrio mecânico do século XIX, por um pensamento sistêmico da economia, e começarmos a administrar um sistema complexo, sempre em evolução, com menos dogmas.
- e) **Projetar para distribuir**, usar nossa criatividade para que possamos distribuir mais o valor criado. O Nosso Núcleo, com seu hub de inovação, pode ajudar a ter ganhos distributivos, pelas cadeias produtivas e já no momento inicial diminuirá a todos do território os custos de transação dos negócios através do aplicativo Taqui e suas funcionalidades.
- f) **Criar para regenerar**, ao invés de esperar o crescimento para limpar a matriz produtiva, criar a nova matriz com o paradigma do *Green New Deal*.
- g) **Ser agnóstico em relação ao crescimento**, fugir do gráfico de crescimento infinito, pois temos um mundo com potencial finito, e lidar com um modelo que nos faça prosperar, focando em desenvolvimento econômico, trazendo todos para dentro do *donut*.

Aproveitar a proximidade do território com a reserva de Mata Atlântica (principalmente na Serra da Cantareira), onde segundo especialistas<sup>94</sup>, como na Amazônia, ainda existem muitas espécies de plantas a serem estudadas, pode ser mais uma possibilidade de criar cosméticos e fármacos, juntamente com pesquisadores das universidades parceiras, fazendo a floresta valer cada vez mais em pé do que derrubada.

---

<sup>94</sup> Mata Atlântica, <https://www.ibflorestas.org.br/bioma-mata-atlantica>

## 4.2 - Renda indireta, bens públicos e emprego

A forma de um país ou território se desenvolver vai depender fundamentalmente, conforme falamos até aqui, de criar os produtos e serviços corretos, que por um lado agreguem valor, por outro respeitem o limite do planeta. Mas há um outro fator relevante para o sucesso do Nosso Núcleo em desenvolver e mostrar um modelo que possa ser replicado por outros territórios, que é, como dizia Furtado, se ater a que tipo de tecnologia estamos usando para o desenvolvimento. Uma que importa bens de capital que reproduzem a cultura de outra sociedade, que pode neste momento estar incorporando menos mão de obra nas suas cadeia produtivas, ou estamos nos valendo de um desenvolvimento que se utiliza da capacidade da mão de obra local para diminuir o desemprego estrutural e aumentar capacidades de geração de renda locais?

Uma crítica feita tradicionalmente pelo *mainstream* sobre o sistema e competência das pessoas é que “Não é o sistema que é falho, e sim as pessoas que não dispõem de empregabilidade adequada seriam inempregáveis” (DOWBOR, 2020, p. 70). No entanto, tal problema pode ser atacado tendo o cuidado de, num primeiro momento, empregar a base da população menos escolarizada em postos de empregos mais simples, porém disponíveis no território, além de propor frentes de trabalho em infraestrutura local. Tudo isso enquanto não as retrainamos para novas atividades de maior valor agregado. Tais medidas potencialmente melhorariam indicadores de saúde e bem estar da coletividade.

Podemos também agilizar a criação de um parque público, que foi uma das propostas que já apareceram nas pesquisas iniciais com as lideranças locais, já que no território todo não existe nenhum. A criação desse parque pode aumentar o que chamamos de salários indiretos que, assim como outros bens públicos como um hospital, uma escola com melhores cursos ou mesmo uma internet pública com livre acesso, etc, melhora a qualidade de vida da população sem a necessidade de um aumento de salário, e normalmente têm um impacto mais amplo, pois muitas pessoas podem ter acesso a estas melhorias, sem ter que pagar por elas, afinal foram pagos pelos impostos de todos (DOWBOR, 2020, p. 123).



## 9- Desenvolvimento local sustentável fomentado pela vontade do território e pela tecnologia

Há muitos caminhos que o Nosso Núcleo Casa Verde, juntamente com a sociedade local, pode trilhar. O grande desafio é conectar este universo de 88.000 pessoas e suas 29.000 famílias. O papel das lideranças e da tecnologia são centrais, os primeiros trazem a confiança, tão necessária a construção de projeto tão desafiador, o segundo permite a conexão com todo o território já praticamente no início das atividades do Nosso Núcleo.

### **Considerações finais**

Acho que conseguimos até aqui mostrar, com a visão de vários economistas, que o modelo de vantagens comparativas de David Ricardo, acabaria nos transformando, inclusive como estamos, em um país exportador de *commodities*. Propusemos neste capítulo um projeto de escuta ativa da população e organização do território, para que em conjunto, após uma análise cuidadosa do potencial instalado, das competências das pessoas locais e população flutuante, olhando sempre para as tendências da economia e do meio ambiente, com apoio em soluções tecnológicas do parceiro Taqui, gerar um planejamento estratégico e construir um desenvolvimento econômico sustentável para o bairro da Casa Verde.

Tudo isso por meio do incentivo à melhora da tecnologia adotada na produção, bem como a qualificação dos trabalhadores engajados naquelas atividades, de sorte a gerar melhoramentos qualitativos e quantitativos, através de acordos com as universidades e escolas técnica parceiras e as empresas delas derivadas.

Como disse Friedrich List, se produzirmos e vendermos produtos caros porque fazemos o que poucos fazem, e comprarmos produtos baratos, que muitos fazem, nosso resultado será enriquecer. Por isto, um país com grande capacidade produtiva de produtos de alto valor agregado são fortes defensores do livre mercado, nas suas palavras: “os países ricos ‘chutavam a escada’ do desenvolvimento após terem atingido um nível de avanço econômico e tecnológico”. Faziam isso para impedir que os países atrasados desenvolvessem suas próprias forças produtivas e se tornassem potenciais concorrentes no plano internacional (GALA e RONCAGLIA, 2020, p. 52). No território vamos tratar de construir a escada do desenvolvimento sustentável, trazendo para o território elementos do

*Green New Deal*, que está influenciando as decisões de desenvolvimento mundo afora e pode ser um diferencial dos produtos locais muito importante.

Na abordagem de Furtado trouxemos o tema da dominação internacional a partir da situação de dependência, recriada permanentemente por meio dos elementos de dependência tecnológica, financeira e cultural que marcam o comportamento das classes dominantes brasileiras e de suas elites dirigentes. E propusemos a construção de um desenvolvimento que acolha nossas características culturais e fomenta-as, inclusive sem nos esquecermos do atual estágio de uso de nossa mão de obra, para podermos crescer com o menor desemprego possível, aproveitando os potenciais atuais das pessoas, e as preparando para um futuro próximo com novas competências a partir das sinalizações das necessidades das inovações e melhorias a serem aplicadas nas instituições locais.

O projeto nos leva ao espírito que o Papa Francisco exaltou ao convocar jovens, empresários e economistas do mundo inteiro para irem (de forma virtual na grande maioria) a Assis, Itália no final de 2020. Em suas palavras:

Estou escrevendo para convidá-los ... rapazes e moças que ... se interessam por uma economia diferente: aquela que traz vida e não morte, que é inclusiva e não exclusiva, humana e não desumanizante, que cuida do meio ambiente e não o despoja. Um evento ...para mudar a economia de hoje e dar uma alma à economia de amanhã.

As vossas universidades, as vossas empresas e as vossas organizações são oficinas de esperança para criar novas formas de compreender a economia e o progresso, para combater a cultura do desperdício, para dar voz a quem não tem e para propor novos estilos de vida. Somente quando nosso sistema econômico e social não produzir mais uma única vítima, uma única pessoa deixada de lado, poderemos celebrar a festa da fraternidade universal (Papa Francisco, 2020).

O Nosso Núcleo Casa Verde busca enriquecer o nosso cotidiano no bairro com cultura, lazer, educação de qualidade, alinhada às necessidades locais e não apenas nos tornarmos uma sociedade mais consumista; vivermos melhor de acordo com nossos indicadores, segundo nossos próprios desígnios, com melhores empregos e empresas.

9- Desenvolvimento local sustentável fomentado pela vontade do território e pela tecnologia

Para isto é central o controle das inovações tecnológicas. Teremos que ter coragem e empatia. Cometeremos muitos erros honestos, mas não perderemos o otimismo, para durante os avanços que fizermos, podermos medir o nosso sucesso a partir da quantidade de olhos brilhando de nossas crianças e de nosso povo.

“A dream you dream alone is just a dream.

A dream you dream together is reality”

African Proverb

## Referências

BARQUERO, A. V., **Desenvolvimento Endógeno em Tempos de Globalização**, Rio grande do Sul: UFRGS Editora, 2002

BRANDÃO, C. A., **Celso Furtado Para Interpretar o Brasil de Hoje**, ABED, 2020,

BRESSER-PEREIRA, L. C.; OREIRO, J. L.; MARCONI, N., **Macroeconomia Desenvolvimentista** - Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

CAMILHER-ALMEIDA, F.; **Métodos Para Elaboração De Uma Agenda Comum De Desenvolvimento Local Sustentável**. Mestrado em Economia – PUC-SP - 2018

CANADIAN INDEX OF WELLBEING. **How are Canadians Really Doing?** The 2016 CIW National Report. Waterloo, ON: Canadian Index of Wellbeing and University of Waterloo. 2016. <https://uwaterloo.ca/canadian-index-wellbeing/> Acesso: 12/ 2020

CARLSSON, B. Universities, entrepreneurship and public policy: Lessons from Abroad. In: SHANE, S. (ed.). **Economic development through entrepreneurship government, university and business linkages**. Northampton, Inglaterra: Edward Elgar Publishing, 2005, Cap. 9.

CHANG, H., **Chutando a Escada** São Paulo: Editora Unesp, 2004

DINIZ, C.C., **Celso Furtado: Peregrino do Desenvolvimento** ABED, 2020

DOWBOR, L. **O Capitalismo Se Desloca**. São Paulo: Edições Sesc, 2020.

DOWBOR, L. **O Que é Poder Local?** Imperatriz, MA: Ética, 2016. 144p.

FURTADO, C., **Em Busca De Um Novo Modelo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. 101p.

FURTADO, C., **O Longo Amanhecer**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. 116p.

FURTADO, C., **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1986.

GALA, P.; RONCAGLIA, A., **Brasil, uma economia que não aprende**. São Paulo: Edição do Autor, 2020.

HASSINK, R.; HU, X.: **Specialisation to Diversification in Science and Technology Parks**. World Technopolis Association, WTR, 1, p. 6-15, 2012

LEONTIEF, W. **A Economia do Insumo-Produto**. São Paulo: Editora Abril, 1983.

MARCELINO, M. M.; BRITO, E.. **Eis Aí A Casa Verde**. São Paulo: Ed. Cartago, 2013. 96 p.

MORI, M.[et al]. **Inovação em Rede, Boas Práticas De Gestão EM NITs**. São Paulo: PCN, 2017.

NASH, J. F. Jr., Equilibrium Points in n-person Games. **Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America**, pp. 48–49, 1950.

NASH, J. F. Jr., *Non-Cooperative Games*. Tese de doutorado. Princeton University Press, 1950.

PAIVA, C. A.N. **Fundamentos Da Análise E Do Planejamento De Economias Regionais**. Foz do Iguaçu: Ed. Parque Itaipu, 2013

PÉREZ, C. **The financial crisis and the future of innovation: a view of technical change with the AID of history**. Tallinn; Norway: Tallinn University of Technology; The Other Canon Foundation, 2010. (Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics, n. 28)

POCHMANN, M. et al. Artigo: **Clássico brasileiro é Vaco vs. Fama** São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2011

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Editora FGV. Edição do Kindle, 2006.

RAWORTH, K., **Economia Donut**, Ed. Zahar, 2019, 350 p. Edição do Kindle

9- Desenvolvimento local sustentável fomentado pela vontade do território e pela tecnologia

SENGE, P. M. **A Revolução Decisiva - Como Indivíduos e Organizações Trabalham em Parceria para Criar Um Mundo Sustentável**, Rio De Janeiro: Ed. Elsevier, 2009

SENGE, P. M. **A Quinta Disciplina- Arte, teoria e prática da organização de aprendizagem** São Paulo: Ed. Best Seller, 1990

SCHUMPETER, J. A. **A Teoria do Desenvolvimento Econômico** São Paulo: Ed. Abril, 1985

TIGRE, Paulo B. **Gestão da Inovação: a economia da tecnologia no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

URBAN SYSTEMS, **Relatório Projeto Casa Verde**, 2020, São Paulo, 50p.

VÁZQUEZ B., A. **Desenvolvimento Endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

## O Salto do Sapo

# **Parte 4**

## **Economía política**

## O Salto do Sapo



# 10- Impactos da pandemia no setor de serviços brasileiro: reestruturação produtiva e dependência

---

André Galhardo Fernandes  
Karina Fernandes de Oliveira<sup>95</sup>

## **Introdução: inserção e contextualização**

Desde o século XVI a América Latina esteve atrelada ao comércio mundial para atender a demanda europeia com a produção de matérias-primas que viabilizassem a fabricação de diversos outros bens nas metrópoles. Através da Divisão Internacional do Trabalho (DIT) - intensificada a partir da Primeira Revolução Industrial – esses países e suas mercadorias ocuparam uma posição adversa no mercado mundial, por sua vez organizada de maneira hierárquica entre os Estados Nacionais, a partir da distribuição diferenciada dos papéis ocupados no mercado mundial, reproduzida de maneira ampliada e continuada pelos fluxos internacionais.

Nesse sentido, desde o processo de independência política no século XIX e com distintas concepções, há um debate colocado principalmente na teoria econômica que busca respostas para um suposto atraso no modo de produção capitalista nesta região. A forma de desenvolvimento imposta à periferia durante os mais de três séculos de colônia, basicamente sob a forma de uma economia mercantil, definiria uma contínua modificação

---

<sup>95</sup> Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (2014) e mestrado em Economia, Sociedade e Estado pela Universidade de São Paulo (2017). Atualmente é professora da UNIP e do ensino técnico no SENAC. Presta consultorias ao SEBRAE, tem experiência na área de Economia, com ênfase em Crescimento e Desenvolvimento Econômico, atuando principalmente nos seguintes temas: dependência, industrialização, complementação inter-setorial e agroexportação.

destas sociedades. Estimulada pelo comércio internacional, se intensificaram as formas capitalistas de produção, principalmente na agricultura (em contraposição a teorias que consideram que na estrutura agrária latino-americana prevaleciam relações de um sistema feudal de produção), que passou a se especializar na monocultura para exportação.

Este papel exercido pelos países periféricos no período colonial foi possível devido ao complemento efetuado entre o monopólio comercial (e da própria exportação) e o monopólio “*da terra, das jazidas e da força de trabalho, em associação com o capital comercial e financeiro*” (SANTOS, [1970], 2011, p. 7). Assim, a colônia atuou tanto na estruturação do capital comercial e bancário (ao expandir os meios de pagamento), como na sustentação da produção manufatureira europeia, e posteriormente da grande indústria com o aumento do fluxo de mercadorias primárias (MARINI, 1972). Este histórico extrativista levaria a uma estrutura dependente caracterizada, dentre outros fatores, pela mão de obra escrava, grandes concentrações de terra, e o desmonte da economia de subsistência<sup>96</sup>.

Partindo de uma premissa na qual compreende a evolução do capitalismo das sociedades satélites de maneira específica, o subdesenvolvimento não seria entendido como uma ausência de desenvolvimento, mas sim como seu reflexo dentro de um todo comum – o desenvolvimento do modo de produção capitalista (FRANK, 1967; MARINI, 1973; SANTOS, [1998], 2015). Para Marini, teria surgido na periferia do sistema capitalista uma forma *sui generis*, ou seja, específica, de desenvolvimento capitalista, baseada na transferência de valor e compensada no plano interno da produção mediante a superexploração da força de trabalho - que por sua vez ocasionaria especificidades no ciclo de reprodução do capital dessas economias dependentes. Para o autor, a superexploração do trabalho seria caracterizada por três processos que poderiam atuar de forma conjugada

---

<sup>96</sup> Não nos concentraremos neste trabalho em realizar o debate acerca da existência ou não de um período feudal na América Latina, abordando apenas a perspectiva dependentista a este debate, no qual considera o antagonismo proposto a uma sociedade supostamente “dual”, entre feudalismo e capitalismo, uma falsa dicotomia ao relacionar o primeiro ao subdesenvolvimento e o segundo ao desenvolvimento.

ou isolada: o aumento da jornada de trabalho, a maior intensidade do trabalho e a redução do fundo de consumo do trabalhador<sup>97</sup>.

Não sendo aspectos diferentes, o subdesenvolvimento (bem como o desenvolvimento de suas forças produtivas e a conformação de suas classes dominantes) estaria interligado à expansão dos países industrializados, não sendo possível desvincular a análise do processo de reprodução do capitalismo dependente do processo de reprodução do capitalismo mundial – a reprodução dependente passa, necessariamente, pela reprodução dos países centrais.

Dessa forma, ao garantir as bases de sua sustentação, a grande indústria – e a própria DIT – pôde se expandir à custa da dependência de outros. Marini considera o surgimento da grande indústria o fator que viria estabelecer os suportes indispensáveis à conformação da Divisão Internacional do Trabalho (MARINI, 1973). O autor traria essa compreensão de Marx: “a divisão do trabalho na manufatura é uma criação específica do modo de produção capitalista” (MARX, 2013 [1867] p. 414).

O aprofundamento desta estrutura, atrelada à ampliação do comércio exterior da Inglaterra, transformaria as bases materiais das atividades inglesas ao aumentar sua necessidade de alimentos e matérias-primas<sup>98</sup>. À América Latina caberia produzir os meios de subsistência necessários à

---

<sup>97</sup> Nota-se que a superexploração da força de trabalho leva a um acréscimo da pobreza relativa, que não deve ser confundida com pobreza absoluta. “É um elemento que tem consequências decisivas para a reprodução do capital e nas formas de inserção das economias latino-americanas no sistema mundial” (OSÓRIO, 2016, pág. 513 grifos do autor). O trabalhador deixa de consumir bens indispensáveis à sua reprodução da vida, para consumir necessidades sociais historicamente construídas em um determinado espaço-tempo. Nesse sentido, as necessidades sociais têm um peso de extrema importância nas formações socioeconômicas “justamente porque são sociais, no sentido das formas de existência em um tempo determinado” (OSÓRIO, 2016, pág. 513, grifos nossos).

<sup>98</sup> “O processo de esbulho realizado no período colonial concebeu uma acumulação de riquezas que garantiu o desenvolvimento e/ou intensificação da grande indústria, do comércio, etc, diferentemente do que ocorrera com os países latino-americanos formalmente independentes. (...) antes do século XIX existiram processos de acumulação e desacumulação que estabeleceram pontos de partida radicalmente diferentes entre as economias que se inter-relacionam e que participam da divisão internacional do trabalho nesse século” (OSÓRIO, 2016, pág. 499).

especialização produtiva da grande indústria manufatureira europeia<sup>99</sup>, “*como condición necesaria de su inserción en la economía internacional capitalista*” (MARINI, 1973, p. 5).

Conforme o aprofundamento da divisão social do trabalho no centro, bem como a elevação de sua produtividade, a exigência no aumento da produção de matérias-primas e alimentos se fez cada vez mais recorrente, atribuindo à periferia uma condição gradativamente aprofundada como fornecedora destes bens primários<sup>100</sup>, em correspondência a especialização produtiva do centro (aplicação da ideologia dominante das vantagens comparativas).

Cabe ressaltar que a produção de produtos primários não estimula o avanço de sistemas produtivos mais elaborados, o que se traduz em baixos níveis de investimento em conhecimentos que incitem o desenvolvimento das forças produtivas. Isso porque o capital periférico favorece sua atividade mais característica – agroexportador – e incentiva atividades que apenas intensifiquem este processo como rodovias, portos, armazéns, entre outros. Por este motivo Osório complementa:

O crescimento dos bens exportados se sustenta, fundamentalmente, na extensão das jornadas de trabalho, na multiplicação do número de braços dedicados à produção e, mais tarde, quando se necessite infraestrutura mais complexa (como ferrovias, frigoríficos e ferramentas diversas) esta será adquirida no mundo industrial (OSÓRIO, 2016, pág. 502).

Essas circunstâncias não desatam um estímulo produtivista na periferia, o que ocorre seriam apenas incrementos de produtividade, mas sempre atrasados em relação ao centro. Nas metrópoles, de maneira distinta, o contínuo desenrolar da grande indústria requer sempre novos estudos que impulsionem a tecnologia, tornando-se uma característica presente do capitalismo dos centros.

---

<sup>99</sup> A maioria da população inglesa estaria neste período concentrada nas indústrias.

<sup>100</sup> “À medida que a divisão aumenta, a ocupação constante de um mesmo número de trabalhadores exige um capital cada vez maior em matérias primas, ferramentas, etc” (STORCH, 1823, pp. 250-251 apud MARX, 2013 [1867] p. 415).

## 10- Impactos da pandemia no setor de serviços brasileiro: reestruturação produtiva e dependência

A América Latina, ao produzir a uma produtividade abaixo da média geral estabelecida nas trocas mundiais, transferiu essa diferença produtiva aos países centrais<sup>101</sup>. Estes, por sua vez, se apropriaram de uma mais-valia gerada nas economias dependentes no formato de um ganho superior ao que se produz em mais-valia nos centros. Em suma, as economias dependentes acabavam por comercializar produtos com mais horas de trabalho contido em troca de produtos com menos horas de trabalho.

Dessa maneira, nos países centrais, a acumulação de capital esteve baseada no aumento da capacidade produtiva, enquanto na América Latina a acumulação estaria vinculada diretamente a uma maior taxa de exploração da força de trabalho. Por seu turno, este se tornaria o traço fundamental da economia dependente e não um aspecto meramente conjuntural.

Segundo Marini (1972), seria a partir da circulação de capital em nível mundial, ou seja, no mercado internacional, onde podemos compreender como se determinam as condições de evolução e formação da estrutura produtiva dependente, por sua vez marcada a partir de estruturas de produção surgidas em função da circulação e acumulação de capital e condicionadas por ela na fase primário-exportadora. Nesta perspectiva, o atraso produtivo latino-americano estaria condicionado à sua própria inserção no desenvolvimento do capitalismo mundial e na busca por lucros, sendo causa e consequência do desenvolvimento nos países centrais (BAMBIRRA, 2012 [1973], p.19).

A análise deste processo de modernização da capacidade produtiva, tal como a ascensão de outros setores de complementação, nos permite evidenciar que, embora a periferia tivesse modificado seu eixo de acumulação de agro-exportadora para industrial, este setor nasceria diretamente vinculado ao setor exportador e às demandas diretas das economias centrais. Para Marini (2012 [1966]), o fato de o setor industrial

---

<sup>101</sup> De acordo com Osório, a tentativa de incrementar a produtividade na América Latina seria efetivada nos setores complementares à exportação, que, no entanto mostraram-se sempre inferiores aos níveis alcançados nas economias centrais. Dessa maneira, como não era necessário o incremento da tecnologia para responder a crescente demanda de matérias-primas, a resposta dos capitais que operam na região foi aumentar as horas da jornada de trabalho e o número de trabalhadores, ou aumentar a produção e diminuir os preços no mercado mundial (OSÓRIO, 2016, p. 510).

destas economias dependentes terem se conformado inicialmente em direção ao mercado interno, bem como a necessidade de divisas para a viabilização e continuação do processo de industrialização, constitui o eixo da cooperação antagônica entre este setor e o setor exportador.

Efetiva-se, assim, o que o autor denominou de “industrialização dependente”, na qual o setor industrial dependeria de divisas do setor exportador para continuar o processo. Em outras palavras, como um dos mecanismos para obter divisas provém dos saldos favoráveis com o comércio mundial, o setor manufatureiro (que se destinava ao mercado interno e não obtinha divisas com o intercâmbio mundial), passaria a depender, grosso modo, do investimento do setor agroexportador, que, por não haver modificado suas estruturas produtivas, continuava exportando produtos primários e ainda contava com excedente econômico<sup>102</sup>.

O desenrolar histórico – anos 1950-70 – demonstraria que a ideologia desenvolvimentista e suas tentativas de industrialização – em busca de um desenvolvimento autônomo – não levariam os países latino-americanos a um processo de maior dinamismo econômico. Nesta concepção, a crise do desenvolvimentismo dos anos 1960 (aqui interpretada aos impasses que a teoria estruturalista teria chegado, marcada pelo planejamento e intervenção do Estado na economia) teria se dado pela própria crise de acumulação e realização do processo de industrialização latino-americano, cuja base se erguera sobre as velhas estruturas da economia exportadora (MARINI, 1973).

Isto posto, e partindo de uma perspectiva na qual a industrialização não teria rompido com a dependência, mas sim a reconfigurado, a teoria da dependência seria uma crítica concreta ao desenvolvimentismo. Após esta breve consideração da especificidade assumida pela dependência, bem

---

<sup>102</sup> Theotônio dos Santos destaca três características desta complementação em relação ao papel exercido pelo setor exportador a este processo, são elas: “a) fuente de ingresos de divisas para la importación de maquinarias y materias primas esenciales a la industrialización; b) principal sector consumidor interno de los productos industriales y, por tanto, esencial a su desarrollo; c) fuente de capitales para la inversión industrial, que representaba una apertura fundamental para las inversiones de los sectores primario y comercial en crisis (SANTOS, [1972], 1973, p. 53).

## 10- Impactos da pandemia no setor de serviços brasileiro: reestruturação produtiva e dependência

como quais seriam as bases da economia de exportação que definiriam o caminho traçado para a industrialização deste continente, traremos agora da inserção brasileira na reestruturação produtiva mundial a partir da década de 1980 e posteriormente sobre as características do setor de serviços nos anos recentes.

### Reestruturação produtiva mundial – 1980

Na década de 1980, com o aprofundamento da crise econômica mundial (vinda desde a década de 1970 com os choques do petróleo), inicia-se uma perda de dinamismo do setor industrial brasileiro, reflexo das políticas restritivas a indústria adotadas naquele período (BELLUZZO et al., 2002). A desaceleração industrial deste período pode ser observada na tabela a seguir, com predominância da queda do produto real dos bens de capital:

Tabela 1: Produto real da indústria de transformação no Brasil entre 1970/80

PERIODOS	Taxa de variação anual(%)			
	CAPITAL	INTERMED.	DURAVEIS	N. DURAVEIS
1970/73	22,7	13,2	25,5	9,1
1974/80	7,4	8,3	9,3	4,4
1974/76	13,0	8,7	10,3	4,8
1977/80	3,4	8,0	8,6	4,1

FONTE: SERRA (1982, p. 58), apud FIGUE.

Tendo em vista o enfoque dependentista, que observa nas relações econômicas do sistema mundial capitalista a dinâmica de desenvolvimento fundada em uma relação entre o centro e a periferia, as décadas de 70 e 80 indicam contradições relevantes.

Se no âmbito interno as políticas macroeconômicas visam o desestímulo à indústria, no plano externo observa-se um reposicionamento das cadeias produtivas globais fazendo com que a indústria intermediária brasileira, fornecedora de insumos, autopeças, máquinas e equipamentos para o setor

industrial multinacional (instalado no Brasil a partir da década de 1950), se torne cada vez mais desnecessário, tendo em vista a liberalização comercial do leste asiático.

A rápida movimentação das grandes corporações mundiais rumo a fragmentação da produção impõe ao Brasil um esgotamento do ciclo econômico baseado na substituição de importações que visava a consolidação da indústria pesada (1950-1980) e a necessidade da reconfiguração da especialização produtiva brasileira - no sentido de se adequar à própria reconfiguração da divisão internacional do trabalho. Assim sendo, a posição reconfigurada do setor industrial brasileiro a nível mundial a partir dos anos 1980 é elemento estruturante para a compreensão do período atual do setor industrial e de serviços brasileiro.

Com a consolidação da reestruturação mencionada acima, o setor terciário passaria a atuar de maneira crescente e cada vez mais diversificada tanto no Brasil, como também em grande parte dos países inseridos na DIT.

Em 1990, sob forte abertura comercial, a queda da industrialização se consolidaria a partir da não incorporação dos setores modernos da indústria aos elos de cadeias produtivas mundiais. Ou seja, a capacidade de competição brasileira nas trocas mundiais encontrou neste período com grandes dificuldades de sobrevivência. De acordo com Hiratuka e Sarti,

Frente a esse novo contexto, as estratégias empresariais a partir dos 90 buscaram combinar racionalização da produção, com redução do grau de verticalização e substituição de fornecedores locais por insumos importados. Embora tenha resultado em melhora no grau de eficiência produtiva, os investimentos realizados no período continuaram tendo um caráter mais defensivo, voltado para a modernização e substituição de equipamentos. Em geral, não estiveram associados a estratégias mais ativas de expansão de capacidade e inovação de produtos e processos. Estes, quando ocorreram, foram muito mais a exceção do que a regra (HIRATUKA e SARTI, 2011, p. 3).

Nesse contexto, a adoção do pacote neoliberal significou uma queda nas possibilidades de competição das empresas líderes brasileiras nas cadeias produtivas globais recém modificadas. A competitividade da indústria brasileira não aumentou e, com isso, não assumiu papel preponderante nas



## 10- Impactos da pandemia no setor de serviços brasileiro: reestruturação produtiva e dependência

trocas mundiais. Vale ressaltar também que, devido à entrada massiva de capital estrangeiro na indústria brasileira (presente desde a década de 1950, mas intensificada em 1990), a capacidade nacional de interferência nas decisões estratégicas ficaram extremamente limitadas (CARNEIRO, 2002).

A partir de meados dos anos 2000, evidencia-se uma retomada do dinamismo da economia brasileira a partir do investimento e conseqüentemente das demandas interna e externa. Grosso modo, a vulnerabilidade externa pôde ser diminuída graças ao *boom* das *commodities* alavancadas pela demanda chinesa e a demanda interna foi incentivada, principalmente, devido à alta do consumo das famílias (ganhos reais nos salários, programas de transferência de renda e expansão do crédito).

No que concerne à indústria,

Os investimentos concentraram-se inicialmente na infra-estrutura e nos setores industriais exportadores, mas posteriormente foram se ampliando para outros setores industriais e para a construção civil. Assim, a indústria brasileira contribuiu, em menor medida, e foi beneficiada, em grande medida, pelo ciclo de crescimento e de investimento recente (HIRATUKA e SARTI, 2011, p. 13).

A partir de 2008 com a crise financeira mundial, o cenário que contribuiu para o rápido despojar da economia e indústria brasileira foi profundamente transformado. A radicalização do acirramento entre as empresas transnacionais e na própria cadeia produtiva global fez o Brasil perder a pequena participação externa que tinha conquistado.

Todo este movimento exposto acima tem dividido os economistas brasileiros em termos de classificação e conceituação do período recente. Estaria o Brasil vivendo um processo de desindustrialização? Quando teve início? Quais suas causas principais? Existe relação entre a queda do valor adicionado do setor secundário e o aumento do valor adicionado do setor terciário?

De acordo com Vergnhanini (2013), existem quatro principais vertentes teóricas brasileiras sob o tema acima exposto: os *ortodoxos*, que não visualizam um processo de desindustrialização, mas sim um declínio da

indústria via apreciação do câmbio, estabilidade da pauta de importações e alta exposição à competição mundial; os *novo-desenvolvimentistas* que apostam claramente no processo de desindustrialização (com ênfase nos anos 2000) devido à valorização do câmbio e à doença holandesa; os *voltados a restrição externa*, que não se postulam a favor da classificação da desindustrialização mas observam sérios riscos com o aumento das importações, valorização cambial; e os *intra-setorialistas* que se dividem tanto na classificação da desindustrialização, quanto nas possíveis causas, apontando a estagnação do investimento, o câmbio valorizado e a doença holandesa como problemáticas a serem consideradas.

Sem pretensão de esgotamento do debate e no sentido de ir além da identificação e mensuração se houve ou não um processo de desindustrialização brasileira (tema tratado com maior frequência no debate econômico das últimas décadas), abordaremos na próxima sessão algumas características do setor de serviços brasileiro e seu comportamento durante a pandemia do covid-19.

## **Setor de serviços – um olhar contemporâneo**

O processo de implementação das mudanças tecnológicas a nível mundial a partir dos anos 1980 trouxe a necessidade da modernização e ampliação do setor de serviços também a nível mundial. A própria aceleração das trocas internacionais demandou uma reestruturação do setor terciário que agiria de maneira determinante para intensificação, concentração e internacionalização da acumulação de capital.

Em 1970, este setor correspondia a aproximadamente 53% do PIB da economia mundial; em 2010 este percentual saltou para 70%, um crescimento 17 pontos percentuais em quatro décadas. Tanto em países desenvolvidos quanto em países periféricos o setor vem ocupando cada vez mais espaço. No Brasil, neste mesmo ano, 62% dos empregos da economia estavam neste setor e 68% do PIB era gerado nele. Já em países com alta renda per capita a participação dos serviços é ainda maior; equivale a 75% tanto dos empregos, quanto do produto (VALOTTO, 2010).

## 10- Impactos da pandemia no setor de serviços brasileiro: reestruturação produtiva e dependência

Assim como a divisão internacional do trabalho, consolidada com a primeira revolução industrial, estruturou histórica e hierarquicamente a produção das mercadorias produzidas pelas economias centrais e periféricas, a reestruturação produtiva iniciada desde os anos 1980 acompanhou essa divisão produtiva global, com enfoque para a divisão hierárquica, produtiva e tecnológica do setor de serviços.

Nos países desenvolvidos estrutura-se um setor de serviços com foco para a tecnologia dos processos produtivos relacionados à inovação, automação e tecnologia da informação, enquanto nos países subalternos observa-se um setor de serviços ligado a diminuição dos custos do trabalho, a possibilidade de um alto mercado consumidor e a proximidade de recursos ambientais que favorecem a continuidade da reprodução ampliada do capital das empresas transnacionais.

De acordo com Melo,

a presença de um setor Serviços quantitativamente relevante, no que se refere à geração da renda e do emprego, pode estar associada tanto a uma economia de serviços moderna, própria a economias em estágios avançados de desenvolvimento, como pode ser resultante da presença de um setor serviços composto, em sua maior parte, de atividades tradicionais, portadoras de baixos níveis de produtividade e refúgio para mão-de-obra de baixa qualificação. Em outras palavras, um setor de serviços quantitativamente relevante não expressa, necessariamente, modernidade econômica. (MELO et al., 1998, p. 11).

Do mesmo modo, é sabido que este período sofre uma inflexão que deverá ser abordada com maior atenção, a crise econômica mundial de 2008/09. Nas tabelas abaixo podemos observar algumas características do período até 2009, na qual o setor de serviços continua sendo o setor de maior concentração e importância na economia brasileira.

Tabela 2: Estrutura produtiva: parcela de cada setor no PIB

Ano	Agric e Extr	Ind e Ccivil	Com	Svc	Total
2009	9.5%	22.7%	12.4%	55.4%	100.0%
2002	9.6%	24.4%	11.7%	54.3%	100.0%
1996	8.2%	26.3%	12.8%	52.6%	100.0%

Valores a preços constantes de 2008. Fonte: Jacinto e Ribeiro, 2015.

Tabela 3: Estrutura produtiva: parcela de cada setor no emprego

Ano	Agric e Extr	Ind e Ccivil	Com	Svc	Total
2009	18,3%	19,6%	16,5%	45,6%	100,0%
2002	21,9%	18,3%	16,4%	43,4%	100,0%
1996	25,6%	18,9%	15,0%	40,6%	100,0%

Valores a preços constantes de 2008. Fonte: Jacinto e Ribeiro, 2015.

Tabela 4: Produtividade do trabalho em cada setor (em mil R\$)

Ano	Agric e Extr	Ind e Ccivil	Com	Svc	Total
2009	13,8	30,8	20,1	32,3	26,6
2002	10,9	32,9	17,7	30,9	24,7
1996	8,1	34,9	21,4	32,5	25,0

Valores a preços constantes de 2008. Fonte: Jacinto e Ribeiro, 2015.

Com esses dados pode-se identificar que entre os anos de 1996 a 2009 o setor de serviços continuou sendo o de maior relevância para o PIB e para a ocupação da população brasileira e, ao contrário da grande maioria da literatura existente sobre a produtividade do trabalho no setor terciário, nota-se que é um setor com alta produtividade.

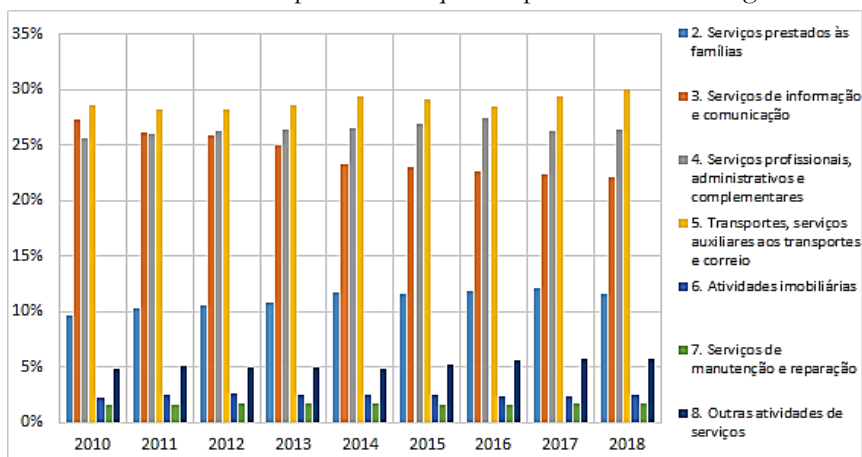
De acordo com Azevedo (2010), no entanto, existe uma “forte interdependência dos serviços com o desempenho da Agricultura, e não há razão para supor que tenha havido uma autonomização do setor terciário no Brasil”. Ou seja, embora o setor tenha sido acompanhado com uma alta produtividade, o “carro-chefe” do crescimento dos serviços até 2007 concentrou-se nos serviços prestados às empresas - majoritariamente ligadas à agropecuária.

Nesse sentido, podemos inferir que dificilmente este crescimento contribuiu para uma elevação no desenvolvimento da economia, justamente porque a própria inserção subalterna nas cadeias globais, atrelado a políticas macroeconômicas internas, tiveram como saída um setor de serviços com baixa densidade tecnológica e poder de autonomia.

Nos gráficos a seguir ressaltam-se algumas características do setor entre os anos 2010 e 2018.

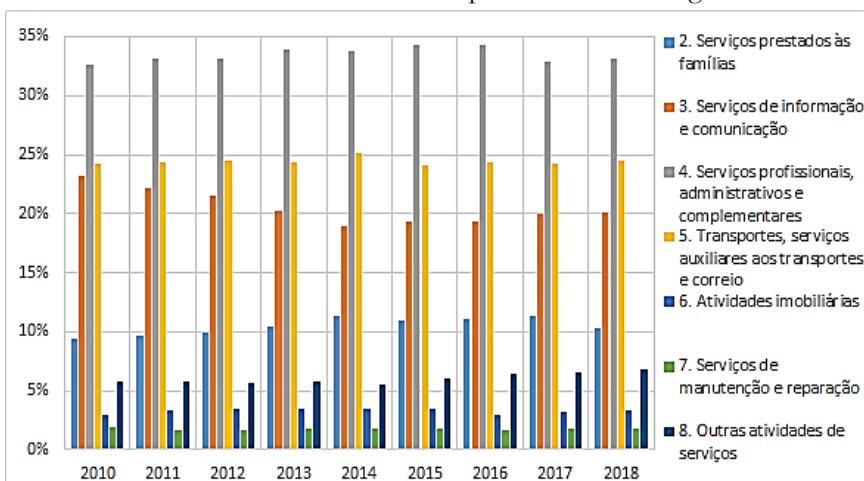
## 10- Impactos da pandemia no setor de serviços brasileiro: reestruturação produtiva e dependência

Gráfico 1: Receita operacional líquida – percentual do total geral:



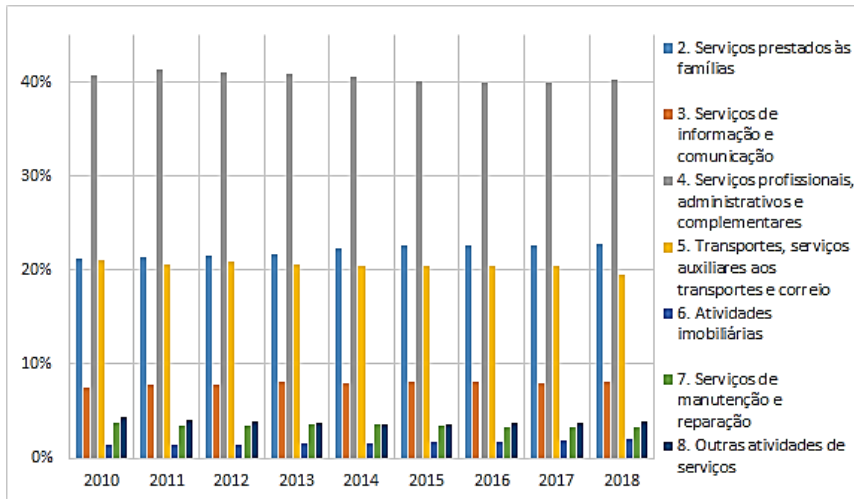
Fonte: IBGE - PAS

Gráfico 2: Valor adicionado – percentual do total geral:



Fonte: IBGE - PAS

Gráfico 3: Pessoal ocupado – percentual do total geral:



Fonte: IBGE - PAS

Os gráficos 1 a 3 servem para auxiliar a compreensão da complexidade que o setor de serviços assume em nossa economia. De acordo com a Pesquisa Anual de Serviços, entre 2010 e 2018 a receita operacional líquida dos serviços de informação e comunicação apresentou recorrente queda, enquanto os serviços profissionais, administrativos e auxiliares aos transportes e correios apresentaram uma pequena elevação.

No valor adicionado, o motor são os serviços profissionais, administrativos e complementares e os serviços de informação apresentam igualmente ao primeiro gráfico, uma constante queda, que foi parcialmente revertida a partir de 2017. Por fim, na mesma pesquisa é possível verificar que o setor de serviços profissionais, administrativos e complementares assume aproximadamente 40% do pessoal ocupado no setor terciário e, junto com o exposto acima, torna-se o principal sub setor terciário brasileiro.

Em outras palavras, o padrão de crescimento observado no Brasil é caracterizado pelo crescimento de atividades que não contribuem para o aumento da competitividade industrial. *“Isto é, a análise dos dados revela que o crescimento registrado pelo país não ocorreu através do avanço de atividades de serviços intermediários, aderente ao ingresso em novas tecnologias, em atividades de maior*

## 10- Impactos da pandemia no setor de serviços brasileiro: reestruturação produtiva e dependência

*conteúdo tecnológico, não sendo sustentável no longo prazo”* (GIOVANINI, PEREIRA e AREND, 2018, p. 19).

Considerar o setor de serviços no Brasil (que desde 1980 vem em crescente participação no PIB e no emprego) é característica essencial para compreender em que medida a reestruturação produtiva mundial condicionou a reestruturação produtiva brasileira, que de acordo com o Sistema de Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), assumiu em 2019 aproximadamente 73% do valor adicionado do PIB. A próxima sessão do artigo trará uma análise sobre o setor durante o período da pandemia do covid-19.

### **Fotografia do setor na pandemia**

Para além das questões de diminuição sistêmica da renda média do trabalhador e do empobrecimento relativo do tecido produtivo nacional, a dependência crônica e extrema do setor de serviços, sobretudo das atividades com baixo potencial de geração de renda e de aumento da produtividade, colocou o Brasil em uma delicada situação durante a pandemia do novo coronavírus.

O impacto sentido pela necessária paralisação parcial da economia foi danoso a estrutura produtiva do país, ademais, mais de 70% da renda nacional está condicionada ao setor de serviços. As medidas de distanciamento social atingiram o motor da economia nacional logo depois dos primeiros registros de infecções no país, em fevereiro.

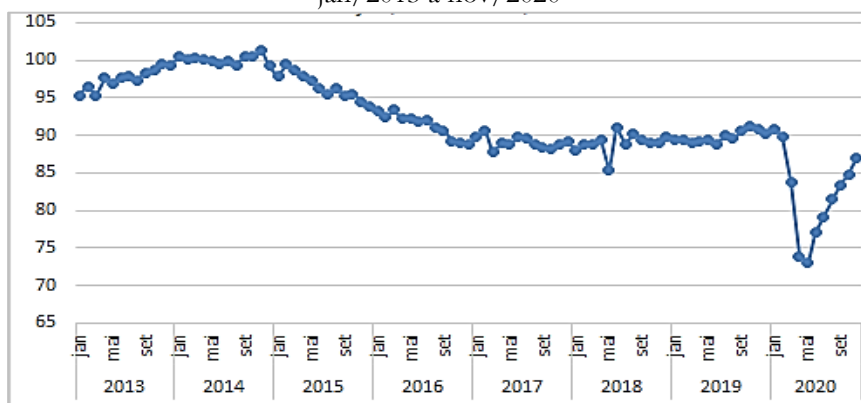
Segundo o IBGE, o setor enfrentou importante encolhimento no primeiro semestre de 2020, transmitindo os sinais das medidas de distanciamento social impostas a partir do mês de março. Vale ressaltar que em janeiro de 2020 o setor de serviços ainda estava longe de recuperar o patamar alcançado em dezembro de 2014, antes da crise político-econômica que atingiu o país em 2015 e 2016. A produção do setor em janeiro de 2020 havia sido menor em 10,4% do pico registrado em dezembro de 2014.

Em junho de 2020 o setor havia encolhido cerca de 14,7% na comparação com o volume registrado em dezembro do ano imediatamente anterior. Na comparação com igual mês do ano anterior, houve recuo de 12,3%.

Cerca de 8,2 milhões e 7 milhões de pessoas a menos ocupadas no setor de serviços, respectivamente.

A queda produzida pelos efeitos da pandemia foi ainda mais aguda quando analisados os dados do primeiro quadrimestre de 2020. Segundo dados obtidos através da Pesquisa Mensal de Serviços (PMS), em abril do ano passado o setor de serviços havia apresentado recuo de 18,2% em relação a dezembro de 2019 e cerca de 17,3% em relação a igual mês do ano anterior.

Gráfico 4: Volume de serviços mensal com ajuste sazonal 2014 = 100  
jan/2013 a nov/2020



Fonte: IBGE

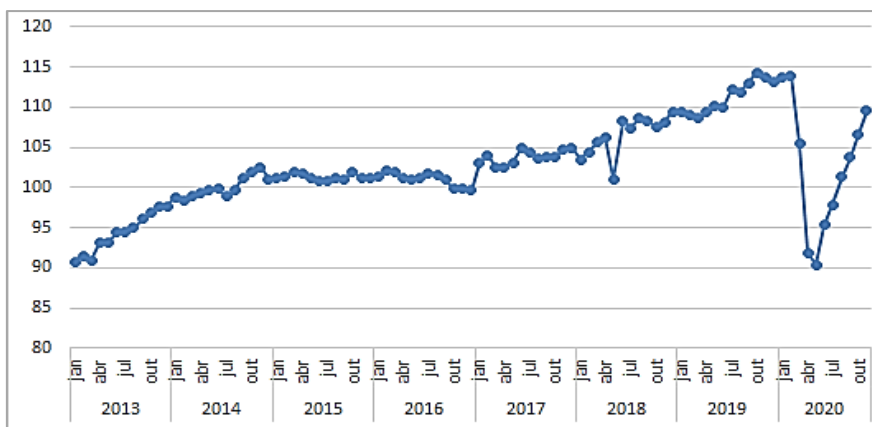
Terminado o primeiro quadrimestre, o setor continuou a enfrentar os efeitos do resfriamento da economia e em maio o IBGE registrou o menor volume de serviços em um mês em toda a série histórica disponível, iniciada em 2011.

Com a queda da massa salarial, iniciada antes da pandemia, mas intensificada por ela, houve uma queda ainda mais pronunciada da receita nominal do setor em relação ao volume dos serviços prestados, indicando um claro movimento de deflação nos primeiros meses do distanciamento social. A diminuição dos preços comprimiu a lucratividade do setor, o que contribuiu sobremaneira para a intensificação do problema econômico.



## 10- Impactos da pandemia no setor de serviços brasileiro: reestruturação produtiva e dependência

Gráfico 5: Receita nominal do setor de serviços com ajuste sazonal/mês jan/2013 a nov/2020



Fonte: IBGE, Elaboração do autor

A despeito da grave situação econômica e social, o mês de junho marcou o início da retomada da economia no Brasil. Parte deste fôlego pontual está associado à política fiscal, que entre outros instrumentos, pagou para as pessoas atingidas pelos efeitos econômicos da pandemia o auxílio emergencial.

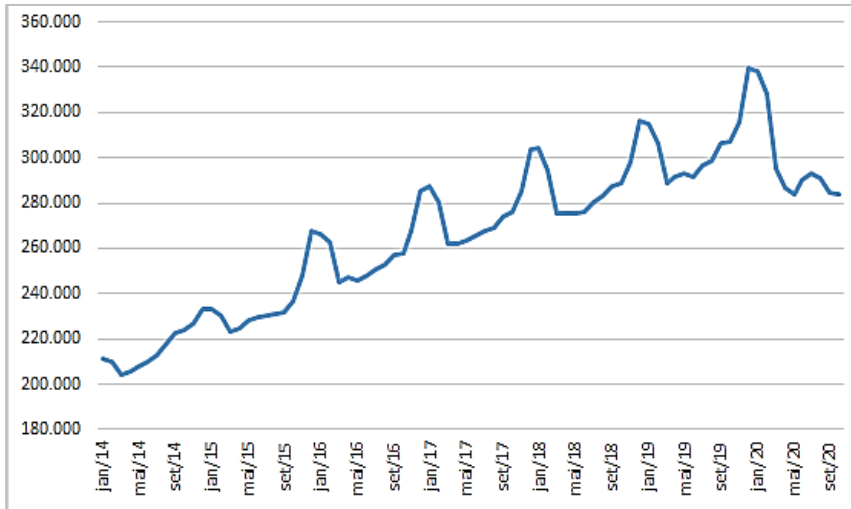
O processo de retomada econômica nos colocou de frente para o segundo problema de uma economia dependente de serviços de baixa intensidade tecnológica, a heterogeneidade da retomada entre os setores. Enquanto os setores de manufatura e de agropecuária estavam liberados para produzir e voltar parte da sua produção ao setor externo, se aproveitando de um amplo processo de desvalorização da moeda nacional, o setor majoritário da economia nacional patinava em função da chegada de uma segunda onda de infecção pelo novo coronavírus.

Como os setores agropecuário e industrial são, por vezes, menos intensivos em mão de obra que o setor de serviços, a retomada vista a partir de junho de 2020 acabou não se traduzindo em uma retomada sustentável e mais igual entre todos os setores.

Dados do Banco Central mostram que a massa salarial havia ficado em R\$ 284,1 bilhões no trimestre móvel encerrado no mês de outubro de 2020.

Exceção feita ao mês de maio do mesmo ano, trata-se do menor valor desde o trimestre encerrado em agosto de 2018.

Gráfico 6: Massa salarial ampliada (média móvel trimestral) R\$ milhões



Fonte: Banco Central, Elaboração do autor

O alto grau de dependência do setor de serviços nos colocou diante de dois graves problemas, o primeiro deles, ao ver iniciadas as medidas de distanciamento social a população brasileira se viu diante de um importante processo de diminuição da atividade econômica, e em um segundo momento, enfrentando o que convencionou-se chamar de segunda onda, no incipiente processo de “retomada” da economia.

## Conclusão

O aumento de um setor terciário, ligado a baixo conteúdo tecnológico e custos do trabalho no Brasil (país periférico) seria a correspondência da entrada brasileira dentro da reestruturação produtiva mundial a partir dos anos 1980, ou seja, o outro lado da mesma moeda do processo de desenvolvimento industrial mundial.

Esse processo de diminuição da intensidade tecnológica do tecido produtivo nacional tem deixado o Brasil refém de antigos problemas como a da reprimarização da pauta exportadora.

## 10- Impactos da pandemia no setor de serviços brasileiro: reestruturação produtiva e dependência

Para além dos problemas já conhecidos, a pandemia mostrou ao Brasil e aos demais países com alta participação do setor de serviços não-escaláveis na renda nacional, o quão sujeito a flutuações cíclicas estão os países subdesenvolvidos nesse novo rearranjo das cadeias produtivas internacionais.

Os países cuja indústria e os serviços escaláveis tenham uma importante participação na renda nacional também sofreram os impactos da desaceleração econômica causada pela pandemia, basta olhar os números da Alemanha, Itália, Reino Unido e Estados Unidos, por exemplo. No entanto, essa composição estrutural lhes conferirá maior capacidade de abandonar o quadro de recessão decorrente da propagação do novo vírus e das consequentes medidas de distanciamento social.

### Referências

BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. S. G. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2002.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. A internacionalização recente do regime do capital. Campinas: CESIT/IE/UNICAMP – **Carta Social e do Trabalho** 27 – jul/set de 2014.

BONENTE, B. (2011). **Desenvolvimento em Marx e na Teoria Econômica: Por uma crítica negativa do Desenvolvimento Capitalista**. Tese de Doutorado em Economia. Universidade Federal Fluminense, 2011.

BRASIL. **Relatório final do estudo da competitividade da indústria brasileira**. Ministério de Ciência e Tecnologia. IE/UNICAMP - IEI/UFRJ - FDC - FUNCEX, 1993. Disponível em: <<https://www.bibliotecaagp.tea.org.br/administracao/agroindustria/livros/ESTUDO%20DA%20COMPETITIVIDADE%20DA%20INDUSTRIA%20BRASILEIRA.pdf>> Acesso em 14 dez. 2020.

CANO, W. **Soberania e Política Econômica na América Latina**. São Paulo: Unesp, 2000.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora UNESP, IE – UNICAMP, 2002.

CINTRA, M. A. M. O financiamento das contas externas brasileiras: 1995-2014. in: SQUEFF, G. (org.) **Dinâmica macrossetorial brasileira**. Brasília: IPEA, 2015.

FERREIRA, Carla, OSÓRIO, Jaime e LUCE, Mathias (orgs.). **Padrão de reprodução do capital: Contribuições da teoria marxista da dependência**. Boitempo Editorial, 2012.

FGV-IBRE. Reforma da Previdência avança, mas sozinha não alavanca crescimento. **Boletim Macro**. Julho de 2019. Disponível em: <<https://portalibre.fgv.br/publicacoes/economia-aplicada/boletim-macro/reforma-da-previdencia-avanca-mas-sozinha-nao-alavanca>> Acesso em 14 dez. 2020.

FURTADO, C. **O Mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, 1974

FURTADO, C. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento (1961). In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**, vol. I. Rio de Janeiro, Cofecon Cepal; Record, 2000.

GIOVANINI, Adilson; PEREIRA, Wallace; , AREND, Marcelo. **O setor de serviços e a dinâmica da produtividade industrial brasileira: uma análise para o período de crescimento da economia brasileira**. III Encontro Nacional de Economia Industrial e Inovação. Blucher Engineering Proceedings, Vol. 5, 2008.

HIRATUKA, C. e SARTI, F. **Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil: uma contribuição ao debate**. Texto para Discussão n. 255. Campinas: IE/Unicamp, 2015.

JACINTO, Paulo de Andrade; RIBEIRO, Eduardo Pontual. Crescimento da produtividade no setor de serviços e da indústria no brasil: dinâmica e heterogeneidade. **Economia Aplicada**, v. 19, n. 3, 2015, pp. 401-427.

MARINI, Ruy Mauro. **Subdesarrollo y revolución en América Latina**. Tricontinental, No 7, La Habana, Cuba, 1968.

\_\_\_\_\_. **Subdesenvolvimento e revolução**. 4. ed. Florianópolis: Insular, [1969], 2012.

\_\_\_\_\_. **Dialética de la dependencia**. Ediciones Era, México, 1973.

\_\_\_\_\_. El Estado y crisis en Brasil, **Cuadernos Políticos** n. 13, Ediciones Era, México, pp. 76-84, julio-septiembre de 1977.

10- Impactos da pandemia no setor de serviços brasileiro: reestruturação produtiva e dependência

MELO, H. P.; ROCHA, F.; FERRAZ, G.; DI SABBATO, A. e DWEC, R.. O setor serviços no Brasil: uma visão global – 1985/95. **Texto para discussão nº 549**. Rio de Janeiro: Ipea, 1998.

NEGRI, João Alberto de; KUBOTA, Luis Cláudio (organizadores). **Estrutura e dinâmica do setor de serviços no Brasil**. Brasília: IPEA, 2006

PREBISCH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas (1949). In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org) (2000). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**, vol. I. Rio de Janeiro, Cofecon-Cepal; Record

SILVA, Camila Monaro; FILHO, Naercio Menezes; KOMATSU, Bruno. Uma Abordagem sobre o Setor de Serviços na Economia Brasileira. São Paulo: Centro de Políticas Públicas – **Inspers Policy Paper**, n. 19, 2019 Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2018/09/Abordagem-sobre-Setor-Servicos-Economia-Brasileira.pdf> Acesso em 14 jan. 2021

SILVA, Ricardo Azevedo. Uma Abordagem sobre os Serviços no recente desenvolvimento regional brasileiro. **VIII Ciclo de Debates**. São Paulo: PUC, 2010.

SQUEFF, Gabriel Coelho (org.). **Dinâmica macrossetorial brasileira**. Brasília : Ipea, 2015.

VALOTTO, G. P. La expansión de las exportaciones brasileñas: la ruptura de políticas seculares. **Observatorio de la Economía Latinoamericana**, 130, 2010a.

VERGNHANINI, Rodrigo. **O debate sobre a mudança estrutural da economia brasileira nos anos 2000**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Instituto de Economia/UFRJ, 2013.

## O Salto do Sapo

# 11- A nova dependência: reflexões sobre os atuais limites estruturais ao subdesenvolvimento no capitalismo neoliberal

---

Juliane Furno<sup>103</sup>

## **Introdução**

O tema do desenvolvimento e, principalmente, das possibilidades e condições para a superação do subdesenvolvimento, segue posto na ordem do dia pelos pesquisadores comprometidos com a transformação estrutural nos países periféricos. No entanto, ainda que o resgate dos autores clássicos do pensamento social e econômico seja de necessidade ímpar, as condições atuais do capitalismo neoliberal ensejam a necessidade de articular o arcabouço conceitual clássico com uma avaliação mais precisa e atual das transformações recentes operadas na nova etapa neoliberal e financeirizada do capitalismo global, principalmente com o romper da década de 1980.

Ainda que o caminho para a autonomização e controle nacional do capitalismo periférico seja via internalização do setor industrial, a industrialização não é condição suficiente – ainda que necessária – para forjar um padrão de desenvolvimento que seja uma articulação de transformações na estrutura produtiva e na estrutura social, articulando soberania política e econômica.

---

<sup>103</sup> Juliane Furno: é graduada em Ciências Sociais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Tem mestrado e doutorado em desenvolvimento econômico no Instituto de Economia da Unicamp e atualmente é economista-chefe do Centro de Estudos Econômicos (CEE) do Instituto para a Reforma das Relações Estado e Empresa (IREE)

De toda forma, as condições para a retomada de planos de desenvolvimento, pautado na indústria e nas transformações qualitativas, são deveras distintas das condições que abriram a avenida para a industrialização e autodeterminação do capital entre 1930 e 1980. Em que pese a industrialização e o acelerado crescimento econômico desse período terem sido produzidos e reproduzidos no bojo da dependência e do subdesenvolvimento, questões endógenas e exógenas que contribuíram para essa performance não existem mais e é necessário pensar os desafios atuais a luz da totalidade concreta, que passou por modificações substantivas.

A dependência ganhou novos contornos com o fim das experiências de socialismo real e a emergência do imperialismo unipolar norte-americano, assim como a condição de subdesenvolvimento foi ratificada com as aceleradas transformações tecnológicas e a reorganização da produção nas Cadeias Globais de Valor, concedendo ao mundo uma nova rodada de divisão internacional do trabalho.

Do ponto de vista interno, a opção pela inserção passiva na globalização produtiva e financeira e pelo neoliberalismo tardio foram destruindo os mecanismos relativamente autônomos capazes de ensejar um processo coordenado de alocação produtiva submetido aos ditames do Estado nacional. A política macroeconômica neoliberal inaugurada no limiar dos anos 1990 contribuiu para a destruição da indústria nacional, com uma abertura comercial baseada na crença darwinista de que a concorrência eliminaria as empresas “ruins” e glorificaria as “competitivas”. O binômio juros-câmbio apreciado quebrou diversos elos da cadeia produtiva nacional, desencorajando o investimento e privilegiando a burguesia compradora. Por fim, o Estado Nacional – em um movimento que foi global – foi sendo esvaziado das suas funções políticas e econômicas, deslocados pela premissa de que o protecionismo, o controle dos fluxos de capitais e a própria política econômica eram “anacrônicos”, sendo substituídos por um receituário neoliberal de que a estabilização da moeda e o controle do déficit público eram as premissas prioritárias para o caminho do desenvolvimento.

O processo de transnacionalização do grande capital, que já manifestava-se desde o findar da segunda Guerra Mundial com a acirrada concorrência



intercapitalista e com uma nova rodada de exportação de capitais à periferia, ganha contornos novos quando encontra-se e se metamorfoseia com a globalização e sua face política – o neoliberalismo. Trata-se, dessa feita, de atualizar os novos, e maiores, desafios para a superação do subdesenvolvimento e a construção de uma nação verdadeiramente autodeterminada em bases nacionais.

A experiência concreta brasileira, e latino-americana de forma geral, atestou o sucesso do diagnóstico Cepalino acerca da natureza do subdesenvolvimento, mas, no entanto, atestou o relativo fracasso da acepção segundo a qual era possível replicar na periferia a constituição de um modo de produção capitalista desenvolvido, em bases nacionais, tais como operou-se nas nações centrais. O caminho da industrialização esbarrou em limites típicos de uma nação dependente, dirigida por burguesias associadas e que não logrou a concretização das reformas estruturais típicas do capitalismo moderno. Assim, nossa industrialização desenvolveu-se agravando as características da concentração regional e da renda, da heterogeneidade estrutural e da dependência política e financeira-tecnológica.

Superar o subdesenvolvimento, dessa forma - além de mais tortuoso pela nova configuração do capitalismo global - também exige repensar os termos teóricos da constituição de saídas que não passam apenas pelo arcabouço econômico senão que, fundamentalmente, pela dimensão política.

Esse capítulo se divide em 4 partes, além dessa introdução. Na primeira delas buscamos retomar o debate estrutural sobre as condições de dependência e subdesenvolvimento, principalmente constituídas no bojo da Cepal e da Teoria Marxista da Dependência. Na segunda seção buscamos reconstituir o cenário do capitalismo global e doméstico no período que ensejou nossos anos de maior avanço na industrialização brasileira, buscando apreender a convergência de fatores endógenos e exógenos que deram concretude a aquelas transformações. Na terceira sessão debatemos os acontecimentos do fim da década de 1970 e as transformações em curso no cenário externo e interno que nos deixaram como herança, nas palavras de Celso Furtado, um Brasil como construção interrompida assim como, à luz principalmente de Furtado, entender que

a superação do subdesenvolvimento no atual estágio do capitalismo não passa somente por um sólido projeto econômico, senão que por uma ampla vontade alicerçada em rupturas estruturais. Por fim findamos com as considerações finais.

## **Dependência e subdesenvolvimento: uma condição estrutural**

Já se vai mais de um século que - na esteira da Cepal e, posteriormente - da Teoria Marxista da Dependência - o subdesenvolvimento e a dependência foram analisados de forma relacional e, principalmente, estrutural. A partir da pesquisa pioneira de Raul Prebisch (2000), externada no que ficou conhecido como o “Manifesto de 1949”, colocou-se em questão a teoria Ricardiana das Vantagens Comparativas, que advogava que os países deveriam especializar-se naquilo para os quais detinham os melhores fatores de produção e vantagens competitivas, a saber: os países centrais seguiriam trilhando o caminho da produção dos bens manufaturados e os países periféricos, abundantes em trabalho e em recursos naturais, forneceriam as matérias primas. Via comércio internacional e mecanismos de preços essa relação tenderia ao equilíbrio. Assim, os frutos do progresso técnico da especialização produtiva, e do aumento da produtividade decorrente dela, seriam distribuídos de forma equitativa entre as nações. Dessa feita, os países periféricos não precisariam lançar mão do esforço progresso de acumulação de capital necessário para a inversão na indústria e, mesmo assim, acessariam os bens do moderno capitalismo central, via comércio internacional e via mecanismo de equilíbrio de preços.

No entanto, a pesquisa comparativa de Presbich (2000), com relação ao comportamento dos preços dos produtos manufaturados e dos produtos primários entre 1876 e 1947 demonstrou que, ao contrário do apregoado, os termos de troca não tendem ao equilíbrio, principalmente porque os incrementos de produtividade se manifestam de forma díspares entre as mercadorias em função da dotação de capital implicada no esforço produtivo de cada uma delas. A isso Presbich (2000) denominou como “deterioração dos termos de troca”, pelo efeito da elasticidade-renda das importações desses produtos. O paradoxo disso tudo é que quanto mais

se avançava no incremento de renda nas economias primário-exportadoras, mais se deterioravam os termos de troca, pois maior era a demanda por produtos manufaturados e maior, em reais, ficavam os seus preços, em função do incremento de progresso técnico (CARDOSO, 2018). Assim, se mantida a especialização produtiva agrário-exportadora, os países periféricos ficariam presos na “armadilha do subdesenvolvimento”.

Celso Furtado dedicou-se a analisar a especificidade do subdesenvolvimento brasileiro, a partir da aceção mais geral de que desenvolvimento e subdesenvolvimento são duas faces da mesma moeda e nascem de um mesmo processo que tem no capitalismo e no comércio internacional são pontos nevrálgicos de origem. Ou seja, os países desenvolvidos não evoluíram de uma situação de subdesenvolvimento, o que demonstra que essas condições não são estágios e sim posições estruturais que, se não rompidas com radicalidade, tendem a se reproduzir permanentemente.

Para Furtado “o que cria a diferença fundamental e dá origem à linha entre desenvolvimento e subdesenvolvimento é a orientação dada à utilização do excedente engendrado pelo incremento de produtividade” (FURTADO, 1974, p. 26). O excedente gerado nas economias centrais que se industrializaram foi aplicado em processos de geração de progresso técnico que tinham como objetivo o aumento da produtividade do trabalho e a diversificação da estrutura de oferta.

Dessa forma, o excedente gerado nessas economias centrais – em decorrência do progresso técnico e da elevação da produtividade – foi reinserido nas mesmas economias nacionais, gerando um processo em que a diferenciação no padrão de consumo dessas sociedades caminhava de forma subordinada a capacidade de diversificação da oferta. Essas sociedades desenvolvidas lograram a criação de uma sociedade com mais homogeneização social, que “(...) não se refere a uniformização dos padrões de vida, e sim a que os membros de uma sociedade satisfazem de forma apropriada as necessidades de alimentação, vestuário, moradia, acesso à educação e ao lazer e a um mínimo de bens culturais” (FURTADO, 1992, p. 38).

Diferentemente, nas economias caracterizadas como subdesenvolvidas, a geração de excedente serviu para reproduzir as características do subdesenvolvimento na medida em que não foram reintroduzidos na economia nacional, senão que o excedente serviu para o aumento das importações mediante a diversificação do consumo conspícuo e mimetizado das elites nacionais. Para Furtado, “a teoria do subdesenvolvimento cuida do caso especial de situações em que aumentos de produtividade e assimilação de novas técnicas não conduzem à homogeneização social, ainda que causem elevação do nível de vida médio da população” (FURTADO, 1992, p. 40)

Os padrões de consumo nos países caracterizados de subdesenvolvidos são marcados por uma ruptura entre consumo e produção. Podemos dizer que a nossa demanda de consumo é relativamente independente do nosso sistema produtivo, quando não contrária. Ele, frequentemente, é atendido por importação, o que exige, por outro lado, expansão das exportações, reafirmando a lógica de uma economia voltada para fora. A geração de progresso técnico e as técnicas produtivas chegadas aos países subdesenvolvidos, guiadas pela demanda mimetizada das camadas mais abastadas da sociedade, ditam o ritmo de incorporação do desenvolvimento produtivo do país que, não somente não respondem às necessidades de consumo do conjunto da população, como criam descontinuidade e inaptações substanciais, como a importação de tecnologias intensivas em capital em detrimento da mão de obra.

No que tange a dependência, Celso Furtado vai compreendê-la, em um primeiro momento, muito mais do ponto de vista cultural, da dependência das elites brasileiras com relação aos padrões de consumo e padrões produtivos advindo do centro. A Dependência como elemento político e econômico, que conforma a estrutura das nações subdesenvolvidas, apenas passará ao plano teórico de Furtado após a eclosão do golpe militar de 1964 em um período de avaliação mais crítica da industrialização brasileira empreendida pelo autor. É, sobretudo, nos escritos dos anos 1970 que Furtado compreende a dependência como uma questão política, que envolve uma correlação de forças global hegemônica pelas nações centrais e reproduzida por condicionantes políticos e econômicos via empresas transnacionais.

Já para a Teoria Marxista da Dependência, a dependência – na análise da particularidade do subdesenvolvimento – ganhou mais primazia, relegada a condição central. Para Ruy Mauro Marini (2005) a dependência nasce com o advento do capitalismo e da divisão internacional do trabalho e cristaliza-se como uma relação de subordinação, não mais nos marcos coloniais, mas entre nações formalmente independentes, com um conjunto de determinações que são modificadas através do tempo, mas que servem ao propósito de assegurar a reprodução ampliada do capital em uma situação de dependência. Assim, a dependência está intimamente ligada a construção da hegemonia através do exercício da dominação imperialista, o que envolve elementos econômicos e ações no âmbito político que logram o cerceamento da capacidade de autodeterminação das nações periféricas. Correlato ao termo dependência, a menção ao imperialismo está mais presente nos escritos dos teóricos marxistas da dependência, assinalando o aspecto político que reproduz um modo de dependência econômica que serve aos objetivos de reproduzir, em escala ampliada, o capitalismo comando pelo centro.

Os países periféricos, antes mesmo de se constituírem como nações propriamente capitalistas, já participavam do circuito de reprodução ampliada do capital, e data daí sua dependência secular. A América Latina cumpriu um papel essencial, provendo condições de desenvolvimento aos países centrais, através do mecanismo da acumulação primitiva ou originária de capital. Em um segundo momento, já plenamente capitalista, essas mesmas nações contribuirão para que o eixo da acumulação na economia industrial se desloque da produção de mais-valia absoluta para mais-valia relativa, baseado no maior aumento da exploração da força-de-trabalho. Para Marini, (...) o desenvolvimento da produção latino americana, que permite a região coadjuvar com essa mudança qualitativa nos países centrais, dar-se-á fundamentalmente com base em uma maior exploração do trabalhador. (2005, p.144). Assim, se para a Cepal a deterioração dos termos de troca ocorrida via preços, para os teóricos

marxistas da dependência a transferência de valor ao centro ocorre pelos diferenciais de mais-valia relativa<sup>104</sup> extraídas da superexploração do trabalhador nos países dependentes.

Assim, tanto Celso Furtado quanto em Ruy Mauro Marini – embora partindo de premissas distintas – compreenderam o subdesenvolvimento e a dependência como condições estruturais. Para cumprir seu designo de nação periférica que abastece o enriquecimento das nações, elementos como a superexploração do trabalho, como a dinâmica própria do ciclo de produção do capital e a concentração de renda interna eram fatores essenciais.

Por fim, Celso Furtado e Ruy Mauro Marini foram autores, que a sua maneira, contribuíram para desnudar a particularidade do capitalismo brasileiro. Enquanto parte da intelectualidade brasileira - ainda caudatária de um marxismo dogmático e apriorístico – advogava que o atraso e o subdesenvolvimento eram sintomas do precário desenvolvimento do capitalismo brasileiro, com destaque ao arcaísmo reinante na agricultura – Ruy Mauro Marini, Florestan Fernandes, entre outros - identificaram que essa era a natureza própria do capitalismo subdesenvolvido, não um sintoma de atraso e sim uma conformação própria e estrutural. Portanto, a existência de um setor moderno<sup>105</sup> e de alta produtividade coexistindo com uma imensa massa de trabalhadores ainda alocados em atividade pré-capitalistas não era um erro de percurso, nem – tampouco – barreiras ao pleno desenvolvimento capitalista. Essa era, sim, a forma particular do desenvolvimento periférico. Para Florestan Fernandes

Sob o capitalismo dependente, a persistência de formas econômicas arcaicas não é uma função secundária e suplementar. A exploração dessas formas e sua combinação com outras, mais

---

<sup>104</sup> Para Marini (2005) os produtos exportados pelos países periféricos, ao terem seu preço reduzido, contribuíram para contrabalancear a lei da queda tendencial da taxa de lucro nos países centrais, na medida em que reduzem os gastos com capital fixo. Além disso, para o autor, as nações centrais podem “iludir a lei do valor”, pelo seu poder político, o que faz com que as trocas internacionais não seja trocas de equivalente, e portanto, não expressem o valor das mercadorias, e sim um mecanismo arbitrário de preços.

<sup>105</sup> Ruy Mauro Marini vai tratar desses dois setores com referência a esfera “alta” e esfera “baixa” de consumo. Para saber mais, verificar Marini (2005).

## 11- A nova dependência: reflexões sobre os atuais limites estruturais ao subdesenvolvimento no capitalismo neoliberal

ou menos modernas e até ultramodernas, fazem parte do cálculo capitalista do agente econômico privilegiado (...). A premissa subjacente é que a articulação de estruturas modernas e atrasadas é um expediente que permite as burguesias dependentes compensar a debilidade da sua estrutura de capital e o circuito de inter determinação gerado ela extrema particularidades das condições mercantis em que vivem. (FERNANDES, 1968, p. 86)

Portanto, compreender o Brasil de hoje e os desafios de edificação de uma Nação moderna e desenvolvida, exige um esforço de compreensão dos elementos estruturais que nos forjaram como nação condenada a reproduzir o subdesenvolvimento e a manter-se submetida a uma situação estrutural de dependência externa. Em que pese as relações tenham mudado de forma – em um primeiro momento a dependência bloqueou o desenvolvimento industrial e em um segundo momento a completou, com a exportação maciça de capitais – o conteúdo manteve-se inalterado e o Brasil seguiu sendo um território de obtenção de lucros extraordinários, de superexploração do trabalho e condenado a armadilha do subdesenvolvimento.

### **Industrialização dependente e as transformações no capitalismo global**

Nesse segundo tópico propomos uma reflexão das condições internas e externas que possibilitaram a industrialização brasileira – de 1930 a 1980 – e suas características mais prementes.

Do ponto de vista externo, o período entre 1914 até meados dos anos 1970 foi um período que, segundo Cano (2012), os países periféricos vivenciaram uma “janela histórica” na qual foi possível um maior espaço para emergência de políticas autônomas e nacionais ensejadas pela desorganização do capital – que passou por uma grande crise e duas guerras mundiais. A preocupação das nações imperialistas com a resolução dos seus conflitos internos abriu espaço econômico – com as restrições à capacidade de importação e necessidade de avançar na substituição de importações – e político na medida em que a América Latina pôde vivenciar um ambiente de maior liberdade e maiores margens políticas para emergência de políticas nacionais.

Do ponto de vista doméstico, as transformações operadas no interior do bloco do poder, edificado pós-Revolução de 1930, pavimentaram o caminho para que a industrialização brasileira desse um novo passo, superando sua fase restringida e alçando a posição de industrialização por substituição de importações. Segundo Oliveira (2003), a nova correlação de forças sociais, a reformulação do aparelho de Estado e da ação estatal e a regulamentação dos fatores – dentre os quais o trabalho (ou o preço do trabalho) – têm significado, por um lado, de destruição das regras do jogo, segundo as quais a economia se inclinava para as atividades agrário-exportadoras e, por outro, a criação das condições institucionais para a expansão das atividades ligadas ao mercado interno.

A industrialização por substituição de importações estava assentada, então, nessa dinâmica contraditória em que seu sucessivo estrangulamento externo promovia o desenvolvimento industrial e o desenvolvimento da própria indústria promovia outra onda de crescimento endógeno. O período de substituição de importações nessa primeira etapa de crescimento industrial, que vai de 1930 a 1950, tanto nos permitiu sair rapidamente da crise de 1929 quanto, ao mesmo tempo, impulsionou o deslocamento do centro dinâmico que outrora estava na produção de bens exportáveis “para a produção de manufaturas sob o comando dos investimentos autônomos, sobretudo os puxados pelo Estado” (POCHMANN, 2016, p. 82)

A partir de então, a força endógena do desenvolvimento da economia nacional tornou-se preponderante pela primeira vez no Brasil, esvaziando a importância do mercado externo na determinação da economia exportadora e, por consequência, da produção industrial. Mas, para isso, a reorganização do Estado Nacional se mostrou estratégica, pois sem o controle dos macro preços da economia como o câmbio, os juros, os tributos e o mercado de trabalho, a industrialização seguiria patinando. (POCHMANN, 2016, p. 82)

Para Furtado (1962), a industrialização por substituição de importações foi a linha de menor resistência e maiores facilidades para industrializar um país sem romper com a estrutura subdesenvolvida. “Restava como linha de facilidade, continuar apoiando-se na modernização, por conseguinte, reproduzindo o subdesenvolvimento” (p. 42). Ainda segundo o autor, o



rápido crescimento industrial decorreu, portanto, não apenas do abastecimento interno do que antes era importado, mas também pela própria expansão da indústria que, ao elevar o nível da demanda global, ampliou o mercado preexistente. Nas palavras do autor: “a indústria formou o mercado interno e ao mesmo tempo cresceu apoiada nele” (FURTADO, 1983, p.82).

O “desenvolvimentismo conservador” (FIORI, 2003), isto é, esse padrão de industrialização que nasce tentando reeditar as condições existentes antes da etapa monopolista do capitalismo – que foi concentrador de renda e reafirmou traços do subdesenvolvimento – não pode ser desprezado nem negligenciado do seu papel de transformação radical da estrutura produtiva brasileira. Ele foi apoiado nas condições externas – crise, primeira guerra mundial e a grande depressão de 1929 e as restrições ao fluxo de comércio global - assim como em uma correlação de forças políticas que adotou os principais ditames da concepção desenvolvimentista da periferia, que creditava ao Estado o papel de principal motor na condução de um novo processo produtivo que nos livrasse da vulnerabilidade do mercado externo. O clima ideológico do período era francamente “desenvolvimentista”, tanto nos países centrais, preocupados com o controle das nações emergentes, quanto nos países periféricos, preocupados com o crescimento das diferenças e desigualdades durante a 1ª Guerra, principalmente (FIORI, 2003).

No período pós 2ª Guerra Mundial, novas condições externas surgiram que possibilitaram a superação desse período de industrialização restringida e a emergência de um cenário para o avanço da industrialização pesada e a internalização da indústria de bens de capital. É nesse ínterim que a estratégia nacional se casa com um ambiente internacional específico, em que era possível contar com a participação do capital externo, mediante os grandes conglomerados estrangeiros que estavam interessados em expandir suas empresas para novas fronteiras de acumulação. Depois da 2ª GM, e no contexto geopolítico da guerra fria, expandiram-se e transnacionalizaram estruturas produtivas das grandes corporações multinacionais, acionando investimentos das grandes corporações multinacionais dos países europeus em vários países periféricos. (FIORI, 2003)

Isso ocorreu porque embora as economias centrais tenham constituído um grande mercado para difundirem seus produtos e suas técnicas no pós 2ª GM, elas não puderam se manter restritas aos seus países. Assim, visando à conquista de novas fronteiras de mercado, as empresas transnacionais – não mais somente a americana – se direcionaram para a periferia do sistema, especialmente para a América Latina. (FURTADO, 1980). O interesse das empresas europeias, japonesas e americanas em vir para a América Latina não era justificada como um projeto de desenvolvimento da periferia, senão que se figurava como uma estratégia de acumulação de capital, devido à estrutura de baixos custos de mão-de-obra e menores pressões sociais da classe trabalhadora, existentes em países como o Brasil. A teoria da dependência associada, identificou – erroneamente – que o imperialismo estava disposto a ter sócios minoritários na periferia. Assim, a transferência de filiais de grandes empresas embora aprofundasse a dependência, poderia ser um caminho para superar o subdesenvolvimento.

Para Furtado, “a grande empresa, ao organizar um sistema produtivo que se estende do centro à periferia, consegue [...] incorporar à economia do centro os recursos de mão de obra barata da periferia” (FURTADO, 1974, p.50). Ainda segundo o autor, “com efeito, para penetrar no mercado de um país periférico, uma ETN<sup>106</sup> não necessita mobilizar mais do que uma pequena fração de seus recursos, e a subutilização de capacidade durante uma primeira fase não significa para ela grande esforço financeiro (FURTADO, 1980, p.134).” Para Marini (2005), “[...] colocou-se para esses países a necessidade de exportar para a periferia equipamentos e maquinário que já eram obsoletos antes de que tivessem sido amortizados totalmente. ” (2005, p. 174). Além disso, segundo o teórico da dependência, o objetivo não era só exportar o capital sobrando, mas criar mercado secundário para seus produtos na periferia.

Naturalmente, a presença da grande empresa estrangeira não se explica apenas pela existência de excelentes oportunidades de inversão a serem colhidas, mas – também – em última instância, pela própria dinâmica da competição oligopólica nos países centrais, cujo ponto de chegada

---

<sup>106</sup> Empresa Transnacional

consistiu na conglomeração financeira e em sua expansão em escala mundial. Concretizando as previsões de Marx (1988) sobre a tendência a concentração e centralização de capitais e mais tarde de Lenin (1986) sobre a natureza do imperialismo, a expansão das filiais da grande empresa não se explica por uma disposição do capital internacional em socializar o padrão produtivo do capitalismo industrial, senão que ampliar os lucros nos seus países de origem. No entanto, esse processo logrou contradições importantes, no sentido positivo da expressão, uma vez que mesmo sob a dominação da grande ETN, o Brasil ampliou e diversificou sua estrutura produtiva local.

Em síntese, o salto na industrialização nacional brasileira – do pós-guerra até 1980 – ocorreu como uma “tríplice aliança” (EVANS, 1980) em que o Estado foi o principal fiador da industrialização em conjunto com a atuação predominante do capital externo e na tentativa de mobilização da parte mais fraca desse tripé: o capital privado nacional. Completamos nossa industrialização pesada de bens de capital e bens de consumo durável sob uma perspectiva altamente concentrada do ponto de vista econômico e regional, agravando os problemas seculares brasileiros ligados à desigualdade, à heterogeneidade estrutural e ao excedente de mão-de-obra, este último que foi impulsionado, nesse período, pelo padrão de industrialização imitativa do capitalismo central com característica de ser poupadora de mão-de-obra, o que contribuiu, ainda mais, para dirimir a massa salarial.

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

Identificamos, portanto, a relação dialética entre os fatores externos e internos que lograram ao Brasil um passo decisivo em sua industrialização nacional. Assim, partimos da premissa que o desenvolvimento do capitalismo brasileiro segue a perspectiva do “desenvolvimento desigual e combinado”, demonstrando as características de um modelo de desenvolvimento capitalista que, ao tentar replicar as condições históricas

que possibilitaram a industrialização nos países centrais, aprofundou nossa tendência à reprodução mimetizada do subdesenvolvimento.

Assim, nosso intuito foi demonstrar, nesse tópico, que as transformações industriais brasileiras não foram só fruto da “vontade” dos nossos governantes, nem somente das condições externas, senão que dos dois de forma dialética. Portanto, na primeira fase de desenvolvimento do capitalismo mundial não havia espaço para um desenvolvimento industrial brasileiro, tanto pela unipolaridade e força do imperialismo inglês, a nível internacional, quanto por uma burguesia interna plenamente associada às diretrizes neocolonialista. Por outro lado, de 1914 a 1980 surge uma janela histórica<sup>107</sup> para o desenvolvimento da industrialização na periferia, ora com uma dimensão mais autônoma e ora com outra mais associada. Concomitantemente a isso, a maioria política estabelecida na condução do Estado brasileiro construiu condições subjetivas e objetivas de prosseguimentos do desenvolvimento industrial. Para Cano (2012), os países da América Latina aproveitaram as brechas das duas crises internacionais para lograrem políticas de desenvolvimento interno, especialmente – em um primeiro momento – pela vinda de investimentos diretos e – em um segundo – pela via do financiamento externo.

### **Brasil: a construção interrompida:**

Buscando retomar seu espaço tanto em termos político-econômicos quanto militares, os EUA – em fins dos anos 1970 – iniciaram um movimento de inflexão política, buscando retomar seu posto de nação hegemônica e imperialista global. Segundo Tavares e Melin (1997), as crises que instabilizaram a economia central nos anos 1970 foram

---

<sup>107</sup> Essa “janela histórica” também pode ser compreendida de forma mais ampla. O fato de haver uma instabilidade crônica no capitalismo mundial até a Segunda Guerra Mundial, e posteriormente uma organização mais “regulada” do capitalismo mundial, pode ser – em parte – responsável por acontecimentos bastante significativos, tais como a Revolução Russa, durante a Primeira Guerra Mundial, a própria emergência da experiência do nazifascismo e, posteriormente, os movimentos de descolonização da África e Ásia. Ou seja, é possível pensar que não somente na periferia a inexistência de um país apenas exercitando uma hegemonia nada benevolente, foi importante para que outros países também conduzissem movimentos autônomos, inclusive de caráter profundamente revolucionários.

sucedidas de dois principais movimentos de reafirmação da soberania americana. O primeiro deles ocorre no que os autores denominam de “plano geoeconômico”, marcado por uma diplomacia do dólar forte, e o segundo, no “plano da geopolítica”, foi compreendido pela diplomacia das armas, que atestava uma transformação profunda no funcionamento e na hierarquia das relações internacionais, especialmente no que diz respeito a uma segunda fase da “Guerra Fria” e na contenção dos governos nacionalistas que pudessem representar ameaças a retomada do poder hegemônico e imperialista norte americano.

Essa política de restauro da hegemonia do dólar como a principal moeda do mundo teve um alto custo político e econômico. Do ponto de vista do primeiro, acarretou a perda da soberania econômica dos países da periferia, como veremos adiante, e, do ponto de vista econômico, tal processo foi responsável por uma recessão mundial que durou três anos (TAVARES, 1985).

O movimento de retomada da hegemonia americana, assim, não pode ser compreendido apenas no seu aspecto econômico, senão que no redesenho de novas relações político-econômicas com o restante do globo; um processo estrutural de transformação do modo de produção capitalista. Esses dois movimentos não foram apenas uma resposta pragmática ou reativa à crise dos anos 1970; eles foram, sobretudo, decisões políticas e econômicas que estavam sendo amadurecidas e encontraram as condições de consolidação com a vitória política de Ronald Reagan nos EUA (TAVRES & FIORI, 1997).

A adoção da nova política monetarista americana, com uma forte elevação na taxa de juros, além das políticas de oferta e da desregulamentação da economia, produziu um novo ciclo de financeirização capitalista, que já havia alçado possibilidades com o fim do lastro da moeda em ouro. Ao concentrarem o controle da produção de conteúdo monopolista, as grandes corporações transnacionais passaram a utilizar as novas tecnologias de informação e comunicação e a operarem em redes fragmentadas de produção e distribuição, mais conhecidas como Cadeias Globais de Valor, que radicalizaram a divisão internacional do trabalho em uma nova rodada de especialização produtiva global. (POCHMANN, 2016).

A mudança na política monetária americana em 1979 acelerou a promoção de políticas de desregulamentação e inovações financeiras ao redor do globo, intensificando os movimentos de securitização e de circulação financeira, de maneira crescentemente independente do financiamento da produção de bens e serviços (SARTI & HIRATUKA, 2010).

Segundo Furtado (1992), ficava claro que não vivíamos exatamente uma crise, mas uma complexa transição estrutural de reacomodações nas relações entre os centros de poder, tanto de natureza econômica quanto política. Após 1979, os EUA, secundados pelos demais países centrais, retomaram as ações ofensivas por meio das quais nos impuseram o chamado “consenso de Washington”, focado na dominação da finança internacional. “Isto reduziu fortemente nossa soberania e impôs – com a aceitação das nossas elites – uma ressurreição liberal-conservadora” (CANO, 2012, p. 288).

O aspecto mais decisivo da retomada da hegemonia e da inauguração de um novo modelo de acumulação capitalista resulta da transformação fundamental da forma de operação internacional das grandes corporações mundiais: de um lado esse novo contexto internacional marcado por uma nova etapa na concorrência intercapitalista – com a emergência das Cadeias Globais de Valor (CGV) e o avanço na diferenciação de produtos – e, de outro, o contexto da liberalização crescente dos fluxos de comércio, de capital e a desregulamentação financeira. Tais aspectos vão dar contornos a essa nova etapa que se iniciou, abandonando o padrão “regulado” do capitalismo selado em BW e inaugurando uma nova fase produtiva menos centrada no capital produtivo e industrial e mais hegemônica pelo capital financeiro.

Para Tavares (1985), O Brasil ficou completamente subordinado à política econômica norte-americana, tanto do ponto de vista da política de exportações, quanto da política cambial e da administração da dívida. A solução dessa equação nos levou a fazer exatamente o contrário da política doméstica norte-americana, nos relegando perdas nas relações de troca e na queda acentuada da capacidade de financiar o investimento. O Estado ficou sem condições de mediar os fins aos meios, isto é, a acumulação capitalista foi totalmente usada para atender os interesses privados dos capitalistas sem a possibilidade de se levar adiante um projeto de nação

(RODRIGUES, 2017). É nesse sentido que Furtado (1992) advogou que a nossa *construção foi interrompida*. Ainda segundo o autor, na lógica da ordem econômica internacional emergente não havia mais espaço para o crescimento autônomo brasileiro. “Sendo assim, o processo de formação de um sistema econômico já não se inscreve naturalmente em nosso destino nacional” (FURTADO, 1992 p. 13)

A nova geopolítica que se ergueu no florescer na década de 1980 apresentou uma face hierarquizada e unipolar, mas extremamente instável e que limitava de forma decisiva a eficácia dos Estados Nacionais (FIORI, 2000). Houve uma deliberada ação estratégica norte-americana para a redução crescente da autonomia dos Estados mais frágeis, que ficaram incapacitados para estabelecer e sustentar seus próprios objetivos nacionais (FIORI, 2000). Para isso, seria imprescindível uma reestruturação dos sistemas nacionais na periferia, prescindindo das características industrialistas e nacionalistas dos Estados nacionais, as quais se constituíam como obstáculos aos intentos da nova forma de atuação imperialista (CANO, 2012). Tolerava-se o protecionismo nos países da periferia enquanto os países desenvolvidos eram convocados a integrar progressivamente seus mercados comuns e criar zonas de livre comércio regionais. (FURTADO 1992). “O Estado Nacional desenvolvimentista foi, gradativamente, perdendo sua eficácia e seu poder de árbitro dos interesses públicos e privados” (CANO, 2012, p. 298)

Assim, na década de 1980, o Brasil entrou em um período de transição, abandonando o modelo de “substituição de importações” para aderir, subordinadamente, a uma globalização comercial e financeira em curso. A “era da globalização” interrompeu o desenvolvimento brasileiro e assistimos a um processo de regressão da nossa estrutura produtiva em relação à internacional, em meio a uma relativa estagnação econômica (GIMENEZ & SABBATINI, 2020)

Dessa forma, aquele padrão de capitalismo que ensejou a possibilidade de políticas mais autônomas com um conteúdo centrado no investimento produtivo, no entanto, findou-se. Transformações globais foram modificando a faceta do “capitalismo domesticado” com câmbio fixo e controle dos fluxos de capital para um capitalismo liberalizado, com importantes impactos sobre as economias dependentes. Elementos como

o fim do Acordo de Bretton Woods, que era um importante pilar de “domesticação” das forças capitalistas e imperialistas; a subida abrupta da taxa de juros americana em 1979 e a posterior sobrevalorização do dólar; a ascensão de governos neoliberais nos principais países de capitalismo central e a inauguração de um novo ciclo de globalização unilateral concorrem como fenômenos importantes para explicar os novos – e mais prementes – limites à superação do subdesenvolvimento e a consecução de um desenvolvimento verdadeiramente nacional.

A partir da crise da dívida, da retomada da hegemonia estadunidense, com a diplomacia das armas e do dólar, (TAVARES & MELIN, 1997) as margens de manobra que possibilitaram a industrialização latino-americana e um conjunto de políticas econômicas com maior espaço para a soberania nacional se estreitaram.

Furtado identificou que o Brasil que “*estava em construção*”, após os acontecimentos dos anos 1980, passou a etapa de “*construção interrompida*”, pela forma com que o capitalismo se reorganizou internacionalmente e pela forma como optamos por um caminho de subordinação passiva na globalização e do neoliberalismo. Segundo ele, nessas circunstâncias de aprofundamento da dependência e do neoliberalismo somado ao novo cenário de reorganização unipolar do capitalismo mundial, “o papel dos líderes atuais seria o de liquidatários do projeto de desenvolvimento que cimentou a unidade do país e nos abriu uma grande opção histórica” (FURTADO, 1992, p. 9).

Furtado (1998) vai compreender essa fase como o despontar de uma nova hegemonia no capitalismo - a hegemonia dos mercados financeiros - e vai denunciar que como o “avanço da internacionalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos, debilita os sistemas econômicos nacionais” (FURTADO, 1998, p. 38). Ainda sobre o despontamento de uma nova hegemonia do setor financeiro, apontando para o limiar de um processo global de financeirização, Furtado afirma que “já ninguém ignora a fantástica concentração de poder que hoje manifesta-se nos chamamos mercados financeiros” (1998, p. 7). Para ele, o processo de globalização – que exacerba a dominância do sistema financeiro - restringe ainda mais a governabilidade dos sistemas políticos nacionais, corroborando a hipótese de que a superação do subdesenvolvimento já não depende, somente, de



políticas radicais do ponto de vista interno de cada país, senão que repensar os constrangimentos mais brutais do novo modelo de capitalismo global. Furtado partia da aceção que a liberalização dos fluxos comerciais e emergência da dominância financeira levava a uma situação em que “o sistema produtivo podia ainda ser mantido sob certos controles, mas não o sistema financeiro e monetário internacional” (FURTADO, 1999, p. 88).

Para Furtado, o arranjo da correlação de forças do capitalismo mundial que ensejou nossa possibilidade de industrialização mudou profundamente no início dos anos 1980. Os elementos já explicitados acima são os principais acontecimentos do ponto de vista internacional que serviram de cenário para profundas mudanças endógenas na economia brasileira. Celso Furtado advogava que o dinamismo da economia brasileira pré 1980, contou, de forma latente, com comportamento da economia internacional. O fato da concorrência intercapitalista ter se acirrado no pós guerra, especialmente com a relativa perda de hegemonia produtiva americana para as empresas alemãs e japonesas, nos logrou a possibilidade de internalizar setores importantes da II Revolução Industrial mediante o processo de exportação de capitais dos países centrais (FURTADO, 1992). Além disso, o mundo bipolar da Guerra Fria também jogou peso para a remodelagem do sistema capitalista global, em que os EUA exerciam sua hegemonia em um ambiente de concorrência com as experiências socialistas (FURTADO, 2002).

Segundo o autor (1992) o dinamismo industrialista brasileiro do passado contou com dois elementos principais: a) Do ponto de vista interno, uma coalizão política que, ainda que principalmente motivada por fatores externos, abraçou um projeto de industrialização nacional e; b) Do ponto de vista externo, o comportamento da economia internacional, que nos permitiu aproveitar brechas nas disputas intercapitalistas centrais para levar adiante uma política de maior liberdade aos objetivos nacionais. No entanto, segundo o autor, a partir dos anos 1980 “o comportamento [da economia internacional] sofreu profunda modificação com a transnacionalização das empresas e a orientação do progresso tecnológico” (FURTADO, 1992, p. 13). Celso Furtado, nesse cenário, já advertia a sociedade brasileira e as autoridades nacionais que se o nosso

objetivo como nação era conciliar a taxa de crescimento elevada com a absorção de desempregados e desconstrução da renda “temos de reconhecer que a orientação dos investimentos não pode se subordinar a racionalidade das empresas transnacionais” (FURTADO, 2002, p. 40).

Celso Furtado identificou que, nesse cenário, fechavam-se as brechas sistêmicas que possibilitariam a continuidade do nosso crescimento e a edificação de um autêntico projeto nacional de desenvolvimento. “A ninguém escapa que o espaço em que atuamos para prosseguir na construção do Brasil reduz-se a olhos vistos, ao mesmo tempo que cresce a importância da variável política” (FURTADO, 1999, p. 9). O principal ponto, para ele, era que a nova ordem - pautada no neoliberalismo - ceifava a capacidade dos Estados Nacionais de seguirem sendo atores de coordenação, encaminhando as economias periféricas para a submissão total ao poder transnacional. (FURTADO, 1992). Nas palavras de Furtado “a atrofia dos mecanismos de comando não é outra coisa senão a prevalência de estruturas de decisões transnacionais, voltadas para a planetarização dos circuitos de decisão” (FURTADO, 1992, p. 25).

O modelo de substituição de importações esteve deveras longe de haver se esgotado como um sistema apoiado no mercado interno, de seguir sendo um motor de crescimento. Esse processo de retorno a uma economia na qual o centro dinâmico está no mercado externo, como fruto da brutal descentralização da produção global aliada a políticas de abertura unilaterais da periferia, fará com que

“Os países que já avançaram no processo industrialização, principalmente voltado para o mercado interno - o Brasil é um exemplo conspicuo – serão confrontados com um dilema: optar pela linha mais fácil de renunciar a um projeto próprio, ou lutar para abrir caminho no sentido de privilegiar o desenvolvimento do mercado interno” (FURTADO, 1999, p. 25)

Frente a todos esses novos e mais veementes constrangimentos à superação do subdesenvolvimento e a consecução de um projeto nacional de desenvolvimento, Furtado radicaliza a sua percepção de que a batalha pela transformação estrutural brasileira é muito menos de natureza quantitativa e mais de natureza qualitativa, assentada em um profundo envolvimento das massas populares. “Portanto, o ponto de partida do

processo de reconstrução que temos de enfrentar deverá ser uma participação maior do povo no sistema de decisões” (FURTADO 2002, p. 36). Por fim, Celso Furtado aponta caminhos de maior radicalidade no que tange à exacerbação da variável da política na transformação da estrutura econômica, e vai selando uma melhor compreensão de que o desenvolvimento é um fenômeno em que os fins da acumulação devem se submeter aos objetivos do bem-estar, e não opostos.

### **Considerações Finais:**

O presente capítulo buscou reconstituir o padrão das relações políticas e econômicas que possibilitaram a industrialização brasileira entre 1930 e 1980, apontando para a relação dialética entre a interação das forças endógenas e exógenas. A conclusão foi que, em que pese o acelerado e inegável desenvolvimento industrial brasileiro, ele ocorreu, concomitantemente, como a reprodução do subdesenvolvimento e ao agravamento da dependência, uma vez que não foi acompanhado de elementos mais prementes de ruptura política, nem da concretização das reformas estruturais, que poderiam possibilitar um desenvolvimento e diversificação produtiva, *pari passu*, a redução das desigualdades, da heterogeneidade estrutural e sustentado em bases de controle nacional.

Ou seja, o Brasil vivenciou um processo contraditório, em que ao mesmo tempo em que se desenvolveu como potência industrial, o fez sob a dependência política, financeira e tecnológica das grandes empresas multinacionais, alargando e limitando, dialeticamente, suas possibilidades de controle nacional.

No entanto, com o alvorecer da crise da década de 1970, aquelas condições internas e externas que pavimentaram esse caminho se findaram. Aquele capitalismo pautado no padrão monetário de Bretton Woods cedeu lugar a uma liberalização dos fluxos de capitais coordenada pela esfera das finanças. O Investimento Estrangeiro Direto (IED) que foi o grande propulsor da industrialização passou a adotar um caráter mais especulativo e volátil, com centralidade na compra de ativos nacionais muito mais no que na constituição de plantas produtivas próprias. O Brasil passou a

adentrar o caminho da desindustrialização com mais acentuado conteúdo de desnacionalização.

Além disso, o exercício da hegemonia norte-americana, sem a competição com as experiências de socialismo real elevou ao paroxismo as perspectivas de “fim da história” e da vitória do capitalismo sem mediações e concessões que havia marcado o período pregresso. Frente a vitória do neoliberalismo, coordenada com os movimentos de globalização e centrada no receituário do Consenso de Washington para periferia, as margens de manobra que nos possibilitaram mediar aquela contradição do passado, se esvaíram. Estavam lançadas as bases para a destruição do caminho que nos possibilitou romper, pelo menos temporariamente, a ideia de que o destino do Brasil estava selado como uma economia primário-exportadora.

Dessa feita, se no passado havia sido possível sonhar com a possibilidade de imprimir freios ao processo de transnacionalização do capital, ensejando políticas de coordenação do Estado sobre os fluxos de capital e levando adiante a concretização de um conjunto de reformas estruturais pautadas numa lógica interna, no novo arranjo do capitalismo global, os desafios são mais avantajados.

Mais do que um bem fundamentado projeto de desenvolvimento nacional, que obviamente leve em consideração questões como câmbio, juros, política industrial e tecnológica, é preciso vontade política, mobilização popular e a constituição de uma nova correlação de forças, capaz de empreender reformas estruturais pautadas em uma maioria política com ousadia suficiente para levar adiante ações que enfrentem os interesses dos grandes conglomerados internacionais. Os limites da nossa experiência de desenvolvimento não esbarraram apenas em condições macroeconômicas, senão que, fortemente, nas opções políticas e na ausência de um verdadeiro projeto nacional de desenvolvimento, centrado na participação popular.

Para os teóricos marxistas da dependência, a superação do capitalismo será possível na própria superação do modo de produção capitalista, que pela forma associada com que se desenvolveu na periferia, não nos deixa caminho fora das possibilidades já experienciadas.

## Referências

- CANO, W. América Latina: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo. In: **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. FIORI, J. L. (org). 4ª Edição. Vozes, Petrópolis, 2012
- CARDOSO, F. G. **Nove Clássicos do Desenvolvimento Econômico**. 1ª edição. Paco: Jundiáí, 2018
- EVANS, P. **A tríplice aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro**. Zahar Editores. Rio de Janeiro, 1980.
- FIORI, J. L. **Maria da Conceição Tavares e a hegemonia americana**. Revista Lua Nova n° 50, São Paulo, 2000
- \_\_\_\_\_. **O vôo da coruja: para reler o desenvolvimentismo brasileiro**. Rio de Janeiro, Record, 2003.
- FURTADO, C. **A Pré-Revolução Brasileira**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura. 2. Ed. 1962.
- \_\_\_\_\_. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1974.
- \_\_\_\_\_. **Um Projeto para o Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Saga S.A, 2ª Edição, 1968.
- \_\_\_\_\_. **Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar**. São Paulo, SP: Comp. Ed. Nacional, 1980.
- \_\_\_\_\_. **Não à recessão e ao desemprego**. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1983.
- \_\_\_\_\_. **Brasil a construção interrompida**. São Paulo: Paz e Terra, 2.ed. 1992.
- \_\_\_\_\_. **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ª edição, 1999.
- \_\_\_\_\_. **O capitalismo Global**. São Paulo: Paz e Terra, 7ª edição, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea**. São Paulo: Paz e Terra, 2ª Edição, 2002.
- GIMENEZ, D. M; SABBATINI, R. **Industrialização nacional e o protagonismo do Estado em dois tempos**. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 373, fev. 2020

LÊNIN, V. I. (1986) **Imperialismo Fase Superior do Capitalismo**. São Paulo: Editora Alfa Omega.

MARINI, R. M. A dialética da dependência. In: TRASPADINI, R.; STEDILE, J. P. (Orgs). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

MARX, K. (1988) **O Capital**. São Paulo: Nova Cultural

OLIVEIRA, C. A. B. **O. Processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado**. Unesp: São Paulo, 2003.

POCHMANN, M. **Brasil sem industrialização a herança renunciada**. Editora UEPG. Ponta Grossa, 2016.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico latino-americana e alguns de seus principais problemas. In: Bielschowsky, R. (Org). **Cinquenta anos de pensamento da cepal**. V. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000.

RODRIGUES, C. H. L. **Imperialismo e Empresa Estatal no Capitalismo Dependente Brasileiro (1956-1998)**. Tese de Doutorado IE/Unicamp. Campinas, 2017.

SARTI, F. HIRATIKA, C. **Indústria mundial: mudanças e tendências recentes** Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 186, dezembro 2010.

TAVARES, M. C. A retomada da hegemonia norte-americana. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 5, n.º 2, p. 5-15, abril-junho, 1985.

TAVARES, M. C.; MELIN, L. E. Pós-escrito 1997: A reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

TAVARES, M. C; FIORI, J. L. Introdução: in: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

# Posfácio

---

Nelson Marconi<sup>108</sup>

“O salto do sapo – a difícil corrida brasileira rumo ao desenvolvimento econômico” organizado por André Galhardo Fernandes e Franklin Lacerda, discute assuntos que não estão inseridos no debate corriqueiro sobre o cenário econômico e, assim, traz uma importante contribuição.

Segundo os organizadores, o salto do sapo é uma expressão africana para simbolizar uma estratégia que é desarmônico, incluindo ações que podem ser esporádicas e perder intensidade e foco após seu estágio inicial, desperdiçando inclusive o esforço empreendido. É uma analogia válida para a economia brasileira. Partindo daí, os organizadores convidam os autores dos artigos incluídos neste livro para discutir, junto com eles, ideias e políticas econômicas que podem ajudar o país a sair da estagnação atual.

O livro mostra como a regressão na estrutura produtiva de um país pode atrapalhar seu desenvolvimento sob vários pontos de vista: o desemprego disfarçado, na forma de ocupações mais precárias; o desalento e a dificuldade para as pessoas retornarem às suas atividades prévias após um longo período de desemprego; o impacto dessa mudança na estrutura produtiva sobre o setor de serviços, já que a participação dos chamados serviços pessoais no PIB já vinha se elevando e, além de gerarem menor valor adicionado, foram mais afetados pela pandemia, pois requerem maior contato pessoal e mobilidade

Também é ressaltada a nossa relação histórica entre dependência e subdesenvolvimento e a necessidade de romper esse elo. Nossa elite econômica, política e empresarial sempre entendeu que para crescer dependemos da atração de capital externo, presunção essa equivocada. O capital seria internalizado com uma escala de produção e combinação de fatores produtivos que não se adequa a nossa realidade e, pior, muitas vezes não transfere a tecnologia necessária à evolução de nosso setor

---

<sup>108</sup> Professor da EAESP-FGV e coordenador do Centro de Estudos do Novo Desenvolvimentismo (CND) na mesma instituição

produtivo. Também é ressaltado o impacto negativo da financeirização e da primazia das metas de remuneração dos acionistas em detrimento dos objetivos maiores da sociedade. O livro também critica a tendência ao consumo exacerbada ou, melhor dizendo, as estratégias de crescimento baseadas fundamentalmente no consumo desenfreado sem maiores preocupações com a sustentabilidade ambiental em nosso planeta

Os autores convidados vão propor algumas soluções ou alternativas para romper esse cenário. Primeiramente discutirão o papel da inovação no processo de desenvolvimento, e para tal eles explicam o papel das políticas industriais e redes de conhecimento produtivo para ampliar o grau de complexidade de um país, mostrando que não basta apenas tornar a população mais escolarizada, mas sim que a mudança na estrutura produtiva do país é fundamental para que haja demanda por essa mão de obra à medida que amplia a sua escolaridade.

A ligação entre o processo de inovação e a macroeconomia se dá, segundo os autores, através do investimento e da poupança pública e, em decorrência dessa ligação, são discutidas possíveis fontes de financiamento para a inovação e, porque não dizer, para o próprio investimento.

Já que o livro discute as possíveis fontes de financiamento para o investimento público, uma atenção diferenciada é dada à política fiscal que foi efetuada nos últimos anos na economia brasileira. São discutidas mudanças necessárias na política fiscal para que o governo recupere a sua capacidade de financiar o investimento e a importância do crédito também é discutida, uma vez que os governos podem financiar o seu investimento mesmo com poupança reduzida se existirem mecanismos de criação e expansão adequados para o crédito. O texto é enfático ao criticar o teto de gastos, a política de juros, os erros da política de desonerações da década passada e o chamado gasto tributário, isso é, os subsídios que são pagos a diversos setores econômicos, muitas vezes sem justificativa razoável. É também defendida uma reforma tributária que taxe proporcionalmente mais a renda dos mais ricos, criando mecanismos como a tributação sobre lucros e dividendos e heranças, assunto que hoje está na ordem do dia e não pode ser ignorado na discussão sobre o financiamento do desenvolvimento.



No caso brasileiro, sabemos que o formato e a operação do regime de metas de inflação podem implicar em diversas restrições ao crescimento econômico, pois seu cerne é o controle da inflação de demanda e, para tal, utiliza fundamentalmente dois instrumentos para buscar o alcance de seus objetivos, quais sejam, a taxa de juros e, de forma indireta, a taxa de câmbio. Neste livro, são discutidos outros mecanismos e instrumentos que podem auxiliar no combate à inflação, mesmo porque as variações de preços não decorrem apenas de pressões de demanda, mas também do lado da oferta, por meio dos preços internacionais das commodities e dos chamados preços administrados. Conseqüentemente, são discutidos mecanismos alternativos e complementares no combate à inflação, como mudanças em critérios de reajustes de preços administrados e contratos, revitalização dos estoques reguladores de alimentos e regulação sobre o mercado futuro de câmbio, dentre outros.

Por fim, é importante citar a estratégia de desenvolvimento que, de certa forma, perpassa e é defendida ao longo de toda esta obra. Os autores argumentam que neste momento, com a humanidade caminhando a passos largos para a degradação ambiental, não é factível planejar e executar uma estratégia de desenvolvimento que desprezasse as restrições ambientais e a busca por um consumo mais sustentável. Entendo que as duas opções, crescimento sustentável e defesa do meio ambiente, não são excludentes, e há uma gama de opções e estratégias que podem solucionar essa aparente contradição. Há no livro, inclusive, um capítulo específico para discutir possíveis estratégias de desenvolvimento sustentáveis locais, incluindo estímulos às chamadas economias circular e criativa, além de sugerir políticas de estímulo às cadeias produtivas locais.

Resumindo, o grande mérito desta obra é a discussão sobre questões que não protagonizam o debate atual, mas são essenciais para o desenho de estratégias de desenvolvimento para o país. E a discussão em torno dessas questões é essencial para o nosso país. Esse é um debate necessário.

## O Salto do Sapo