



PUC-SP

Programa de Estudos
Pós-Graduados em Economia
Política da PUC-SP

pd
&

Revista
Pesquisa e Debate

Internacional

Rousseau, Rio, and the Green Economy
Carlos Lopes (University of Cape Town)

Análise da Preocupação das Atuais Políticas Agrícolas e Ambiental Brasileiras com a Mitigação dos Gases Causadores do Efeito Estufa

Rodrigo Damasceno, Carlos José Caetano Bacha e Silvia Helena Galvão de Miranda (ESALQ/USP)

As Convenções Subjacentes ao Regime de Metas Para Inflação no Brasil

Lilian Nogueira Rolim (UNICAMP)

Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político: Uma Análise à Luz do Debate entre Simonsen e Gudin

Lauro Marques Vicari, Jeferson Boechat Soares (UFV)

Do Cárcere ao Trabalho: A Reinserção de Ex-Presidiárias no Mercado de Trabalho

Rafaella Lima dos Santos (UNIFESP)

Indústria Extrativa Mineral no Brasil: Uma Análise a Partir do Paradigma Estrutura-Conduta-Desempenho

Álvaro Alves de Moura Jr., Joaquim Carlos Racy, Pedro Raffy Vartaniam e Vitória Batista Santos Silva (UPM)

O Mercado de Ações no Brasil (2003-2015): Evolução Recente e Medidas Para o Seu Desenvolvimento

Paulo José Whitaker Wolf, Giuliano Contento de Oliveira e Alex Wilhans Antônio Palludeto (IE/UNICAMP)

Propriedade Intelectual e Acumulação de Capital

Pollyanna Paganoto Moura (UFRGS)

Resenha do livro *Economia compartilhada: o fim do emprego e a ascensão do capitalismo de multidão*

Ladislau Dowbor (PUC/SP)

Equipe Editorial

Editor

Ladislau Dowbor, PUC-SP, Brasil

Comitê Executivo

Ladislau Dowbor, PUC-SP, Brasil

Rosa Maria Marques, PUC-SP

Conselho Editorial Nacional

André Moreira Cunha, UFRGS

André Tosi Furtado, UNICAMP

Anita Kon, PUC-SP/ECOPOL

Carlos Augusto Vidotto, UFF

Fabio Stefano Erber, UFRJ

Fernando José Cardim de Carvalho, UFRJ

Francisco Eduardo Pires de Souza, UFRJ

Índio Campos, UFPA/NAEA

João Sicsú, UFRJ

Júlio Manuel Pires, USP

Ladislau Dowbor, PUC-SP, Brasil

Luiz Augusto Estrella Faria, UFRGS

Márcio Holland, UFU

Marco Crocco, UFMG

Maria Cristina Cacciamali, USP

Maria de Lourdes Rollemberg Mollo, UNB

Mário Duayer, UFF

Patrícia Helena F. Cunha, PUC-SP

Paulo Davidoff, Unicamp

Regina Maria D'Aquino Gadelha, PUC-SP

Wilson F. Menezes, UFBA

Ruy de Quadros Carvalho, Unicamp

Conselho Editorial Internacional

Aldo Ferrer, UBA, Argentina

John Bellamy Foster, University of Oregon, Estados Unidos da América do Norte

Pierre Salama, Université Paris XIII, França

Raúl Bernal-Meza, CERIAL, Argentina

Rémy Herrera, Université Paris I, França

Responsáveis Técnicos

Martha Malheiro Launay – Mestranda em Economia Política (PUC-SP)

Fernando Camilher Almeida – Mestrando em Economia Política (PUC-SP)

Mariza Mathis – Mestranda em Economia Política (PUC-SP)

Sofia Leão – Mestranda em Economia Política (PUC-SP)

Sumário

Carta do Editor	1
------------------------------	---

Artigos

Rousseau, Rio, and the Green Economy	5
Carlos Lopes	

Análise da Preocupação das Atuais Políticas Agrícolas e Ambiental Brasileiras com a Mitigação dos Gases Causadores do Efeito Estufa	22
Rodrigo Damasceno, Carlos José Caetano Bacha e Silvia Helena Galvão de Miranda	

As convenções subjacentes ao regime de metas para inflação no Brasil	52
Lilian Nogueira Rolim	

Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político: Uma Análise à Luz do Debate entre Simonsen e Gudin	74
Lauro Marques Vicari e Jeferson Boechat Soares	

Do Cárcere ao Trabalho: A Reinserção de Ex-Presidiárias no Mercado de Trabalho	103
Rafaella Lima dos Santos	

Indústria Extrativa Mineral no Brasil: Uma Análise a Partir do Paradigma Estrutura-Conduta-Desempenho (ECD)	116
Álvaro de Moura Jr., Joaquim Racy, Pedro Raffy Vartaniam e Vitória Batista Santos Silva	

O Mercado de Ações no Brasil (2003-2015): Evolução Recente e Medidas Para o Seu Desenvolvimento	145
Paulo José Whitaker Wolf, Giuliano Contento de Oliveira e Alex Wilhans Antônio Palludeto	

Propriedade Intelectual e Acumulação de Capital	181
Pollyanna Paganoto Moura	

Resenha

Economia compartilhada: o fim do emprego e a ascensão do capitalismo de multidão	206
---	-----

Produções do Programa de Pós-graduação em Economia Política

Livros Escritos pelos Docentes do PEPG em Economia Política da PUCSP em 2018	209
---	-----

Dissertações Defendidas pelos Discentes do PEPG em Economia Política da PUC-SP	215
---	-----



Carta do Editor

Ladislau Dowbor

Professor Programa de Estudos Pós-graduados em Economia Política da PUC-SP
ladislau@dowbor.org

Martha Malheiro Launay

Mestranda em Economia Política (PUC-SP)
martha.malheiro@gmail.com

A 54^a edição de **Pesquisa&Debate** chega em um cenário político-econômico de degradação da governança no Brasil e no mundo. O desajuste sistêmico entre uma economia e particularmente um sistema financeiro que se globalizam enquanto os instrumentos de política econômica continuam fragmentados em nações, provocam reações de nacionalismo e protecionismo que se julgavam ultrapassados. A insegurança gerada dificulta a orientação das políticas econômicas para os dois desafios principais, que são a desigualdade e a destruição ambiental. O paradoxo é que enquanto os desafios se agudizam, os recursos continuam sendo orientados para a especulação financeira em vez do investimento produtivo. Os nossos objetivos planetários estão claramente especificados na Agenda 2030, mas estamos perdendo até o pouco já conquistado. No caso do Brasil entramos no quarto ano de uma política de desconstrução e de fragilização da economia, e de sistemática redução dos espaços democráticos. Quiséramos aqui apresentar um horizonte mais promissor, mas as ameaças rondam.

O primeiro artigo deste número, *Rousseau, Rio and the Green Economy*, em inglês, é uma contribuição do renomado pesquisador africano **Carlos Lopes**, hoje na Universidade de Cape Town, que traz com força a erosão da nossa capacidade de governança e a atualidade de repensar o pacto social que temos de construir. O artigo é uma tentativa de trazer o contexto histórico do desenvolvimento sustentável. Ainda que as ideias aqui desenvolvidas focassem a agenda da Rio+20, a base dos argumentos permanece atual. Mais pensadores se juntam em torno da ideia da solidariedade inter-gerações de Jean-Jacques Rousseau que constitui uma âncora para a noção do desenvolvimento sustentável. Trata-se de resgatar os princípios filosóficos que influenciam os debates contemporâneos.



A questão ambiental é um assunto de suma importância, caso se queria pensar em sustentabilidade. **Rodrigo Damasceno, Carlos José Caetano Bacha e Silvia Helena Galvão de Miranda** da ESALQ/USP trazem uma análise relevante a respeito, com o artigo *Análise da Preocupação das Atuais Políticas Agrícolas e Ambiental Brasileiras com a Mitigação dos Gases Causadores do Efeito Estufa*, destacando, por meio de programas ou medidas governamentais, os desafios em se efetuar políticas ambientais. Na realidade há mais preocupação com o estímulo à produção agropecuária do que com políticas mais consistentes de preservação do meio ambiente.

As Convenções Subjacentes ao Regime de Metas Para Inflação no Brasil discorre sobre o Regime de Metas para Inflação (RMI) no Brasil a partir do enfoque de convenções de desenvolvimento discutida por Erber. A autora **Lilian Nogueira Rolim** (UNICAMP) identifica uma formulação relativamente rígida de tal regime, o que leva a uma convenção partilhada por agentes que se interessam por uma situação de regime de altas taxas de juros e câmbio baixo.

Lauro Marques Vicari e Jeferson Boechat Soares (Universidade Federal de Viçosa) examinam o clássico debate entre os intelectuais Roberto Simonsen e Eugênio Gudin com o artigo, *Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político: Uma Análise à Luz do Debate entre Simonsen e Gudin*. Ao trazer a discussão entre liberais e intervencionistas os autores destacam que as contraprovas históricas trazidas pelo fracasso tanto das experiências de economia planificada quanto das de livre mercado, reforçam a necessidade de um equilíbrio que coadune com as diretrizes de eficiência econômica ditadas pelo mercado, com as metas de bem-estar perseguidas pelo Estado.

Do Cárcere ao Trabalho: A Reinserção de Ex-Presidiárias no Mercado de Trabalho, de **Rafaella Lima dos Santos** (UNIFESP), apresenta uma análise da trajetória da mulher presidiária após a saída do sistema carcerário, baseando-se em pesquisa bibliográfica e documental, que permite avaliar as oportunidades de reinserção no mercado de trabalho. Se para um homem a recolocação profissional já apresenta grandes barreiras sociais, para uma mulher o estigma é ainda maior.

Indústria Extrativa Mineral no Brasil: Uma Análise a Partir do Paradigma Estrutura-Condução-Desempenho (ECD), de **Álvaro Alves de Moura Jr., Joaquim**



Carlos Racy, Pedro Raffy Vartaniam e Vitória Batista Santos Silva (UPM) aborda um tema muito importante para a economia brasileira, sobretudo no que diz respeito à balança comercial. O artigo analisa o setor da indústria extrativa mineral à luz do paradigma ECD, que constitui uma das vertentes de estudo da Organização Industrial, indispensável para a compreensão e avaliação de diversos setores produtivos da economia.

Paulo José Whitaker Wolf, Giuliano Contento de Oliveira e Alex Wilhans Antônio Palludeto, da UNICAMP analisam o mercado de ações no Brasil entre 2003 e 2015 com o artigo, *O Mercado de Ações no Brasil (2003-2015): Evolução Recente e Medidas Para o Seu Desenvolvimento*. No estudo, é destacada sua evolução recente e argumenta-se que o aumento da funcionalidade desse segmento do mercado de capitais no Brasil requer, além da estabilidade macroeconômica, uma redução sustentada do patamar da taxa Selic e a revisão da institucionalidade da indexação financeira, com implementação de medidas coordenadas e orientadas para a sua dinamização.

Propriedade Intelectual e Acumulação de Capital, de **Pollyanna Paganoto Moura (UFRGS)**, apresenta uma análise da dinâmica de produção intelectual no ciclo do capital industrial. Para tanto, a teoria do valor de Karl Marx, a partir de categorias como a mais valia e a renda da terra, constitui uma base para o desenvolvimento teórico na compreensão do “valor” de uma patente, ao abordar a lógica da reprodução do capital e a natureza do preço da propriedade intelectual.

Na edição atual, publicamos a resenha do livro *Economia compartilhada: o fim do emprego e a ascensão do capitalismo de multidão*, de **Arun Sundararajan** realizada por **Ladislau Dowbor** (PUC-SP). Dowbor destaca a principal característica do livro: a análise abrangente das novas dinâmicas organizacionais na economia. A “internet das coisas” constitui em geral uma atividade comercial que aproveita a conectividade ampla das pessoas e agentes econômicos, com uma grande variedade de arquiteturas organizacionais. A grande vantagem é que o autor sistematiza de forma muito legível o que são essas atividades, os desafios econômicos, culturais e legais, os impactos no emprego, e as formas de regulação.

Por fim, nesta edição gostaríamos ainda de compartilhar com a comunidade os trabalhos publicados pelo o corpo docente da PUC/SP. Assim como os



excelentes trabalhos desenvolvidos, durante o ano 2018, pelos alunos do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da PUC-SP que defenderam suas dissertações.

Boas leituras!



Rousseau, Rio, and the Green Economy

Carlos Lopes¹

Abstract

The Social Contract by Jean-Jacques Rousseau emerges as the most compelling and seminal piece of political theory. It explores legitimate political order in the context of classical republicanism. This paper delves into the following questions around Rousseau's thesis: What would Rousseau make of the contemporary multilateralist surveillance regime, gridlocked in key areas that have direct links with human security? How would he square with a society that seems to be at odds with the nature– society equilibrium that he staunchly advocated for? Will Rousseau be able to lift today's generation out of the collective myopia that focuses on individualism as the gateway to a prosperous future?

Key words: social contract, collective action, governance, justice.

Introduction

JEAN-JACQUES ROUSSEAU emerges as the principal source of knowledge for 19th century philosophy. It is rare for one man to epitomize such a wide range of attributes — democrat, romantic, educational theorist, botanist, composer, the man who stood for the underdog, and the philosopher. In the 1760s, Rousseau's influence on education, sexuality, politics, and the self were brought into sharp focus in four of his most compelling literary pieces: *The Social Contract*, *Emile*, *Julie*, and *The Confessions*.

The Social Contract emerges as Rousseau's most compelling and seminal piece of political theory. It explores legitimate political order in the context of classical republicanism. In his treatise 'man is born free but everywhere he is in chains', Rousseau asserts the inalienable rights of the individual and the sovereign 'will' of the people. According to Rousseau, freedom is natural, basic, and innate. His idea of a form of social organization that guarantees social autonomy, and still

¹ Carlos Lopes, a former resident coordinator for UNDP in Zimbabwe and Brazil, is now a professor at the Nelson Mandela School of Public Governance at Cape Town University. He had also been director of the UN Staff College, which has campuses in Bonn, Germany, and Turin, Italy, and online. E-mail: carloslopes@africacheetah.run. Originally published in *The International Journal on Green Growth and Development*.



holds sacred the values of a socially cohesive community, is a recurrent theme in *The Social Contract* (1913).

Rousseau's fundamental belief in collective law remains a timeless principle. According to him, equity and freedom are essential lubricants to a functional society. His principle of collective governance is kindred in spirit to a multilateral policy system that advocates sustainable development as the principle of governance and institutional infrastructure. Today, 300 years after Rousseau's birth, 20 years after the original Rio Earth Summit, and following decades of multilateral negotiations, Rousseau's principles of social responsibility, civic freedom, and collective sovereignty are undergoing sharp scrutiny. In short, Rousseau's well-worn *Social Contract* has unmasked the complexity of reconfiguring the world's problems into a singular, dominant global governance regime.

What would Rousseau make of the contemporary multilateralist surveillance regime, gridlocked in key areas that have direct links with human security? How would he square with a society that seems to be at odds with the nature-society equilibrium that he staunchly advocated for? Will Rousseau be able to lift today's generation out of the collective myopia that focuses on individualism as the gateway to a prosperous future?

The rise of inequality across the world has revealed new governance challenges and made obvious the shortcomings of the two most critical institutions, the state and the market, to act as regulatory forces. Can the principles of Rousseau's *Social Contract* help to square this circle? Three centuries after Rousseau's compelling plea for social autonomy, multilateral institutions have not succeeded in mending the broken pieces of a *Social Contract*. Some of the questions that plagued Rousseau's world on inequality, freedom, poverty, nature, and society remain relevant in today's society. Nation states converge and diverge on how to achieve the tenets of sustainable development, the same way Rousseau's ideas divided the public opinion of his time.

The article will present arguments for a parallel reading of Rousseau's principles of the *Social Contract* in a post-1992 Rio Earth Summit world. If indeed



sustainable development is considered as a governance model, it would be important to understand what the Rio+20 Summit added to this model. Finally, it will be crucial to examine the perception of asymmetries in today's multilateral regimes and governance.

The article shall point to the fact that both Rousseau's principles and those of the two Rio Summits are essentially about change and that both argue for an institutional regime — a regime to uphold change through rules, social justice, and freedom. Institutions, such as the 'sovereign' state or an international regime, such as the United Nations are seen as necessary to chart the course of change. In essence, they determine its contours, and oversee and regulate its enforcement. Rousseau juxtaposes the natural versus the unnatural. He concedes that the maintenance of a Social Contract is contingent on the process under which members of society determine the social order (Rousseau 1913). This social order is not natural; it is created and maintained by humans in society. When acknowledging the role of social order, Rousseau is also alluding to the complex machinery, processes, and sustenance mechanisms that need to co-exist along the vision of the social order he advocated for. In today's more complex world, the arguments for a maintenance regime for sustainable development and a fairer society have become compelling.

Rousseau's Social Contract and 'Sustainable Development': What Parallels Can We Draw?

There are five conceptual arguments that can serve to read Rousseau's contribution to contemporary debates.

First, Rousseau's world of the Social Contract has several parallels with a post-1992 sustainable development world. As stated earlier, both Rousseau and the iconic Earth Summit are part of change processes. In many ways, the entire concept of sustainable development can be seen as a process of change. However, it is an active process of regulation and self-regulation as well as adjustments and re-adjustments, with transmutations at all levels.



Second, Rousseau's Social Contract proposals cannot materialize without some form of associations and an institutional architecture that will devise and uphold the 'rules of the game'. Equally, a sustainable development regime is maintained by an international structure, i.e., a global system. Its enforcement and management will need robust institutions to monitor progress.

The problem is to find a form of associations, which will defend and protect with the whole common force the person and goods of each associate, and in which each, while uniting himself with all, may still obey himself alone, and remain as free as before.

This is the fundamental problem of which the Social Contract provides the solution (Rousseau 1913).

Rousseau's essential yardstick for success resides in the way institutions are sought as a means to maintain social order and cohesion. Rousseau's state of law comes to full representation in an environment of economic institutions. A Social Contract is borne out of this institutional glue. The existence of a state of law represents institutions and describe the rules therein that determine the manner in which individuals in society deal with each other (North 1990). Rousseau's Social Contract is strongly equated with good institutions. It can only be sustained if the individuals within the system do not attempt to dislodge it. In this view, the state of nature is the natural default action for humankind; yet, the danger is that when the state of nature is in place, resources tend to be wasted in expropriation and rent-seeking activities (Cervellati 2005).

Third, Rousseau's narrative of freedom has the same motivations as the notion of sustainable development and the principles embodied in Agenda 21. Agenda 21 — the blueprint for how countries can achieve sustainable development — gives voice and agency to all stakeholders. It puts development at the centre of the debate and local actors as the frontrunners in deciding how strategies can be formulated and actions implemented. Rousseau's freedom narrative may sound ambiguous and even contradictory. In Book I of the Social Contract, Chapter VI, Rousseau poses the challenge as he sees it:

Find a form of association, which defends and protects with all common forces the person and goods of each associate, and by means of which each one, while uniting with all, nevertheless obeys only himself and remains as free as before.



The question remains: Why must the move to a political society leave everyone as free as before? How does one reconcile the freedom of citizens along with the coercion that a government has to apply to make its citizenry obey its will? It is clear that the principles of sustainable development cannot be understood in the absence of real freedom.

Amartya Sen's idea of expanding the concept of development to include freedom understood as access to basic entitlements is linked to the tenets of sustainability and the Rousseauian ideal. According to Sen, deprivation is strongly associated with the absence of entitlement to "some good rather than the absence of the good itself" (Sen 2009). He argues that in a famine context, the default analysis is not an absolute absence of food or poverty, but rather the absence of entitlement to the food that is available. Sen asserts that famine tends not to occur in a country where free press and openness is observed. In short, when victims of famine are able to make visible their plight, governments are compelled to respond. To a large extent, he poses a fundamental question to Rawls and other political theorists such as Rousseau: if justice is reduced to the product of a contract, who will uphold the interest of non-contractors, foreigners, and future generations? These interested parties may be overlooked.

The Rousseauian idea of the 'general will' is a metaphor for social autonomy. It is indicative of the sustainability of societies acting collectively to ensure that future generations do not have to bear the burden and correct the wrongs of present generations. The notion of intergenerational equity mirrors Rousseau's 'general will' as a symbol of law that will work for the collective good of citizens. Our collective force in a Rousseauian world is when our dependence is de-personalized, and we embrace the community as a way of escaping social ills. The 'general will' exercises the main role of reconfiguring forms of dependence. It ensures that society is properly structured to uphold the freedom of each individual. The 'General' — Rousseau's short hand for the state — will also establish the rule of law to ensure that all members of society are equally treated. Rousseau's sense of 'enlightened self-interest', in which individual members of society are recognized by propping up each other's self-esteem, is the same vision as found in Agenda 21. This is a vision that reinforces the principle that by acting



today in harnessing the Earth's resources, one is merely acting in one's own and in the interest of future generations.

Fourth, the notion of power also allows a comparator of Rousseau's 'General' to the dominant state and the multiplicity of non-state actors in today's complex world. The management of global problems goes beyond the responsibility and purview of the unitary state actor. This is a very different reality from Rousseau's world where the state was 'omnipresent'. The implications of managing global issues, such as climate change, trade, or transboundary resources are not respectful of borders. They tend to 'leak' and 'spill' over national boundaries (Castree 2003).

The state may exercise its legitimacy and authority within national boundaries, but non-state actors in the form of international regimes continue to assert their authority and governance models, with many countries facing the same global challenges. Today's dominant state, protagonized by the principle of sovereignty, is losing ground. International regimes are in high demand for the expansion of collective territoriality of the state and reduction of transaction costs. They act as providers of information and facilitators of inter-state cooperation (Hasenclever et al. 1997).

With international regimes wielding greater authority in the regulation of global governance processes, the role of the state has been weakened. Rousseau's Social Contract does not reflect the proliferation of non-state actors in an increasingly complex world. Global challenges, such as biodiversity, climate change, and international trade remain state prerogatives. Boundaries confer both sovereignty and exclusivity to the state. When some state powers are shared or ceded to international regimes as part of a process, it is done with a prerogative to roll back any decision contrary to sovereignty interests. As Paterson argues, the 'fundamental [yet largely unacknowledged, and certainly unexamined] commitments in this understanding of global environmental politics are of an inter-state understanding of global politics, a liberal understanding of political economy, and of the neutrality of science' (Paterson 2001).



A fifth parallel between Rousseau and the post-1992 world can be found in the immediacy of institutions as emblematic structures for change. It is worth noting that Sen offers a counter argument to Rawls, and even Rousseau, on the importance of institutions as upholding the rule of law. Rousseau's Social Contract is intimately linked to an institutional order as the main legislator of rules that predetermines social behaviour. The naive assumption is that the right set of institutions will prevail. Little importance is given to contradictory human behaviour. As Immanuel Kant put it: 'even a race of devils could, if intelligent, produce just institutions and a just society' [emphasis by author] (Kant 1957). Current international governance and decision-making processes unmask this assertion.

Sen's depiction of Sanskrit literature on ethics and jurisprudence outlines the difference between *niti* and *nyaya*. A careful analysis of both terms reveals their association with justice, but they both summarize different notions. Niti is used to refer to correct procedures, institutions, and formal rules; whereas Nyaya is a more all-encompassing term that looks to the world that emerges from the institutions we create, rather than merely mirroring the structures of institutions. Hence, Sen, similar to Adam Smith, Douglas North, and J S Mills points to the importance of having a more holistic representation of institutions, looking at them not just through the prism of realization, but, more inclusively, taking into account other factors, such as human behaviour.

Understanding Sustainable Development as a Governance Model: Contribution of Rio+20 to the Model

When in 2012, activists, policy-makers, and stakeholders met in Rio de Janeiro under the auspices of the United Nations, the intent was to chart a course for the future of humanity. This 'new' resolve was reminiscent of the commitments that global leaders rehearsed before with a pledge to lift people out of poverty and protect the Earth. The Rio+20 Summit was intended as a celebration of the original Earth Summit of 1992. Beyond a celebration of past commitments, Rio+20 was also meant to reaffirm political commitments and help global leaders take concrete actions to move towards a green economy. Twenty years after the iconic Earth



Summit, the world has become a more complex place where poverty and inequality remained staple attributes. So, what is the verdict? Many pundits describe Rio+20 as a ‘non-event’, ‘failure in leadership’, ‘vague agreement’, or ‘weak outcome’.

Scientists and activists alike had pinned their hopes on a conference that would emphasize the expediency of a world in distress. But, it is not just the Earth’s life system that is under threat; the fact is that more than one billion people go to bed hungry every night. This stark reality is certainly an aggravation of what Rousseau observed in the 18th century, at least in size and complexity. Rio+20 may appear as a demonstration of how the world is getting worse rather than better.

Critics of Rio+20 seem to have forgotten the controversy of the 1992 Earth Summit. It was perceived by some critics that the summit failed to set a new direction for life on Earth. When one attempts to fast forward 20 years ahead, one can quickly discern the remarkable positive evaluation the conference received since.

Whatever the complexion of the immediate evaluation of the 2012 United Nations Conference on Sustainable Development, it is nevertheless clear that countries failed to design their cooperation mechanisms in ways that provide a new momentum for the implementation of Agenda 21. The Summit simply laid bare the fact that global commitments — with strict targets and uniform measurements of progress — were politically unrealistic (Papa and Gleason 2012). Therein lay both the challenge and the paradox.

Three hundred years after the birth of Rousseau and the foundation of social autonomy, can global leaders come up with a ‘blueprint’ to regulate the affairs of so many diverse people, economies, ecosystems, and social formations? How can this uniformity in measurement enable and kick-start action on key principles associated with the Social Contract, i.e., equity, freedom, the rule of law, etc.?

Yet, kick-starting some of the principles of sustainable development has further polarized the world in 2012 Rio; global leaders have channelled their energies in defining what green economy is and what it is not. The term achieved



diplomatic momentum at the summit. Many developing countries were concerned that this new concept will replace sustainable development. Those, who advocated just sticking to sustainable development, felt that major policy matters on finance and technology were deliberately forgotten in the interest of an even looser term. Hence, the debate was given an ideological and semantic resonance.

Some countries, mostly from the South, asserted that the green economy is simply a component of sustainable development and should not be used to dictate the pace of international policy governance. For richer countries, greening the economy — through clean energy — could be a safe pathway to increase economic growth and create new 'green' jobs. Subsequently, the efforts to adopt a green economy road map with environmental targets, goals, and deadlines met with great resistance at Rio.

In addition, some critics argue that Rio+20 was a failed opportunity in its interpretation of the 'Sustainable Development Goals (SDGs)', a replacement for the UN Millennium Development Goals (MDGs). SDGs were omitted from the General Assembly Resolution, which provided the mandate for convening the Rio+20 Summit. However, SDGs have now regained a new momentum since Rio.

Rio produced the typical asymmetrical relationships with the EU insisting on emphasis on energy, water resource efficiency, land and ecosystems, as the critical areas for measuring the SDGs; whilst the G77 and China placed more emphasis on greater balance between the three pillars of sustainable development. Another vexing issue is related to the MDGs and how these are translated as development agendas across the developing world. Many developing countries are concerned that the high visibility that is given to SDGs might drive the original MDG targets and indicators into obscurity. They would instead like to see a better manifestation of how the MDGs and SDGs can be integrated.

Another problem evident in 2012 Rio was the lack of robust institutional arrangements that will champion the implementation of actions decided in Rio in the same way that trade is strongly equated with the World Trade Organization. But perhaps more controversial is the issues of finance and technology and the means of implementation. The cleavage between developed and developing



countries on this topic was even starker. Developing countries argue that leapfrogging environmentally sound technologies should mean structured support from industrialized nations. This was a key plank of the argument of developing countries in 1992 and remains a constant in the negotiations 20 years later. The question of new and additional financial flows and respect for the agreed aid target of 0.7 per cent has also been avoided systematically.

The overriding question remains: Should countries commit to new goals and implementation of new concepts, such as the green economy, if they are unable to secure pledges made 20 years ago? It seems that Rio+20 did not succeed in answering these questions and failed to chart a clear course that will support many of Rousseau's ideals on social justice and freedom.

Sustainable development: An impractical tool for global governance?

Sustainable development was born out of a historical context. The theory was an attempt to resolve the tension between environmental concerns resulting from the ecological consequences of human activities on one hand and economic, social, and political concerns on the other. The central tenet of sustainable development resides in the concept of equity and social justice for all. This is often associated with the Rawlsian theory that suggests a bias in resource allocation to benefit the least advantaged societies (Rawls 1971). The intergenerational solidarity principle, translated into the will that resource management of today should not compromise the well-being of future generations, remains popular.

More than two decades after the concept was given visibility by the Brundtland Report, our understanding of sustainable development is still evolving (Newman 2006). Indeed, subsequent international conferences, such as the World Summit on Sustainable Development, held in Johannesburg in 2002, reinforced the need for change in the way societies produce and consume as a precondition for achieving sustainable development (UN ECA 2008–09). In fact, the Economic Commission for Africa's Sustainable Development Report emphasizes the importance of moving towards sustainable consumption and production to fulfil the dual aspirations of economic growth and poverty alleviation.



The terminology sustainable development also implies balance, i.e., the ability to use the different capitals — social, natural, and physical — in ways that do not jeopardize natural support systems (Kates et al. 2001). The amount and distribution of the various capitals matter (Kates and Dasgupta 2007). The terminology has achieved greater political legitimacy as argued by Brundtland: “the ‘environment’ is where we live; and ‘development’ is what we all do in attempting to improve our lot within that abode. The two are inseparable” (United Nations).

Yet, in spite of this evolution, sustainable development continues to suffer from definitional vagueness (Happaerts 2012). Most critics of sustainable development tend to see it as far too normative and ambiguous, incapable of bringing practical solutions to complex development and environmental problems (Newman 2006).

To break away from this inherent fuzziness and ambiguity, the term ‘sustainability’ is invariably used as a substitute for the absence of clarity in the path towards development. As Holling argues (Holling 1973), sustainability is the capacity to “create, test, and maintain adaptive capability”. Development, on the other hand, can be a process of environmental management that is evolutionary in nature.

Sustainable development model: The ‘absence’ of a ‘blueprint’

The so-called new engines of global growth, such as Brazil, Russia, India, and China have a collective GDP coming closer to that of Japan, France, the United Kingdom (UK), Italy, Germany, and the United States (US) put together (Nayyar 2008). These new engines of growth also need to look at their roles in acting as models or champions for sustainable development. What is their potential for achieving sustainable development? China is an example of a country that has achieved growth, but has only recently started linking growth to the principles of environmental preservation.

Critics argue that the concept of sustainable development needs to be more flexible and dynamic, so that it is able to lend itself to ecological and social realities. Sustainable development is a process of transformative change across scales and



governance regimes. It thus requires an enabling environment, robust institutions, and a set of rules to be adhered to. These are not processes that one can ‘stumble’ into; rather it needs continuous direction and focus.

Perception of Asymmetries in the Current Multilateral Regimes and Governance

The challenge of a multilateral governance model that advocates sustainable development cannot be severed from one that is able to set global agendas, legitimize principle of common actions, and bring global communities to commit to a process of implementing change at local, national, and international levels. This operational space can only happen in architecture with actors that ‘play’ the role of multilateral diplomacy. For instance, the United Nations provides the critical platform for multi-party negotiations, a vehicle for change. It is also the ‘stage’ where forms of multilateral diplomacy can be evaluated and even contested.

Principles such as ‘common but differentiated responsibility’, ‘subsidiarity’, ‘the polluter pays’, have become synonymous to an institutional structure that is largely perceived as an enforcer. As in Rousseau’s Social Contract, the seeds for a transformative development are deeply rooted in the capacity of the perceived institution and how it induces change.

The asymmetries of the world hitherto anchored mainly on the North–South divide have become even more diffused and stratified, with wide-ranging inequalities ranging from technology, science, and even to the basic production system. Thus, the expectation that the North will provide the key to unlocking development in the South is a ‘pipe’ dream. Many of the big Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) countries have channelled their energies elsewhere and concerns on how efficient and clean technologies can be transferred have remained rhetorical questions. Global leaders, such as the European Union, have not succeeded in persuading a disinterested USA to take a stronger role in the management of global commons (Vogler and Stevens 2007). Consequently, the paradox is that the role of the United Nations in managing the



state of equilibrium between the three pillars of sustainable development has become more difficult.

The South's prevailing viewpoint focuses on environmental degradation as the chief culprit to their growing problems of poverty and deprivation (Najam et al. 2006). The voices of the G77 and China seem to have become even more discordant than before. Yet, we are in a world where coalition politics and key networks increase their bargaining power.

How can Rousseau's Social Contract principle be given more relevance in a complex world, where present generations are held accountable by future generations? Justice between generations is becoming even more compelling. With growing environmental degradation and economic stagnation, the idea of justice between generations was felt acutely in the 1970s. Indeed, the welfare of future generations has resonated throughout the generations as a predominant ideology, often expressed in 'faith in the future'. The Renaissance — 'rebirth' from sleep — and the 18th century Enlightenment period, all promoted the idea of progress in human affairs. In the 19th century world, this continued interest on human progress was associated to the Industrial Revolution. However, by the 20th century, the future was mired in pessimism with World War II, the Holocaust, and the spectre of a nuclear war.

Whatever the strength of this 'master narrative', the notion of intergenerational equity and solidarity shaped the global governance regimes. One could argue that previous political theorists have not sufficiently thought through the notion of reciprocity. Indeed, the utilitarian principle based on the 'greatest good for the greatest number' seemingly placed more emphasis on the quantity of life rather than the quality and how this will put future generations at risk. Rousseau, Kant, and Locke present a challenge to the notion of reciprocity. In short, if our current actions have implications for future generations, how can our lives be affected by unborn generations?

Obligations to future generations present a central ethical problem, both in terms of how to approach the reality of an aging population in most of the developing countries and significant parts of Asia and Latin America, and a



booming younger population in Africa. Let us consider this conundrum. In the interest of intergenerational equity, how can we draw up a new Social Contract that will take into account changing demographic dynamics?

The answer to this 'riddle' will lie in the ability to rectify the youth asymmetry that the world is currently witnessing. In its latest report on the global population trends, the United Nations said that the world's population will increase to 7.2 billion and is projected to reach 10.9 billion by 2100. Population growth is likely to increase in the world's poorest countries, with high fertility rates, concentrated mainly in Africa. It is estimated that half of the population growth between 2013 and 2100 will be concentrated in just eight countries — the Democratic Republic of Congo, Ethiopia, Niger, Nigeria, India, Tanzania, Uganda, and the US.

The current youth dynamics in Africa presents a challenge. It is reported that in less than three generations, 41 per cent of the world youth will be Africans. It is believed that between 2010 and 2020, Africa will add an additional 163 million people to its potential labour force. In addition, the labour force of Africa is set to increase outgrowing China by 2035. Approximately, 54 per cent of Africa's youth is currently unemployed and more than three-quarter live on less than US \$2 a day. The continent also showcases a tendency of youth with higher education levels to be unemployed. Another constant is that government programmes aimed at promoting youth employment tend to be inefficient. This is the case for at least 21 countries in Africa.

This generation of young people has a huge potential to expand Africa's productive work force, promote job creation and entrepreneurship, and harness the enormous resources that the continent is endowed with. Poor investment in the youth of today and tomorrow can constitute a curse for the continent. Balancing the development sheet needs to be done in ways that do not leave a majority of the world's population disenfranchised.

But, how prepared is Africa to deflect the potential tension that can arise from an urban youth population that is rapidly growing, educated, unemployed, frustrated, and lacking a political space? Given the relative stagnation of



employment in the 15–24 age bracket, how can Africa design and use a new social contract to ensure that the marginalized youth are not written off and are fully absorbed in the economy?

The real challenge of the 21st century will be the ability to address this demographic mega trend in a manner that will preserve the interests of future generations. How can a new Social Contract realign the disenfranchised, the old, the young, and the poor back to the centre of a development agenda? Today's elderly generation in Europe or Japan is able to enjoy a relatively prosperous old age mainly because their working lives were comparatively more prosperous than those of their parents. To what extent can Europe or Japan sustain its social welfare system without re-negotiating a new contract with Africa's youthfulness?

Rewriting a new Social Contract implicitly means that there is a level of dissatisfaction with the way our world is configured presently. How do we create a redistributive system that is 'solidaristic' and helps to enhance both intragenerational and intergenerational equity? How do we create new institutions that can lift people out of poverty based on a Social Contract that seeks to provide security and welfare to the poorest in the remotest outposts of the world?

The Rio rationale 20 years ago is not radically dissimilar to the Rousseauian ideal of freedom and justice, and the need for a participatory form of democracy that becomes the model of choice. A wholesale shift from the Rousseauian ideal to a new contract that will take into account intergenerational equity and ensure that institutions are aligned to societal needs will be hard to develop. However, there are real risks for policy-makers and humankind in general if we dismiss these ideals as utopian. The collective interest is strongly rooted in the ability to institute the behavioural response that will ensure—whilst cognizant of a risk-sharing approach—opportunities are provided to future generations.



REFERENCES

- Castree, N (2003). "The Geopolitics of Nature" in J Agnew, K Mitchell, and G Toal (Eds), *A Companion to Political Geography*. Oxford: Blackwell Press.
- Cervellati, Matteo (2005). "Hobbes to Rousseau: Inequality, Institutions and Development", Discussion Paper, Issue 1450, Institute for the Study of Labor.
- Chinsinga, Blessings (2004). "The Market as an Instrument of Political Control and Exploitation: Some Insights from Kenya", *African Sociological Review* 8 (2): 77-89.
- "Diplomacy: Assessing Their Leadership Potential", *Global Environmental Change* 22(4) (2012): 915-24.
- Happaerts, Sanders (2012). "Sustainable Development and Subnational Governments: Going Beyond Symbolic Politics?", *Environmental Development* 4: 2-17.
- Hasenclever, H, P Mayer, and V Rittberger (1997). *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holling, C S (1973). "Resilience and Stability of Ecological Systems", *Annual Review of Ecology and Systematics* 4: 1-23.
- Kant, Immanuel (1957). "First Supplement", *The Guarantee for Perpetual Peace*. Liberal Arts Press.
- Kates, R W, W C Clark, R Corell, J M Hall, C C Jaeger, I Lowe, J J McCarthy, H J Schellnhuber, B Bolin, N M Dickson, S Faucheux, G C Gallopin, A Grubler, B Huntley, J Jager, N S Jodha, R E Kasperson, A Mabogunje, P Matson, H Mooney, B Moore III, T O'Riordan, U Svedlin (2001). "Sustainability Science", *Science* 292: 641- 42.
- Kates, R W and P Dasgupta (2007). "African Poverty: A Grand Challenge for Sustainability Science", *Proceedings of the National Academy of Sciences* 104(43): 16747-50.
- Najam, A, M Papa, and N Taiyab (2006). *Global Environmental Governance: A Reform Agenda*. Canada: International Institute for Sustainable Development.
- Nayyar, D (2008). "China, India, Brazil and South Africa in the World Economy: Engines of Growth?", Discussion Paper No. 2008/05, United Nations University.
- Newman, Leonore (2006). "Change, Uncertainty, and Futures of Sustainable Development", *Futures* 38(5): 633-37.
- North, Douglas (1990). "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", Series: *Political Economy of Institutions and Decisions*. St. Louis: Washington University.
- Papa, M and N W Gleason (2012). "Major Emerging Powers in Sustainable Development Diplomacy: Assessing Their Leadership Potential", *Global Environmental Change* 22(4): 915-924.
- Paterson, M (2001). *Understanding Global Environmental Politics: Domination, Accumulation, Resistance*. Basingstoke: Palgrave.



Population Reference Bureau (2009). "Population Reference Bureau: World Population Data Sheet 2009", Population Reference Bureau, Washington DC.

Rousseau, Jean-Jacques (1761). Julie.

Rousseau, Jean-Jacques (1762). Emile, or On Education.

Rousseau, Jean-Jacques (1782). The Confessions.

Rousseau, Jean-Jacques (1913). The Social Contract and Discourses. Rawls, John A (1971). A Theory of Justice. Belknap.

Sen, Amartya (2009). The Idea of Justice. Harvard University Press.

UN ECA (2008–09). "Sustainable Development Report", Sustainable Development Report on Africa 3: Sustainable Consumption and Production for Sustainable Growth and Poverty Reduction, United Nations.

United Nations World Commission on Environment and Development, Our Common Future. Available at <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>, (Last accessed on 23 August 2013).

United Nations (1993). Agenda 21, United Nations.

United Nations, World Population Prospects: The 2012 Revision. Available at http://esa.un.org/wpp/documentation/pdf/WPP2012.press.briefng_Directors.remarks.pdf (accessed on 23 August 2013).

Análise da Preocupação das Atuais Políticas Agrícolas e Ambiental Brasileiras com a Mitigação dos Gases Causadores do Efeito Estufa

Rodrigo Damasceno

Economista e Pesquisador do CEPEA/ESALQ/USP

Carlos José Caetano Bacha

Professor Titular da ESALQ/USP

Silvia Helena Galvão de Miranda

Professora Associada da ESALQ/USP

Resumo

Esse trabalho analisa a preocupação das políticas agrícolas e ambientais brasileiras com a mitigação da emissão de gases causadores do efeito estufa. Ainda que a preocupação das políticas agrícolas seja, basicamente, com o estímulo à produção agropecuária e a das políticas ambientais seja, em parte, a regulamentação da produção agropecuária de modo a impactar minimamente o meio ambiente, há programas em ambas políticas que permitem a redução da emissão de gases causadores do efeito estufa. No entanto, esses programas, no que se refere à política agrícola, não adquirem a maior importância dentro dessa política.

Palavras chave: efeito estufa; mitigação; política agrícola; política ambiental; Brasil.

Abstract

This paper analyzes the concern of both Brazil's agricultural and environmental policies with the mitigation of the greenhouse gases emission. Although agricultural policies are primarily concerned with stimulating agricultural production and a big share of environmental policies pay attention to the regulation of agricultural production in order to have a minimal impact on the environment, there are programs in both policies that would led to the mitigation of greenhouse gases emission. However, these programs inside of agricultural policies do not reach the same importance as the ones concerning to stimulating agricultural production.

Key words: greenhouse effect; mitigation; agricultural policy; environmental policy; Brazil.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar a preocupação que as políticas agrícolas e ambientais adotadas no Brasil têm com a mitigação da emissão de gases causadores do efeito estufa comparando com a sua preocupação com a expansão da produção agropecuária.

Os gases causadores do efeito estufa são o gás metano (CH₄) e o óxido nitroso (N₂O). O óxido de nitrogênio (NO_x) e o monóxido de carbono (CO) são precursores de gases de efeito estufa, pois o NO_x é oxidado em NO₂ e o CO se transforma em CO₂ na atmosfera. Esses gases causam aumento da temperatura na Terra à medida que impedem que a radiação infravermelha, refletida pela superfície terrestre, volte para o espaço.

A agropecuária é, no Brasil, responsável por 31% da emissão desses gases, sendo a pecuária bovina a principal emissora desses gases dentro da agropecuária. A fermentação entérica representou 56,77% das emissões desse setor e 17,6% das emissões nacionais no ano de 2015.

Segundo Bacha (2012), política agrícola é o conjunto de instrumentos que visam estimular e/ou regulamentar a produção agropecuária. Essa política tem se baseado no crédito rural, nos preços mínimos, no seguro rural, na pesquisa e extensão rural, bem como no abastecimento alimentar da população. À política agrícola se vincula algumas políticas ambientais, em especial, as referentes ao uso de florestas e recursos hídricos.

Há ampla literatura analisando essas políticas agrícola, florestal e de recursos hídricos. Não a esgotando, têm-se, por exemplo, os trabalhos de Araújo (1983), Sayad (1984), Bacha e Silva (2005), que analisam a política de crédito rural no Brasil. Sobre preços mínimos, têm-se: Rezende (2001), Stefanelo (2005) e Almeida (2014). Sobre seguro rural destacam-se os trabalhos de Caffagani (1998) e Ozaki (2008). A pesquisa agropecuária é avaliada por Portugal e Contini (1997) e Alves (2010); e a extensão rural, por Lima (2000) e Peixoto (2014). A política florestal é analisada por Bacha (2004) e a política de recursos hídricos por Borsoi e Torres (1997) e Buriti e Barbosa (2014).

Esses trabalhos, como já dito, não esgotam os temas tratados mas permitem avaliar, em diferentes momentos das últimas cinco décadas, as evoluções ocorridas



nas citadas políticas. Mas o foco desses trabalhos não é a preocupação que as políticas agrícolas possam ter com a mitigação dos gases causadores do efeito estufa.

Adentrando nessa lacuna do conhecimento, o presente artigo apresenta um panorama atual das políticas agrícolas e ambientais (essas últimas que se ligam com a agropecuária) e ressalta como seus programas têm tratado da mitigação dos gases causadores do efeito estufa (GEE).

O restante do artigo é composto de mais três seções. Na seção 2 se analisam as principais políticas agrícolas (de crédito rural, de preços mínimos, de pesquisa agropecuária, extensão rural e abastecimento) focando, dentro delas, os programas que possam ter preocupação com a mitigação de GEE. Não se identificou essa preocupação na política de seguro rural e, portanto, essa última não é analisada neste artigo. A terceira seção do artigo analisa as principais políticas ambientais vinculadas com a agropecuária, que são a legislação florestal e a referente ao uso de recursos hídricos. A última seção do artigo apresenta as nossas considerações finais, seguidas da bibliografia citada.

2. POLÍTICAS AGRÍCOLAS

Os subitens a seguir expõem, dentro das políticas agrícolas convencionais, os programas que apresentam preocupação com a mitigação de GEE.

2.1 POLÍTICA DE CRÉDITO RURAL

Crédito rural é um mecanismo de concessão de crédito para a agropecuária a taxas de juros e condições de pagamento diferentes das determinadas pela política monetária (Bacha, 2012).

Até 2016, existiam, basicamente, três modalidades de crédito rural: custeio, investimento e comercialização. O crédito de custeio relaciona-se à necessidade de capital de giro para as atividades agrícolas. O crédito de comercialização está relacionado com políticas de preços mínimos. O crédito de investimento, em cuja modalidade há programas que permitem a mitigação de emissões de GEE, refere-se aos recursos captados para construção de instalações, compra de equipamentos e material genético e para o plantio de florestas. Dentro do crédito de investimento se destaca, considerando o objetivo deste artigo, o Programa ABC.



O instrumento de crédito do Plano ABC é o Programa ABC, cuja finalidade é prover crédito agrícola destinado a projetos que visam a mitigação de emissões de GEE na agropecuária (Paixão e Bacha, 2015). A Resolução Bacen no 3.896/2010 prevê linha de crédito própria para o programa ABC.

Paixão e Bacha (2015) destacam a diferença entre Plano e Programa ABC. O Plano estabelece as metas enquanto que o programa determina os meios para atingir as metas. É importante também destacar que tanto o Plano quanto o Programa ABC abrangem toda a agropecuária brasileira.

Sobre o Programa ABC e seu funcionamento, é importante ressaltar os trabalhos realizados pelo Observatório ABC. Esses relatórios analisam a destinação dos recursos do citado programa, bem como de seus subprogramas, entre as regiões do país. Esses relatórios também apontam caminhos para o aperfeiçoamento e o melhor funcionamento do programa uma vez que esse tema é importante nacional e internacionalmente.

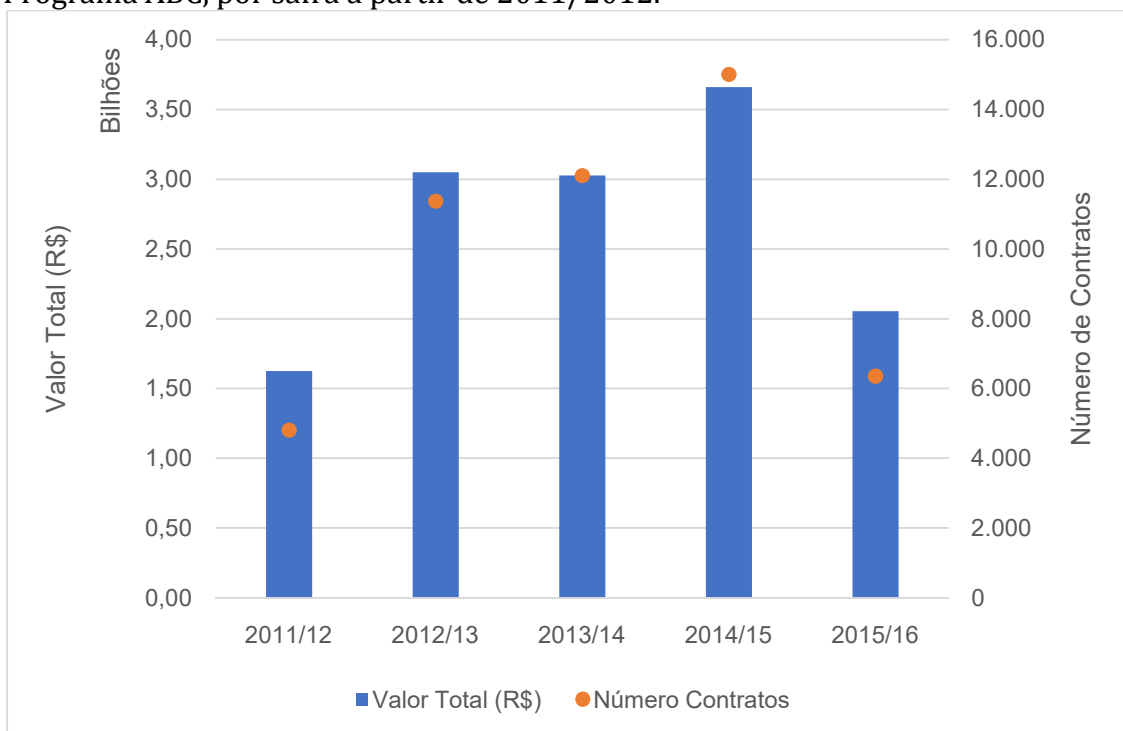
É necessário destacar que o programa ABC teve início na safra 2010/2011 com a dotação autorizada de R\$ 2 bilhões, porém a execução foi zero (Observatório ABC, 2013a), pois além do fato de ser uma linha de financiamento completamente nova, com fraca divulgação entre os agentes envolvidos, o BNDES era o único responsável financeiro por operar o citado programa. Na safra seguinte, o Banco do Brasil foi alçado também a esse posto e a implantação do programa começou a avançar. Vale destacar que o Banco do Brasil utiliza, além dos recursos específicos do Plano Agrícola e Pecuário para o programa ABC, recursos da Poupança Rural para financiar os projetos de redução de emissões de GEE. Além da fonte de financiamento, a capacitação dos seus agentes financeiros e, posterior, treinamento dos atores envolvidos na tomada de crédito faz com que o funcionamento do programa, principalmente no seu início, tenha sido pautado pelo protagonismo do Banco do Brasil na execução do mesmo (Observatório ABC, 2013a).

Ainda segundo Observatório ABC (2013a), o BNDES aponta que um dos fatores responsáveis pela dificuldade em expandir o financiamento é o rigor em relação ao licenciamento ambiental e as diferenças nas legislações estaduais, visto

que o BNDES não admite legislações estaduais e municipais para aprovação do projeto.

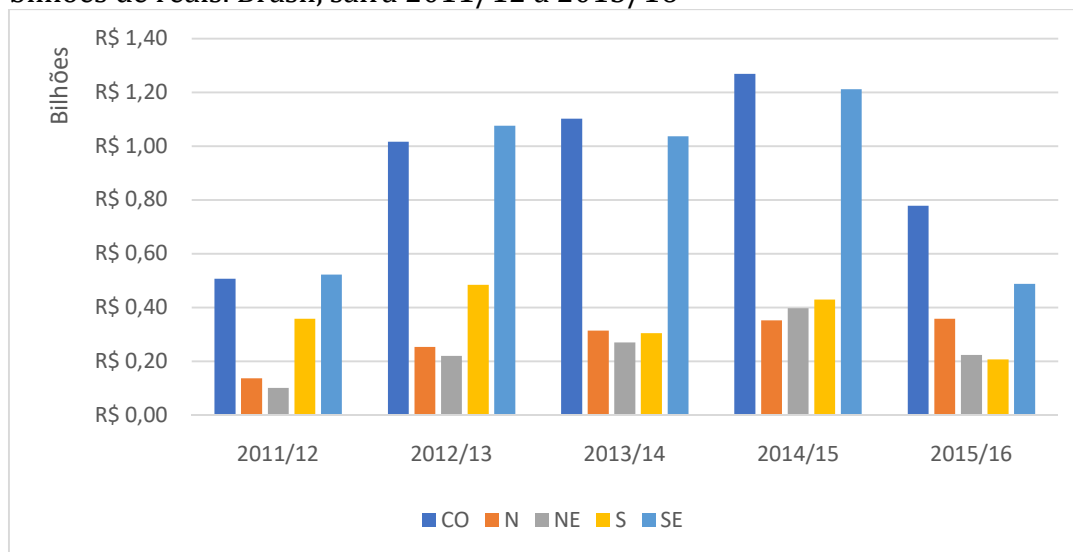
Observa-se no **Gráfico 1** que os recursos alocados ao Programa ABC, bem como o número de contemplados, cresceu de 2011/12 a 2014/15, tendo ambos fortes recuos em 2015/16. As duas principais regiões contempladas com os recursos desse programa foram Sudeste e Centro-Oeste, que têm alternado a liderança em sua captação (**Gráfico 2**).

Gráfico 1 – Valor total dos contratos e Número Total de Contratos alocados pelo Programa ABC, por safra a partir de 2011/2012.



Fonte: Observatório ABC. Disponível em: < <http://observatorioabc.com.br/sistema-abc/> >

Gráfico 2 – Evolução do desembolso do programa ABC por safra e por região. Em bilhões de reais. Brasil, safra 2011/12 a 2015/16



Fonte: Observatório ABC. Disponível em: < <http://observatorioabc.com.br/sistema-abc/>>

No que se refere à distribuição dos recursos do Programa ABC por subprograma (Tabela 1), nota-se que, para a safra 2015/2016, última safra com os dados completos disponibilizados pelo Observatório ABC, quase metade dos recursos foi direcionada para recuperação de pastagens (48%). Por outro lado, tanto tratamento de dejetos animais quanto fixação biológica de nitrogênio não tiveram recursos alocados, mas vale a ressalva que 10% do total está classificado como não disponível, ou seja, não foi possível saber a destinação correta destes recursos. Assim, pode-se até ter recursos para essas duas finalidades, porém não foi possível diagnosticar, com precisão, esta informação (Tabela 1).

Tabela 1 - Desembolso do programa ABC por safra e por finalidade de investimento, com todos os subprogramas incluídos no programa ABC (em R\$).

Finalidade de Investimento	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
Recuperação de pastagens	979.512.776,60	1.455.418.442,08	0,00	0,00	982.637.916,80	52.411.527,70
Plantio Direto	95.396.082,43	182.309.396,49	0,00	0,00	558.935.321,53	15.887.803,89
Florestas	142.946.180,46	121.102.463,51	0,00	0,00	117.111.144,50	3.263.812,63
Integração	54.322.876,55	95.659.269,23	0,00	0,00	90.079.042,99	13.230.675,41
Dejetos	9.905.381,44	7.379.728,90	0,00	0,00	9.581.623,07	518.650,00
Fixação	0,00	1.120.000,00	0,00	0,00	2.000.000,00	0,00
Não disponível ¹	0,00	1.065.879.669,10	3.027.417.410,56	3.659.130.676,68	197.229.035,23	0,00
Ambiental	886.539,70	21.685.635,07	0,00	0,00	7.690.172,23	169.677,00
Orgânicos	1.693.261,76	207.057,46	0,00	0,00	527.613,07	0,00
Orizicultura	2.791.990,90	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Agr baixo carbono	263.271.946,44	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fundos	0,00	0,00	0,00	0,00	79.951.517,73	15.677.556,41
FNO	0,00	0,00	0,00	0,00	7.493.448,49	0,00
FCO pro natureza	74.136.349,50	98.922.637,67	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Observatório ABC. Disponível em: < <http://observatorioabc.com.br/sistema-abc/>>

Notas: 1 – Quando não é possível determinar a finalidade do desembolso, o Observatório ABC caracteriza como “Não disponível”

No que se refere a recuperação de pastagens, responsável por 78% dos recursos executados do programa ABC no período 2012/2013, Dias-Filho (2014) alerta para a dificuldade de se calcular as áreas de pastagens degradadas no Brasil, principalmente pelo fato das divergências no conceito do que seria considerado pastagem degradada. Entretanto, o autor estimou que cerca de 75% das áreas de pastagens no Brasil apresentam algum grau de degradação, sendo que 50% estariam fortemente degradadas.

Nessa perspectiva, Oliveira e Corsi (2005) ainda afirmam que se para cada hectare de pastagem degradada no país se adotasse apenas as primeiras etapas de recuperação seria possível dobrar a taxa de lotação (de média 1 para 2 UA/ha), tornando possível duplicar o rebanho nacional sem avançar em nenhum hectare a fronteira agrícola. Sendo, portanto, justificável a concentração dos recursos do Programa ABC para esta finalidade, há de se destacar também que a recuperação de pastagens parece bastante viável e palatável à sua adoção por parte dos pecuaristas, tanto pelo seu retorno em produtividade quanto por sua relativa simplicidade frente a sistemas mais complexos como a ILPF por exemplo.

Ao se analisar a distribuição dos recursos do Programa ABC por estado, como mostra a **Tabela 2**, para a safra 2015/2016, Goiás foi o principal estado beneficiado com os créditos deste programa, com 17,84% do valor total contratado, seguido por Minas Gerais, Mato Grosso, São Paulo e Mato Grosso do Sul, com respectivamente, 13,34%, 12,08%, 9,47% e 7,91%. Na outra extremidade, Alagoas, Amazonas, Amapá e Sergipe não captaram recursos do programa ABC na safra 2015/2016.

Tabela 2 - Desembolso do programa ABC por safra e por estado (em R\$)

Estado	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
AC	2.733.863,13	17.071.117,40	18.428.814,49	23.411.823,02	25.666.427,96	1.794.853,85
AL	9.500,00	0,00	0,00	1.701.043,81	0,00	0,00
AM	867.996,84	0,00	0,00	1.787.545,05	0,00	0,00
AP	39.830,00	1.542.161,27	1.519.423,41	2.518.882,42	0,00	0,00
BA	69.401.236,26	165.159.339,25	191.923.809,50	255.149.418,34	121.505.123,87	2.978.079,19
CE	500.000,00	0,00	185.895,00	0,00	50.016,00	0,00
DF	0,00	1.083.444,27	356.131,38	903.997,83	1.199.536,09	0,00
ES	33.218.497,31	29.966.567,41	43.653.971,80	38.594.582,49	14.194.492,73	1.814.695,00
GO	169.702.320,27	299.980.270,74	421.878.074,27	527.024.077,66	366.238.304,32	8.160.419,46
MA	14.229.790,42	28.224.454,54	55.694.319,85	99.605.268,96	58.436.193,63	10.334.071,19
MG	282.258.202,12	574.738.744,38	546.621.309,23	645.912.168,20	273.909.710,46	14.977.568,04
MS	181.202.029,95	394.854.639,20	406.038.010,36	366.436.519,23	162.364.522,91	3.786.725,91
MT	156.102.529,48	320.222.671,99	273.595.037,72	374.717.521,43	248.077.214,83	474.727,80
PA	41.999.939,09	62.946.431,76	82.825.639,55	87.430.414,09	109.484.500,23	18.270.618,22
PE	46.800,00	1.494.045,95	1.638.772,34	5.124.850,50	4.062.341,12	0,00
PI	17.072.004,11	24.697.464,96	19.957.380,84	35.568.906,58	37.568.315,03	0,00
PR	144.657.201,38	212.883.407,62	139.145.197,35	171.867.608,88	71.190.423,66	19.954.595,80

Estado	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
RJ	2.229.160,70	15.200.505,48	12.191.222,24	8.285.980,22	4.695.553,55	0,00
RN	0,00	0,00	970.000,00	0,00	1.510.000,00	0,00
RO	19.829.170,49	35.287.826,79	34.083.976,05	36.025.743,10	64.513.213,45	1.891.886,95
RR	1.851.503,32	5.097.768,98	4.564.898,94	5.349.999,56	7.302.485,78	1.300.925,74
RS	171.394.903,18	228.155.342,14	136.583.371,68	217.577.291,27	117.031.422,80	4.899.100,41
SC	41.722.761,64	43.028.726,47	29.076.146,93	39.422.457,25	18.667.512,50	3.580.132,08
SE	0,00	582.739,38	59.969,26	33.080,00	0,00	0,00
SP	204.923.749,32	456.497.218,90	434.076.926,80	519.079.222,85	194.464.232,68	2.518.650,00
TO	68.870.396,77	130.969.410,63	172.349.111,57	195.602.273,94	151.105.292,04	4.422.653,40

Fonte: Observatório ABC. Disponível em: < <http://observatorioabc.com.br/sistema-abc/>>.

Há de se destacar também a existência de linhas de financiamento que pouco ou nada têm a ver com a redução de emissões GEE, mas mesmo assim, inicialmente foram incorporados ao programa, como, por exemplo, ABC Ambiental e ABC Orgânico. Embora esses dois programas apresentassem linhas financiáveis com grande sinergia, a sua fusão acabou misturando práticas agropecuárias de baixa emissão de carbono com outras não comprovadamente mitigadoras de emissão de GEE. Outras linhas de financiamento que foram incorporadas ao programa ABC sem a comprovação científica de que possam mitigar emissões GEE são: ABC Orgânico e o ABC Ambiental. Isso faz com que a eficiência do programa diminua, apesar de essas duas linhas, em conjunto, não representarem mais do que 1% do recurso total executado pelo programa, no acumulado desde a safra 2011/2012.

O Observatório ABC (2013a) destaca um indicador relevante: reais despendidos via Programa ABC por hectare de pastagem degradada. Na safra 2011/2012, foram alocados, em média, R\$2,72/ha de pastagem degradada, enquanto que na safra 2012/2013 o indicador saltou para R\$5,25/ha. No entanto, o valor mínimo necessário, segundo cálculos da Embrapa, é de R\$300/ha, sinalizando que ainda há espaço para estimular o uso e, eventualmente, ampliar o programa no que tange a esta finalidade.

Os dados até agora apresentados mostram que o programa ABC está, mesmo que a passos lentos, crescendo. No entanto, ainda está aquém do ideal. Um dado que corrobora essa informação é que, ao final da safra 2013/2014, a porcentagem de aplicação dos recursos foi de 67%.

Observatório ABC (2013b) aponta algumas explicações para este elemento fundamental relacionado à implementação da política, que é pertinente à estrutura bancária de repasse dos recursos: os agentes bancários relataram a dificuldade de



os produtores rurais cumprirem com a burocracia, somada ao fato da disponibilidade de outras linhas de crédito com taxas de juros semelhantes ao ABC, porém com menos obrigações burocráticas quanto à elaboração do projeto técnico.

Além disso, segundo o próprio Observatório ABC (2013b), o baixo diálogo entre as políticas estaduais (e até municipais) e o Plano Nacional do ABC pode explicar a não adesão plena dos produtores ao programa.

Soma-se a isto o fato da agricultura de base familiar também ter pouco acesso ao programa ABC, visto que para aquela existem programas concorrentes ao programa ABC. No que tange o acesso ao crédito para a agricultura familiar, destaca-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Das 12 linhas de crédito existentes no Pronaf, vale destacar as duas que têm relação direta com a agropecuária sustentável²:

- Pronaf Eco: Linha para o financiamento de investimentos em técnicas que minimizam o impacto da atividade rural ao meio ambiente, bem como permitam ao agricultor melhor convívio com o bioma em que sua propriedade está inserida.
- Pronaf Floresta: Financiamento de investimentos em projetos para sistemas agroflorestais; exploração extrativista ecologicamente sustentável, plano de manejo florestal, recomposição e manutenção de áreas de preservação permanente e reserva legal e recuperação de áreas degradadas.

As outras linhas de crédito são: Agroecologia, Custeio, Mais alimentos, Agroindústria, Semiárido, Mulher, Jovem, Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares, Cota-Parte e Microcrédito Rural.

Outras fontes de financiamento que merecem destaque são os fundos constitucionais, que apresentam condições mais vantajosas para o produtor. Inicialmente, o Fundo Constitucional Centro Oeste (FCO) apresentou uma linha de financiamento denominada FCO-Natureza, que contempla as ações do programa ABC oferecendo juros menores, de 3% a.a. Posteriormente, criaram-se suas linhas específicas também denominadas programa ABC, que desembolsavam os recursos

² Disponível no site do Banco do Brasil: <https://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/PRONAF.asp#9> Acesso em 21/04/2017.



para as mesmas finalidades do programa ABC (mas não especificamente do Programa ABC), mas com taxas de juros mais baixas, a saber: nos fundos constitucionais, as taxas variam entre 3,53%a.a e 4,12%a.a, contra 5% do programa ABC (Observatório ABC, 2013a).

Apesar de os recursos serem bem-vindos, pois visam a redução de emissões GEE no Brasil, tanto a Poupança Rural (BB) quanto os Fundos Constitucionais (FCO, FNE, FNO), não foram previstos na concepção do programa ABC, apesar de que seus objetivos são expressamente ambientais.

Ainda nesta questão de linhas de financiamentos que rivalizam com o programa ABC devem ser destacados o Moderfrota, Moderinfra e Moderagro que, apesar de praticarem em alguns anos taxa de juros um pouco mais altas do que as cobradas no Programa do ABC, têm menores graus de exigências na elaboração do projeto técnico do que as exigidas no Programa ABC, visto que o foco do Moderfrota, Moderinfra e Moderagro não está voltado a ações para mitigação da emissões GEE. Fica a critério do produtor rural escolher a linha de financiamento que mais lhe seja apropriada, mas pode-se apontar, no que diz respeito tanto à burocracia quanto à taxa de juros, que os programas sem a obrigatoriedade de redução de emissões GEE apresentam algumas vantagens quando comparados ao programa ABC, principalmente no que diz respeito a elaboração do projeto de financiamento. O projeto para obtenção de financiamento via ABC deve ser elaborado por consultores especializados, devido a sua complexidade.

Por outro lado, CNA (2012) destaca que, para determinados itens financiáveis, os programas não são concorrentes. Por exemplo, as máquinas e equipamentos de fabricação nacional para a agropecuária são financiáveis pelo programa ABC e não são financiáveis pelo Moderfrota e Moderinfra.

Outra questão que merece ser discutida é a da alocação de recursos e as regiões que mais emitem GEE. Nesse sentido, Observatório ABC (2014) destaca que, no que se refere à questão de pastagens degradadas, as regiões com altos índices de degradação (Norte e Nordeste) estão captando recursos do programa do ABC aquém do necessário, principalmente se comparados ao montante captado pelas outras regiões (principalmente Sudeste e Centro Oeste).



Em praticamente todos os relatórios publicados pelo Observatório ABC destaca-se a importância de monitoramento do balanço de mitigação atrelado ao montante desembolsado pelo programa ABC. Dados desta natureza darão subsídio para análises mais qualificadas. Até o presente momento, não há notícias de concretização da iniciativa do MAPA, que havia ficado encarregado de criar o Laboratório Virtual Multi-institucional de Mudanças Climáticas, e que coordenaria o monitoramento do Plano ABC (Observatório ABC, 2013b).

Outro gargalo da política de crédito rural, como um todo, é a deficiência de verificação bancária quanto ao cumprimento de exigências de Reserva Legal e Área de Preservação Permanente. Isso é relevante pois o pagamento do ITR está diretamente relacionado com essas áreas de preservação e para obtenção de crédito rural oficial, é necessário a apresentação do comprovante de pagamento do ITR e, se as áreas não estão corretamente definidas, a alíquota do imposto fica distorcida.

2.2 POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS

Bacha (2012) define a política de garantia de preços mínimos como sendo um mecanismo de política de rendas da agropecuária para minimizar as variações de preços recebidos pelos produtores.

A ideia dessa política é fixar, antes do plantio, um preço mínimo para cada produto, e que pode variar de acordo com a região. O Governo Federal se compromete na colheita a adquirir o produto pelo preço mínimo, se o preço de mercado ficar abaixo deste preço. Esse mecanismo é denominado Aquisição do Governo Federal (AGF). Outro mecanismo, complementar à AGF, é o Empréstimo do Governo Federal (EGF), evitando, assim, que o governo federal forme altos estoques. Nesse caso, o governo viabiliza empréstimos aos produtores para eles estocarem os produtos e vendê-los na entressafra. Deve-se destacar que a AGF e EGF implicam liberação de recursos por parte do Tesouro Nacional (ver Bacha, 2012).

Em 1997, o governo federal iniciou outros programas de garantia de preços com características seletivas. É o caso do Contrato de Opções de Vendas de Produtos Agrícolas (COVPA) e do Prêmio para Escoamento de Produto (PEP).



O COVPA é um seguro contra queda de preços, mas o produtor paga por este seguro. O governo federal (através da Conab) leiloa contratos que preveem aquisição de produtos específicos, em datas específicas, depositados em locais específicos e com preço predeterminado. O produtor compra o contrato pagando um prêmio ao governo federal. Vale destacar que o COVPA é seletivo, pois se aplica a poucos produtos, para certas regiões e para os produtores que compram esse seguro (Bacha, 2012).

O PEP é uma subvenção econômica concedida àqueles que se disponham a adquirir o produto indicado pelo Governo Federal, diretamente do produtor rural (ou de sua cooperativa), pelo valor do preço mínimo fixado, promovendo o seu escoamento ou destinação na forma definida em aviso específico, divulgado pela Conab (Bacha, 2012).

O mecanismo do PEP envolve três atores econômicos: o Governo Federal, os produtores (cooperativas) e os arrematantes (indústrias ou comerciantes). Basicamente, o Governo Federal garante ao produtor a compra de um produto pelo seu preço mínimo (via AGF ou COVPA). Se o preço de mercado for menor que o preço mínimo, o produtor vende o produto ao governo, que evita estocá-lo. Para tanto, o Governo Federal faz um leilão de prêmios para um arrematante adquirir o produto diretamente do produtor.

A Lei no 11.076, de 30/12/2004, instituiu dois novos instrumentos de subvenção ao setor privado para assumir parte das atividades de garantia de preços aos produtos agropecuários, o Prêmio Equalizador Pago ao Produtor (Pepro) e o Prêmio de Risco de Opção Privada (Prop).

O Prop (semelhante ao COVPA) é uma subvenção econômica (prêmio) concedida em leilão público ao segmento de intermediação, que se disponha a adquirir (em data futura) determinado produto diretamente de produtores e/ou de suas cooperativas, pelo preço de exercício fixado e nas unidades da federação estabelecidas pelo governo, utilizando-se para isso do lançamento, em leilão privado, de contrato privado de opção de venda. O produtor compra esta opção de venda e caso o intermediário tenha prejuízo de comprar o produto a preço superior ao de mercado, esse prejuízo é coberto até o limite do Prop (Bacha, 2012).



O Pepro (semelhante ao PEP) é um instrumento de garantia de preço mínimo (subvenção econômica) ao produtor, sem a aquisição do produto pelo governo federal, mediante o pagamento da diferença entre o preço mínimo e o de mercado. O pagamento é feito, diretamente, ao produtor rural (ou a sua cooperativa), eliminando, assim, o agente intermediário. Ou seja, de 1997 para cá, o governo mantém a política de garantia de preço mínimo, mas evita participar diretamente do processo, atuando apenas como um regulador deste instrumento de política econômica. Desta forma, além de efetivamente assumir um papel de regulador e não de “estado produtor”, o custo do governo federal em operacionalizar os instrumentos da política de preços mínimos, atualmente, é menor do que com o emprego dos tradicionais AGF e EGF.

Dentre os produtos incluídos na PGPM, é interessante destacar os originários do extrativismo, por auxiliarem na manutenção das florestas nativas. Assim, para garantir a sustentação dos preços de produtos extrativistas, foi criada, em 2009, a Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio), como parte do Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade (PNPSB), visando, basicamente, apoiar o extrativismo sustentável, para contribuir com a conservação e o uso racional dos recursos naturais.

O PPA federal de 2016-2019 inclui a PGPM-Bio no programa referente à Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade (programa 2078), principalmente no que se refere à conservação do meio ambiente por meio da elevação de renda e inclusão social e produtiva (objetivo 1065). Uma das iniciativas preconizadas nesse objetivo é a ampliação do acesso dos produtores extrativistas ao mercado, por meio de ações de divulgação, capacitação e inclusão de novos produtos da sociobiodiversidade na PGPM-Bio, o que denota a importância dada, pelo governo federal, a este tipo de política com viés sustentável.

A Conab é responsável por planejar, normatizar e executar a PGPM e a PGPM-Bio. O MAPA, juntamente com o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Conselho Monetário Nacional, define os



preços mínimos de comercialização dos produtos agrícolas, pecuários e extrativos amparados pela política e que são instituídos por meio de portaria publicada no Diário Oficial da União.

A Portaria Interministerial no 254, de 27 de agosto de 2008, formada pelo MMA, MAPA e MDAS, criou um grupo de trabalho interministerial (GTI) para subsidiar as ações voltadas à comercialização de produtos oriundos do extrativismo. Em seu art. 1º, a citada Portaria aprova a proposta de preços mínimos para produtos extrativistas com base em estudos realizados pela Conab. No art. 2º da Portaria citada, a Conab é autorizada a proceder aos estudos necessários para inclusão na PGPM, ainda em 2008, dos seguintes produtos: açaí, andiroba, babaçu, buriti, copaíba, pequi e piaçava; e revisão dos preços mínimos da castanha-do-brasil, borracha natural e cera de carnaúba.

Por sua vez, a Portaria MAPA no 123, de 5 de julho de 2016, definiu os produtos, regiões amparadas e o preço mínimo para os produtos extrativistas no período de vigência de julho/2016 a junho/2017. A **Tabela 3** resume as informações de preço mínimo desta portaria.

Viana (2013) aponta que o extrativismo florestal não madeireiro é considerado uma fonte de renda importante para a população que depende desta atividade e peça fundamental para o uso sustentável dos recursos naturais. A PGPM-Bio ainda tem muito a evoluir, segundo as conclusões de Viana (2013). Devido ao alto grau de informalidade das operações de compra e venda desses produtos, os requisitos exigidos pela PGPM-Bio, como nota fiscal, documentação pessoal (física ou jurídica) e a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) tornam-se empecilhos ao uso da PGPM-Bio.

A baixa execução pode estar relacionada a, principalmente, dois fatores: o primeiro, já destacado anteriormente, é a percepção dos extrativistas de que a operacionalização do pagamento da subvenção é muito burocrática. A outra é que, por se tratar de política de garantia de preços mínimos, se o preço de mercado for superior ao preço mínimo estabelecido pelo governo, os produtores simplesmente não exercem a opção. Por exemplo, o açaí nunca teve subvenções operacionalizadas, desde o início da PGPM-Bio, pelo simples fato de que o preço de

comercialização, comumente, esteve superior ao preço mínimo. Outro exemplo citado pelo autor é o da castanha-do-Brasil, em 2011, pelo mesmo motivo do açaí.

Tabela 3 - Produtos selecionados para obtenção da PGPM-Bio e regiões amparadas pela política. Brasil, julho/2016 a junho/2017

Produto/ Safra	Unidades da Federação/ Regiões Amparadas	Preço Mínimo (R\$/Kg)
Açaí (fruto)	Norte e Nordeste	1,29
Andiroba (amêndoa)	Norte e Nordeste	1,43
Babaçu (amêndoa)	Norte, Nordeste e MT	2,87
Barú (amêndoa)	Centro-Oeste, MG, SP e TO	13,22
Borracha Natural (Cernambi)	Norte (exceto TO) e norte do MT	5,42
Cacau (amêndoa)	AM	6,22
Carnaúba Cera (bruta gorda)	Nordeste	13,66
Pó Cerífero - Tipo B	Nordeste	8,30
Castanha do Brasil com casca	Norte e MT	1,27
Juçara - fruto	Sul e Sudeste	2,08
Macaúba (fruto)	Centro-Oeste, Nordeste, Norte e Sudeste	0,55
Mangaba (fruto)	Nordeste	2,29
	Sudeste e Centro-Oeste	1,63
Pequi (fruto)	Centro-Oeste, Nordeste, Norte e Sudeste	0,56
Piaçava (fibra)	Norte e BA	1,91
Pinhão	Sul, MG e SP	2,64
Umbu	Nordeste e MG	0,62

Fonte: Portaria Mapa Nº 123 DE 05/07/2016. Anexo IV.

Este mecanismo é relevante ao analisar as políticas de mitigação pois atua na conservação, preservação e uso sustentável dos recursos naturais, além de fortalecer as comunidades extrativistas e populações tradicionais.

2.3 POLÍTICA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA

A Lei Agrícola no 8.171, de 17 de janeiro de 1991, no capítulo IV, faz menção à pesquisa agropecuária. No que se refere às suas prioridades, destaca-se a ausência de referências sobre a agricultura de baixo carbono, feita a ressalva que a lei é de 1991. Contudo, em seu artigo 3o, que estabelece seus objetivos, tem-se no inciso IV “proteger o meio ambiente, garantir o seu uso racional e estimular a recuperação dos recursos naturais”.

Além do objetivo citado anteriormente, o artigo 4o da citada lei estabelece as ações e instrumentos da política agrícola. Nesse sentido, o inciso IV desse artigo aponta que as ações devam ser pautadas pela proteção do meio ambiente, conservação e recuperação de recursos naturais.

O capítulo IV da Lei Agrícola apresenta as diretrizes para a pesquisa agropecuária. O quesito preservação do meio ambiente é citado, superficialmente,



no objetivo de gerar tecnologias de sanidade animal e vegetal. Em síntese, ela não é específica, principalmente no que se refere a questões de mitigação das emissões de GEE.

O Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA)³ foi instituído pela Portaria do Mapa no 193, de 7 de agosto de 1992. O SNPA é constituído pela Embrapa, pelas Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária (OEPAs), por universidades e institutos de pesquisa de âmbito federal ou estadual, além de outras organizações públicas e privadas, direta ou indiretamente vinculadas à atividade de pesquisa agropecuária.

Dentre seus objetivos, destacam-se: “compatibilizar as diretrizes e estratégias de pesquisa agropecuária com as políticas de desenvolvimento definidas para o País, como um todo, e para cada região em particular; favorecer o desenvolvimento de um sistema nacional de planejamento para pesquisa, acompanhamento e avaliação; estabelecer um sistema brasileiro de informação agrícola, com formação de banco de dados para a pesquisa e desenvolvimento agropecuário, facilitando o acesso aos usuários e clientes da pesquisa agropecuária; e, proporcionar a execução conjunta de projetos de pesquisa de interesse comum, fomentando uma ação de parceria entre instituições, no desenvolvimento de ciência e tecnologia para a agropecuária” (Moreira e Teixeira, 2014).

Em 2015, a Embrapa, com outras instituições parceiras, detinha um dos maiores portfólios de pesquisa, no mundo, para redução dos impactos das mudanças climáticas na agricultura: 82 projetos relacionados à interação entre as mudanças climáticas globais e a agricultura⁴ e 449 profissionais da Embrapa trabalhando para adaptar a agricultura e pecuária brasileira às mudanças climáticas.

Em março de 2016, haviam 23 portfólios de pesquisas instituídos em temas de grande importância estratégica, dos quais se destacam: agricultura irrigada,

³ A Lei Agrícola no 8.171, de 17 de janeiro de 1991 faz menção a este Sistema a ser coordenado pela Embrapa e em convênio com estados, DF, territórios e municípios, entidades públicas e privadas, universidade, cooperativa, sindicato, fundações e associações.

⁴ Para mais detalhes sobre os macroprogramas, portfólios, arranjos e projetos, ver <<https://www.embrapa.br/pesquisa-e-desenvolvimento>>



fixação biológica de nitrogênio, Integração Lavoura-Pecuária-FLoresta (ILPF), mudanças climáticas, pastagens, impacto do uso de agrotóxicos no meio ambiente. Interessante destacar que a Embrapa possui um portfólio de pesquisa em ILPF com 20 projetos em execução, envolvendo 518 técnicos e pesquisadores da Empresa e 91 parceiros. (Embrapa, 2016).

Dentre as unidades descentralizadas da Embrapa no Brasil, destaca-se a Embrapa Meio Ambiente, unidade de pesquisa de temas básicos, que atua em pesquisa, desenvolvimento e inovação na interface agricultura e meio ambiente, conciliando as demandas dos sistemas produtivos com as necessidades de conservação de recursos naturais e preservação ambiental, com foco na sustentabilidade. Fica localizada em Jaguariúna/SP.

2.4 POLÍTICA DE EXTENSÃO RURAL

A extensão rural é também definida pela Lei Agrícola (Lei no 8.171, de 17 de janeiro de 1991). O capítulo V, em seu artigo 16, estabelece que a assistência técnica e extensão rural “...buscarão viabilizar, com o produtor rural, proprietário ou não, suas famílias e organizações, soluções adequadas a seus problemas de produção, gerência, beneficiamento, armazenamento, comercialização, industrialização, eletrificação, consumo, bem-estar e preservação do meio ambiente.”

O serviço oficial de assistência técnica e extensão rural visa, dentre outros objetivos, difundir tecnologias necessárias ao aprimoramento da economia agrícola, conservação de recursos naturais e melhoria das condições de vida no meio rural. Ainda, o art. 18 da Lei Agrícola refere-se à integração entre as ações de assistência técnica e extensão rural com a pesquisa agropecuária, com os produtores rurais, suas entidades representativas e às comunidades locais (Peixoto, 2008).

Outras leis que compõem o arcabouço legal sobre extensão rural e que são mais recentes, devendo, portanto, já refletir com mais ênfase e especificidade as preocupações com as mudanças climáticas e os instrumentos de mitigação consistem na Lei no 12.188/2010: institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER)



e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pronater); e a Lei no 12.897/2013 e Decreto no 8.252/2014: que criam a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER).

A PNATER tem como princípios o desenvolvimento rural sustentável, com utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente e adoção de princípios de agricultura de base ecológica, com enfoque no desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis. Nesse sentido, dentre os objetivos da política que se encaixem no âmbito de mitigação de emissões, destacam-se: promover o desenvolvimento rural sustentável e desenvolver ações voltadas ao uso, manejo, proteção, conservação e recuperação de recursos naturais. Para tanto, as ações voltadas ao cooperativismo, formação de agentes de assistência técnica e extensão rural, para aproximar a produção agrícola e o meio rural do conhecimento científico também são objetivos dessa Política.

Por sua vez, o Pronater é o principal instrumento de implementação da PNATER. Os objetivos são organizar e executar os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater). Prevê-se que o Pronater deva ser implementado em parceria com os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Sustentável e da Agricultura Familiar ou órgãos similares.

À ANATER, criada pela Lei no 12.897/2013 e instituída pelo Decreto no 8.252, de 26 de maio de 2014, nos mesmos moldes das leis já citadas sobre extensão rural, compete promover, estimular, coordenar e implementar programas de assistência técnica e extensão rural, visando à inovação tecnológica e à apropriação de conhecimentos científicos de natureza técnica, econômica, ambiental e social. O conselho de administração da ANATER – que delibera e aprova questões relativas a orçamento, planejamento estratégico, plano de trabalho, dentre outras competências – é formado pelo MDA, Mapa, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf), CNA, Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e representantes de governos estaduais. Além do conselho administrativo, o decreto no 8.252/2014 também define o conselho



assessor nacional, que, apesar de seu caráter consultivo, é formado por 36 membros, entre ministérios, institutos, bancos, associações, federações, confederações e representantes de classes afetadas diretamente pela agência.

Descrita a base legal, é importante avaliar como, na prática, essas políticas e programas de extensão rural estão operando e é nesse contexto que cabe enfatizar que o Observatório ABC (2013b) destaca que o principal problema do Programa ABC é a dificuldade de ser implementado. Foram diagnosticadas também deficiências crônicas no sistema de extensão rural, mesmo que no Brasil haja muitas instituições capacitadas para exercer funções de extensão rural, tais como Associação Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Asbraer), a CNA, a OCB, a Embrapa e as universidades (no Brasil há 273 universidades com cursos de Ciências Agrárias). Em tese, ao todo, são mais de 7.000 bases de apoio para o Plano, e isso sem considerar empresas e ONGs. Porém, apesar de muitas organizações que, teoricamente, poderiam contribuir com ações de extensão rural, deve ser ressaltado que muitas delas possuem estrutura (física, humana e financeira) mínima para realizar atividades de extensão rural.

Alves et al. (2016) alertam para o fato de que o principal gargalo da extensão rural não é a comunicação de novas tecnologias e sim que essas tecnologias só serão incorporadas pelas empresas se forem lucrativas. Assim, o desafio da extensão rural é sensibilizá-los a maximizar a mitigação das emissões sujeito a um lucro mínimo, dadas as condições específicas de cada propriedade rural.

No que se refere à tecnologia, é apontada como o fator principal pela elevada concentração da produção, visto que muitos estabelecimentos produziram muito pouco ao passo que um pequeno grupo foi responsável pela maior parte da produção, com base nos dados do Censo Agropecuário de 2006. Pode-se dizer que a tecnologia é a responsável pelo sucesso do agronegócio brasileiro, o que já ficou evidenciado em Gasques et al. (2016), que evidenciaram esse crescimento pelos ganhos na produtividade tanto da mão de obra quanto da terra, que, respectivamente, apresentaram taxas de crescimento anuais de 5,32% e 4,7%, para o período 2000 a 2014.

Além das instituições públicas de extensão rural (federais, estaduais e municipais), Alves et al. (2016) destacam ainda o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), criado pela Lei no 8.315, de 23 de dezembro de 1991, é uma entidade de direito privado, paraestatal vinculada à CNA. Para esta entidade, os dados de funcionários no ano de 2015, separados por cadeias produtivas e funções são apresentados na **Tabela 4**.

Tabela 4 - Quadro de funcionários do SENAR no ano de 2015 separados por cadeia produtiva, Brasil

Cadeia	Engenheiro agrônomo	Médico veterinário	Técnico Agropecuária	Zootecnista	Total
Bovinocultura de leite	79	196	206	86	567
Cadeias diversas	6	-	92	4	102
Cafeicultura	10	3	30	-	43
Bovinocultura de corte	6	4	-	6	16
Caprino-ovinocultura	2	-	10	-	12
Horticultura	7	-	4	-	11
Cacaucultura	-	1	9	-	10
Fruticultura	5	-	3	-	8
Total	115	204	354	96	769

Fonte: Senar apud Alves et al. (2016).

Dados sobre a quantidade de profissionais, ou o número de estabelecimentos capacitados para exercer as funções de extensão rural são encontrados, porém as ações que de fato estão sendo feitas não são tão divulgadas e, diferentemente da pesquisa agropecuária, a mitigação das emissões de gases do efeito estufa, a agricultura de baixa emissão de carbono não é prioridade para a extensão agropecuária.

2.5 POLÍTICA DE ABASTECIMENTO

O que vale ser destacado sobre a política nacional de abastecimento é o Projeto de Lei no 51, de 2008, que institui a Política Nacional de Abastecimento⁵, mas que ainda não foi aprovado. Neste projeto de lei, a explicação da ementa, que contempla objetivos, princípios e as competências do setor público, não aborda questões referentes à mitigação das emissões e nem sobre sustentabilidade ou produtos da sociobiodiversidade (PGPM-Bio).

⁵ Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/84102>> Acesso em 21/04/2017.



Por outro lado, o tema parece contemplado tendo em vista os eixos de ação propostos pelo governo federal, apresentados pelo MAPA sobre o Plano Nacional de Abastecimento, quais sejam: Modernização e Inovação, Qualidade e Segurança Alimentar, Políticas de Sustentabilidade, Informação de mercado e tecnologia da informação, Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento e Políticas Públicas de Inserção Produtiva, Ordenamento jurídico e fontes de financiamento.

No que tange à sustentabilidade, as principais ações propostas para a Política visam criar programas de certificação das Ceasas como critério de acesso às linhas de financiamento do BNDES, contemplando aspectos socioambientais. No entanto, a apresentação⁶ não faz menção, em qualquer momento, ao programa ABC.

Como políticas de sustentabilidade, ainda, elencam-se a política nacional da Ater e da Ceasa (papel do estado como indutores de desenvolvimento local e regional) e a certificação dos produtos, rastreabilidade e rotulagem, como forma de agregação de valor aos alimentos comercializados pelas centrais.

Assim, os programas que interagem, direta ou indiretamente, com esta proposta de Política Nacional de Abastecimento são o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O PAA foi criado pela Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003 e regulamentado pela Lei no 12.512, de 14 de outubro de 2011 e pelo Decreto no 7.775, de 4 de julho de 2012. O programa tem por finalidade incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento, à industrialização de alimentos e à geração de renda e também promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional. O grupo gestor, responsável pela implementação do PAA, é composto pelos seguintes ministérios: Desenvolvimento Social e Agrário, Fazenda, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Planejamento, Orçamento e Gestão e Educação.

⁶Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/audiencias-publicas/audiencias-publicas-2013/audiencia-publica-12-de-novembro-de-2013-mapa>> Acesso em: 21/04/2017.



Araújo e Vale (2013) explicitam como os produtos da sociobiodiversidade (estabelecidos na PGPM-BIO) estão inseridos no contexto do PAA. Em 2011, a Conab investiu R\$450 milhões no PAA, porém apenas R\$10 milhões foram destinados à aquisição de produtos da sociobiodiversidade.

Outro ponto relevante observado por Araújo e Vale (2013) é o Decreto no 7.746, de 5 de junho de 2012, que regulamenta as contratações realizadas pela administração pública federal. Este decreto estabelece critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento sustentável, além de instituir a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública, a CISAP. Como ressaltado pelos autores, os produtores orgânicos podem receber até 30% a mais pelos seus produtos escoados via PAA, o que permitiria, portanto, inferir que o programa cumpre com uma de suas finalidades.

Por sua vez, o PNAE foi criado em 1955 e passou por diversas reavaliações, inclusive no art. 207 da Constituição Federal, que destaca o caráter suplementar deste tipo de política. Resumidamente, como retratado no art.4o da Lei no 11.947, de 16 de junho de 2009, o objetivo do PNAE é contribuir para o crescimento e desenvolvimento saudável dos alunos. Este programa é coordenado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que repassa os recursos federais para as secretarias estaduais e municipais (Carvalho e Castro, 2009).

Mais relevante do que a questão de repasse dos recursos⁷, o PNAE apresenta modelos que estão atendendo as necessidades locais, regionais, nacional e internacional no âmbito da sustentabilidade, conforme apresentam Carvalho e Castro (2009). Essas autoras ampliam o conceito de sustentabilidade pois abordam questões sociais, culturais, espaciais-territoriais, econômicas, político-institucionais e, principalmente, ecológicas e ambientais.

A sustentabilidade ecológica pode ser observada em alguns casos que ocorreram nos estados de Goiás, Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul, por meio de aquisição de alimentos orgânicos, seja em hortas escolares ou na aquisição de produtores locais, fortalecendo a economia municipal e preservando a biodiversidade. A sustentabilidade ambiental, por sua vez, pode ser observada no

⁷ Regulamentada pelas seguintes resoluções: Resolução/FNDE nº 38/2008 e a Resolução/FNDE nº 32/2006.



município de Cascavel-RS, que substituiu utensílios de plástico por inox, para preservar o meio ambiente. No Rio de Janeiro, há proibição de compra de alimentos geneticamente modificados ou que utilizem agrotóxicos em sua produção para uso na alimentação escolar.

Apesar de as diretrizes dessas políticas sinalizarem para o desenvolvimento sustentável, que teoricamente estaria alinhado às práticas preconizadas pela PNMC (mitigação das emissões), é difícil afirmar que, na prática, isso está acontecendo. As fontes de informação (notas técnicas, artigos, sites oficiais) não permitem tal inferência, pois a fiscalização quanto à implementação das políticas é questionável em todas as regiões do País, e para quaisquer políticas sob execução. De modo que, não é possível afirmar que os programas acima mencionados são complementares ou conflitantes com a PNMC, em virtude dessas limitações.

Diferentemente das outras políticas, em que a agricultura familiar não era retratada especificamente, estes dois programas o PNAE e o PAA, contemplam a agricultura familiar, e este segundo, em particular, representou a base para aquisições institucionais de produtos de origem orgânica pela agricultura familiar, conforme destacam Maciel e Flech (2013).

3. REGULAÇÃO DO USO DE RECURSOS NATURAIS

Neste tópico, referente aos recursos naturais, serão abordadas as políticas envolvendo a restrição ao uso de vegetação nativa (em especial o novo código florestal) e a preservação dos recursos hídricos.

3.1 CÓDIGO FLORESTAL

A Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012 dispõe sobre temas referentes à proteção da vegetação nativa. É importante destacar também a Lei no 12.727, de 17 de outubro de 2012 que altera, em alguns pontos, o Código Florestal (Lei no 12.651/2012). Outras regulamentações foram dadas pelo Decreto no 7.830, de 17 de outubro de 2012. O principal objetivo do código é estabelecer as regras gerais sobre a exploração da vegetação nativa no território brasileiro.

O artigo 3º define Área de Preservação Permanente (APP) como “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de



preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade” (inciso II). Além da APP, é definido também que Reserva Legal (RL) é a “área localizada no interior de uma propriedade rural com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa” (inciso III).

No que se refere às APP, as considerações do novo código são: para as margens de rio, a área mínima de florestas a ser mantida depende da largura de cada um: rios de até 10 metros de largura devem ter 30 metros de mata preservada; para rios de 10 a 50m de largura, 50m de mata; de 50 a 200m de largura, 100m de mata; de 200 a 600m de largura, 200m de mata; e rios de mais de 600m de largura devem ter 500m de mata preservada em suas margens. Para o topo de morros e montanhas devem ser conservadas todas as áreas com altura mínima de 100m e inclinação média maior que 25 graus, e nas encostas, todas as áreas com declividade superior a 45 graus. Para os tabuleiros ou chapadas, devem ser mantidas as bordas até a ruptura do relevo. Já para as nascentes e olhos d’água, a mata mínima preservada deve ter raio de 50 metros de largura e os manguezais devem ter toda a sua extensão conservada. No caso das veredas, a largura mínima da faixa de vegetação a ser preservada é de 50 metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado.

No que refere às RL, o Código determina tamanhos distintos para as mesmas, de acordo com a situação geográfica, sendo de: 80% da área total do imóvel localizado em áreas de florestas da Amazônia Legal, 35% no cerrado, 20% em campos gerais, e 20% em todos os biomas das demais regiões do País.

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) é um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais e de caráter declaratório, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. Nesse sentido, o CAR é um instrumento que auxilia o processo de regularização das propriedades rurais (Teixeira Neto e Melo, 2016).



Almeida et al. (2013) destacam outros resultados positivos da implementação do CAR a nível nacional para além da regularização das propriedades rurais. As informações ambientais das propriedades, ao serem reunidas em uma única base de dados, poderão ser úteis para os outros programas de mitigação de emissões, tanto para os planos setoriais da PNMC (Plano ABC) quanto para os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas (Cerrado e Amazônia, principalmente). Para esses programas, o CAR aparece como um instrumento tanto de gestão quanto de controle ambiental e monitoramento.

É interessante mencionar que o PPA 2016-2019 contempla compromissos relacionados ao Código Florestal, no objetivo 1064 do programa 2078: Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade, principalmente no que se refere à questão de regularização ambiental, sob responsabilidade do MMA.

As iniciativas que merecem destaque são: acompanhamento da implementação do CAR, aquisição, qualificação e disponibilização de imagens de satélite para o CAR, órgãos públicos e entes federativos e a promoção da recuperação ambiental e uso sustentável das áreas de reserva legal, de preservação permanente para a conservação da biodiversidade e de bacias hidrográficas críticas.

Porém, o CAR apresenta uma série de dificuldades na implementação, como ressaltam Teixeira Neto e Melo (2016): acesso limitado à internet em áreas afastadas, falta de recursos dos governos estaduais para implementação do CAR e outros instrumentos disponibilizados pelo código florestal, e a falta de estrutura física e de servidores para realizar a gestão do CAR. Esses problemas levantados pelos autores podem gerar, na prática, desconfiança, tanto pela falta de informações quanto pelo monitoramento, que ainda está aquém do ideal.

Além das críticas ao CAR, Almeida et al. (2013) e Neves et al. (2015) avaliam de forma negativa o Código Florestal.

De acordo com Soares-Filho et al. (2014, apud Neves et al, 2015), o novo Código de 2012, pode contribuir com a diminuição de até 58% das áreas que deveriam ser reflorestadas, pois estas áreas foram desmatadas antes da aprovação

do novo Código, mas foram anistiadas por essa lei federal⁸. Além disso, permite o desmatamento legal de mais 88 milhões de hectares, que antes eram protegidos e deixaram de ser pela instituição desse instrumento normativo ambiental em 2012.

Nesse sentido, Almeida et al. (2013) apontam divergências entre a PNMC e o Código Florestal. Ressaltam que as áreas rurais não precisarão ser restauradas. Assim, áreas que deveriam ser restauradas, segundo esses autores, não entrarão no cômputo das florestas nativas, essenciais para a mitigação das emissões via redução no desmatamento. Além disso, a redução da APP e a inclusão destas no cálculo da RL, reduzirão as áreas que poderiam ser protegidas e/ou recuperadas.

3.2 POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS

A Política Nacional dos Recursos Hídricos (Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997) tem como um dos objetivos a utilização racional e integrada dos recursos hídricos. Nesse sentido, para a agropecuária, deve ser destacada a Política Nacional de Irrigação, instituída pela Lei no 12.787, de 11 de janeiro de 2013, que tem como princípios o uso e manejo sustentável dos solos e dos recursos hídricos destinados à irrigação, além de integração com as políticas setoriais de recursos hídricos, de meio ambiente, de energia, de saneamento ambiental, de crédito e seguro rural e seus respectivos planos, com prioridade para projetos cujas obras possibilitem o uso múltiplo dos recursos hídricos e articulação com as diferentes esferas de governo e com o setor privado para as ações em irrigação.

A Política Nacional dos Recursos Hídricos também é contemplada pelo PPA 2016-2019, no Programa 2084, com os objetivos de promover a disponibilidade de água para usos múltiplos, fortalecer os entes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, promover a conservação e o uso racional dos recursos hídricos (boas práticas de uso de água e solo e da revitalização de bacias hidrográficas). Ainda no PPA, um dos objetivos do programa 2077 (Agropecuária Sustentável) é a implementação, recuperação e modernização de projetos públicos de irrigação já existentes. Destaque também para as metas regionalizadas, além da regulamentação da Política Nacional de Irrigação.

⁸ Via uma figura jurídica denominada “área rural consolidada”, que é área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio.

Christofidis (2013) destaca o aumento das áreas irrigadas no Brasil. Entre 1975 e 2006, a superfície com sistemas de irrigação e drenagem destinadas à agricultura cresceu de 1,1 milhão de ha para 4,5 milhões. A evolução é nítida, porém ainda é lenta. O autor destaca a retirada de água da agricultura irrigada para atender às necessidades do meio urbano, da produção industrial, além das exigências ambientais cada vez maiores. Assim, são necessárias melhorias no manejo da agricultura irrigada, incentivo à reconversão de sistemas de irrigação que apresentam baixa eficiência, para sistemas de irrigação adaptados aos cultivos de maior retorno e apropriados ao uso racional de energia e otimização do uso de água.

Em síntese, a relação entre a política (ou lei) de recursos hídricos e mitigação de emissões é justamente a obrigatoriedade da preservação e reposição das matas ciliares, e estas, efetivamente, é que sequestram GEE, particularmente quando estão em formação e crescimento.

Christofidis (2013) afirma que a produtividade com a prática de agricultura irrigada é 2,7 vezes maior do que a obtida pela agricultura tradicional, de sequeiro. Ele destaca a importância da utilização de irrigação, pois melhora o manejo da produção e disponibilidade de água, tanto em qualidade quanto em quantidade. O autor destaca que, o aumento de produtividade observado na agricultura brasileira a partir dos anos 1990, pode ser explicado pelos investimentos em modernização da irrigação, equipamentos mais sofisticados, racionalização do plantio. Além do aumento da produtividade, é necessário destacar também o aumento da área que utiliza sistemas de irrigação. De 1975 a 2006, a área aumentou mais de 4 vezes, passando de 1,1 para 4,45 milhões de hectares.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literatura sobre políticas agrícolas e ambientais focam principalmente os aspectos de estímulo à produção dado pelas primeiras e o caráter regulatório, das políticas ambientais, visando minimizar os impactos que a agropecuária tem no meio ambiente.

O presente artigo, de maneira inovadora, buscou avaliar a presença dentro dessas duas políticas (agrícola e ambiental) de programas ou medidas que também



possam fazer com que a agropecuária mitigue sua emissão de gases causadores do efeito estufa (GEE).

No caso brasileira, a agropecuária é responsável por 31% da emissão de GEE em 2015, destacando-se a pecuária bovina nessas emissões.

Constatou-se que, apesar de haver programas dentro dessas políticas que contribuem para a mitigação do GEE, esses programas não são os mais destacados dentro dessas políticas. Por exemplo, dentro da política de crédito rural, apenas um programa (o ABC) e subprogramas do Pronaf se preocupam com atividades mitigadoras de emissão de gases causadores do efeito estufa. Considerando o último ano agrícola e pecuário já encerrado (2016/17), dos R\$ 183,8 bilhões previstos de concessão de crédito rural, apenas 1,63% estavam previstos para o Programa ABC. Considerando apenas a importância desse programa no total previsto de crédito de investimento, essa percentagem eleva-se para 2,94%. Situação similar ocorre nas demais políticas agrícolas. Na PGPM, apenas a partir de 2012 os produtos da biodiversidade passaram a serem contemplados. E a maior parte da pesquisa e extensão se volta para o lado produtivista da agropecuária.

O acima concluído não é, de todo, espantoso, dada as vantagens comparativas em termos edafoclimáticas da agropecuária no Brasil. Considerando que a pecuária bovina é a maior emissora de GEE, esforços de pesquisas visando alterar sua alimentação e tempo de abate podem ser frutíferos para diminuir a emissão de GEE. A discussão dessas possíveis pesquisas fica como sugestão para futuros trabalhos.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, A. M. de. A Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM e a atuação da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB no período após a abertura comercial: mudança institucional e novos instrumentos. 2014. 206 f. Tese (Doutorado em Ciências, Área de Concentração: Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2014.

ALMEIDA, P.S; TIOSSO, A; SILVA, J.S.F. Análises e considerações sobre as influências do Código Florestal brasileiro na política nacional sobre mudança do clima: Lei no 12.651/12 e suas alterações. Revista de estudos ambientais (REA), v.15, n. 2, p. 16-24, jul./dez. 2013.



ALVES, E. “Embrapa – Um caso bem-sucedido de inovação institucional” In Revista de Política Agrícola, Ano XIX, Edição Especial, julho de 2010, p. 65 a 73.

ALVES, E.R.A.; SANTANA, C.A.M; CONTINI, E. Extensão Rural: Seu problema não é a comunicação. In: VIEIRA FILHO, J.E.R; GASQUES, J.G. Agricultura, transformação produtiva e sustentabilidade. Brasília: Ipea, 2016. 391 p. cap.2. p. 65-88.

ARAÚJO, F.C.; VALLE, R.S.T. A política agrícola como vetor para a conservação ambiental. Instituto Socioambiental (ISA). São Paulo, 2013.

ARAUJO, P.F.C.. O Crédito Rural e sua Distribuição no Brasil. Revista de Estudos Econômicos 13(2):232-348, 1983.

BACHA, C.J.C. Economia e política agrícola no Brasil. 2a edição. São Paulo: Atlas, 2012.

BACHA, C.J.C. O Uso de Recursos Florestais e as Políticas Econômicas Brasileiras – Uma Visão Histórica e Parcial de um Processo de Desenvolvimento. Revista Estudos Econômicos, São Paulo, vol. 34, n. 2, p. 393 a 426, abril/junho de 2004.

BACHA, C.J.C.; SILVA, G.S. Os novos instrumentos de financiamento do agronegócio. Agroanalysis (FGV), São Paulo, SP, v. 25, no 09, p. 36-37, 2005.

BORSOI, Z.M.F.; TORRES, S.D.A. A Política de Recursos Hídricos no Brasil. BNDES, 1997, texto disponível em https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev806.pdf

BURITI, C.O.; BARBOSA, E.M. Políticas Públicas de Recursos Hídricos no Brasil: olhares sob uma perspectiva jurídica e histórico-ambiental, In Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.11, n.22, p.225-254 • Julho/Dezembro de 2014. Disponível em <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/viewFile/431/423>.

CAFFAGNI, L.C. Seguro rural no Brasil: evolução, alternativas e sugestões. Piracicaba, ESALQ/USP, dissertação de mestrado. 1998, 173 páginas.

CARVALHO, D.G; CASTRO, V.M. O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE como política pública de desenvolvimento sustentável. VIII ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA. Cuiabá. Mato Grosso. Brasil. Agosto/2009.

CHRISTOFIDIS, D. Água, irrigação e agropecuária sustentável. Revista de Política Agrícola, Ano XXII, n 1, Jan./Fev./Mar. 2013.

DIAS-FILHO, M.B. Diagnóstico das pastagens no Brasil. Embrapa Amazônia Oriental. Belém-PA. 36p. maio/2014.

GASQUES, J. G.; BACCHI, M. R. P.; RODRIGUES, L.; BASTOS, E. T.; VALDES, C. Produtividade da agricultura brasileira: a hipótese da desaceleração. In: Vieira Filho, J. E. R.; Gasques, J. G. (Org.). Agricultura, transformação produtiva e sustentabilidade. Brasília, DF: Ipea, 2016. p. 143-163.

LIMA, A.L. Extensão rural e modernização da agricultura no Brasil: uma perspectiva histórica. In Santos, M.L.; Vieira, W.C. (Ed.) Agricultura na virada do milênio: velhos e novos desafios. Viçosa, 2000, p. 93-116 -



MACIEL, C.A.R; FLECH, E.M. O Programa de Aquisição de Alimentos e o estímulo à produção orgânica. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM. V8. Edição Especial: I Congresso Internacional de Direito Ambiental e Ecologia Política – UFSM. 2013.

NEVES, F.M; CHANG, M; PIERRI, N. As estratégias de enfrentamento das mudanças climáticas expressas nas políticas públicas federais do Brasil. Desenvolvimento e Meio Ambiente - UFPR, v. 34, p. 5-23, ago. 2015.

OBSERVATÓRIO ABC. Agricultura de Baixa Emissão de Carbono: A evolução de um novo paradigma – Sumário Executivo. 2013b.

OBSERVATÓRIO ABC. Agricultura de Baixa Emissão de Carbono: Financiando a transição: Análise dos recursos do Programa ABC. Sumário Executivo. 2013.

OLIVEIRA, P.P.A.; CORSI, M. Recuperação de pastagens degradadas para sistemas intensivos de produção de bovinos. Circular Técnica 38 (Embrapa). São Carlos – SP. 2005. Disponível em: <<https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/CPPSE/15659/1/Circular38.pdf>> Acesso em 26/04/2017.

OZAKI, V.A. Em busca de um novo paradigma para o seguro rural no Brasil, Revista de Economia e Sociologia Rural, volume 46, n. 01, p. 97 a 119, janeiro de 2008.

PAIXÃO, M.A.S.; BACHA, C.J.C. A agropecuária brasileira e sua inserção na Economia Verde: uma análise do Plano e Programa ABC. Revista Pesquisa & Debate, volume 26, número 1 (47), p.75-98, São Paulo, jan-mar/2015.

PEIXOTO, M. Mudanças e desafios da extensão rural no Brasil e no mundo. In Buainain, A. M. et.al. (editores técnicos) O mundo rural no Brasil do século 21, Brasília: Embrapa, 2014, p. 891 a 924

PORTUGAL, A.D.; CONTINI, E. O público e o privado na pesquisa agropecuária brasileira. In 35o Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, agosto de 1997, p. 38 a 52

REZENDE, G.C. A Evolução da Política de Preços Mínimos na Década de 1990 In GASQUES, J.G.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R. Transformações da Agricultura e Políticas Públicas. Brasília: IPEA, 2001, p. 303-314.

SAYAD, J. Crédito Rural no Brasil: Avaliação das Críticas e das Propostas e Reforma. São Paulo. FIPE e Pioneira. 125p. 1984.

STEFANELO, E. L. A política de garantia de preços mínimos no Brasil: classificação e operacionalização dos seus instrumentos no período 1990-2004. 2005. 176 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, 2005.

TEIXEIRA NETO, E.S.F; MELO, J.A.M. Cadastro Ambiental Rural, CAR - Um Estudo sobre as principais dificuldades relacionadas a sua implantação. Negócios em Projeto, volume 7, número 2, ano 2016, p.54-68.



As convenções subjacentes ao regime de metas para inflação no Brasil

Lilian Nogueira Rolim

Universidade Estadual de Campinas

Resumo

O artigo analisa o regime de metas de inflação no Brasil a partir da abordagem de convenções de desenvolvimento discutida por Erber (2011, 2012), segundo a qual há, no país, uma convenção específica que se beneficia de um regime de altas taxas de juros e câmbio baixo. Isto leva a uma formulação relativamente rígida do regime de metas de inflação no Brasil, determinando seus altos níveis reais de taxa de juros. A experiência do governo Dilma de redução da taxa Selic a o que era no período um mínimo histórico revela o comprometimento desta convenção ao regime de altas taxas de juros, dado que não havia, no período, motivos técnicos contra a redução da taxa de juros.

Palavras chave: Regime de metas de inflação; convenções; taxa de juros, Brasil.

Classificação JEL: E43, E52, P16

Abstract

The paper analyzes the inflation targeting regime in Brazil from the development conventions approach discussed by Erber (2011, 2012), according to which there is in the country a specific convention that benefits from a high interest rate and low exchange rate regime. This leads to a relatively strict formulation of the inflation targeting regime in Brazil, determining its high levels of real interest rate. The experience of the Dilma government of reduction of the Selic rate to what was at the time a historic minimum reveals the commitment of this convention to the high interest rates, as there were no technical reasons against the reduction of the interest rate in the period.

Key words: Inflation-targeting regime; conventions; interest rate; Brazil.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo desse texto é discutir o Regime de Metas para Inflação (RMI) no Brasil a partir do enfoque de convenções de desenvolvimento (ERBER, 2011; 2012)⁹. Acredita-se que o RMI beneficia uma convenção partilhada por agentes que se interessam por uma situação de altas taxas de juros e câmbio apreciado. Ainda que essa convenção tenha ganhado força décadas antes – as altas taxas de juros no país remontam ao período de alta inflação (LOPREATO, 2014) –, pode-se dizer que o RMI, instituído no Brasil em 1999, coloca o Banco Central do Brasil como um dos participantes desta convenção de forma institucionalizada.

Dentre os diferentes tipos de framework passíveis de serem adotados por um país que deseja seguir o RMI, o regime adotado no Brasil é considerado relativamente rígido, o que leva o país à situação de taxa real de juros persistentemente entre as mais altas do mundo. Há uma série de críticas pertinentes à institucionalidade e operacionalidade do regime no Brasil, inclusive em termos de sua eficiência para controlar a inflação e garantir o crescimento econômico.

Entretanto, há uma convenção a quem o regime interessa, mesmo que seus pressupostos teóricos e que sua promessa de que uma inflação baixa seria uma condição para o crescimento não se sustentem. Trata-se da convenção institucionalista, a quem interessa uma alta taxa de juros e câmbio valorizado (ERBER, 2011). Um momento específico na história recente da política monetária do Brasil, quando a taxa Selic atingiu um patamar mínimo histórico até então, revela que o comprometimento desta convenção não é com o RMI, mas, sim, com altas taxas de juros.

Assim, fica evidente que a situação particular da política monetária no Brasil resulta, em larga medida, de questões políticas que influenciam qualquer órgão público. Muitas vezes, no debate público, as análises a respeito da política monetária aparecem como questões puramente técnicas, mas é importante revelar os interesses por trás de diagnósticos que se apresentam como neutros.

Esse texto está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução. A segunda seção discute o arcabouço teórico do RMI e sua adoção no Brasil, além de

⁹ Uma convenção, na definição Erber (2012), é uma representação coletiva que estrutura comportamentos e expectativas individuais.



elencar críticas a sua institucionalidade no país. A terceira seção apresenta a abordagem de Erber (2011, 2012) a respeito de convenções de desenvolvimento e como estas se relacionam ao RMI. A quarta seção analisa o período de redução da taxa Selic no governo Dilma à luz da abordagem de convenções discutida na seção anterior. Por fim, a quinta seção apresenta as conclusões.

2. Regime de Metas para Inflação

O Regime de Metas para Inflação deriva do Novo Consenso Macroeconômico (NCM), que surgiu sob forte influência do arcabouço Novo Keynesiano, mas é mais amplo que este último. Essa seção apresenta os pressupostos teóricos por trás do RMI e sua estrutura, seguida de uma análise a respeito da estrutura do regime no Brasil e de possíveis crítica a este.

2.1 Pressupostos teóricos

O NCM apresenta duas suposições principais: o objetivo primeiro da política econômica deve ser a estabilidade de preços e a inflação é um fenômeno monetário, que só poderá ser controlado pela manipulação da taxa de juros pelo banco central (ARESTIS, 2009). Admite-se, assim, que, no longo prazo, as variáveis reais serão determinadas apenas pelo lado da oferta, apesar de a taxa de juros afetá-las no curto prazo. A capacidade da política monetária de afetar variáveis reais deve-se à existência de rigidez de preços no curto prazo, fenômeno explorado pelos novos-keynesianos.

A defesa de um único objetivo para a política monetária parte do diagnóstico de que uma taxa de inflação baixa e estável pode favorecer o crescimento econômico – implicitamente, está presente a ideia de que a política monetária é neutra no longo prazo (NEVES e OREIRO, 2008). Assim, os valores de equilíbrio das variáveis reais serão independentes do estoque de moeda, que não tem nenhuma função no modelo adotado, sendo apenas um resíduo (ARESTIS e SAWYER, 2003). Este ponto revela a aceitação da Lei de Say, pois valores de equilíbrio de longo prazo serão determinados pela oferta (a demanda efetiva não teria papel nessa determinação). Complementarmente, acredita-se que o nível de atividade flutua ao redor da NAIRU, o que elimina o *trade-off* entre inflação e desemprego no longo prazo. Segundo Neves e Oreiro (2008) esses pontos,

juntamente com a ideia de que a inflação é de demanda, caracterizam o arcabouço do NCM como parte do mainstream.

Operacionalmente, a essência do NCM é a adoção de uma âncora nominal para minimizar os problemas decorrentes dos desequilíbrios a que a economia está sujeita. Nesse sentido, os ajustes da taxa de juros nominal visam garantir a trajetória da taxa de inflação para a meta estabelecida previamente, seguindo a ideia de “um instrumento para um objetivo”. A estrutura geral do regime parte das três equações apresentadas a seguir (ARESTIS e SAWYER, 2003):

$$Y_t^g = a_0 + a_1 Y_{t-1}^g + a_2 E_t(Y_{t+1}^g) - a_3 [R_t - E_t(p_{t+1})] + s_1 \quad (1)$$

$$p_t = b_1 Y_t^g + b_2 p_{t-1} + b_3 E_t(p_{t+1}) + s_2 \quad (2)$$

$$R_t = (1 - c_3) [RR^* + E_t(p_{t+1}) + c_1 Y_{t-1}^g + c_2 (p_{t-1} - p^T)] + c_3 R_{t-1} \quad (3)$$

onde $b_2 + b_3 = 1$, Y^g é o hiato do produto, R é a taxa nominal de juros, p e p^T são, respectivamente, a taxa de inflação e a meta de inflação, RR^* é a taxa real de juros de equilíbrio (consistente com um hiato do produto nulo), E_t indica as expectativas no tempo t e s_i representa choques estocásticos. Todos os parâmetros são positivos.

A primeira equação representa a demanda agregada, em que o hiato do produto é determinado pelo hiato do produto passado e sua expectativa futura e pela taxa de juros real. É uma curva semelhante à curva IS, mas as decisões de gastos são vistas como baseadas na otimização intertemporal da função utilidade.

A segunda equação é uma Curva de Phillips, na qual a inflação é determinada pelo hiato do produto corrente e taxas de inflação passada e expectativa futura. Admite-se a rigidez de preços, dado o termo defasado do nível de preços na curva, mas há completa flexibilidade de preços no longo prazo. O termo $E_t(p_{t+1})$ pode indicar a credibilidade do banco central, pois se há credibilidade de que a instituição é comprometida com a busca ou manutenção de uma baixa taxa de inflação, as expectativas de inflação serão baixas, o que auxilia a reduzir os custos em termos de produto.



Por fim, a terceira equação é uma função de reação da política monetária, equivalente a uma regra de Taylor, que substitui a antiga curva LM e implica que “*policy’ becomes a systematic adjustment to economic developments rather than an exogenous process*” (ARESTIS e SAWYER, 2003, p.4). A taxa de juros nominal é determinada pela expectativa de inflação, hiato do produto, desvio da inflação em relação à meta e taxa de juros real de equilíbrio. É importante notar que a equação 3 não contém nenhum erro estocástico, indicando que a política monetária opera sem choques aleatórios.

Arestis (2009) afirma que, pelo fato de a inflação ser tida como um fenômeno monetário, controlável apenas pela política monetária, eleva-se a importância de tal instrumental. Assim, a política fiscal fica reduzida e sua função passa a ser balancear os gastos do governo e os impostos, controlando o déficit público, o que diminui sua importância como instrumento de política econômica. Neste arcabouço, as políticas macroeconômicas, como a política fiscal, são consideradas desestabilizadoras numa economia de mercado (NEVES e OREIRO, 2008). Conforme Lopreato (2013, p. 56), “o uso da política fiscal envolveria problemas de ordem política e incertezas legislativas, custos elevados, aumento da dívida pública e os seus efeitos estarem sujeitos a longos e imprevisíveis atrasos, acirrando, mais do que estabilizando, o ciclo”¹⁰.

Os pressupostos teóricos do RMI são questionados por diferentes autores. Arestis (2009) apresenta alguns questionamentos pertinentes levantados na literatura crítica a respeito do regime, que passam pela ideia de que nem sempre uma baixa e estável inflação leva à estabilidade macroeconômica ou mesmo à estabilidade monetária¹¹; não há evidências suficientes de que a curva de Phillips no longo prazo é vertical; tampouco de que a NAIRU não é afetada pela demanda agregada e pela política econômica; e inexistem evidências que comprovem a ineficiência da política fiscal. Alguns estudos analisados por Arestis evidenciam que países que não usaram o regime de metas para a inflação também tiveram

¹⁰ Como revela o autor, à política fiscal cabe o papel de alternativa em momentos muito particulares, como quando se aproxima da armadilha da liquidez (situação em que a política monetária é impotente) ou quando há uma situação de baixos juros e declínio econômico (o chamado *zero lower bound*). Entretanto, são sempre situações particulares e com duração limitada.

¹¹ Estabilidade monetária é estabilidade de preços, de taxa de juros e de spread bancário. O conceito de estabilidade macroeconômica é mais amplo e abarca não só a estabilidade monetária, mas também a estabilidade de outras variáveis macroeconômicas, como emprego e renda.



sucesso em controlar a inflação e as expectativas de inflação. Ademais, questiona-se a suposição de que a inflação é sempre de demanda (*demand-pull*) e não de custos (*cost-push*) ou de outros tipos. Arestis também coloca questionamentos em relação à ausência de preocupação do modelo com a estabilidade financeira e o papel dos bancos (intermediários fundamentais, dado o canal de transmissão da política monetária via crédito).

Com base no arcabouço novo-clássico, o RMI assume que uma maneira de evitar a inconsistência temporal e o viés inflacionário na condução da política monetária é a instituição de um banco central independente. Assim, a estabilidade dos preços ficaria delegada a um agente independente que deveria colocar em segundo plano outros objetivos. Modenesi (2005) aponta que a tese da independência do banco central “ganhou status de regra universalmente válida e, a partir de meados da década de 1990, ela veio a se tornar uma pedra fundamental da teoria macroeconômica contemporânea” (MODENESI, 2005, p.183).

Segundo Mendonça (2000), a tese da independência do banco central parte de um argumento teórico de existência de viés inflacionário nos responsáveis pela política monetária e de um argumento empírico de correlação negativa entre o grau de independência do banco central e a inflação. Mendonça (2000, p.103) define que independência é

“a capacidade do BC em não ceder diante das forças políticas para monetizar grandes déficits orçamentários, isto é, há a necessidade de independência institucional em relação aos poderes Executivo e Legislativo”.

Para tanto, a instituição deve gozar de independência de instrumento e independência de meta, ou seja, o banco central deve poder manipular seus instrumentos de forma a alcançar seus objetivos sem depender de nenhuma outra autoridade política e deve ter liberdade para definir os objetivos a serem alcançados.

A formulação do regime de metas para a inflação é diferente entre os países que o adotam, mas todos preservam sua essência, que seria garantir a credibilidade do banco central em manter o controle da inflação. A escolha entre os diferentes formatos irá seguir as especificidades do país em questão. Ademais, alguns formatos permitem maior flexibilidade do que outros, o que implica menores custos de emprego e produto, mas são formatos que podem prejudicar a



credibilidade e reputação do banco central. Entretanto, Oliveira (2006) pondera que regimes muito rígidos, que podem dificultar o cumprimento da meta, também podem afetar a credibilidade do banco central. Oliveira (2006) indica como características principais do regime a definição do horizonte temporal para cumprimento da meta (curto ou longo), a existência de cláusulas de escape (explícitas ou implícitas), a definição do índice de inflação (cheio ou núcleo) e a amplitude da meta (nula, elevada ou baixa).

Para Bernanke e Mishkin (1997) o regime é mais bem entendido como um amplo quadro de política, que permite ao banco central discricionariedade restringida, no lugar de uma regra rígida no sentido de Friedman. Inclusive, a maioria dos países adotou o regime com certa flexibilidade para a meta. A maior vantagem do regime seria, portanto, permitir uma política transparente e coerente e permitir maior comunicação entre os *policy makers* e o público.

Em suma, cabe destacar que a lógica do regime de metas para a inflação define que a política monetária deve visar apenas um objetivo, a taxa de inflação, por meio de apenas um instrumento, a taxa de juros. Para garantir o cumprimento desse objetivo, advoga-se em favor da manutenção da credibilidade e reputação do banco central e defende-se a independência do banco central.

2.2 Adoção do Regime de Metas para Inflação no Brasil

O RMI foi introduzido no Brasil, em julho de 1999, após o fim do regime de âncora cambial. A adoção do RMI seguiu uma tendência mundial que se definiu a partir dos anos 1990, quando tal regime, após ser adotado pela Nova Zelândia, foi adotado por uma série de países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Num contexto de fortes desvalorizações do real, que pressionavam a inflação, e cenário externo de elevada aversão aos riscos, o Brasil seguiu a sugestão dada pelo FMI e adotou o RMI como forma de substituir a âncora cambial por uma âncora nominal das expectativas dos agentes (FARHI, 2006).

As opções de aspectos formais adotados pelo regime no Brasil foram:

- i. Índice de inflação cheio, expresso pelo IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo), calculado pelo IBGE;
- ii. Meta definida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), composto pelo Ministro da Fazenda, Ministro do Planejamento e Presidente do Banco Central, um ano e meio antes;



- iii. Responsabilidade do cumprimento da meta pelo Banco Central do Brasil (BCB), via Comitê de Política Monetária (Copom), que define a taxa básica de juros (taxa Selic);
- iv. Horizonte de um ano-calendário para que a meta seja atingida;
- v. Uso de bandas para a meta;
- vi. Ausência de cláusula de escape (caso a meta não seja atingida, o Presidente do BCB deve enviar uma Carta Aberta ao Ministro da Fazenda explicando o porquê do não cumprimento);
- vii. Transparência: atas do Copom e Relatórios Trimestrais de Inflação.

No caso do Brasil, a função de reação do banco central (Regra de Taylor) também inclui a taxa de câmbio, o que permite que o BCB disponha de um instrumento adicional para perseguir o objetivo de convergência da taxa de inflação à meta.

Como mencionado por Farhi (2004), outra característica do RMI no Brasil é que o Copom utiliza uma pesquisa de opinião (Boletim Focus) para identificar as expectativas dos agentes “racionais”, que são insumo para os modelos que definem a política monetária. As instituições que enviam suas informações ao Focus são, predominantemente, parte do sistema financeiro.

2.3 Críticas ao Regime de Metas para Inflação no Brasil

Este framework institucional escolhido para o RMI no Brasil pode ser considerado relativamente rígido. A partir da análise das opções de formato para o regime (OLIVEIRA, 2006), fica evidente que a opção por um horizonte curto, ausência de cláusula de escape e índice cheio de inflação se deu em oposição a alternativas mais flexíveis.

Nesse sentido, Oliveira (2006) aponta que as críticas ao RMI no Brasil direcionam-se a sua restrita maleabilidade e seus aspectos institucionais. Para Farhi (2006, p. 169), o RMI no Brasil é “extremamente rígido e despido de flexibilidade” e para Arestis, Paula e Ferrari (2009, p. 23) “as Autoridades Monetárias brasileiras aderem religiosamente aos princípios teóricos da estrutura do regime de IT”.

A justificativa para a utilização do índice cheio seria de gerar maior transparência e confiança, uma vez que o núcleo e o índice cheio podem divergir no curto prazo e é o índice cheio que afeta o poder de compra das famílias (BCB, 2012). Entretanto, essa configuração estabelece uma situação que força o BCB a atuar fortemente, via taxa de juros, mesmo quando o aumento da taxa de inflação



não se deve a uma pressão de demanda e, portanto, não é uma pressão que possa ser endereçada pela política monetária¹². Essa configuração faz com que choques de oferta levem a imediatos aumentos na taxa de juros, enquanto o comportamento correto seria acomodar o choque ao permitir uma taxa de inflação mais elevada por um período, conforme Curado e Oreiro (2005).

Essa situação pode ocorrer, por exemplo, em momentos de desvalorização cambial. Nesse sentido, Farhi (2004, 2006) argumenta que a combinação de regime de câmbio flutuante e RMI é inapropriada para o país, uma vez que as alterações na taxa de câmbio passam a constituir um fator determinante na dinâmica da inflação. Pela influência dos ciclos de liquidez internacional na taxa de câmbio, a volatilidade da taxa de inflação em países em desenvolvimento será maior.

A partir disso, há um *pass-through* da taxa de câmbio aos preços. Após uma desvalorização cambial percebida como permanente, pode haver pressão sobre os preços, o que fará com que a taxa de juros seja elevada para lidar com essa pressão inflacionária fruto de um choque externo. Segundo a autora, os preços dos bens comercializáveis e os preços administrados¹³ (que compõem 69% do IPCA), são afetados pelos choques externos. Com isso,

“o Banco Central tem que compensar uma eventual alta dos preços administrados, fazendo com que o segmento livre da economia tenha aumentos bem inferiores. Essa compensação é feita via juros altos, eventual valorização da taxa de câmbio, contenção da demanda e contração da atividade” (FARHI, 2006, p. 171).

Para Arestis, Paula e Ferrari (2009), o efeito *pass-through* das variações cambiais para inflação é maior nas economias da América Latina do que nos países desenvolvidos, devido a um maior grau de abertura econômica, histórico de inflação alta e baixa credibilidade dos bancos centrais.

Os autores concluem, a partir de considerações a respeito de uma série de particularidades do Brasil e países da América Latina, que “o regime [de metas de inflação] pode não funcionar de forma efetiva naqueles países onde os choques de

¹² Por exemplo, Curado e Oreiro (2005) mencionam que, no período por eles analisado, os preços administrados pressionaram o IPCA, ficando acima dos preços livres. Como os preços administrados não são preços que podem ser controlados diretamente pela taxa de juros, segue-se uma situação na qual o Copom precisa elevar a taxa de juros fortemente de modo a compensar o aumento do IPCA via controle de preços livres.

¹³ Preços administrados, por sua natureza, são pouco sensíveis à taxa de juros.



oferta predominam sobre os choques de demanda” (ARESTIS, PAULA e FERRARI, 2009, p. 25).

Outra característica do RMI brasileiro que é passível de críticas é o horizonte de tempo muito curto, restrito ao ano-calendário. Apesar de, para o BCB (2012), o curto horizonte ser importante porque permite uma convergência mais rápida das expectativas, de forma a neutralizar os efeitos inflacionários advindos de elevadas expectativas para a inflação futura, Farhi (2006) argumenta que esse curto horizonte exige elevadas taxas de juros para garantir que os preços convirjam à meta.

Farhi (2004) aponta que a antecedência na definição da meta de inflação (18 meses) é problemática porque acaba respondendo apenas ao desejo de promover uma constante queda da taxa de inflação, sem considerar os choques exógenos, que são bastante recorrentes. A autora também critica o nível escolhido para a meta, uma vez que “[m]etas de inflação excessivamente apertadas condicionam uma política monetária excessivamente rígida” (FARHI, 2004, p. 83).

A estrutura de governança também é criticada por diferentes autores, que apontam como problemas a composição do CMN (cujos participantes não são democraticamente eleitos) e o fato de que esses deveriam escolher uma meta para inflação que expressasse os desejos do país (CURADO e OREIRO, 2005). Segundo Erber (2011), há um problema na separação entre principal e agente, pois a fixação da meta (principal) envolve o agente responsável por atingi-la (Presidente do BCB). Ademais, o autor aponta para o fato de que a escolha do centro da meta e banda de variação é uma escolha política e de que há discricionariedade na escolha dos modelos de previsão.

Outro problema apontado é a influência que o BCB sofre das expectativas do mercado financeiro (expressas no Boletim Focus), sem considerar as expectativas dos agentes com efetivo poder de formação de preços. Como as instituições financeiras são as que obtêm ganhos com a alta da taxa de juros, isso pode introduzir um viés altista nas decisões do Copom (CURADO e OREIRO, 2005; FARHI, 2006). Pelo fato de o Copom raramente tomar decisões que contrariem as expectativas contidas no Focus, isso revela, para Farhi (2004), certa promiscuidade entre a autoridade monetária e as instituições financeiras.



Conforme mencionado, o lugar da política fiscal dentro do arcabouço do RMI é fortemente criticado. No Brasil, o regime também cria uma realidade na qual à política fiscal cabe garantir os recursos para o pagamento dos juros da dívida pública (ERBER, 2011). Essa situação, conforme Lopreato (2014), vem sendo construída desde o Plano Real, quando teve início forma explícita a redução do espaço de atuação do Estado, e foi intensificada com a Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000.

A efetividade do RMI é questionada por autores como Sicsú (2002), para quem o fato de os países desenvolvidos que adotaram o RMI na década de 1990 terem mantido a taxa de inflação baixa se deve mais a uma trajetória anterior descendente, o que fica evidente pelo fato de que países que não adotaram o regime de metas também terem mantido baixas taxas de inflação. Os dados do BCB¹⁴ indicam que, desde da adoção do RMI no Brasil em 1999 (ou seja, em 19 anos), a taxa de inflação ultrapassou o limite superior em apenas quatro anos (2001, 2002, 2003 e 2015) e ficou abaixo do limite inferior apenas em 2017, ficando dentro dos limites nos demais anos. Entretanto, seu valor só ficou próximo da meta em três anos (2000, 2007 e 2009), quando a diferença entre a inflação meta e efetiva foi menor do que 0,5 pontos percentuais. Assim, é possível questionar a efetividade de tal regime em manter a taxa de inflação na meta nesses 19 anos. Ainda que desempenho nos anos de 2001 e 2002 possam ser tidos como resultado de choques externos, a taxa de inflação média no Brasil continua ligeiramente elevada, a despeito do país ter tido uma das maiores taxas de juros reais do mundo (ARESTIS, PAULA e FERRARI, 2009).

Em relação ao argumento de que a estabilidade de preços por si só garantiria uma trajetória de crescimento, também não está claro que o RMI tenha criado um cenário que estimulou o crescimento nos anos 1990, pois países que não adotaram o regime tiveram um crescimento semelhante ao de países que adotaram o regime (SICSÚ, 2002). No mesmo sentido, Arestis, Paula e Ferrari (2009) analisam que, dentre os países em desenvolvimento que adotaram ou não o regime, todos tiveram taxas de inflação menores, mas não há evidências de que houve mais crescimento nos países que seguiram o RMI. Farhi (2004) credita o

¹⁴ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/Pec/metas/TabelaMetaseResultados.pdf>. Acesso em 31 de Maio de 2018.

movimento de stop and go observado na economia brasileira até 2004 à rigidez do RMI brasileiro e a sua incompatibilidade com um regime de taxa de câmbio flutuante e com a realidade brasileira.

De fato, a dinâmica da economia brasileira desde 1999 não indica que há, necessariamente, uma relação positiva entre crescimento e inflação baixa, como defendido pelos adeptos do regime (**Tabela 1**).

Tabela 1- Taxa de variação no ano (%)

ANO	PIB	IPCA
1999	0,47	8.94
2000	4,39	5.97
2001	1,39	7.67
2002	3,05	12.53
2003	1,14	9.30
2004	5,76	7.60
2005	3,20	5.69
2006	3,96	3.14
2007	6,07	4.46
2008	5,09	5.90
2009	-0,13	4.31
2010	7,53	5.91
2011	3,97	6.50
2012	1,92	5.84
2013	3,00	5.91
2014	0,50	6.41
2015	-3,55	10.67
2016	-3,46	6.29
2017	0,99	2.95

Fonte: IBGE e IPEADATA. Elaboração própria.

Arestis, Paula e Ferrari (2009) também avaliam que a rigidez do RMI no país deixou a taxa de juros muito elevada, o que prejudicou o crescimento e trouxe outras consequências, como o aumento na dívida pública.

3. Convenções e o Regime de Metas para Inflação

Erber (2012), sob influência da Escola Francesa da Regulação, explica que uma convenção oferece aos atores sociais e formadores de políticas públicas uma visão a respeito do passado, presente e futuro e uma hierarquia de problemas e



soluções para esses. Assim, uma convenção é formada por um conjunto de regras, de agendas positivas e negativas e uma “teologia” que as sustenta (uma história ou um mito que explique como o presente surgiu pelo passado e como o futuro será se as regras forem seguidas).

A visão que está subjacente a uma convenção de desenvolvimento¹⁵ traduz-se em políticas públicas que irão levar adiante uma mudança estrutural. Entretanto, podem existir diferentes convenções de desenvolvimento, que irão se diferenciar devido à concepção de quais estruturas devem ser modificadas e quais regras devem ser seguidas para tanto.

Modenesi e Modenesi (2015) explicam que diferentes convenções de desenvolvimento se diferenciam por responder diferentemente a dois pontos fundamentais. O primeiro ponto é em relação ao *trade-off* entre crescimento e estabilidade de preços (ou emprego e inflação), tal como expresso na curva de Phillips. Já o segundo ponto diz respeito à eficácia e relevância atribuída à intervenção estatal vis-à-vis o livre mercado.

Erber (2012) explica que uma convenção prevalece em dada sociedade e período devido às condições internacionais e à distribuição de poder econômico e político dentro desta sociedade. Há diferentes formas de uma convenção de desenvolvimento se estender a outras instituições, tais como leis e regulações. Entre estas instituições, está a política macroeconômica, que será o meio para atingir os fins implícitos a essa convenção.

A legitimidade de uma convenção depende justamente de seus resultados. Nesse sentido, Erber menciona que a convenção neoliberal, que foi dominante entre os anos 1980 e 2008 (após o período de dominância da convenção desenvolvimentista, entre a Segunda Guerra Mundial e os anos 1970), perdeu legitimidade quando ficou evidente que o mundo evoluiu de uma maneira bastante distinta do que fora previsto, de modo que ficou latente que “*the story told by the neoliberal convention was no myth, it was simply a fable*” (ERBER, 2012, p. 19, grifo nosso).

¹⁵ O autor define desenvolvimento da seguinte forma: “*development is not equivalent to growth. The former implies structural change, while the latter is simply ‘more of the same’.* In technical parlance, development is a nonergodic process, where agents face ontological uncertainty, which cannot be eliminated by the search for more information.” (ERBER, 2012, p. 3)



Esse movimento nos coloca, na visão do autor, em um período em que não há mais uma convenção de desenvolvimento que seja hegemônica, ainda que haja certa diversidade de ideias a este respeito. Há, no entanto, hegemonia de uma *soundness convention*, que é focada em estabilidade (conservadorismo) e não pode ser considerada como uma convenção de desenvolvimento (por não ter como objetivo mudança estrutural). Assim, no contexto pós-crise de 2008, o imperativo é equilíbrio fiscal, inflação baixa e taxa de câmbio flexível, dada a crença de que inflação baixa é uma condição para crescimento sustentável.

Dado este panorama geral, é mister compreendermos como essa análise de convenções pode ser feita para a realidade brasileira e como pode ser conjugada com a análise a respeito do RMI. Nesse sentido, partiremos da análise de Erber (2011) a respeito das convenções vigentes no governo Lula¹⁶.

Para compreender o contexto brasileiro, é mister ter em mente que “*in complex societies there is always a struggle for hegemony between competing development conventions*” (ERBER, 2012, p.3). Assim, no período do governo Lula, é possível identificar duas convenções que buscavam hegemonia, nomeadas por Erber (2011) de “convenção institucionalista restrita” e “convenção neodesenvolvimentista”, ainda que também tenham existido outras convenções que buscavam espaço no debate nacional.

A convenção neodesenvolvimentista, segundo o autor, parte da teoria keynesiana e se apoia no mito de uma sociedade cooperativa e inclusiva que, via um “pacto social”, tem como prioridade a inclusão social (o aumento da renda familiar dos mais pobres, sob o arcabouço teórico keynesiano, é tido como um fator que irá impulsionar o crescimento). Apoiada em pilares que apresentam forte viés desenvolvimentista, essa convenção aceita um papel de liderança por parte do Estado, de modo que se retoma o protagonismo das empresas estatais e dos bancos públicos. Nos termos de Modenesi e Modenesi (2015), essa convenção prioriza intervenção estatal e crescimento econômico. Entretanto, é interessante observar que, ao menos durante o governo Lula, esta convenção esteve

¹⁶ Em grande medida, essas convenções continuaram presentes no primeiro governo Dilma, ainda que a tida supremacia da convenção institucionalista possa ter sido um pouco mais questionada, como a análise de Singer (2015) sugere. Para o autor, enquanto Lula evitou confrontos, Dilma optou por entrar em debates duros.



subordinada à convenção institucionalista, aceitando-a mesmo que a contragosto¹⁷.

Noutro polo, priorizando estabilidade de preços e o livre mercado, a convenção institucionalista parte da teoria neoclássica, de uma visão de sociedade competitiva e meritocrática. No campo da política nacional, tem como defensores o Ministério da Fazenda e o Banco Central, que defendem medidas em sintonia com as ideias da teoria que lhes sustenta, focando em garantir o bom funcionamento dos mercados¹⁸ como a principal maneira de garantir maior eficiência, na crença de que isto garantirá maior possibilidade de crescimento – tais medidas incluem a abertura internacional, como forma de alavancar o desenvolvimento.

A respeito de sua relação com a convenção neodesenvolvimentista, a convenção institucionalista aceita a focalização nos “pobres”, inclusive por influência de diagnóstico do Banco Mundial de que os gastos sociais no Brasil, apesar de significativos, eram ineficazes porque parte relevante destes era destinada a “não pobres”. O programa Bolsa Família, segundo Erber (2011) concretiza essa política de focalização.

Entretanto, um ponto que é fundamental para a convenção institucionalista é a estabilidade de preços e a expectativa dos agentes de que essa será duradoura. Acredita-se que a inflação afeta as transações correntes e futuras, tendo impacto na poupança e investimento, além de ser uma questão que afeta mais rigorosamente os mais pobres (assim, combater a inflação seria uma medida com viés “pró- equidade”). As crenças sobre como se deve lidar com a inflação estão em linha com os ideais liberais e seguem o arcabouço teórico do próprio regime de metas para inflação.

Assim, do lado da política fiscal, a partir da crença de que o governo tem um viés inflacionário, sugere-se que maior rigor e austeridade nas contas públicas. Já em relação à política monetária, a crença é de que se faz necessário ancorar as expectativas dos agentes privados, o que deve ser feito via metas inflacionárias, flexibilidade da taxa de câmbio e correta adequação da economia às condições internacionais. Segundo Erber (2011, p. 40), “a agenda institucionalista acabou por restringir sua prioridade à estabilização de preços, deixando o Banco Central no

¹⁷ O governo Lula é marcado, portanto, por um período de coexistência dessas duas convenções.

¹⁸ Como Erber (2011) menciona, há importante influência da “Nova Economia Institucional” de Douglas North.



epicentro da política macroeconômica”. Acredita-se que um nível reduzido de inflação é uma condição necessária ao crescimento econômico.

O regime articula-se, ainda, com a política cambial e com a política fiscal. É funcional para o RMI que o Real se valorize e uma taxa de juros mais elevada, via diferencial de juros, atraia capital externo e valoriza a moeda nacional. Erber (2011) menciona que instrumentos de política cambial, como os swaps cambiais reversos foram usados nesse sentido. Por outro lado, é mister para o bom funcionamento do regime, inclusive de modo a garantir credibilidade do mesmo, que a política fiscal seja seguida de modo restritivo, de forma a comprimir gastos e, assim, liberar recursos para o pagamento dos juros da dívida. Para Modenesi e Modenesi (2015), essa configuração faz com que o tripé econômico se torne assimétrico, dado o lugar de destaque ao controle de preços.

De modo complementar, Serrano (2010) aponta que no RMI brasileiro, a taxa de câmbio se tornou o instrumento chave para controle da inflação, de forma distinta do que seria o principal mecanismo de transmissão da política monetária: o efeito da elevação da taxa de juros sobre a demanda agregada. Assim, a elevação de juros opera de forma a valorizar o câmbio, o que tem um impacto positivo sobre os custos em moeda local. Segundo o autor, haveria um regime de juros altos e câmbio baixo.

No que se refere à convenção institucionalista, portanto, fica evidente que o RMI ocupa um lugar de destaque, associando-se ao chamado “tripé macroeconômico”¹⁹. Ainda que se transvista de um regime neutro, pela ideia de que a estabilidade de preços seria um bem público, beneficiando a todos, Erber (2011) aponta que não é isso que acontece na realidade e o regime não é neutro em termos distributivos. Conforme Modenesi e Modenesi (2015) argumentam, a política de estabilização claramente distingue entre ganhadores e perdedores.

Entre os defensores e beneficiários de tal convenção estão o próprio Banco Central²⁰, que acaba por gozar da reputação de ser conservador e avesso à inflação (MODENESI e MODENESI, 2015), e o Ministério da Fazenda; mas há também importantes setores da sociedade que se beneficiam das políticas que são

¹⁹ Regime de metas para inflação, câmbio flexível e superávit primário.

²⁰ Erber (2011) coloca que, necessariamente, o Banco Central deve ser um membro desta coalizão de interesses, uma vez que é a instituição que concebe e executa a política monetária.



defendidas por essas duas instituições. De um lado, as altas taxas de juros são interessantes para o sistema financeiro, fundos de pensão, companhias de seguro, empresas com alta geração de caixa e domicílios mais ricos. Por outro lado, o câmbio valorizado é funcional para os importadores de bens e serviços e os que têm necessidade de remeter recursos para o exterior.

Entre os perdedores, temos o próprio Estado²¹ (prejudicado pelo tamanho da conta de juros) e os tomadores privados de crédito (famílias ou empresas). Essa situação leva a prejuízos importantes em termos macroeconômicos, uma vez que restringe a demanda final por bens de consumo, com impactos na cadeia produtiva e nos investimentos²², e torna o sistema privado de financiamento pouco funcional para as mudanças estruturais demandadas pelo processo de desenvolvimento (esse papel é coberto, no contexto do governo Lula, pelos bancos públicos). Evidentemente, diante de uma opção de aplicação de baixo risco e alto retorno como os títulos públicos, atividades de alto risco como inovações são implicitamente desestimuladas.

Assim, Erber conclui que “existe, pois, uma ampla e poderosa constelação de interesses, estruturada ao longo do tempo em torno à combinação altos juros-câmbio valorizado, que estabeleceu uma convenção de que esses elementos são essenciais para o desenvolvimento do país” (ERBER, 2011, p. 43). Uma vez que o Banco Central assume o papel de atender a esses interesses, torna-se possível relacionar essa constelação de interesses à existência de uma taxa de juros tão elevada no país e de um regime de metas para inflação que apresenta uma estrutura tão rígida, sem considerar as possibilidades alternativas de um regime mais flexível e que não onerem tanto o crescimento. É importante compreender que essa convenção desfruta, inclusive, de importantes instrumentos para consolidar-se: o sistema financeiro, financiamento de campanha, relações com membros do congresso e até as relações com a mídia.

²¹ Erber (2011, p. 42) aprofunda essa análise e mostra que “[dado] que a tributação no Brasil é notoriamente regressiva, resulta uma maciça transferência de renda dos pobres para os ricos”.

²² Os investimentos também são prejudicados pelo viés excessivamente de curto prazo que o setor produtivo apresenta: “[o] curto prazo da política monetária e o poder discricionário do BACEN aumentam a incerteza e o alto rendimento, grande liquidez e baixo risco das aplicações financeiras elevam a taxa mínima de retorno (hurdle rate) dos investimentos produtivos. Assim, o portfólio de investimentos produtivos das empresas tende a se concentrar em projetos de curto prazo e baixo risco” (ERBER, 2011, p. 42).



4. A convenção institucionalista e a redução da taxa de juros no Brasil

Se, a partir do discurso técnico dos defensores do RMI, apresentado na seção 2.1, este regime é tido como neutro e como um requisito para o crescimento econômico, a análise de Erber fornece elementos para questionar os porquês da adoção e do formato do regime no Brasil. Nas palavras do autor, “um viés conservador une ainda mais o Banco Central e os interesses privados – o primeiro quer manter a estabilidade de preços, os segundos o rentável status quo, consolidado ao longo dos anos” (ERBER, 2011, p. 45). Apesar de, a uma primeira vista, o autor considerar essa convenção uma convenção de desenvolvimento, conclui, ao fim de sua análise que esta é, no máximo, uma convenção a favor de um “desenvolvimento restrito”. Entretanto, lembrando sua análise com um enfoque mais geral (ERBER, 2012), parece mais adequado colocar a convenção institucionalista como de mesma natureza da *soundness convention*, uma vez que também não admite mudanças estruturais – no máximo, a convenção institucionalista aceitou desmontes estruturais²³.

A análise de Erber se torna bastante robusta à luz da experiência do governo Dilma de baixar a taxa Selic, decisão tomada pelo BCB e que foi contra as expectativas do mercado. Diferentes análises indicam que, em agosto de 2011, não havia impedimentos para baixar a taxa de juros no Brasil e, portanto, a decisão do BCB de passar a realizar os cortes que levaram, em outubro de 2012, a Selic a seu patamar mínimo histórico até então teria sido uma decisão acertada (MODENESI e MODENESI, 2015; NAKANO, 2011). A redução da taxa Selic a levou de 12,5% a.a. para 7,25% a.a. entre agosto de 2011 e outubro de 2012. Lopreato (2014) afirma que a questão do nível da taxa de juros foi colocada em primeiro plano em função do desejo de elevar o PIB.

Ainda assim, a reação de alguns setores da sociedade foi fortemente contra a decisão do BCB, revelando todo seu comprometimento à tradição de juros altos e de seguir as expectativas do setor financeiro:

²³ Como fica evidente pela análise de Carneiro (2002) a respeito das mudanças estruturais a partir da abertura comercial e financeira. Nesse sentido, inclusive, Baltar (2015) afirma que a liberalização ajudou a reduzir a inflação, mas não trouxe ganhos de competitividade, o que seria uma das consequências a serem obtidas segundo os defensores das mudanças estruturais.



“[o]s membros do comitê, nas justificativas para a decisão, colocam o Banco Central (BC) um tanto arditosamente ao lado da prudência, pois se antecipam não apenas aos analistas que acompanham o desenrolar dos eventos europeus, como à própria crise, deixando a forte impressão de que os senhores do Copom sabem mais do que o mercado” (FRANCO, 2011).

Conforme Modenesi e Modenesi (2015, p. 155), “the strong reaction against the ‘unexpected’ cut in the SELIC – particularly by representatives of the financial market – reveals the role and the power of the stability convention behind (the conservative) monetary policy in Brazil”. No mesmo sentido, Lopreato (2014, p. 242) afirma que “o elevado tom de críticas ao Banco Central mostrou a dificuldade de superar o traço marcante (...) de valorizar a riqueza financeira no curto prazo, sustentada em grande medida nos altos juros pagos pela dívida” – este traço marcante é justamente o que a convenção institucionalista busca manter.

A ata do Copom à época indica que havia uma situação confortável para a redução da taxa Selic basicamente devido a três razões principais: cenário externo deteriorado, maior *gap* do produto e sinais favoráveis para a inflação no Brasil (BCB, 2011). A redução do crédito, pelas medidas macroprudenciais²⁴, e a contenção de despesas do setor público também foram considerados como positivo para o cenário de inflação. Além disso, segundo Modenesi e Modenesi (2015), medidas para controlar a inflação de custos (como *payroll tax cuts* e cortes nos preços de energia) também contribuíram para essa decisão do BCB.

Fica evidente, portanto, que o cenário analisado pelo Copom em agosto de 2011 admitia uma redução da taxa, mesmo sob a institucionalidade do RMI. Assim, o que estava sendo abandonado não era o RMI em si, mas o compromisso com uma convenção que visava manter os juros em patamar elevado. Isso motivou algumas análises que, entusiasmadas com o momento, viam que o BCB havia ficado independente – do sistema financeiro. Entretanto, se isto foi, ou pode ser, perene, é uma outra questão.

De fato, a redução da taxa de juros não foi uma situação longínqua e o BCB passou a elevar a meta Selic a partir de abril de 2013. Uma análise para os

²⁴ A utilização de medidas macroprudenciais no período também foi objeto de debate, uma vez que sua utilização em sintonia com o RMI estabelecia uma relação não prevista pelo regime (utilizar medidas macroprudenciais para conter a inflação não segue o princípio de “um objetivo, um instrumento”) e estava além do papel comumente destinado a essas medidas (garantir a estabilidade financeira). Para uma discussão da utilização de medidas macroprudenciais no Brasil entre 2008 e 2013, ver Oliveira, Rolim e Blikstad (2016).



motivos disto está além do escopo deste artigo, mas é pertinente o questionamento, a partir do discutido nas seções anteriores, de qual a influência da convenção institucionalista na dificuldade da economia brasileira em manter níveis mais baixos de taxas de juros.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste artigo foi mostrar as contradições próprias do RMI e levantar possíveis respostas à questão de porque o Brasil apresenta elevadas taxas de juros, fruto de um desenho institucional da política monetária excessivamente rígida, sem que isso se mostre inquestionavelmente eficaz para controlar a inflação e garantir o crescimento econômico.

A partir da análise de Erber (2011, 2012) e de Modenesi e Modenesi (2015), fica evidente que esta questão só pode ser endereçada a partir de um arcabouço de economia política. Assim, compreender as altas taxas de juros no Brasil não é possível a partir de uma análise meramente técnica, mas apenas a partir de uma análise da coalizão de interesses que estão subjacentes às decisões de política nacional e que tem interesse em manter uma elevada taxa de juros e o Real supervalorizado.

Pode-se falar, portanto, de um segundo tipo de (in)dependência do BCB, que diz respeito às influências que sofre do sistema financeiro, em especial. Relembrando a definição de Mendonça (2000) do que seria independência do banco central, podemos complementá-la com a ideia de que independência também se refere à capacidade do BC não ceder diante das forças do sistema financeiro para manter uma elevada taxa de juros.

Assim, ainda que o RMI não possa ser considerado como único responsável pelas altas taxas de juros no país, é possível dizer que o regime funciona como um mecanismo que mantém este traço marcante da economia brasileira. A análise deste texto mostra que essa situação se mantém devido a uma convenção que tem características rentistas e está habituada a uma situação em que suas aplicações podem ser destinadas a títulos de alta liquidez, segurança e rentabilidade – do ponto de vista da população que compartilha esta convenção, é interessante que essa situação se mantenha. Em seus discursos, esta convenção afirma que os juros elevados e o câmbio sobrevalorizado, além de uma inflação

baixa, são condições para o crescimento econômico. Entretanto, isto não é, como explicado ao longo do texto, empiricamente verificado. Ademais, a máxima de que o RMI é neutro não encontra sustentação, uma vez que é claro que há distinção entre perdedores e ganhadores.

Assim, só é possível entender a política monetária no Brasil a partir de um arcabouço de economia política. O período de redução das taxas de juros no governo Dilma, em que não havia empecilhos técnicos para isto, revela o comprometimento da convenção institucionalista às altas taxas de juros, a despeito de questões técnicas.

REFERÊNCIAS

ARESTIS, P. New consensus macroeconomics: a critical appraisal. The Levy Economics Institute of Board College, Working Paper No. 564, May, 2009.

ARESTIS, P.; PAULA, L. F. de; FERRARI-FILHO, F. A nova política monetária: uma análise do regime de metas de inflação no Brasil. *Economia e Sociedade*. Campinas, v. 18, n. 1 (35), p.1-30, Abr. 2009.

ARESTIS, P.; SAWYER, M. Inflation targeting: a critical appraisal. The Levy Economics Institute of Board College, Working Paper No. 388, 2003.

BALTAR, C. T. Inflation and economic growth in an open developing country: the case of Brazil. *Cambridge Journal of Economics* 2015, 39, 1263–1280.

BCB – Banco Central do Brasil. Ata do Copom, 161^a reunião, ago. 2011.

_____. Regime de metas para inflação no Brasil. *Série Perguntas Mais Frequentes*. Jan. 2012.

BERNANKE, B., MISHKIN, F. Inflation targeting: a new framework for monetary policy? National Bureau of Economic Research, Working Paper 5893, Jan. 1997.

CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em Crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Ed. Unesp, 2002.

CURADO, M., OREIRO, L. J. Metas de inflação: uma avaliação do caso brasileiro. *Indic. Econ. FEE*, Porto Alegre, v. 33, n. 2, p. 127-146, set. 2005.

ERBER, F. S. The evolution of development conventions. *Rev. econ. contemp.* vol.16 no.1, Jan./Apr. 2012

_____. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*, vol. 31, nº1 (121), pp. 31-55, jan/mar 2011

FARHI, M. Metas de inflação e o medo de crescer. *Política econômica em foco*, n. 4, maio/out. 2004.

_____. O impacto dos ciclos de liquidez no Brasil: mercados financeiros, taxa de câmbio, preços e política monetária. *Política Econômica em Foco*, n. 7, p. 152-183, nov. 2005/ abr. 2006;



FRANCO, G. A crise e o juro: deslocar a curva. Valor Econômico, 14 de Setembro de 2011, A-14.

LOPREATO, F. L. Aspectos da atuação estatal de FHC e Dilma. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Ed.). Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro. Brasília: IPEA, 2014.

_____. Caminhos da Política Fiscal no Brasil. São Paulo: Ed. Unesp, 2013.

MENDONÇA, H. F. de. A teoria da independência do banco central: uma interpretação crítica. Est. Econ., São Paulo, v. 30, n. 1, p.101-127, janeiro-março 2000.

MODENESI, A. de M. Regimes monetários: teoria e a experiência do real. Barueri: Manole, 2005.

MODENESI, A. de M.; MODENESI, R. L. Development conventions: theory and the case of Brazil in the latter half of the twentieth century. Journal of Post Keynesian Economics, 31, 1, 131-161, Sep., 2015.

NAKANO, Y. Finalmente a independência do BC. Valor Econômico, 13 de Setembro de 2011, A-15.

NEVES, A. L.; OREIRO, J. L. O regime de metas de inflação: uma abordagem teórica. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 29, n. 1, p.101-132, jun. 2008.

OLIVEIRA, G. C. de. Regime de metas para inflação: algumas lições a partir da experiência internacional. Economia & Tecnologia, ano 2, vol. 5, p. 49-61, abr./jun. 2006.

OLIVEIRA, G. C. de; ROLIM, L.; BLIKSTAD, N. Regime de metas para a inflação e medidas macroprudenciais: uma análise à luz da experiência brasileira recente (2008-2013). Revista Pesquisa & Debate, vol. 27, n. 1, p. 127-155.

SICSÚ, J. Teoria e evidência do regime de metas inflacionárias. Revista de economia política, vol. 22, n.1, p.23-33, jan./mar. 2002.

SERRANO, F. Juros, câmbio e o sistema de metas de inflação no Brasil. Revista de Economia Política, vol. 30, nº 1, jan-mar 2010.

SINGER, A. Cutucando várias onças com vara curta. Novos Estudos, 102, jul. 2015.

Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político: Uma Análise à Luz do Debate entre Simonsen e Gudin²⁵

Lauro Marques Vicari

Mestrando em Administração Pública (Fundação João Pinheiro)

Jeferson Boechat Soares

Doutor em Sociologia e Antropologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro

Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Viçosa

Resumo

Este artigo buscou examinar o clássico debate entre os intelectuais Roberto Simonsen e Eugênio Gudin, tomando como enfoque a dimensão político-institucional do desenvolvimento. Para tal, recorreu-se ao arcabouço teórico do Desenvolvimento Político no intuito de evidenciar o imprescindível papel da legitimidade e da autoridade do Estado na execução de projetos de desenvolvimento econômico. A ausência desta percepção por parte dos autores, aliada à permanência de desafios ao desenvolvimento brasileiro reivindica a inserção de novas variáveis ao debate, minando o seu caráter puramente ideológico e elevando a discussão ao plano conjuntural.

Palavras chave: Debate econômico; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Político; Roberto Simonsen; Eugênio Gudin.

Classificação JEL: B10; N46; Z18

Abstract

This article sought to examine the Brazilian economic debate between the thinkers Roberto Simonsen and Eugênio Gudin, from a political-institutional approach. For this purpose, the theoretical framework of Political Development was used, in order to highlight the essential role of the State legitimacy and authority in the promotion of economic development. The lack of this perception on the part of the authors and the permanence of the challenges to Brazilian development, demands the introduction of new variables into the debate, undermining its purely ideological character and conducting to more accurate analysis.

Key words: Economic debate; Economic Development; Political Development; Roberto Simonsen; Eugênio Gudin.

²⁵ Este trabalho se originou de relatório de pesquisa produzido como parte dos requisitos do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC/CNPq, contando com o apoio e financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

1. INTRODUÇÃO

Desde o surgimento da macroeconomia e de sua consolidação na década de 1930, o debate entre economistas vem se pautando, sobretudo, em determinar o grau de interferência do Estado na economia. Liberais e intervencionistas, partindo de pressupostos antagônicos travaram, por anos, intensa e irreconciliável disputa político-ideológica em defesa de fórmulas de desenvolvimento centradas, respectivamente, no mercado e no Estado. As contraprovas históricas atestadas pelo fracasso tanto das experiências de economia planificada quanto das de livre mercado denunciam, no entanto, a falibilidade de tais propostas e impõem aos economistas a necessidade de repensar os caminhos do desenvolvimento. O equilíbrio atualmente reivindicado pelo debate é uma busca por coadunar as diretrizes de eficiência econômica ditadas pelo mercado com as metas de bem-estar perseguidas pelo Estado.

No Brasil, o debate entre as doutrinas Estado e mercado se consagrou quando protagonizado pelos intelectuais Roberto Simonsen e Eugênio Gudin, em meados da década de 1940. Os autores, delegando respectivamente o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC) e a Comissão de Planejamento Econômico (CPE), ficaram responsáveis por avaliar as políticas econômicas do Estado Novo e sugerir novos rumos para a economia brasileira. Enquanto o primeiro defendia a industrialização através do planejamento e da maior atuação estatal, o último advogava pela redução do Estado e pela vocação agrícola do Brasil (DOELLINGER, 2010). A discussão, que ganhou um forte viés doutrinário, acabou sendo deixada de lado em função do complexo contexto que sucedeu o ano de 1945. Simonsen apegou-se à ideia de elevar a renda nacional, ignorando os custos políticos e econômicos; já Gudin, não observou plenamente a dimensão econômica da modernização e sua necessidade de um Estado forte e mais ativo (TEIXEIRA e GENTIL, 2010).

A partir da década de 1950, o Brasil adotou a estratégia nacional-desenvolvimentista como forma de superar seu atraso econômico, ampliando o domínio do setor público sobre a economia. Esta tendência se acentuou durante o regime militar e veio a declinar na década de 1990 em função da necessidade de ajustes macroeconômicos. Neste período, houve um processo de redução do



Estado e abertura comercial e financeira do país, caracterizando uma era econômica pró-mercado. Já no decênio seguinte, apesar de contar com algum crescimento, o Brasil não apresentou um projeto de desenvolvimento sustentável ao longo prazo, culminando na imobilidade econômica dos dias atuais (TEIXEIRA e GENTIL, 2010). A economia brasileira se vê, atualmente, presa a ciclos de expansão e retração, guiada por interesses políticos imediatistas que impedem ao país completar as etapas necessárias ao seu desenvolvimento. Tal situação destaca, portanto, a notável persistência dos desafios brasileiros, mesmo após a passagem por diferentes fórmulas de condução econômica.

Esse raciocínio e contextualização realçam a dificuldade de se realizar um acordo entre os economistas, sugerindo que a problemática do desenvolvimento econômico não é em sua totalidade contemplada pelo debate. Liberais e intervencionistas não tem sido capazes de diagnosticar o problema econômico brasileiro, uma vez que as receitas oferecidas carregam sistematicamente o caráter doutrinário e ideológico da polarização, denunciando a incompletude das análises. Uma hipótese para explicar este impasse é a de que os economistas, ao se debruçarem sobre a determinação do tamanho do Estado, não observam pontos importantes como a sua legitimidade e autoridade, essenciais na execução de projetos de desenvolvimento sólidos e sustentáveis. Tais noções, pertencentes ao estudo do chamado desenvolvimento político, podem ser de grande valia se acrescentados ao debate.

Por desenvolvimento político, pode-se entender o processo de construção de um sistema político cívico com a existência de regras e interesses amplamente aceitos e compartilhados. Para Huntington (1975), neste sistema estão presentes elementos como o consenso dos indivíduos acerca da legitimidade do Estado, partidos políticos e sociedade civil organizada, altos padrões de eficiência burocrática, elevada participação dos cidadãos nos assuntos do governo, estabilidade política, etc. Por outro lado, nos países em que se verifica a ausência destas condições, prevalece a desorganização, a instabilidade, a corrupção e o imediatismo – traços de um sistema político subdesenvolvido. Neste sentido, para que um país se desenvolva politicamente, o Estado deve contar com um alto nível



de institucionalização em um processo de constante ampliação da comunidade política.

Posto isso, a relação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento político pode ser encontrada no fato de que nas nações politicamente desenvolvidas, o Estado é mais capaz de executar projetos que contemplem os assuntos da coletividade. Já nos países em desenvolvimento, como o Brasil, a falta de instituições sólidas compromete os horizontes de planejamento da política econômica, promovendo constantes crises e instabilidades em função do imediatismo dos atores. A partir disso, duas hipóteses podem ser sugeridas: a primeira é a de que o desenvolvimento político é condição para o desenvolvimento econômico, permitindo a criação de consensos entre os mais diversos interesses (HUNTINGTON, 1975). De forma complementar, o desenvolvimento político também é condicionado pelo desenvolvimento econômico, ao possibilitar incrementos na participação e organização social (REIS, 2009).

O objetivo deste trabalho é analisar sob a luz do desenvolvimento político, a problemática do desenvolvimento econômico brasileiro no período do Estado Novo e sua projeção nas décadas seguintes. Para isso foi realizada uma leitura do debate entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin com o propósito de averiguar se há clareza em suas propostas quanto à necessidade de instituições políticas que permitam alcançar as metas de planejamento (no caso de Simonsen) e de livre mercado (no caso de Gudin). Objetiva-se examinar se a discussão contempla os assuntos referentes à legitimidade e autoridade do Estado como componentes imprescindíveis na execução de projetos de desenvolvimento. Esta análise permitirá avaliar o quanto o debate se aproximou de algum reconhecimento da necessidade de desenvolvimento político no Brasil. Tal esforço se mostra importante dada a persistência de extrema polarização ideológica no debate econômico vigente, prometendo contribuir com novos olhares para a formulação de projetos de desenvolvimento econômico.

Além desta introdução, o trabalho segmenta-se em mais três sessões. A primeira dedica-se a realizar uma contextualização do debate, destacando os seus atores e lugares na arena política e econômica brasileira da década de 1940. Busca-se, ainda, expor as principais propostas de Simonsen e de Gudin e os pontos



centrais de controvérsia. A segunda sessão contemplará o estudo do desenvolvimento político e sua aplicação aos problemas enfrentados pelo Brasil, na tentativa de fornecer uma solução para os entraves ao seu desenvolvimento. Por fim, uma conclusão será apresentada, sintetizando os elementos em estudo.

2. O DEBATE PIONEIRO

2.1 Contexto, atores e lugares

A Revolução de 1930 promoveu significativas transformações na mentalidade política brasileira, no tocante à necessidade de reformas constitucionais capazes de colocar o país em uma trajetória de desenvolvimento (SKIDMORE, 1982). Nesta perspectiva, o projeto político iniciado por Getúlio Vargas centrou-se no objetivo de romper as bases da sociedade oligárquica tradicional herdada da República Velha, extirpando práticas como o coronelismo, o clientelismo, a corrupção e a cooptação política. Tal tentativa produziu, no entanto, diversos conflitos sociais e um grande cenário de instabilidade política, a julgar pelos episódios da Revolução Constitucionalista de 1932, o Levante Comunista de 1935 e a instauração do regime autoritário do Estado Novo em 1937. A estes acontecimentos somam-se outras vicissitudes advindas da conjuntura internacional, como o grande colapso da economia mundial com a Crise de 1929 e a deflagração da Segunda Guerra Mundial no ano de 1939.

No âmbito econômico, a superprodução do café – principal produto de exportação brasileiro – aliada à queda de demanda mundial, advinda do cenário de crise, levou o governo a incorrer em elevados déficits na compra e estocagem do produto, sustentando assim a demanda e o emprego internos. Tal situação forneceu as condições propícias para que os cafeicultores passassem a alocar seus capitais em atividades industriais, o que promoveu uma rápida recuperação brasileira frente à crise em 1932. Este movimento daria início ao processo de substituição de importações ao deslocar o centro dinâmico da economia brasileira do setor exportador para o mercado interno (VILLELA, 2013). Entretanto, apesar da notável diversificação da estrutura produtiva, a conjuntura externa acabaria impondo um lento ritmo de crescimento à economia brasileira, produzindo um aumento do produto per capita de apenas de 3,3% ao ano, entre 1939 a 1945.



Nestas circunstâncias, tornou-se incontestável a necessidade de se repensar fórmulas para compor um projeto de desenvolvimento nacional.

Neste sentido, em 1944, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio confiou ao Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC) a missão de traçar um projeto econômico que contemplasse os assuntos comerciais e industriais brasileiros (DOELLINGER, 2010). Tal incumbência se justificava, segundo Doellinger (2010), pelas inclinações dos referidos órgãos à mentalidade nacional-desenvolvimentista, que permeou durante o regime do Estado Novo (SKIDMORE, 1982). O CNPIC, sob o comando do político e empresário Roberto Simonsen, grande defensor da industrialização, representava um dos principais organismos interessados no desenvolvimento econômico brasileiro. Coube, portanto, a Simonsen apresentar um relatório com propostas para o desenvolvimento da indústria, no qual ele colocou suas convicções acerca das melhores fórmulas para a condução do país.

Após a conclusão, o relatório de Simonsen foi enviado para exame na Comissão de Planejamento Econômico (CPE), subordinada ao Conselho de Segurança Nacional. A esta cabia deliberar em assuntos como a agricultura, a indústria, o comércio, o transporte, questões monetárias e tributárias, além de amparar a iniciativa privada na execução do planejamento econômico nacional (DOELLINGER, 2010). À direção desta Comissão, estava o economista Eugênio Gudin, maior representante do pensamento liberal brasileiro, que buscou apontar as falhas do documento de Simonsen, mostrando-se contrário aos meios e objetivos preconizados pelo industrial. Em 1945, Gudin apresentou sob o título “Rumos da política econômica” o esboço de um projeto de desenvolvimento para o Brasil, iniciando, desta forma, o principal debate entre as matrizes liberal e intervencionista da história brasileira.

Após receber as críticas, Simonsen não tardou em realizar sua réplica, “O planejamento da economia brasileira”, na qual buscou desfazer os ataques de seu oponente e reforçar o receituário inicialmente proposto. Suas ponderações foram, por fim, levadas ao conhecimento de Gudin e renderam o desfecho do debate: um breve documento de caráter técnico e esclarecedor, destinado a lançar luz sobre alguns pontos da polêmica. Em linhas gerais, a controvérsia inaugurada pelos dois



intelectuais se constituiu de uma disputa de antagonismos, com Simonsen levantando bandeiras como a industrialização, o planejamento e a intervenção estatal e Gudin buscando defender os princípios do liberalismo econômico, dentre eles, a livre atuação das forças de mercado e a lógica das vantagens comparativas.

O debate entre Simonsen e Gudin pode ser considerado a mais importante consolidação do confronto entre desenvolvimentistas e liberais da história brasileira. Tal status advém de seu caráter seminal na discussão da problemática do desenvolvimento econômico e, sobretudo, por seu protagonismo na complexa arena política da década de 1940. Neste período, as mentalidades do desenvolvimento no Brasil se distinguiam entre as correntes neoliberal, desenvolvimentista-nacionalista e nacionalista radical (SKIDMORE, 1982), e conforme ressalta Doellinger (2010), as principais diretrizes econômicas partiam de órgãos como o CNPIC e o CPE, que possuíam enorme influência política. Estas instituições expressavam os interesses de grupos econômicos e entidades de classe, simbolizando um traço do corporativismo implantado pelo governo Vargas através do Estado Novo.

A seguir, será exposto o debate entre os intelectuais Roberto Simonsen e Eugênio Gudin, na tentativa de proporcionar uma visão geral acerca de suas leituras e propostas na temática do desenvolvimento econômico brasileiro. Para tal, seus documentos foram agrupados dois a dois – de cada autor – a fim de facilitar a caracterização de seus pensamentos e evidenciar os principais pontos de confronto de suas ideias.

2.2 Em defesa da planificação

O pensamento de Roberto Simonsen pode ser sintetizado em três pilares: (i) a industrialização representa o melhor caminho para a superação da pobreza; (ii) esta deve ocorrer de forma integrada, abrangendo todos os setores da economia; e (iii) através de ampla intervenção do Estado no sistema econômico (TEIXEIRA E GENTIL, 2010). Em seu entendimento, a pobreza está atrelada à limitada oferta de produtos e serviços, condição natural dos países de economia primária como o Brasil. Desta forma, a indústria é interpretada como alavanca para a diversificação da estrutura produtiva, sendo necessária a criação de setores de base que sustentem o desenvolvimento dos demais. A intervenção do Estado via técnicas de



planificação e políticas tarifárias, torna-se, portanto, imprescindível para proteger as indústrias nascentes, uma vez que os mecanismos de mercado são considerados insuficientes no estímulo ao processo de industrialização (BIELSCHOWSKY, 1988).

Na busca por justificar seu raciocínio, Simonsen (2010a) abre o debate traçando um quadro comparativo para o ano de 1942, entre as rendas agregadas do Brasil e dos Estados Unidos, no qual atribui o padrão de vida díspar das duas nações às suas distintas estratégias de desenvolvimento. Esta associação serve de suporte para sua percepção a respeito da maior vulnerabilidade das economias agrícolas às instabilidades do mercado; condição esta que as leva, conseqüentemente, a uma maior dependência do comércio internacional. À época, este caso, típico dos países subdesenvolvidos, traduzia para Simonsen a situação brasileira: uma baixa dotação de recursos em uma economia primário-exportadora, contrastando com a opulência e a supremacia dos Estados Unidos, advindas de sua forte indústria.

O diagnóstico elaborado pelo autor se fundamenta nas recomendações da Missão Cooke, enviada pelos Estados Unidos ao Brasil em 1942, com o objetivo de apontar os gargalos da economia brasileira. O relatório apresentado pela Missão incentivava o país a aderir a um projeto de industrialização cientificamente conduzido, voltado para a resolução de problemas como a dependência de combustíveis, a escassez de estradas de ferro, a baixa produção de energia elétrica, o maquinário industrial obsoleto, a baixa produtividade, a ausência de mão de obra especializada, a falta de incentivos, a inflação e a ineficiente alocação de recursos (SIMONSEN, 2010a). De acordo com Chieza e Gasparly (2014), tal receituário buscava suprir as deficiências energéticas e infraestruturais, aproximando-se, sobremaneira, do projeto econômico elaborado e executado pelo Governo Vargas.

O argumento em favor da intervenção do Estado é adotado por Simonsen (2010a) com base na grande evolução da indústria transformadora brasileira, alicerçada, sobretudo, na larga atuação do investimento público. Ainda neste movimento, o autor observa uma contribuição muito menos significativa da iniciativa privada, tornando evidente que o progresso econômico do país não havia sido suficiente para garantir – através das forças de mercado – o seu natural desenvolvimento (VELLOSO, 2010). Entretanto, décadas depois a história viria a



mostrar que, diferentemente da indústria de base, a constituição do setor de bens de capital só aconteceria tardiamente, em um cenário de internacionalização do capital – fato que questiona as bases e o sucesso do receituário desenvolvimentista (TEIXEIRA e GENTIL, 2010).

Além dos problemas econômicos, Simonsen (2010a) busca conciliar às suas proposições a dimensão política e social do mundo no pós-guerra, reivindicando do Estado, uma reorientação dos cidadãos no enfrentamento dos problemas trazidos pelo conflito. Tal esforço deveria vir acompanhado de medidas para a promoção do pleno emprego e retomada das atividades econômicas, garantindo à população seus direitos essenciais. Na receita prescrita pelo intervencionista, impõe-se a necessidade de quadruplicar a renda nacional, permitindo ao Brasil obter “um teor médio de vida, compatível com a ‘dignidade do homem’”, não sendo possível “tampouco, alcançar, com novas exportações, o substancial enriquecimento indispensável” (SIMONSEN, 2010a, p. 44). Em suas formalizações:

Impõe-se, assim, a planificação da economia brasileira em moldes capazes de proporcionar os meios adequados para satisfazer as necessidades essenciais de nossas populações e prover o país de uma estruturação econômica e social, forte e estável, fornecendo à nação os recursos indispensáveis a sua segurança e a sua colocação em lugar condigno na esfera internacional. (SIMONSEN, 2010a, p.44)

De forma resumida, as propostas do planejador contemplam o imperativo de se elevar a renda nacional de forma a promover investimentos na criação de indústrias-chave como a metalúrgica e a química; o fomento a programas modernos de expansão da agricultura, construir escolas de engenharia e institutos de pesquisas além de intensificar o ensino profissional; a criação de bancos industriais e agências financeiras; e o financiamento da imigração de técnicos estrangeiros (SIMONSEN, 2010a). Estas diretrizes, subordinadas a um programa de guerra à pobreza, aliam-se no pensamento de Simonsen (2010a), à execução de planos quinquenais de desenvolvimento, subsidiados tanto por recursos brasileiros, quanto via cooperação econômica com os Estados Unidos, que forneceriam as máquinas e os equipamentos necessários, em troca da participação nos lucros dos empreendimentos.



No tocante à questão central do histórico debate entre intervencionistas e liberais – o nível de interferência do Estado na economia – Simonsen (2010a), ao propor um projeto de planificação da economia brasileira, entende como necessário tomar as considerações de segmentos da sociedade. Sendo duramente acusado por Gudin (2010a) de fazer apologias ao corporativismo e à supressão das liberdades individuais, o autor argumenta que o planejamento não ameaça a iniciativa privada e pelo contrário, estabelece um cenário de maior segurança para a sua realização, garantindo a estabilidade política, o combate aos trustes e o retorno social da propriedade privada. Em sua alegação, o Estado Moderno já não comportava as liberdades individuais em sua plenitude e, além disso, estas não poderiam ser exercidas na ausência de padrões mínimos de vida, meta que a planificação buscava atingir.

Nas observações de Lopes (2013), Simonsen é enfático ao citar países que utilizaram táticas de planejamento tais como a Rússia, a Turquia e, em tempos de guerra, os Estados Unidos e a Inglaterra. Para o autor, o intervencionismo deve ser pensado como uma prática guiada através de técnicas científicas de planejamento, desenvolvidas por meio da melhor utilização dos recursos naturais, elevação da produtividade, aumento da renda nacional e alocação estratégica da mão de obra. Neste sentido, a planificação passa a ser entendida como um caminho para resolução dos problemas do desenvolvimento, sem se relacionar com formas de governo, abolição da propriedade privada, supressão da democracia e socialismo. Esta distinção entre técnica e base institucional permite, de acordo com Simonsen, a aplicação do planejamento em qualquer sistema político (DOELLINGER, 2010).

A um dos principais ataques feitos por Gudin, a respeito da visão negativa dos americanos em relação ao intervencionismo no pós-guerra, Simonsen (2010b) cita uma série de políticas adotadas pelos Estados Unidos, destinadas à regulação, legislação, fiscalização e incentivos por parte do setor público. Segundo o autor, tais medidas somadas aos programas do New Deal, permitiram aos estadunidenses alcançar após a crise de 1929 uma situação econômica privilegiada, fato que justificaria o decréscimo da importância do plano na gerência de seu sistema econômico. Ainda neste aspecto, Simonsen (2010b) observa de seu adversário, algum grau de convergência em relação às suas ideias de planejamento e funções



estatais. Segundo o autor, Gudin compreendia a necessidade de uma orientação econômica geral pautada em questões como a produtividade e a eficiência, mas não de um planejamento completo que delibere sobre a quantidade e a forma de utilização dos recursos nacionais.

Nas considerações finais sobre o relatório de Gudin, Simonsen (2010b) ressalta que as iniciativas pública e privada não são excludentes e que as propostas de seu oponente só se aplicam ao mundo da livre concorrência, o que não mais se verificava à época. Empreende o autor, o esclarecimento de que “não se torna necessário (...) escolher entre o capitalismo e o socialismo” e que, por sua vez, o “capitalismo do Estado não é absolutamente incompatível com o regime da iniciativa privada, como base essencial do sistema econômico.” (SIMONSEN, 2010b, p. 170 e 171) A orientação dada pelo intervencionista à planificação da economia brasileira, alicerçada na vontade da classe produtora, previa a não contrariedade da democracia; o trato igualitário dos assuntos da indústria, agricultura e comércio e a maximização das liberdades individuais, através da segurança e do bem-estar social.

3. A TRADIÇÃO DA ECONOMIA LIBERAL

Em sua análise, Gudin (2010a) efetua as considerações típicas dos economistas liberais brasileiros da época, que como formaliza Bielschowsky (1988), podem ser expressas também em três postulados. Em primeiro lugar o autor confronta a ideia de Simonsen a respeito da impossibilidade de se prosperar sob a agricultura, citando diversos países que haviam enriquecido através de tal atividade. Em segundo, ataca a proposta de planificação econômica, afirmando que esta representava um perigoso passo do Brasil no caminho do socialismo. E por último, Gudin (2010a) procura desfazer a investida no projeto de industrialização como proposta ao desenvolvimento, conferindo maior importância aos ganhos de produtividade no campo como meio de aumentar o padrão de vida brasileiro.

Em suas críticas preliminares, Gudin (2010a) atribui a proposta de planejamento ao resgate das doutrinas mercantilistas que pregavam a subordinação do mercado à vigilância estatal. Esta associação, questionada por Lopes (2013), sugere que o liberal não fazia clara distinção entre as ações do Estado no século XX e as do período do metalismo, ignorando as peculiaridades de



cada era. Prossegue argumentando que o surgimento da filosofia do laissez-faire provocou a derrocada do sistema mercantilista substituindo-o por outro, fundamentado na liberdade de mercado e na iniciativa privada, no qual a riqueza da coletividade se dava pelo conjunto de ações econômicas individuais. A emergência deste novo sistema é vista por Gudin (2010a) como a causa dos aumentos do bem-estar e da riqueza das nações observados até a eclosão da Primeira Guerra Mundial; não cabendo a ele, a despeito das críticas dos intervencionistas, a responsabilidade pelos danos econômicos causados pela crise de 1929.

Apesar de creditar ao indivíduo a posição de agente central na condução da economia, Gudin (2010a) não procura afastar o Estado dos assuntos de ordem econômica, atribuindo-lhe competências relativas às questões monetárias e tributárias, aos sistemas de comunicação, à imigração; às questões trabalhistas, de transporte e energéticas. Concede ainda ao Estado, a função de deliberar sobre matérias como saúde, educação, segurança, seguridade social, crédito e fomento à atividade econômica; sem tomar, no entanto, a atribuição de participar dos empreendimentos. Já com relação à proposta de planificação, a única concessão feita por Gudin (2010a) refere-se ao papel do Estado de criar condições para a atuação da iniciativa privada, evitando um cenário de incertezas e instabilidade, na busca por cooperar com o mercado ao garantir a concorrência e combater os monopólios e, quando necessário, executando obras públicas para compensar os ciclos econômicos. Em suas formalizações:

Na esfera das atividades privadas, a função do Estado liberal é, como dizem os ingleses, “a de estabelecer as regras do jogo, mas não a de jogar”. Isso não importa, porém, de forma alguma, em dizer que o Estado se desinteresse da economia, aqui ou em qualquer outro país. No Brasil nunca precisamos tanto de uma colaboração inteligente e eficaz do Estado para o progresso de nossa economia como na atual conjuntura, em que é premente a necessidade de uma série de medidas legislativas e administrativas capazes de permitir e facilitar a expansão e o progresso econômico do país. (GUDIN, 2010a, p.83)

A esta perspectiva, soma-se a posição do autor, fortemente rebatida por Simonsen, acerca da impossibilidade de conciliar o planejamento econômico à liberdade de mercado. Neste aspecto, Gudin (2010a) não enxerga um ponto intermediário entre o socialismo e o capitalismo, tomando como inadmissível a ideia de um capitalismo de Estado. Comenta ainda não ser possível manter as



liberdades políticas limitando as econômicas; e apresenta as experiências totalitárias do comunismo e do nazifascismo como derivadas das iniciativas de planificação. Além disso, o liberal destaca a natural ineficiência da gestão pública, que resulta no aumento dos tributos e da inflação (TELEGINSKI 2010). A esta crítica, juntam-se outras como a de que o plano representa um meio de satisfação de interesses políticos e econômicos, de acúmulo de poderes na burocracia e de eliminação do processo de concorrência.

A proposta de Simonsen de quadruplicar a renda nacional brasileira é duramente reprovada por Gudin (2010a), que expõe a imprecisão das estatísticas utilizadas como embasamento, elaboradas pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. A polêmica se acentua quando o liberal contraria o seu oponente a respeito da importância do New Deal para a recuperação dos Estados Unidos no pós-crise, destacando que este país se fortaleceu não através da adoção de planos econômicos, mas em função de seu mercado solidamente institucionalizado. Ainda sobre o tema, Gudin (2010b) enuncia que os métodos utilizados pelos Estados-nações na transição entre tempos de guerra e paz eram necessários e indiscutíveis devendo, no entanto, ser abandonados após a readaptação de suas economias. Tal entendimento evidencia a concepção do autor de que não cabe ao planejamento (uma decisão política) interferir na economia (uma área técnica) (MARINGONI, 2010).

Em seu diagnóstico Gudin (2010a) evidencia a necessidade de combater a inflação, provocada pelo desequilíbrio entre os meios de pagamento e o produto físico brasileiro, situação esta, que havia prejudicado o setor de exportação (com o câmbio artificialmente desvalorizado, o crescimento dos preços internos aumentava os custos de tais atividades). Além do viés monetário, une-se a esta questão a percepção de que a economia brasileira encontrava-se em situação de “hiper emprego”, interpretação que, segundo Teixeira e Gentil (2010), permitia a Gudin, escapar das críticas de seus adversários, tanto keynesianos como desenvolvimentistas. Em função disso, não cabia ao Brasil efetuar novos investimentos de longo prazo, uma vez que estes só aumentariam os preços, sem elevar a produção. A solução seria desta forma, frear a emissão monetária, reduzir



as obras e alocar mais recursos na produção de bens de consumo, baixando os preços à medida que se aumentasse o produto.

Guiado pela lógica de redução do Estado, Gudin (2010a) advoga pela abertura do capital da Companhia Siderurgia Nacional (CSN), alegando que em geral, as empresas públicas parasitam o Tesouro Nacional, fazendo o consumidor pagar altas tarifas e impostos sem oferecer serviços à altura. Sugere ainda, que o Banco do Brasil pare de financiar empresas ineficientes, obrigando-as a se socorrer no mercado privado. Ademais, o autor salienta sobre o imprescindível papel dos investimentos estrangeiros no crescimento da indústria brasileira; e questiona Simonsen a respeito de qual capital poderia ser atraído em um cenário de proteção paternalística do Estado. Posto isso, propõe uma legislação para atrair o capital, ao produzir estabilidade cambial, livre mobilidade de recursos, igualdade no tratamento aos recursos nacionais, carga tributária moderada, política monetária não inflacionária e política tarifária que estimule a produtividade sem incorrer em eterna proteção.

Em sua carta à Comissão de Planejamento, Gudin (2010b) responde que não travava guerra à industrial nacional. Esta crítica, desferida por Simonsen, tinha como principal substância as noções do liberal de que era possível ao Brasil prosperar sob a atividade agrícola. Apesar desta convicção, Gudin (2010b) se justifica dizendo que com a natureza do país, de relevo acidentado e elementos adversos, que prejudicavam a atividade e tornavam o transporte excessivamente custoso, seria insensato o Brasil não se industrializar. Mesmo assim, lista que com técnicas de irrigação, drenagem, adubação e a utilização de maquinário agrícola moderno, o Brasil poderia aumentar sua produtividade e elevar seu padrão de vida. A questão da produtividade ganha posição de destaque no pensamento do liberal, tornando-se uma meta a ser alcançada por meio do progresso técnico e da formação de capital.

As conclusões de Gudin para a orientação do desenvolvimento brasileiro apreciam ainda a adoção de economias coletivas como forma de capitalização, por meio da formação de caixas econômicas, institutos de Previdência e seguros, e sociedades anônimas. Já a tese da criação de vantagens comparativas via protecionismo é atribuída, pelo liberal, aos “interesses reacionários” das classes



produtoras, que buscavam formalizar ao Estado, demandas como o bloqueio à concorrência internacional através do aumento das tarifas – o que resultava apenas no aumento de custos e na queda da produtividade e dos salários reais. Ainda sim, apesar de enxergar a planificação como uma tendência mundial, o intelectual defende: “a bandeira que precisamos levantar no Brasil não é a de “um plano” e sim da “produtividade”, não só na Indústria, mas em todas as demais atividades econômicas.” (GUDIN, 2010a, p.116).

4. UM DEBATE INCOMPLETO: REPENSANDO O DESENVOLVIMENTO

Diante da marcada polarização existente no debate empreendido por Simonsen e Gudin, torna-se difícil pretender a existência de um vencedor, o que sugere – em algum grau – a presença de obstáculos para a superação de tal problemática. Nas visões de Teixeira e Gentil (2010) e de Maringoni (2010), Gudin demonstrou maior técnica e domínio da ciência econômica, enquanto Simonsen foi capaz de prognosticar como tendência, duas de suas propostas: a industrialização e o protagonismo do Estado na promoção do desenvolvimento econômico brasileiro. A era desenvolvimentista brasileira, que perdurou da década de 1930 até os anos 1980, foi fundamental para o país modernizar sua economia e aumentar sua renda nacional. Todavia, os altos custos econômicos gerados por este processo, tais como as altas taxas de inflação, a dívida externa, o enorme déficit público e as elevadas taxas de juros, culminaram nos ajustes macroeconômicos da década de 1990, promovendo uma reversão das fórmulas adotadas. Estes e outros problemas levaram o país a um contexto de grande imobilidade da política econômica em termos da continuidade de seu desenvolvimento.

Na atualidade, conforme cunhou Bielschowsky e Mussi (2002 apud TEIXEIRA e GENTIL, 2010), o Brasil encontra-se numa era de “instabilidade inibidora” na qual o debate tende a se formatar sobre os problemas imediatos do crescimento e da estabilização do sistema econômico. Assim, a reverberação das vozes de Simonsen e Gudin, apesar de ter se enfraquecido em função da resolução de muitos questionamentos da teoria econômica e do surgimento de novas problemáticas continua, porém, atada ao enfrentamento de assuntos pontuais, sem claros compromissos com o desenvolvimento de longo prazo. Posto isso, várias suposições podem ser traçadas a fim de identificar por que o debate, apesar de ter



contribuído com o progresso econômico brasileiro, não foi capaz de resolver por definitivo os percalços existentes. Tal questão não pode, no entanto, ser respondida pelo simples antagonismo das fórmulas liberal e intervencionista, dado que seus pressupostos são distintos e irreconciliáveis. Torna-se, portanto, necessário o esforço de incluir ao debate um conjunto de variáveis de dimensão político-institucional, elevando a discussão ao plano conjuntural.

Dois são os pontos principais para nortear esta análise: o primeiro diz respeito, nas distinções de Reis (1989), à falha da proposta liberal no equacionamento do conflito entre capitalismo e democracia, ignorando a igualdade como meta do desenvolvimento brasileiro; já o segundo remete à dificuldade de se conceber o projeto intervencionista com sua concessão de poder operacional ao Estado, em um cenário político marcado por práticas de clientelismo, corporativismo e corrupção (REIS, 2009). A hipótese de que um conjunto de fatores associados a estes dois enfoques estejam emperrando o desenrolar do debate é pertinente, mas não é adequado pretender que uma controvérsia própria da ciência econômica, como a realizada por Simonsen e Gudín, em função de seu contexto e objetivos, devesse estar a par das temáticas levantadas. Entretanto, a inclusão destas questões ao escopo do debate pode ser interpretada como uma via para se repensar as fórmulas do desenvolvimento.

O esforço de incluir o elemento institucional no debate pode ser feito com auxílio da Teoria do Desenvolvimento Político, largamente discutida nos trabalhos de Huntington (1975). Aplicado ao caso em questão, tal arcabouço fornece o necessário entendimento a respeito do papel de elementos como a legitimidade e a autoridade do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Esta noção pode ser formalizada a partir da indispensável atuação de instituições políticas sólidas na execução de projetos de ordem econômica, o que significa colocar o desenvolvimento político como uma condição à sustentabilidade do desenvolvimento econômico. Por outro lado, os estudos elaborados por Reis (1989) observam, além desta implicação uma relação causal inversa: a expansão da economia contribui para o fortalecimento de arranjos institucionais, na medida em que permite a promoção de padrões de igualdade que favorecem a promoção do desenvolvimento político.



No contexto da América Latina e, sobretudo do Brasil, a estabilidade dos sistemas políticos é, em geral, garantida pelo bom desempenho da economia, que assegura a ordem e a coesão institucional (HUNTINGTON, 1975). No entanto, um ambiente de rápida modernização pode gerar focos de instabilidade advindos da incapacidade de se expandir o bem estar. Esta condição se mostra central na compreensão da relação entre as duas dimensões do desenvolvimento, o econômico e o político, estando diretamente ligada aos contornos do debate. Nesta perspectiva, a visão puramente instrumental do Estado, carregada por Simonsen e Gudin – ao ignorar tal entendimento – tende a fracassar sistematicamente, demandando a contemplação de elementos da matriz político-institucional brasileira. Elementos estes que podem ser pensados à luz da temática do Desenvolvimento Político.

5. O DESENVOLVIMENTO POLÍTICO

A Teoria do Desenvolvimento Político surgiu na década de 1960 com o propósito de explicar o aumento generalizado da instabilidade política e da violência civil no mundo pós-guerra. Esta configuração é atribuída por Huntington (1975) ao processo de modernização – rápidas transformações sociais concebidas ao longo do século XX – que provocou um descompasso entre os níveis de participação e institucionalização política. A hipótese central deste entendimento é de que a mobilização das novas forças sociais cresceu proporcionalmente mais rápido que suas capacidades de organização, gerando focos de desequilíbrio. Tal movimento evidenciou a existência de um hiato político, caracterizado pela distinção dos países quanto ao estágio de desenvolvimento de seus sistemas políticos, no tocante aos graus de legitimidade e autoridade do Estado na efetivação de seu exercício.

Neste sentido, o fenômeno da modernização expõe a existência de dois padrões de sistemas políticos, que de acordo com Huntington (1975), podem ser classificados em cívicos e pretorianos. No primeiro grupo estão as nações politicamente desenvolvidas, como as da América do Norte e Europa, no quais a política é marcada pelo consenso dos cidadãos frente aos assuntos do Estado e perfaz um ambiente de comunidade, organização, eficiência e estabilidade. Já no último encontram-se os países subdesenvolvidos, com sistemas políticos



tradicionais, onde a comunidade existe no limite estreito da força social e não das instituições, condição que cria brechas para a disseminação de problemas políticos endêmicos como o coronelismo, o corporativismo, a violência e a corrupção – práticas típicas dos continentes asiático, africano e latino-americano. Tal distinção está relacionada, sobretudo, ao nível de institucionalização que confere valor e estabilidade à política (HUNTINGTON, 1965).

Nesta perspectiva, o desenvolvimento político pode ser sistematizado enquanto um processo de constante expansão da comunidade política, no qual a interação das forças sociais passa a ser contemplada por instituições capazes de propiciar um amplo compartilhamento de interesses (HUNTINGTON, 1975; REIS, 2009). Uma força social pode ser definida como um grupo de qualquer natureza e que apresente um interesse comum; já uma instituição política representa um dispositivo de manutenção da ordem, resolução de conflitos e promoção de “comunidade” entre as forças sociais. Desta forma, para avaliar o grau de comunidade política de uma sociedade é preciso observar seus critérios de institucionalização, ou seja, o grau de participação dos grupos nos assuntos da coletividade. Para tal, Huntington (1965) definiu quatro medidas para determinar o alcance das instituições, organizações e procedimentos:

- Adaptabilidade: reflete a sustentabilidade temporal das instituições através de seus procedimentos e organizações;
- Complexidade: instituições complexas possuem maior flexibilidade frente aos seus desafios, sendo mais capazes de contemplar os interesses da coletividade;
- Autonomia: o nível de autonomia institucional de uma nação traduz a sua independência em relação a forças sociais específicas;
- Coesão: o grau de coesão em uma instituição está associado ao consenso de seus membros frente ao interesse grupal.

Na prática, a vigência de instituições políticas detentoras de tais critérios permite solucionar o que Reis (2009) chamou de “problema político fundamental”. Esta busca pode ser entendida como a necessidade de equacionar os conflitos e a competição entre os diversos interesses sociais, transpondo os focos de hostilidade para uma arena de negociação e partilha. Assim, o grau de institucionalização de uma sociedade dependerá mais ou menos da capacidade de suas instituições de atenuar essa oposição, limitando as aspirações individuais e promovendo as



demandas da coletividade (HUNTINGTON, 1975). Em sociedades politicamente desenvolvidas, a adaptabilidade, a complexidade, a autonomia e a coesão facilitam, por exemplo, uma melhor condução de políticas de desenvolvimento econômico, distanciadas do imediatismo e orientadas pelos interesses nacionais de longo prazo.

O processo de modernização política, entendido como a transição de um sistema político tradicional para um moderno, apresenta diversos níveis, a saber, o psicológico, o intelectual, o demográfico, o social e o econômico. Estes, por sua vez, podem ser agregados em duas categorias – o desenvolvimento econômico e a mobilização social – envolvendo, respectivamente, mudanças nas capacidades e aspirações sociais (DE MELLO, 2011). O desenvolvimento econômico promove avanços sociais que compreendem o aumento da educação e da comunicação de massa; a melhoria nas condições de saúde, expectativa de vida e mobilidade social; a elevação da razão capital-trabalho e a substituição da estrutura produtiva agrícola pela industrial. Tais fatores tendem a elevar a mobilização social, aumentando as aspirações grupais e produzindo focos de instabilidade política, dada a incapacidade do sistema no atendimento das demandas emergentes (MACHADO, 1976).

Segundo Huntington (1965), a modernização modifica a estrutura política das nações, mas o rompimento do sistema tradicional nem sempre representa uma marcha em direção ao desenvolvimento político. Isso ocorre pela incompletude de algumas das etapas do processo, tais como a racionalização da autoridade (secularização), a diferenciação das funções políticas, o desenvolvimento de novas estruturas e a elevação do nível de participação dos grupos sociais. Na ausência destas condições, os novos valores ao destruírem os tradicionais, se mostram incapazes de organizar o jogo político de forma rápida e eficiente a tempo de restaurar a ordem e a legitimidade do sistema. Tal conjuntura pode levar à reversão do movimento, promovendo o chamado declínio político, situação na qual vigora o caos e a violência, em decorrência das inquietações e frustrações sociais (SIKANDER, 2015).

5.1 Interesses e solidariedade

A tese do Desenvolvimento Político, apesar de contemplar os fatores que, de um modo geral, impedem a evolução das sociedades tradicionais em direção à modernidade, não foi capaz de fornecer uma agenda para a superação dos entraves existentes. Conforme esclarece Reis (2009), nos sistemas políticos pretorianos prevalecem conflitos entre os interesses particulares e os coletivos, constituindo um problema fundamental de convivência política. Este, por seu turno, pode ser observado pela predominância de grupos sociais com comportamentos puramente racionais, egoístas, individuais e maximizadores, o que tende a dificultar a coordenação entre os mais diversos interesses. Tal circunstância, aliada à inexistência de incentivos grupais na luta pelo bem público atuam na interposição de barreiras às interações sociais, dificultando a promoção da autoridade e da legitimidade do Estado.

Uma possibilidade de conciliação entre os interesses conflitantes de uma sociedade emerge para Reis (2009), da tentativa de fundar o jogo de interesses sob o aspecto da solidariedade, ou em outras palavras, através do amplo compartilhamento de interesses. Por esta estratégia, o autor não entende a submissão da política a elementos como a moral, a ideologia ou a religião, mas sim, a criação de arenas de negociação onde a luta pelos interesses se dê de maneira igualitária e compartilhada. Tal ideia remete à criação de um “mercado político” que de forma semelhante ao mercado econômico, funcionaria de modo a promover a competição de todos contra todos, mantendo ao mesmo tempo a coesão e a igualdade de condições. Enquanto do ponto de vista econômico, o mercado permite alocar recursos escassos em fins alternativos; na perspectiva política a competição dos interesses se daria, ao mesmo tempo, por sua multiplicidade e pela escassez de espaço para sua promoção.

A noção de mercado político envolve um reforço à ideia da racionalidade, contida nas ações e motivações dos atores: assim como o *homo economicus*, o *homo politicus* é dotado de um perfil psicológico capaz de abstrair elementos como a religião, a moral e a ideologia, apegando-se a escolhas puramente objetivas. Os fatores de ordem valorativa representam para Reis (2009), uma barreira à instauração do mercado político e à consecução do livre jogo de interesses, uma



vez que levam à incapacidade de organização e identificação dos atores de um mesmo segmento entre si. Desta forma, faz-se necessário que a política se aproxime dos chamados elementos “calculantes”, tais como a racionalidade, os incentivos e a clara definição dos ganhos na busca de um consenso entre os grupos de interesse. Esta concepção teria por objetivo a transposição do jogo político para uma pura atividade de barganha.

Assim, uma solução viável, capaz de garantir o sucesso de uma organização é a habilidade de seus líderes de desviarem a atenção dos componentes valorativos e de menor identificação, para aqueles mais amplos e comuns. Segundo Reis (2009), isso possibilita a formação de uma cultura cívica dada a maior aproximação ao elemento “calculante” como gênese do mercado político. Nesta perspectiva, a solidariedade passa a ser instrumentalizada como forma de expandir os pactos, caracterizando uma estratégia possível para os países subdesenvolvidos se desenvolverem politicamente. A solidariedade se torna, portanto, um fator apaziguador da natural motivação que leva os interesses a quererem anular uns aos outros. Desta forma, surge um ideal de coesão ao qual um ator político aceita a condição de participação do outro para garantir a sua própria possibilidade e direito de participação.

Uma forma de promover a solidariedade ou o compartilhamento de interesses se dá através da adoção de mecanismos reguladores aptos a promover um elo entre os diversos grupos sociais, regendo sua convivência pelo princípio da universalidade. Esta proposta significa, para Reis (2009), a identificação mútua entre os cidadãos e destes para com uma autoridade, garantindo e estabilidade das instituições, bem como sua sustentação ao longo do tempo. No sentido de Huntington (1975), importa munir o Estado com autoridade para coordenar o interesse da coletividade, e com legitimidade para que haja suporte ao seu poder através de sua identificação e reconhecimento perante a sociedade. Na ausência de tais elementos, vigorariam fraquezas e instabilidades políticas sistêmicas, dificultando a convivência entre os grupos e retomando o jogo político para as práticas de ação isolada.

No plano da legitimação do Estado, Reis (2009) argumenta que a transformação da ideologia em interesses efetivos na arena de barganha promove



a expansão da solidariedade, contribuindo para um maior acatamento dos grupos perante o poder estatal. Já quando a autoridade é institucionalizada, a frustração dos grupos gera o aumento acentuado dos focos de instabilidade, demandando assim, a emergência de uma coerção sutil, feita por relações de domínio e subordinação. Nesta configuração, atores políticos com distintas concepções acerca da organização do Estado buscam levar os seus interesses do plano ideológico para a arena de barganha. Com a instauração de um mercado político, possibilitando a igualdade em termos da competição de interesses, este movimento representa a condição de não frustração dos referidos atores, no que diz respeito à impossibilidade de alcançar seus objetivos.

Desta forma, o enquadramento dos sistemas políticos em diferentes graus de desenvolvimento apresenta-se como principal diferenciação na forma como os focos de interesse utilizam da ideologia para nutrir a comunidade política. Onde vigora a política pós-ideológica, caso mais próximo ao dos sistemas cívicos, a solidariedade atinge seu máximo alcance territorial, anulando os conflitos entre os diversos grupos de interesse e promovendo a lealdade destes para com o Estado (REIS, 2009). Esta interpretação é tida como um modelo referencial de desenvolvimento, no qual o mercado político se vê em sua plenitude através do aprimoramento dos métodos de representação das demandas e da institucionalização. Com tais possibilidades, estas estruturas podem contribuir para a estabilidade do sistema político, permitindo uma melhor operacionalização dos projetos de desenvolvimento econômico.

5.2 Desenvolvimento político e debate econômico no Brasil

Para incluir o arcabouço do desenvolvimento político no debate econômico – neste caso, à luz da polêmica entre Simonsen (2010a) e Gudin (2010a) – importa determinar um referencial de construção democrática como meio de resolução do conflito político, ou seja, da disputa hostil de interesses. Tal característica pode ser vista no “mercado”, que ao permitir o compartilhamento de demandas, promove a fixação de normas que dão sustentabilidade temporal ao jogo político. A proposta consiste em tornar esta estrutura um dispositivo qualificado para desviar a política das relações de status e subordinação, facultando a entrada das classes menos organizadas na arena de barganha. Isso envolve, portanto, o estabelecimento de



uma estrutura não monopolística, mas ao mesmo tempo, impõe um desafio para conceber o capitalismo e sua desigualdade como uma saída para o problema.

Apesar disso, o deslocamento para uma perspectiva mais voltada ao âmbito social não envolve a frustração da iniciativa privada seja em âmbito político ou econômico, mas sim a atuação do Estado na garantia do regime democrático e na formação de um arranjo em que o mercado vigore plenamente. Trata-se, portanto, não de uma aproximação ao projeto liberal – tal como defendido por Gudin (2010a) – no qual o Estado se insere como elemento neutro perante a sociedade; mas da contemplação, ao invés disso, de um sistema onde o governo possui poder operacional para resolver os conflitos que se colocam entre o capitalismo e a democracia (REIS, 1989). Ao mesmo tempo, este diagnóstico não converge para a concepção de Simonsen (2010a) acerca do Estado enquanto simples agência de desenvolvimento, já que esta não apresenta prévias soluções para os entraves da matriz político-institucional.

A defesa à ação estatal no sentido de resolver o problema constitucional brasileiro emerge pela necessidade de um ajuste no sistema político, permitindo uma fuga ao ciclo de alternância entre autoritarismo e populismo (REIS, 2009). Como observa Reis (1989), o caráter pretoriano do Estado brasileiro, encontra no populismo uma porta para a política imediatista, distanciando o país do compromisso com o aprimoramento da convivência institucional. Desta forma, a pretensão de que os grupos de interesse nacionais se organizem livremente através dos critérios de institucionalização estabelecidos por Huntington (1975), corresponde a uma perspectiva ilusória frente aos problemas engendrados pelo capitalismo brasileiro. Uma via para solucionar tal questão pode ser encontrada, portanto, na afirmação do Estado como agente instaurador do mercado político, garantindo a arena de negociação.

Conforme observa Reis (2009), a modernização do Estado brasileiro produziu um capitalismo não-mercantil, centrado na busca de benesses e favores ao Estado, o que ocasiona a disparidade de condições e incorpora vieses à competição dos interesses. Em face disso, o autor defende a necessidade de amadurecimento de tal sistema, como forma de garantir um compromisso democrático estável, no qual o compartilhamento de interesses se torne capaz de



apaziguar os conflitos existentes. Estas proposições envolvem do ponto de vista político, que os capitalistas aceitem os gastos sociais do Estado em prol dos trabalhadores, em troca de sua reconhecida dominação ao capital. Já no panorama econômico, a acomodação dos interesses obterá sucesso na medida em que o arranjo se mostre capaz de conter as crises e os fenômenos desestabilizadores como a inflação, fatores que tendem a provocar a desagregação social.

Neste sentido, a tendência das crises políticas serem desencadeadas por constrangimentos econômicos – fato que acompanha a história brasileira – se apresenta como fator de ruptura para algum tipo de autoritarismo (REIS, 2009). A falta de instituições adaptáveis, coesas, complexas e autônomas denuncia a fraqueza do processo de institucionalização no Brasil, resultando em um mercado que se entrega aos vícios do paternalismo, da cooptação e do clientelismo, como meios para validar a sua existência. Nesta perspectiva, a tentativa de resolver o problema da convivência política mostra-se minada dada a contraposição das demandas imediatistas que colidem com o projeto de desenvolvimento de longo prazo. A não contemplação de tal noção no clássico debate econômico, como o travado por Simonsen (2010a) e Gudin (2010a), tende a inviabilizar as fórmulas que concebem o Estado como agente puramente instrumental na agenda do desenvolvimento econômico.

As propostas fornecidas pelos economistas, tanto liberais como desenvolvimentistas, habitam se inclinar a um caráter demasiado técnico, simplificando em muito a análise conjuntural, de ordem política, institucional e social. Estas não abarcam, por exemplo, questões como os entraves gerados pela inexistência de uma sensação de igualdade mínima entre as classes sociais, fator que gera a disseminação do inconformismo e da revolta; e impede a configuração de um ambiente mercadológico. Para Reis (2009), o Brasil ainda divide-se em castas, verdadeiros focos de interesse, intermediados pela elite e pelas massas, que por se estranharem na arena política, entregam-se à passividade, à indiferença e a formas populistas de governo. O pretorianismo brasileiro, alicerçado na debilidade das instituições políticas, transforma o jogo de interesses em um verdadeiro vale-tudo político (REIS, 1989).



Em 1985, com o fim da Ditadura Militar e a recondução do poder aos civis, as perspectivas para a reconstrução institucional brasileira ainda continuavam a contemplar – em menor grau – os mesmos problemas que levaram às estratégias empreendidas por Vargas durante o Estado Novo e pelos militares em 1964: obter a autonomia do sistema frente às heranças da sociedade tradicional. O sucesso da reconstrução democrática seria, portanto, uma função da resolução do conflito entre os focos de interesse, na busca pelo equilíbrio entre as forças sociais (REIS, 1989). Desta forma, os empreendimentos de reconstrução do Estado envolviam, no ano de 1988, a necessidade de manter uma equidistância entre o mercado político e o mercado econômico, uma vez que a constituição de um Estado democrático dependeria da habilidade da política brasileira de romper com seus elementos pretorianos.

Conforme observa Reis (1989), no período da Assembleia Constituinte, os atores políticos potenciais eram os trabalhadores, os empresários e os militares, tendo os partidos e a classe média um caráter ainda embrionário. Esses grupos representavam a sociedade civil brasileira, mas careciam de coesão constitucional, em decorrência de seus baixos níveis de institucionalização. Os trabalhadores se caracterizavam como um grupo heterogêneo e relegado à marginalidade, incapaz de perseguir interesses sólidos; o que contribuía para a permanência de práticas clientelistas e de cunho populista. Já o empresariado se manifestava como um grupo contraditório: ao mesmo tempo em que buscava conter o Estado, demandava incentivos, infraestrutura e financiamento público. Ademais, não observava a democracia como condição para a sua atividade, ignorando o seu papel na promoção das políticas estatais.

As condições descritas, aliadas à existência de conflitos de interesse, sugerem para Reis (1989) a necessidade de constituir arenas de negociação extraparlamentar, direcionadas ao firmamento de pactos sociais. Tal receituário, próprio dos países neocorporativistas como os da Escandinávia, institui práticas de negociação tripartite, nas quais o Estado articula-se com os sindicatos de trabalhadores e associações patronais para formular, implementar e monitorar as políticas de desenvolvimento. A investida nesta estratégia pode ser interpretada como uma forma de fundar o mercado político brasileiro ao expandir a



solidariedade, forçar a convivência dos grupos antagônicos e institucionalizar a relação entre o público e o privado. Esta tática permite, ainda, minar o diferencial de recursos das forças sociais, contribuindo para a configuração de resultados políticos mais igualitários (PRZERWORSKI, 1984).

6. CONCLUSÃO

A tentativa de inserir o conceito de desenvolvimento político na leitura do debate entre Simonsen e Gudin, ou genericamente, entre as fórmulas liberal e desenvolvimentista, pode contribuir para o entendimento da evolução econômica brasileira, servindo de base para a realização de avanços na construção de uma nova agenda de desenvolvimento econômico. A principal conclusão aqui apresentada é de que os referidos intelectuais demonstraram em seus relatórios, uma concepção puramente instrumental do Estado, sem nenhum entendimento formal acerca da necessidade de desenvolvimento político para o Brasil. Para Simonsen (2010a), o Estado representava uma agência de desenvolvimento, enquanto para Gudin (2010a), um criador de regras para a operação do mercado. Além do insucesso no real tratamento da problemática econômica brasileira, esta situação denuncia o apelo doutrinário e ideológico do debate encerrado em uma discussão quase monológica (UEBEL, 2016).

O problema de não se conceber os aspectos da legitimidade e autoridade do Estado na execução de projetos de desenvolvimento econômico quaisquer reside no fato de que em sociedades como a brasileira, marcadas pelo conflito de interesses, a política tende a se apegar a uma agenda imediatista, encarregada de atender, simultaneamente, demandas irreconciliáveis. No longo prazo, esta situação pode se tornar insustentável, uma vez que o surgimento de crises econômicas tende a promover a instabilidade do arranjo institucional e o declínio político, já que o Estado não consegue satisfazer os anseios da população. Esta causalidade evidencia a relação endógena existente entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento político, na qual o primeiro atua na criação de capacidades e o último se presta ao alicerce institucional, enquanto garantia para a estabilidade e a ordem do sistema.

O período que sucede imediatamente o debate entre Simonsen e Gudin contou com conduções econômicas de diversas orientações, sem claros



compromissos de continuidade entre si – fato que denuncia o peso dos elementos políticos-institucionais nos resultados econômicos. As tendências seguidas podem ser resumidas da seguinte maneira: i) política econômica liberal no governo Dutra (1946-1951); ii) mentalidade desenvolvimentista no segundo mandato de Vargas (1951-1954); iii) nacional-desenvolvimentismo na gestão JK (1965-1961) e iv) continuidade, sob moldes autoritários, durante toda a Ditadura Militar (1964-1985). A ausência de um projeto comum traduz a atuação das marcas pretorianas da política brasileira, que durante sua modernização não foi capaz de superar, suficientemente, os seus aspectos e contornos tradicionais, provocando episódios de instabilidade e violência.

Com a transição democrática, em meados da década de 1980, os desequilíbrios econômicos advindos das altas taxas de inflação, elevado déficit público e grande endividamento externo levaram a um progressivo retorno do receituário liberal. Este movimento representou um freio às políticas de desenvolvimento, explicitando a insustentabilidade dos projetos anteriores. Apesar de lenta, a recuperação da economia a partir dos anos 2000 permitiu, no entanto a retomada da formulação de programas de desenvolvimento, como a Política Industrial, Tecnológica e do Comércio Exterior (PITCE) em 2004, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) em 2008 (DINIZ E BOSCHI, 2011). Estas medidas produziram um positivo desempenho da economia brasileira até o ano de 2011 havendo, a partir de então, a instalação de um cenário recessivo, que perdura até os dias de hoje.

Tal contextualização serve de justificativa para a constatação de Cordeiro (2014) de que o modelo econômico brasileiro ainda se encontra indefinido na atualidade, sendo necessária uma profunda discussão social, política e acadêmica para a redefinição de rumos econômicos sustentáveis ao país. Os argumentos apresentados neste trabalho sugerem que tal esforço deve vir acompanhado da introdução de uma análise conjuntural, considerando o desenvolvimento econômico também como uma questão política e institucional. Para isso, se faz imprescindível a fuga às receitas puramente ideológicas e doutrinárias, na busca de fornecer ao debate econômico uma dimensão de Estado, e não somente um



aspecto governamental, no qual o desenvolvimento se converte em benefícios para grupos de interesse específicos. Esta noção, não prevista na discussão entre Simonsen e Gudin deve ser incorporada à renovação do debate, na qualidade de promessa para a sua maior efetividade.

Uma proposta de intervenção no delineamento de uma nova agenda de desenvolvimento econômico para o Brasil pode ser encontrada na experiência neocorporativista, tal como sugerido por Reis (1989). Esta demanda, por seu turno, a habilidade dos governantes de se valerem do Estado para instituir uma arena política voltada à coordenação entre os mais diversos interesses sociais. Um exemplo destas estruturas pode ser visto na constituição das Câmaras Setoriais no Brasil, em meados da década de 1980, direcionadas à articulação de grupos e atores a nível setorial (GUIMARÃES, 1994). O investimento nesta estratégia significa um primeiro passo na construção do mercado político, promovendo a expansão da solidariedade e garantindo, ao mesmo tempo, a consecução do desenvolvimento econômico e do desenvolvimento político a nível territorial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BIELSCHOWSKY, R. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1988.
- CHIEZA, R. A.; GASPARY, D. A atualidade da controvérsia do planejamento entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin e os paradoxos do modelo econômico de Luiz Inácio Lula da Silva (2004-2010). *The Iberian Journal of the History of Economic Thought*, v. 1, n. 1, p. 19-41, 2014.
- CORDEIRO, R. M. Os projetos de desenvolvimento do Brasil contemporâneo. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 34, n. 2, p. 230, 2014.
- DE MELLO, N. N. A teoria do desenvolvimento político e a questão da ordem e da estabilidade. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 39, p. 139, 2011.
- DINIZ, E.; BOSCHI, R. P. Brasil, uma nova estratégia de desenvolvimento? A percepção de elites do Estado (2003-2010). 2011.
- DOELLINGER, C. V. Introdução.[1977]. SIMONSEN, RC; GUDIN, E. A controvérsia do planejamento na economia brasileira, v. 3, 2010.
- GUDIN, E. "Rumos de política econômica". IN: SIMONSEN, Roberto, GUDIN, Eugênio e VON DOELLINGER, Carlos. A controvérsia do planejamento na economia brasileira. 3ª edição. Brasília: IPEA, 2010a.
- _____. "Carta à Comissão de Planejamento". IN: SIMONSEN, Roberto, GUDIN, Eugênio e VON DOELLINGER, Carlos A controvérsia do planejamento na economia brasileira. 3ª edição. Brasília: IPEA, 2010b.



GUIMARÃES, I. GR. Câmaras setoriais: histórico, constituição e perspectivas. São Paulo em Perspectiva, SEADE, v. 8, n. 3, 1994.

HUNTINGTON, S. P. Political development and political decay. World Politics, v. 17, n. 3, p. 386-430, 1965.

_____; LEMOS, P. A ordem política nas sociedades em mudança. 1975.

LOPES, T. C. Da controvérsia ideológica entre Simonsen e Gudin ao debate sobre o planejamento econômico no Brasil. Revista de Economia Política e História Econômica, v. 9, n. 30, p. 135-172, 2013.

MACHADO, M. B. Enciclopédia Mirador Internacional. São Paulo, vol. 7, p. 3257-3259, 1976.

MARINGONI, G. "O debate e seus personagens". IN: TEIXEIRA, Aloísio; MARINGONI, Gilberto; GENTIL, Denise Lobato. Desenvolvimento: o debate pioneiro de 1944-1945. IPEA, 2010.

PRZEWORSKI, A. Ama a incerteza e serás democrático. Novos Estudos CEBRAP, v. 9, p. 36-46, 1984.

REIS, F. W. Estado, Economia, Ética, Interesses: Para a Construção Democrática do Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, v. 1, n. 1, 1989.

_____. Mercado e utopia. SciELO-Centro Edelstein, 2009.

SIKANDER, T. Political Development and Political Decay. International Journal of Humanities and Social Science, v. 5, n. 3, p. 143-148, 2015.

SIMONSEN, R. "A planificação da economia brasileira". IN: SIMONSEN, Roberto, GUDIN, Eugênio e VON DOELLINGER, Carlos. A controvérsia do planejamento na economia brasileira. 3ª edição. Brasília: IPEA, 2010a.

_____. "O planejamento da economia brasileira – Réplica ao Sr. Eugênio Gudin". IN: SIMONSEN, Roberto, GUDIN, Eugênio e VON DOELLINGER, Carlos. A controvérsia do planejamento na economia brasileira. 3ª edição. Brasília: IPEA, 2010b.

SKIDMORE, T. Brasil: de Getúlio a Castelo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, v. 8, 1982.

TEIXEIRA, A.; GENTIL, D. L. "O debate em perspectiva histórica, duas correntes que se enfrentam através dos tempos". IN: TEIXEIRA, Aloísio; MARINGONI, Gilberto; GENTIL, Denise Lobato. Desenvolvimento: o debate pioneiro de 1944-1945. IPEA, 2010.

TELEGINSKI, J. Gudin e o pensamento liberal. IN: Vitrine Conjuntiva, Curitiba, v. 3, n. 1, 2010

UEBEL, R. R. G. A controvérsia do planejamento na economia brasileira: coletânea da polêmica Simonsen x Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo. Ensaios FEE, v. 37, n. 2, p. 603-608, 2016.

VILLELA, A. "O desenvolvimento econômico no Brasil pré-1945". IN: VELOSO, Fernando (Org). Desenvolvimento econômico: uma perspectiva brasileira. Elsevier Brasil, 2012.

VELLOSO, J. P. R. (2010). Apresentação. In: A controvérsia do planejamento econômico na economia brasileira. Brasília, Ipea, 2010.

Do Cárcere ao Trabalho: A Reinserção de Ex-Presidiárias no Mercado de Trabalho

Rafaella Lima dos Santos

Universidade Federal de São Paulo
Mestrado em Economia e Desenvolvimento

Resumo

Nos últimos tempos observa-se um enorme aumento na população carcerária, os números encontrados são alarmantes, principalmente no que diz respeito às mulheres. O sistema prisional foi pensado por e para homens em uma época que privar uma pessoa da liberdade, era apenas punição. Hoje, a execução da pena não tem esse objetivo, mas visa criar condições para que o sujeito possa se reintegrar à sociedade. Portanto, conforme a Lei de Execução Penal é dever do Estado prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade, sendo essa assistência estendida também ao egresso. Assim, o trabalho é condição importante para que ele se integre e não haja reincidência criminal. Se para um homem já parece ser difícil o emprego, para a mulher egressa o processo é mais árduo, pois muitas vezes têm filhos e sofre um estigma muito maior para conseguir uma recolocação profissional.

Palavras chave: Mulheres; Sistema Penitenciário; Trabalho.

Abstract

In recent times there has been an enormous increase in the prison population, and the numbers are alarming, especially regarding women. The prison system had been thought by and for men at a time that depriving a person's freedom was just punishment. Today, however, the execution of the sentence does not have this objective, but to create conditions so that the subject can reintegrate society. Therefore, according to the Criminal Enforcement Law it is the State's duty to prevent crime and guide a person's return to society, and this assistance being extended also to the egress. With this in mind, work is an important condition for one's integration and consequently no criminal recidivism. If men already face many difficulties getting a job this process is even more arduous for women, because they often have children, and suffer a much greater stigma in order to achieve a professional replacement.

Key words: Women; Penitentiary System; Work.



1. INTRODUÇÃO

Nos últimos tempos observa-se um aumento na população carcerária, os números encontrados são alarmantes, principalmente no que diz respeito às mulheres. O sistema prisional parece ter sido pensando em uma época que esse não era um problema e desde então não houve reformulações, muito menos políticas pensadas nessa população.

A execução da pena não tem como objetivo apenas punir, mas criar condições para que o sujeito possa se reintegrar a sociedade. Portanto, conforme a Lei de Execução Penal é dever do Estado prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade, sendo essa assistência estendida também ao egresso. Disposto isso, o trabalho é condição importante para que ele se integre e não haja reincidência criminal. Se para um homem já parece ser difícil o emprego, para a mulher egressa o processo é mais árduo, pois muitas vezes têm filhos e sofre um estigma muito maior para conseguir uma recolocação profissional.

Este trabalho tem o objetivo de analisar a trajetória da mulher presidiária após a saída do sistema carcerário e verificar se existem oportunidades de reinserção no mercado de trabalho, bem como quais as ações são voltadas para que isso ocorra e qual a efetividade dessas ações.

Utilizaremos uma metodologia bibliográfica documental, analisando artigos que tratam do tema no que diz respeito às mulheres, sobre sua reinserção e as condições carcerárias. De modo geral, no Brasil, além de dados dos institutos de pesquisa referente ao sistema penitenciário para se conhecer a atual situação das mulheres egressas. Serão utilizados dados, principalmente do INFOPEN 2016, que trata da análise dos anos de 2014, quando se tem um recorte de gênero para analisar as políticas e necessidades das mulheres.

A hipótese é de que não existem políticas pensadas para a reinserção de presos e egressos no mercado de trabalho. Abordando principalmente o que diz respeito às mulheres, já que o sistema prisional foi pensado por e para homens, desde o encarceramento até o momento que a egressa precisa se reinserir na sociedade, o trabalho é parte importante desse processo e não parece haver uma preocupação do Estado, que de acordo com a Lei de Execução Penal é quem deve cumprir com o processo de ressocialização (Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984).



2. IGUALDADE DE OPORTUNIDADES

Partindo do conceito de justiça de Rawls (1997), onde liberdades, oportunidades, riquezas devem ser distribuídos de maneira igual a menos que uma distribuição desigual de alguns ou de todos estes bens beneficie os menos favorecidos. Já que tratar as pessoas como iguais não reduz as desigualdades, nesse sentido o que se propõe é tratar os iguais desigualmente, ou seja, pensando em suas especificidades. Para o autor, para que haja justiça como equidade, todos na sociedade precisam partir de uma mesma base social, econômica e cultural. Justificando, por exemplo que alguns grupos, tenham um apoio de políticas para que eles estejam na mesma base daqueles que não sofreram discriminações em nenhum momento.

Pensando nos princípios constitucionais, cabe ressaltar o Título II, Capítulo I:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I – homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988, p.8).

Pensemos no princípio da igualdade, onde homens e mulheres devem ser tratados como iguais, porém como é possível tratar como iguais quando suas necessidades são tão diferentes. Nesse ponto, identificamos a importância de tratar os desiguais desigualmente, é fato que homens e mulheres, perante a lei precisam ter a execução penal, porém é necessário pensar nas necessidades que a mulher carrega, as quais são diferente das dos homens. Essas necessidades aqui colocadas, vão muito além da menstruação ou gravidez. Não se trata da justiça como igualdade, mas como equidade (Rawls, 1997), onde é possível que haja tratamentos desiguais diante de uma justificativa, como por exemplo, o caso das mulheres que são presas.

Para Sen (2009) não há como se criar uma teoria de ordenamento social, sendo muito difícil falar de igualdade na sociedade, já que todos são iguais perante direitos e obrigações, e o Estado deve tratar todos dessa forma. Portanto, não se pode defender apenas uma igualdade formal, já que é necessário que haja o tratamento desigual, principalmente em situações de vulnerabilidade e

necessidades. Faz-se necessário pensar políticas diferentes para determinados grupos, aumentando a possibilidade de viver com dignidade.

3. O SISTEMA PENITENCIÁRIO NO BRASIL

O Departamento Penitenciário Nacional, que está inserido no Ministério da Justiça, conta com o INFOPEN, que é o levantamento nacional de informações penitenciárias, para trazer as informações estatísticas dos estabelecimentos prisionais do país. Essas informações são enviadas pelos gestores das unidades prisionais e ainda se observa uma enorme fragilidade desses dados e principalmente em garantir a sua validade.

O INFOPEN foi criado em 2004 para ser uma ferramenta estratégica, principalmente para verificar a situação dos estabelecimentos, as políticas de assistência e a garantia de direitos que constam na Lei de execução penal. Em 2014 acontece uma reformulação para que os dados sejam aprimorados e somente a partir desse ano é que se incluem um recorte de gênero.

De acordo com o INFOPEN, em junho de 2016 a população carcerária ultrapassou pela primeira vez a marca de 700 mil pessoas privadas de liberdade, comparado aos anos 90 é um aumento de 707%.

Tabela 1 - Pessoas privadas de liberdade no Brasil em Junho de 2016

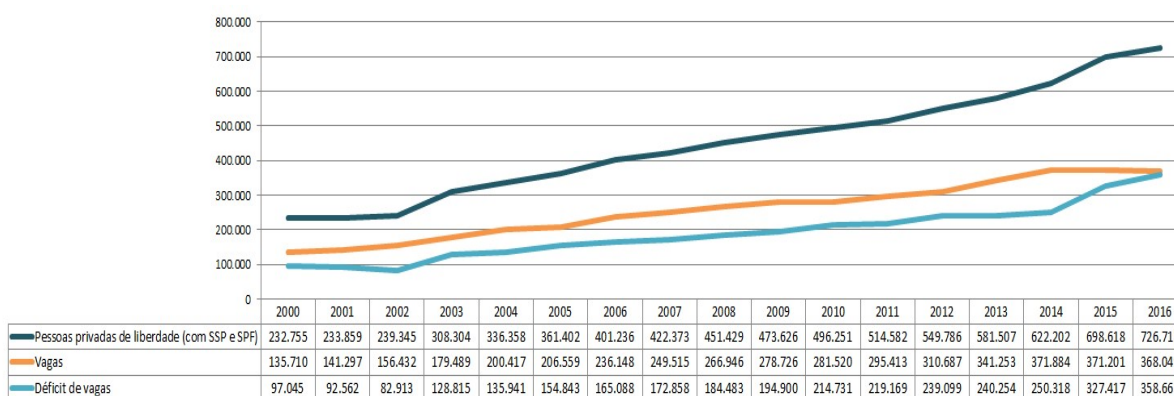
Brasil - Junho de 2016	
População prisional	726.712
Sistema Penitenciário	689.510
Secretarias de Segurança/ Carceragens de delegacias	36.765
Sistema Penitenciário Federal	437
Vagas	368.049
Déficit de vagas	358.663
Taxa de ocupação	197,4%
Taxa de aprisionamento	352,6

Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen, Junho/2016.

Na **Tabela 1**, é possível observar que existe uma superpopulação, não estando o sistema prisional preparado para absorver todos que devem ser privados de liberdade. Pensando nessa população, um ponto importante é a natureza da prisão, 40% da população carcerária ainda não foi julgada, estando ainda presas em situação provisória. Com essa superpopulação, um dos piores problemas encontrados nas unidades prisionais é a infraestrutura, sem condições de ventilação, iluminação ou higiene.

Desde 2000 já havia um enorme déficit de vagas, entre 2000 e 2016 a população cresceu em média 7,3% ao ano. No gráfico abaixo, é possível acompanhar esse crescimento.

Figura 1 - Evolução da população prisional, vagas e déficit de vagas entre 2000 e 2016.



Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen, 2016.

São Paulo é o estado que tem a maior concentração da população prisional, sendo o total de 33,1%, exatamente por isso a falta de vagas também é a maior do país. No país todo, faltam 358.663 vagas, como visto na tabela, São Paulo é responsável por 108.902 desse número.

A Lei de Execução Penal (lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984), prevê a separação dos estabelecimentos entre feminino e masculino, sendo então, um dever do Estado. Apenas 7% dos estabelecimentos são destinados às mulheres, os demais foram construídos e pensados para homens, em alguns, para tentar comportar a população carcerária feminina, foram criadas alas e/ou celas femininas, contando em um total de 17% de presídios mistos.

Portanto, o que percebemos é que não há políticas pensadas para o encarceramento feminino, cada vez mais fica claro que as pessoas são levadas ao



sistema penitenciário e apenas permanecem lá, sem um local adequado, sem a infraestrutura adequada e muitos, como condição provisória que passam muitas vezes o tempo que seria de sua pena sem ter sido julgado.

4. A MULHER INSERIDA NO SISTEMA PRISIONAL

Por muitos anos as mulheres foram tratadas na sociedade como quase inexistentes, sem pensar em suas necessidades. É fato que tivemos muitos avanços nos últimos tempos em muitos campos, mas existe ainda um longo caminho a se percorrer. Porém, em alguns campos, como no sistema penitenciário, parece que ainda estamos paradas em milênios atrás, esquecendo até mesmo necessidades básicas que uma mulher precisa, como a menstruação.

Como cita Cerneka, o sistema penal no Brasil e no mundo foi criado por homens e para homens.

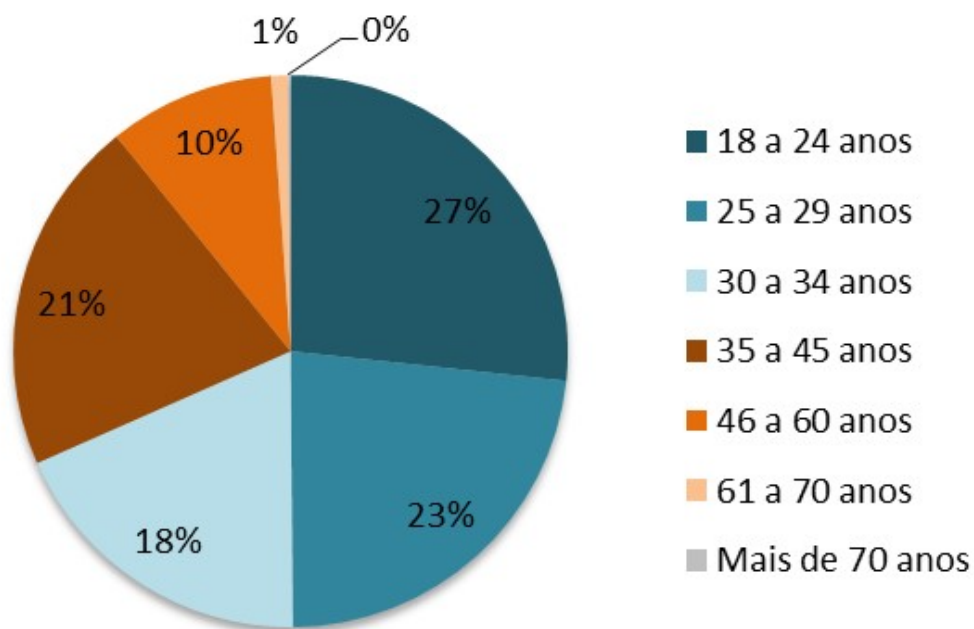
O fato de a porcentagem de mulheres no sistema prisional ser baixa (6,3% no Brasil e entre 0% e 29,7% no mundo) faz com que suas necessidades não sejam consideradas quando se pensa em políticas públicas e construções de unidades prisionais. Até o presente momento, a situação da mulher no cárcere não foi tratada de forma adequada às suas especificidades, que vão muito além da menstruação e gravidez. O que se observa é uma tentativa de adaptações e “adequações”. No entanto, no Brasil, 6,3% é um número considerável de quase 30.000 mulheres. (CERNEKA, 2009)

Os dados são de 2009 e anualmente o número de mulheres encarceradas vem crescendo. De 2000 a 2014 o aumento das mulheres, de acordo com o Infopen, foi de 567,4%, no mesmo período o crescimento da população masculina foi de 220,20%.

Cada vez mais fica clara a necessidade de pensar em políticas específicas para as mulheres. Em 2012, começou um trabalho coletivo da Coordenação Especial do Projeto Mulheres, inseridos no Departamento Penitenciário, pensando na vivência da mulher presa, a partir disso, em 2014, o Ministério da Justiça e a secretaria de Políticas para Mulheres, em parceria com diversos órgãos ligados à execução da pena, ministérios e sociedade civil elaboraram a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional.

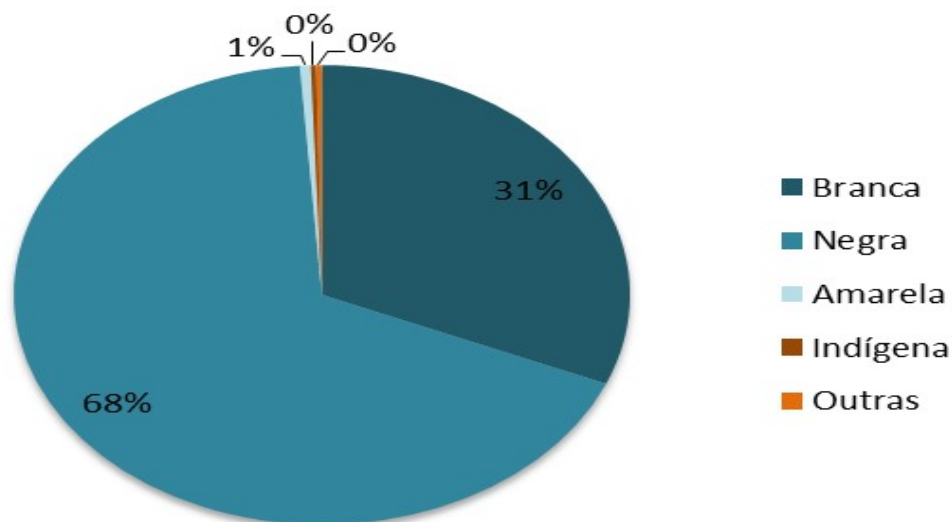
Conforme já tratado nesse trabalho, em 2014, ocorre pela primeira vez o INFOPEN com um recorte de gênero, o INFOPEN mulheres, sendo uma das diretrizes da Política criada pelo Ministério da Justiça. Com o intuito de se pensar ações estratégicas para as mulheres presas e egressas através dos dados obtidos. A política criada visava garantir que o encarceramento fosse a última medida de punição, e caso isso acontecesse que a execução penal não violasse o direito das mulheres, pensando principalmente nas necessidades e realidades específicas das mulheres presas.

Figura 2. - Faixa etária das mulheres privadas de liberdade.



Fonte: Infopen, jun/2014.

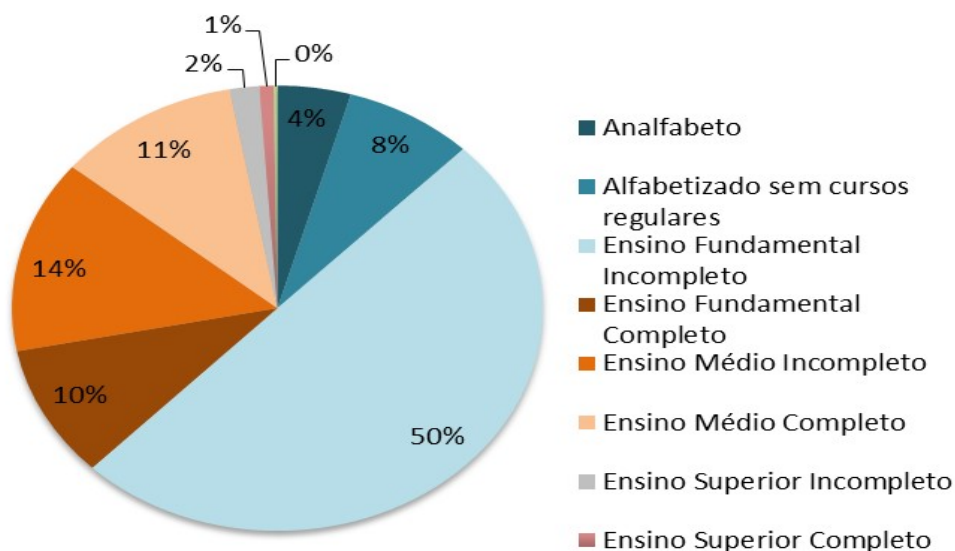
Figura 3.- Raça, cor ou etnia das mulheres em liberdade.



Fonte: Infopen, jun/2014.

A partir dos dados analisados, é possível saber o perfil da população carcerária feminina. Nas figuras que se seguem, podemos identificar que a metade é jovem, além de que 2 em cada 3 mulheres presas são negras e somente 8% concluiu o ensino médio.

Figura 4 - Escolaridade das mulheres privadas de liberdade



Fonte: Infopen, jun/2014.



Diante desses dados, podemos observar a vulnerabilidade das mulheres, que em sua maioria são presas por envolvimento com drogas, sendo esse motivo responsável por 68% dos aprisionamentos. Vale lembrar que muitas são presas portando pouca quantidade, porém como existe uma demora em julgar os casos, elas acabam encarceradas sem a sentença correta.

Com o número de prisões femininas aumentando, um outro problema recorrente é a questão da maternidade. Apenas 34% das unidades prisionais femininas contam com equipamentos ou uma estrutura adequada para mulheres grávidas, nas unidades mistas esse número é de apenas 6%. Em relação a berçários ou centro de referências maternos infantis, os números são muito parecidos, sendo 32% em unidades femininas e 3% nas unidades mistas.

Um dado relevante e que nos faz atentar para a importância da mulher se reintegrar na sociedade e conseguir um se inserir no mercado de trabalho mais rapidamente é que 75% das mulheres presas têm filhos.

5. REINSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO

Para começar, é importante lembrar que após a saída de uma pessoa privada da liberdade, existe um longo caminho a ser percorrido até que a pessoa consiga chegar a um emprego. Após a saída dos presidiários, o cidadão passa a ser chamado de egresso, de acordo com a Lei de Execução Penal, pelo período de um ano que é quando deve receber toda a assistência necessária para sua reinserção na sociedade.

O Artigo 1º, da Lei de Execução Penal tem como objetivo efetivar as disposições da sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado, garantindo assim a dignidade e a humanidade tanto dentro de um presídio, quanto após sua saída.

O processo de ressocialização começa na família, como já citado, 75% das mulheres privadas de liberdade deixam filhos do lado de fora. Quando as mesmas, que na maioria dos casos são chefes de família, são presas, existe uma troca de papel social, sendo outro membro da família, geralmente as avós que assumem esse papel, perdendo um membro muito importante e que dava a base da sustentação da família, ou os filhos acabam por ficar com outros parentes e ao sair a mulher, diferente do homem, tem a preocupação de reunir seus filhos e lhes



oferecer um lar. Durante o tempo que a mulher permanece presa, a família acaba abandonando a mesma e a família é a parte inicial para que haja a volta da mulher na sociedade.

A Lei de Execução Penal, traz diversos artigos sobre o trabalho e a assistência ao egresso, sendo eles:

Art. 1º A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado.

Art. 17. A assistência educacional compreenderá a instrução escolar e a formação profissional do preso e do internado.

Art. 25. A assistência ao egresso consiste:

I - na orientação e apoio para reintegrá-lo à vida em liberdade;

Art. 27. O serviço de assistência social colaborará com o egresso para a obtenção de trabalho.

Art. 28. O trabalho do condenado, como dever social e condição de dignidade humana, terá finalidade educativa e produtiva.

(LEI DE EXECUÇÃO PENAL, 1984)

Não existe política pública de apoio às pessoas que saem das prisões, como colocado acima, para a mulher existe um problema muito maior a ser enfrentado. O senso comum, o crime está relacionado apenas aos homens e quando uma mulher comete o crime, carrega um estigma ainda maior por ser “mulher criminosa”.

Considerando a necessidade da reinserção social dos presos, além de fazer valer a Lei de Execução Penal, o Conselho Nacional de Justiça, instituiu o Projeto Começar de novo, que tem o objetivo de promover ações educativas, de capacitação profissional e de reinserção no mercado de trabalho.

Art. 2º, §1º O Projeto será implementado com a participação da Rede de Reinserção Social, constituída por todos os órgãos do Poder Judiciários e pelas entidades públicas e privadas, inclusive Patronatos, Conselhos da Comunidade, Universidades e Instituições de Ensino Fundamental, Médio e Técnico-Profissionalizantes;

§2º Os Tribunais de Justiça deverão celebrar parcerias com as instituições referidas no parágrafo anterior a implementação do Projeto no âmbito da sua jurisdição, com encaminhamento de cópia do instrumento ao Conselho Nacional de Justiça.

§3º Os demais tribunais que detenham competência criminal, deverão promover ações de reinserção compatíveis com as penas que executa.

§4º Todos os demais tribunais, ainda que não detenham competência criminal, poderão também promover ações de reinserção, sobretudo no tocante à contratação de presos, egressos e cumpridores de medidas e penas alternativas com base na Recomendação nº21, do Conselho Nacional de Justiça. (RESOLUÇÃO DE Nº 96, 2009).



O capítulo II da resolução, determina que deve ser criado um Portal de Oportunidades, para que haja um cadastramento das entidades da Rede de Reinserção, o cadastramento das propostas de cursos, trabalhos, contatos eletrônicos e um relatório gerencial. No capítulo III determinar a criação de um grupo de monitoramento e fiscalização do sistema carcerário, presidido por um magistrado para: implantar, manter e cumprir as metas, fomentar, coordenar e fiscalizar a implementação dos projetos de capacitação profissional e de reinserção social dos egressos. Porém, como já levantado aqui, apenas 8% da população carcerária concluiu o ensino médio e muito provavelmente o acesso à internet seja precário, o que por sua vez já limita essas oportunidades. Não existem dados quanto a execução do projeto.

Ao acessar o Portal de Oportunidades, é possível ver que se encontram, atualmente, disponíveis 570 vagas, muitas dessas vagas estão cadastradas desde 2011, sendo apenas 7 cadastradas no ano de 2018. O único dado disponível é que foram propostas, desde 2011, o total de 17.667 vagas e foram preenchidas 12.848. Já os cursos, não existe nenhum curso disponível e não é possível saber se foram preenchidas as 8.054 vagas que constam como propostas no portal.

O Projeto Começar de Novo, foi uma iniciativa de pensar os problemas enfrentados por ex-presidiários, mas como todo o sistema carcerário, em momento algum foi pensado a questão das mulheres.

O Conselho Nacional de Justiça, junto com o IPEA realizou uma pesquisa Reincidência Criminal no Brasil (2015), para mostrar a ressocialização de ex-presidiários. A pesquisa nos mostra que nas unidades prisionais existem algum tipo de trabalho aos detentos, porém o número é muito pequeno, e não é suficiente para todos os que estão presos. O trabalho acaba sendo utilizado apenas para ocupar o tempo, sem nenhuma capacitação para que seja possível um emprego quando sair. Esses empregos estão relacionados a atividades de apoio à limpeza do presídio. Portanto, a finalidade educativa que é prevista em lei, não é cumprida e muito menos se tem ações para que ela aconteça. A pesquisa conclui que as ações voltadas para a assistência de procura de emprego ou políticas de geração de empregos são inexistentes ou limitadas.

6. CONCLUSÕES

É possível notar a enorme dificuldade que um egresso encontra em se inserir novamente na sociedade após permanecer no sistema penitenciário. Para as mulheres esse trabalho é mais árduo, além da inserção no mercado de trabalho a mulher precisa, primeiro enfrentar a família, e a sociedade. Ela carrega o seu erro para fora e ainda tem de lidar com o fato de ser mulher e sofrer todas as desigualdades dentro das penitenciárias, sofrendo um estigma muito maior.

A Política Nacional de Atenção às Mulheres foi criada tentando modificar a realidade prisional feminina, porém não foi aplicada em momento algum. É necessário entender que as mulheres estão inseridas em uma realidade diferente da dos homens, portanto não se pode apenas adaptar o que foi criado para homens.

Apesar de a Lei trazer a questão do sistema prisional reintegrar o cidadão à sociedade, nosso sistema parece apenas privar a pessoa da liberdade como castigo pelo que foi cometido. Não existe política pública voltada para a população egressa do sistema carcerário. É necessário urgentemente que se pense as penas de forma individual, principalmente porque a maior parte da população feminina não comete crimes graves, mas o mais importante é entender que quem está privado da liberdade continua fazendo parte da sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

CARTILHA DA MULHER PRESA. Disponível em: <<http://www.ebah.com.br/content/ABAAAflPMAB/cartilha-mulher-presa-final>>. Acesso em 25/06/2018.

CERNEKA, Heidi Ann Cerneka. Homens Que Menstruam: Considerações Acerca do Sistema Prisional às Especificidades da Mulher. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 6, n. 11. p. 61-78. Janeiro/junho de 2009.

INFOPEN MULHERES: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/estudo-traca-perfil-dapopulacao-penitenciaria-feminina-no-brasil/relatorio-infopen-mulheres.pdf>>. Acesso em 28/06/2018.

INFOPEN. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil/relatorio_2016_junho.pdf>. Acesso em 28/06/2018.

LEI DE EXECUÇÃO PENAL: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7210.htm>. Acesso em 03/07/2018.



PESQUISA REINCIDÊNCIA CRIMINAL NO BRASIL. Disponível em: <<http://cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/07/577d8ea3d35e53c27c2ccc265cd62b4e.pdf>>. Acesso em 26/06/2018.

PROJETO COMEÇAR DE NOVO. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br//images/atos_normativos/resolucao/resolucao_96_27102009_10102012194748.pdf>. Acesso em 26/06/2018.

PROJETO COMEÇAR DE NOVO/PORTAL DE OPORTUNIDADES. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/projetocomecardenovo/index.wsp>>. Acesso em 26/06/2018.

RAWLS, John, Uma Teoria da Justiça/John Rawls: Trad. Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves – São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RELATÓRIO REINCIDÊNCIA CRIMINAL NO BRASIL. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150611_relatorio_reincidencia_criminal.pdf>. Acesso em 26/06/2018.

RIBEIRO, Fernanda. A Reinserção Social da ex-presidiária no mercado de trabalho. Revista Ciência do Estado, Belo Horizonte, v.2, n.1, p. 357-379, jan./jul. 2017.

SEN, Amartya. The idea of justice. Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press Cambridge, 2009.

Indústria Extrativa Mineral no Brasil: Uma Análise a Partir do Paradigma Estrutura-Conduto-Desempenho (ECD)²⁶

Álvaro Alves de Moura Jr.

Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Joaquim Carlos Racy

Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Pedro Raffy Vartaniam

Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Vitória Batista Santos Silva

Mestranda do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Resumo

A Indústria extrativa mineral é hoje uma das principais atividades econômicas brasileiras, sobretudo pela sua importância para a balança comercial. Como será analisado, o setor tem uma diversificação de sua atividade com relação às substâncias extraídas, no entanto o minério de ferro é o produto que concentra mais de 60% da produção setor, bem como 91% das exportações de minério, o que torna o País o segundo maior produtor mundial do minério. Neste sentido, o objetivo do presente artigo é analisar o setor à luz do paradigma ECD. O setor se mostra, em termos de estrutura, concentrado e com elevadas barreiras à entrada de novos concorrentes. Quanto às condutas, identificou-se uma forte influência das empresas na oferta global dos minérios, que afetam o preço no mercado internacional. Em termos de desempenho, o estudo aponta para uma elevada competitividade de boa parte das substâncias extraídas em território nacional. Ademais, cabe destacar uma forte atuação das políticas regulatórias sobre o setor, que influenciam todos os elementos do paradigma ECD.

Palavras chave: Paradigma Estrutura-Conduto-Desempenho, Indústria Extrativa Mineral, Competitividade.

Classificação JEL: L1, L61 e L72

²⁶ Este artigo é resultado de um Projeto de Pesquisa realizado pelos autores que foi financiado pelo Fundo Mackenzie de Pesquisa (Mackpesquisa).

Abstract

Mineral extractive industry is today one of the main economic activities in Brazil, mainly because of its importance to the trade balance. As will be analyzed, the sector has a diversification of its activity in relation to the substances extracted, however the iron ore is the product that concentrates more than 60% of the sector production, as well as 91% of the ore exports, which makes the country the world's second largest producer of ore. In this sense, the objective of this article is to analyze the sector in the light of the SCP paradigm. The sector is, in terms of structure, concentrated and with high barriers to the entry of new competitors. Concerning the pipelines, a strong influence of the companies in the global supply of the ores, that affect the price in the international market was identified. In terms of performance, the study points to a high competitiveness of many of the substances extracted in national territory. In addition, it is important to highlight a strong performance of regulatory policies on the sector, which influence all elements of the SCP paradigm.

Key words: Structure-Condition-Performance Paradigm, Mineral Extractive Industry, Competitiveness.

JEL: L1, L61 e L72

1. INTRODUÇÃO

O paradigma Estrutura Conduta Desempenho (ECD) constitui uma das vertentes de estudo da Organização Industrial (OI), que se tornou indispensável para a compreensão e avaliação dos diversos setores produtivos da economia. Originalmente, esta abordagem visava compreender de maneira linear como a estrutura de um setor, que depende de condições básicas como tecnologia e demanda, afetam a conduta dos players, que por sua vez, influencia seu desempenho.

Bain (1956 *apud* FAGUNDES; PONDE, 1998) é considerado o precursor dos estudos sobre a atividade industrial. O autor partiu da hipótese básica, do paradigma ECD, de que a estrutura de um mercado determina os padrões de conduta das firmas e que, por sua vez, acaba por afetar o seu desempenho. Dessa forma, o paradigma ECD destaca a importância do elemento estrutural no conjunto da indústria, sendo determinante na conduta exercida pelas empresas que, conseqüentemente, impactam ou acabam por definir o desempenho apresentado.



Segundo Farina (1997), o paradigma permite identificar as forças responsáveis pela organização da indústria e das firmas e como estas têm se alterado ao longo do tempo. Partindo de uma visão atualizado Scherer e Ross (1990) apontam que o objetivo principal do paradigma ECD é compreender as variáveis que podem interferir no desempenho econômico de um determinado setor de atividade. Cabral (1994), por sua vez, afirma que o paradigma fornece um esquema analítico dos mercados que permite a elaboração de um sistema ou esquema com diversos pontos relevantes para uma análise setorial.

Em cada etapa da análise estão presentes elementos próprios de estudos relacionados a cada setor em questão, por exemplo, dentro do diagnóstico da “Estrutura” encontram-se os elementos que o refletem tais como: o grau de concorrência existente no setor, a forma de organização e de relação das empresas, como as empresas procuram diferenciar seus produtos umas das outras etc. (CARLTON; PERLOFF, 1994).

Para Bain (1956 *apud* FAGUNDES; PONDE, 1998), as características determinantes da estrutura de mercado são relativas e tendem a não sofrer alterações expressivas em curto espaço de tempo. Desta forma, a estrutura é relativamente estável no curto prazo, mas pode se modificar em períodos de longo prazo devido à dinâmica das relações industriais.

De acordo com as teorias relacionadas à Barreira à Entrada de Novos Concorrentes (FAGUNDES; PONDE, 1998), com destaque para o paradigma Preço Limite, uma estrutura de mercado deve ser avaliada tanto pela atuação das empresas já estabelecidas quanto pelos potenciais concorrentes. A rivalidade entre concorrentes já existentes em uma indústria está condicionada à diversos fatores, com destaque para o grau de concentração, que permite condutas diversas para manter ou elevar vantagens das maiores empresas em relação ao mercado.

Por outro lado, a concorrência pode ser afetada pelos potenciais entrantes, que representam ameaças constantes para as empresas já estabelecidas num setor, pois trazem capacidade adicional de produção, desejo de conquista de *market share* e, frequentemente, recursos para investimento. Vale ressaltar que a intensidade da ameaça de empresas entrantes geralmente está inversamente



relacionada às barreiras existentes e à reatividade das empresas já estabelecidas no setor.

Uma vez discutido brevemente o elemento Estrutura, segue-se com a introdução do Paradigma ECD a partir da conceituação da conduta, que são as ações adotadas pelas empresas para operar no setor, razão pela qual pode ser tratada como sinônimo de estratégia competitiva. Trata-se do processo de escolha entre diferentes alternativas de decisão quanto a variáveis que estão sob controle da empresa.

De acordo com Kupfer (1992), a importância da conduta era minimizada nas primeiras versões do ECD, isso ocorria porque os elementos estruturais, sobretudo a concentração de mercado, eram vistos como os principais responsáveis pelo desempenho. Contudo, as versões mais atuais enfatizam a importância da conduta, pois admitem que a mesma, além de influenciar no desempenho, pode alterar a própria estrutura industrial, evidenciando a revisão do paradigma original que partia de uma análise cujo sentido das relações era unidirecional.

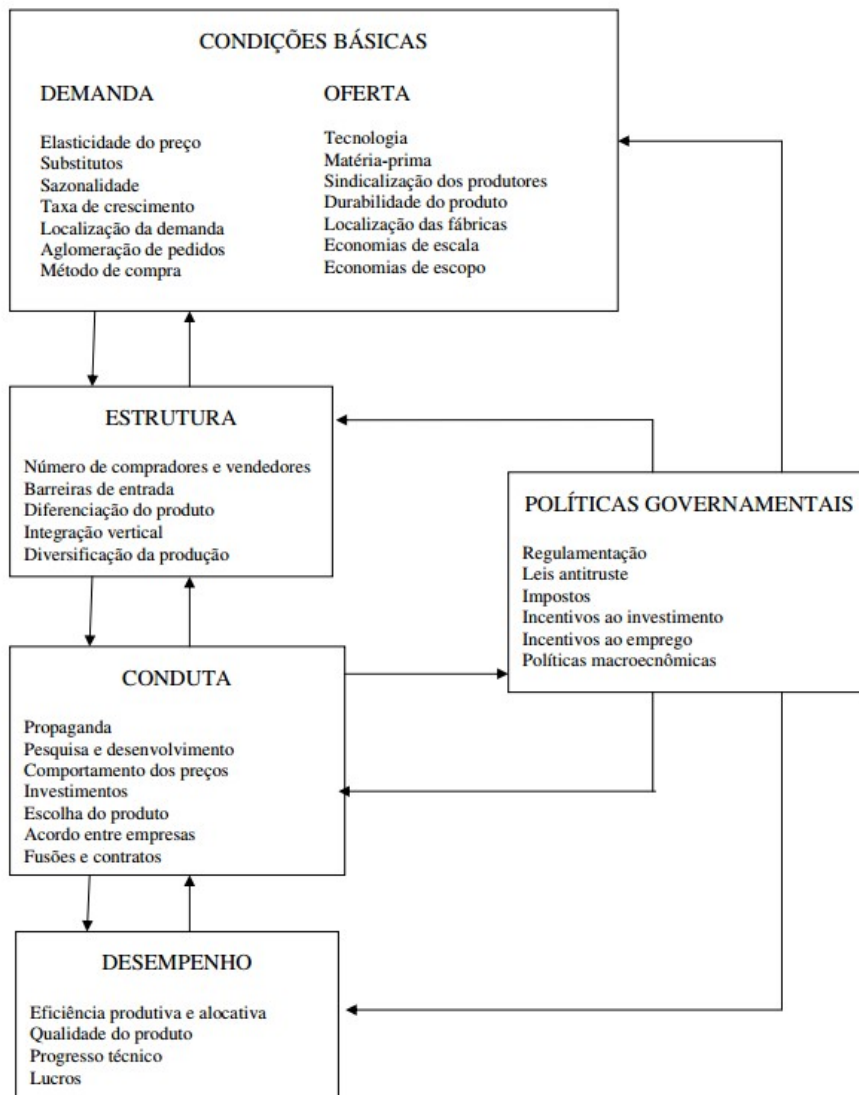
Sendo assim, é possível afirmar que as estratégias empresariais podem influenciar na maneira como ocorre a concorrência entre as empresas, indicando que as firmas possuem um papel ativo nas transformações ocorridas no ambiente concorrencial. Dependendo do contexto, as empresas podem ser responsáveis até mesmo pelas alterações no padrão concorrencial, uma vez que ao invés de simplesmente se adaptarem ao mercado em que operam, também podem estabelecer ações capazes de modificá-lo.

Dessa forma, a atuação das empresas em questões como sua relação com os preços cobrados, seus investimentos em pesquisas e desenvolvimento (P&D) ou até mesmo a diferenciação de seu produto dentro de uma mesma categoria tem como objetivo principal elevar o seu *market share*. Além dessas, também são recorrentes outras decisões empresariais, tais como fusões, aquisições e investimentos em propaganda.

Por fim, o desempenho, em uma análise simples, pode ser visto como o resultado dos elementos anteriores. Porém, o paradigma revisado prevê um ciclo, no qual os resultados observados de “Desempenho” podem funcionar como

insumo para tomadas de decisão que influenciam a Conduta e a Estrutura, realimentando o paradigma. Na figura abaixo encontra-se o esquema analítico do paradigma revisado ECD, que inclui uma atuação exógena às empresas, que são as diversas políticas públicas.

Figura 1 - Paradigma ECD



Fonte: Carlton; Perloff, 1994

Vale reforçar a revisão do paradigma ECD original, de que tanto a estrutura de uma determinada indústria pode influenciar o desempenho das empresas que fazem parte dela, como também o próprio desempenho das firmas pode ocasionar mudanças na variável estrutura. Um exemplo disso seria a presença de altas taxas de lucratividade de uma determinada firma que pode ocasionar uma economia de escala, ou seja, uma maior eficiência produtiva e alocativa gerando barreiras à



entrada de novos participantes no setor, o que pode levar ao aumento do grau de concentração e, assim, alterar a estrutura do mesmo.

Entretanto, cabe lembrar que o paradigma ECD está vinculado ao conceito de competitividade considerando os elementos que determinam o atual desempenho das empresas, mantendo ênfase na estrutura do mercado como fator decisivo nas estratégias e, conseqüentemente, no desempenho obtido. Mas, tal estrutura é realimentada por estas estratégias e pelo desempenho, demonstrando a existência de relações dinâmicas nesse quesito de competitividade.

Portanto, a ideia tradicional do paradigma, que considera o sentido de causalidade como unidirecional, ou seja, não sendo válido o sentido oposto de análise, acabou sendo adaptada no decorrer dos anos por versões mais modernas e condizentes com a realidade das firmas.

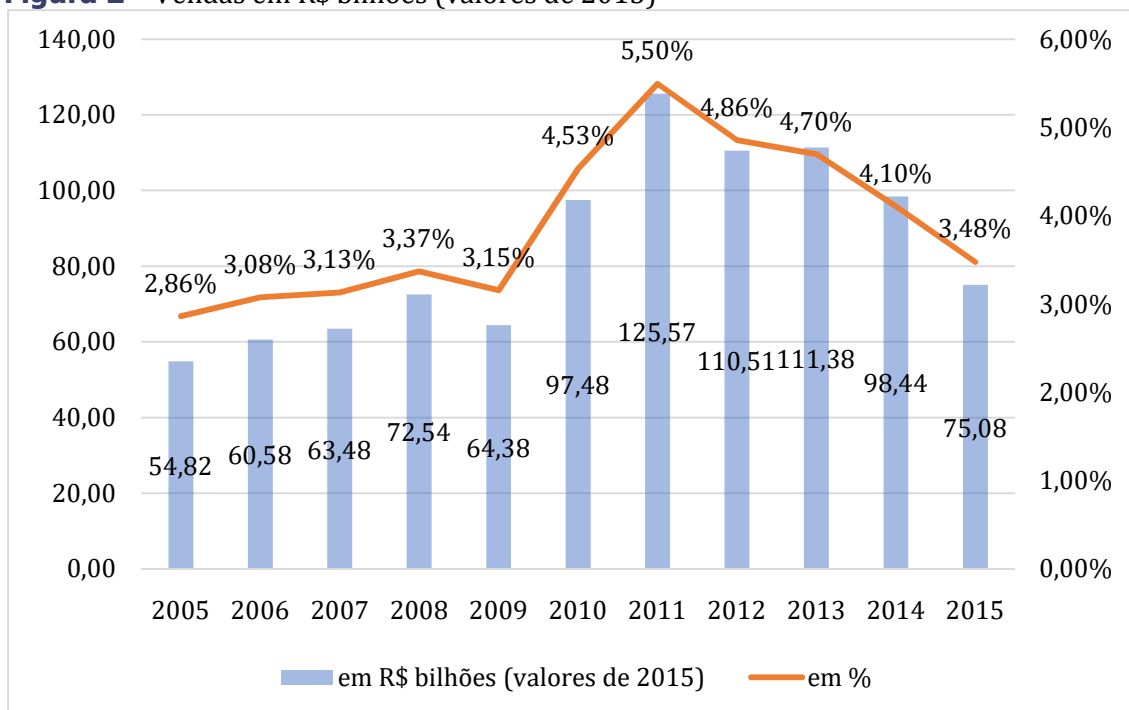
Esse foi um passo de grande importância para o paradigma em questão, uma vez que eliminou a possibilidade de interpretações erradas e de críticas que eram feitas anteriormente. Dessa forma, os efeitos de *feedback* ou retorno são igualmente importantes para a análise dos setores (SCHERER; ROSS, 1990).

Partindo então desses pressupostos, é importante, baseado em Possas (1985), enfatizar o consenso dos teóricos do Paradigma ECD em ter a concentração da economia como o elemento básico da Estrutura do mercado e a intensidade das barreiras à entrada como o principal indicador do poder de mercado das firmas e das empresas oligopolistas. Parte dos elementos do paradigma ECD serão utilizados para a elaboração do presente estudo setorial da Indústria Extrativa Mineral Brasileira a seguir.

2- O setor extrativo mineral brasileiro: uma análise a partir do paradigma ECD

Segunda o IBGE, as vendas de produtos minerais chegaram a R\$75,08 bilhões em 2015, respondendo por 3,48% das vendas industriais. Todavia, observa-se que as mesmas vêm apresentando uma expressiva redução em valores e em participação nas vendas totais do país desde 2011, ano em que o País atingiu o maior volume registrado nos últimos 10 anos. Para maiores detalhes ver a figura abaixo.

Figura 2 - Vendas em R\$ bilhões (valores de 2015)



Fonte: PIA/IBGE

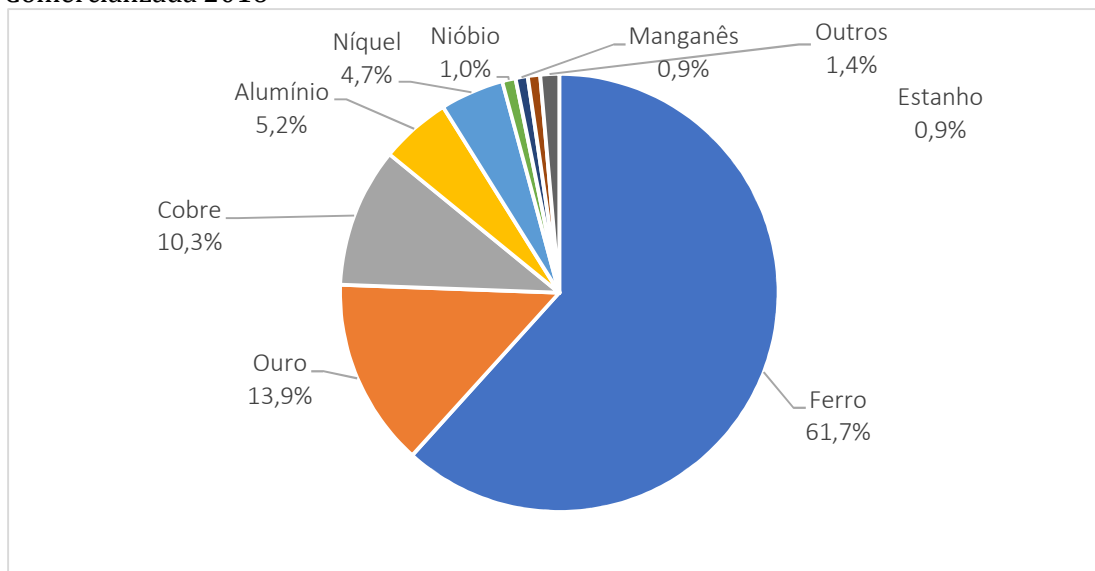
Vale destacar que tal movimentação decrescente no valor das vendas está associada à queda nos preços de alguns minérios, sobretudo do ferro, uma vez que houve um aumento médio de cerca de 40% na quantidade comercializada de minérios. Antes de adentrar nas variáveis do paradigma ECD será feita introdução com alguns indicadores que refletem as condições básicas de oferta e demanda de minério no Brasil.

2.1 Condições básicas do setor extrativo mineral brasileiro: oferta e demanda

De acordo com as últimas informações do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM, 2015), o Brasil tem títulos ativos de pesquisa e lavra cadastrados para 37 substâncias metálicas, que correspondiam, em 2016, por 76% do valor total da produção mineral brasileira. Apesar do elevado número de substâncias identificadas, apenas oito (ferro, alumínio, cobre, estanho, manganês, nióbio, níquel e ouro) delas correspondiam a 98,5% do valor da produção extrativa nacional, cujo valor somou 67,5 bilhões de reais. O principal destaque, como se sabe, é a produção de minério de ferro, cuja atividade é realizada, sobretudo, em Minas Gerais e Pará. O minério de ferro respondeu, à época, por 61,7% do valor da produção comercializada, seguido pelo ouro – por conta do seu elevado valor no

mercado e não pelo *quantum* produzido - e pelo alumínio. Para maiores detalhes ver a figura abaixo.

Figura 3 - Substâncias Metálicas – Participação no Valor da Produção Mineral Comercializada 2016



Fonte: Anuário Mineral Brasileiro – principais substâncias metálicas (2016)

Outra importante característica para a avaliação das condições básicas do setor, no que tange à oferta, é a elevada concentração geográfica da atividade extrativa em apenas em apenas duas unidades federativas: Minas Gerais, que foi responsável por 48,7% do valor da produção comercializado; e, o Pará, cuja proporção do total comercializado foi de 37,04%²⁷.

Mais uma característica a ser destacada na atividade extrativa no País é que a maior parte do valor da produção foi na forma de bens beneficiados. As exceções são para o cobre, o estanho e o nióbio cuja produção se concentra na forma bruta²⁸.

Não obstante tais resultados apontem para uma concentração de minérios beneficiados, o que se tem é um baixo adensamento da cadeia produtiva mineral, fato que se confirma, quando analisados os dados das exportações brasileiras, com destaque para o minério de ferro, cuja atividade exportadora se concentrou integralmente nos chamados bens primários. Para o conjunto de substâncias metálicas exportadas os Bens Primários responderam por 64,8% do valor total exportado, 33,4% foram semimanufaturados e apenas 1,6% de bens manufaturados. A Tabela abaixo traz tais informações em detalhes.

²⁷ Anuário Mineral Brasileiro – principais substâncias metálicas (2016).

²⁸ Anuário Mineral Brasileiro – principais substâncias metálicas (2016).

Tabela 1 - Valor das Exportações das principais substâncias metálicas Valores em US\$ FOB - 2016

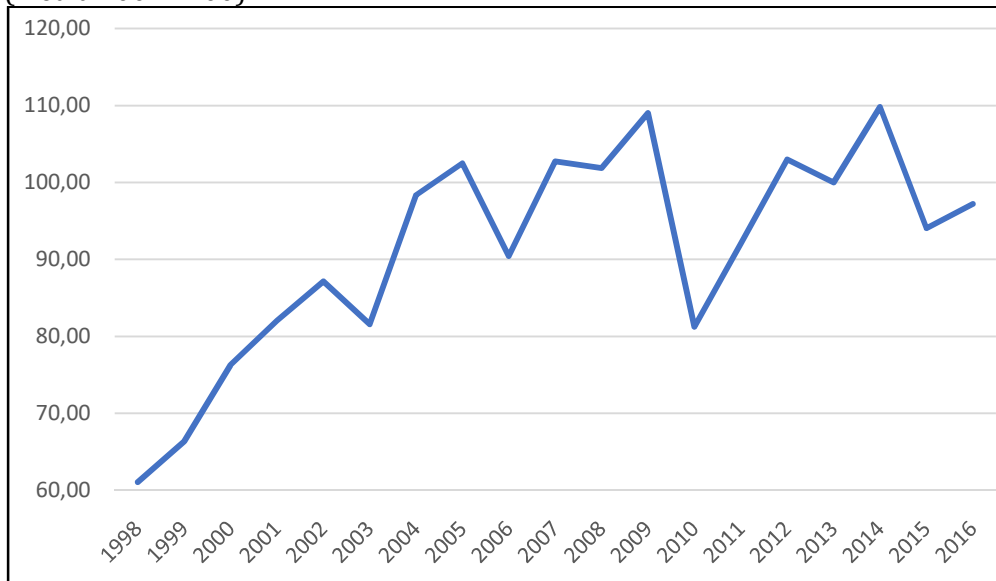
Substâncias	Bens Primários	Semimanufaturados	Manufaturados	Compostos Químicos	Total(R\$ milhões)
Total	64,78%	33,38%	1,60%	0,23%	25.668,4
Alumínio	8,05%	91,95%	-	-	3.364,0
Cobre	65,33%	23,15%	11,32%	0,19%	3.036,9
Estanho	13,89%	82,51%	3,58%	0,01%	150,2
Ferro	100,00%	-	-	-	14.076,1
Manganês	69,26%	5,89%	0,00%	24,86%	215,3
Nióbio	-	100,00%	-	-	1.612,5
Níquel	14,33%	79,34%	6,24%	0,09%	881,6
Ouro	-	99,68%	0,32%	-	2.331,8

Fonte: Anuário Mineral Brasileiro – principais substâncias metálicas (2016)

Pelo lado da demanda, o que se observa, a despeito da destinação da maior parte das substâncias metálicas para o setor externo, é que o crescimento da produção beneficiada desses bens tem se intensificado, fato que pode ser corroborado pelo aumento, ao longo dos últimos anos, do Consumo Aparente²⁹. Com a exceção de alguns anos específicos, o que se observa é uma forte tendência de crescimento do Consumo Aparente da Indústria extrativa, conforme mostra a figura a seguir.

²⁹ O Consumo Aparente é calculado somando os valores de produção com os das importações, deduzidas as exportações.

Figura 4 - Consumo aparente - Indústria Extrativa - índice encadeado - dessazonalizado (Média 2002= 100)

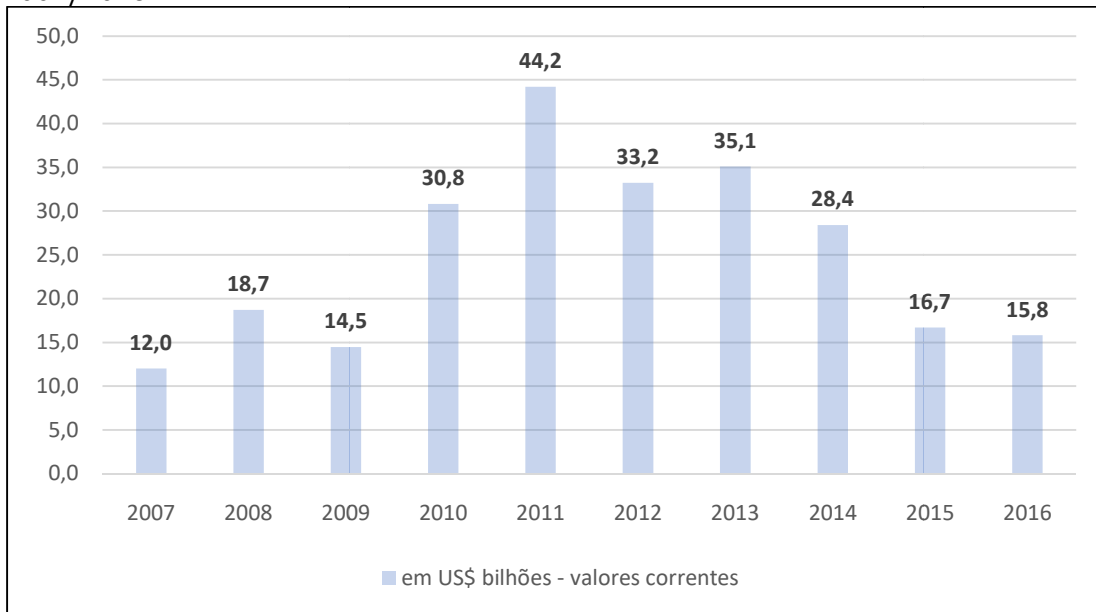


Fonte: IPEADATA

Avaliando, ainda, as condições básicas pelo lado da demanda, o que se observa é um movimento bastante errático das exportações brasileiras, fato que se explica, sobretudo, pela queda no preço internacional dos minérios (questão que será discutida na seção das Condutas do setor), que reverteu uma forte tendência de crescimento a partir de 2010.

Como reflexo dessa tendência, a participação dos minérios nas exportações brasileiras também cresceu significativamente, sobretudo em 2011 quando respondeu por 17,3% do total, em seguida identificou-se uma inflexão da curva que fez com que no último ano analisado, 2016, esses produtos respondessem por um percentual inferior ao registrado no final da década passada, conforme mostra figura a seguir.

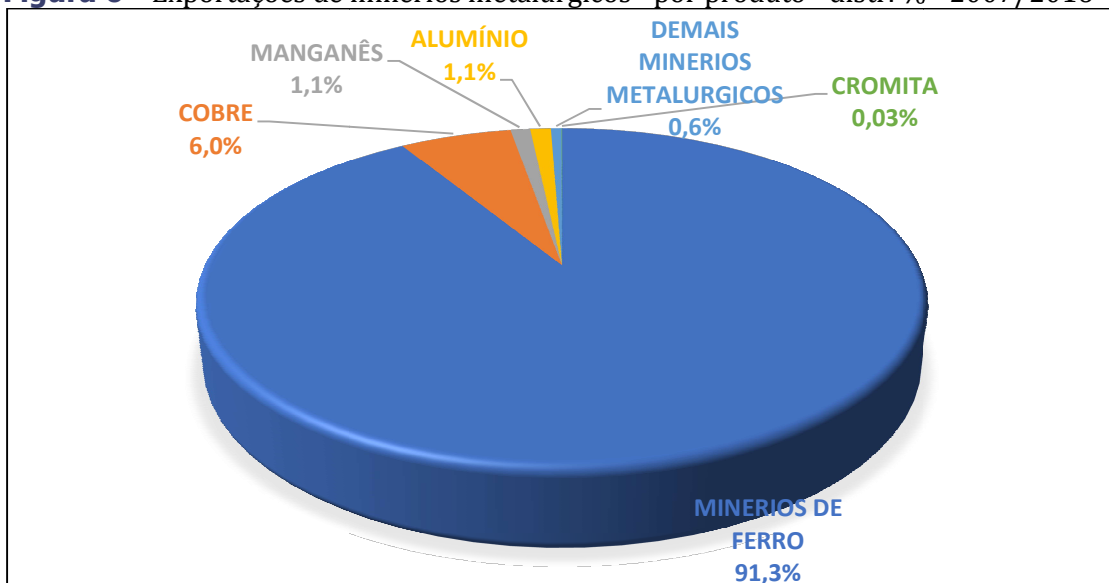
Figura 5 - Exportações de Minério - US\$ bilhões - FOB e % do total exportado - 2007/2016



Fonte: MDIC

Como já se afirmou anteriormente, o ferro é principal item da pauta de exportação do setor, sendo que no acumulado entre 2007/2016 o minério em questão respondeu por 91,3% do total das de exportações de minério brasileiras, seguido pelo cobre, cuja participação no período analisado foi de 6%. Esses e os demais itens da pauta podem ser analisados na figura abaixo.

Figura 6 - Exportações de minérios metalúrgicos - por produto - distr. % - 2007/2016



Fonte: MDIC

O principal destino dessas exportações é a China, que sozinha concentrou quase um terço das importações de minérios brasileiros, seguida pelo Japão (6,7%), Países Baixos (5,8%) e Estados Unidos (4,2%). A tabela a seguir apresenta essas e os demais destinos do minério nacional.

Tabela 1- Exportações das principais substâncias metálicas Valores em US\$ FOB - 2015

Destino	US\$ milhões	%
China	8.196,3	31,9%
Japão	1.728,7	6,7%
Países Baixos	1.478,9	5,8%
EUA	1.067,3	4,2%
Canadá	1.049,6	4,1%
Reino Unido	1.010,3	3,9%
Emirados Árabes	872,0	3,4%
Suíça	794,7	3,1%
Malásia	790,5	3,1%
Alemanha	781,4	3,0%
Argentina	768,7	3,0%
Coréia do Sul	661,4	2,6%
Índia	635,8	2,5%
Filipinas	506,7	2,0%
Noruega	447,3	1,7%
Taiwan	420,0	1,6%
Omã	376,3	1,5%
Itália	313,7	1,2%
França	309,8	1,2%
Espanha	303,5	1,2%
Islândia	292,1	1,1%
Polônia	267,0	1,0%
Outros	2595,4	10,1%

Fonte: Anuário Mineral Brasileiro – principais substâncias metálicas (2016)

Uma vez apresentados alguns dos elementos das condições básicas que compõem a análise ECD, a seção a seguir entrará nos indicadores próprios do paradigma, ou seja, analisará alguns dos componentes da Estrutura, da Conduta e do Desempenho do setor extrativo mineral brasileiro.

2.1 Estrutura da indústria extrativa mineral brasileira

Segundo Bain (1958 *apud* Fagundes; Ponde, 1998), o principal fator estrutural que afeta as condutas das empresas que já se encontram estabelecidas num determinado setor, é o nível de concentração da produção e das vendas.



Inclusive, o autor parte do pressuposto que comportamentos colusivos são mais comuns quando um reduzido número de firmas atua num determinado setor.

Para medir essa característica estrutural serão calculadas, como medidas de concentração, a Razão de Concentração (CRK) para as três k maiores empresas responsável pela produção dos principais minérios.

Entre as substâncias que apresentam o maior grau de concentração destaca-se o Manganês, tendo em vista que Vale Mina do Azul, a Mineração Corumbaense Reunida e a Mineração Buritirama concentram 96,6% da produção dessa substância metálica.

Na sequência, se observa que o Nióbio tem o maior grau de concentração de mercado, uma vez que apenas duas empresas Anglo American Nióbio e Companhia Mineradora do Pirocloro de Araxá são responsáveis por 52,2% e 41,1% da produção no setor, respectivamente.

O Alumínio também apresenta um grau de concentração considerado bastante elevado, uma vez que as três principais empresas do segmento, a Mineração Rio do Norte, a Mineração Paragominas e a Alcoa World Alumina Brasil são responsáveis, conjuntamente, por 94,75% da produção de bauxita no País.

O quarto segmento mais concentrado é o de produção de Cobre, com uma $CR3=92,8\%$, sendo que as empresas que figuram neste estrato são, na ordem: Salobo Metais, Vale e Mineração Maracá.

O ferro, que como foi apontado nas seções iniciais do trabalho, responde por 61,7% do valor da produção comercializada e 91,3% das exportações brasileiras de minerais, também apresenta um grau de concentração elevado, com um $CR3=82,2\%$, fato que se explica pela participação relativa da Vale no segmento ser de 73,8%.

A produção de Estanho tem um $CR3=74,4\%$, sendo que apenas uma empresa, Mineração Taboca, é responsável por quase 53% da produção desse minério.

O Níquel apresenta um grau de concentração menor, não obstante ainda ser considerado bastante elevado. Com um $CR3=63,6\%$, que se explica pela presença



maciça das seguintes empresas no segmento: Anglo American Níquel Brasil, Vale e Votorantim Metais.

Por fim, o Ouro tem um CR3=44,6%, resultado que se explica pela forte atuação da canadense Kinross, a sul africana AngloGold Ashanti e da Salobo Metais, que faz parte da Vale.

Uma vez analisado o grau de concentração, buscar-se-á evidência no outro elemento estrutural do paradigma, que é a análise das barreiras à entrada no setor, visando identificar e avaliar os determinantes do seu desempenho, formando uma das principais bases sobre a qual foi elaborado o paradigma Estrutura- Conduta- Desempenho (ECD).

Segundo Kupfer (2013), na prática as principais barreiras estruturais à entrada de novos concorrentes numa indústria são: a existência de vantagens absolutas de custos por parte das empresas estabelecidas, as preferências dos consumidores, as estruturas de custos com significativas economias de escala e, por fim, de elevados investimentos em capita.

Neste sentido, o presente estudo identifica que a Indústria Extrativa Mineral possui elevadas barreiras à entrada, sobretudo quando comparadas as medidas de concentração aliadas ao porte das lavras de minérios no país. Apesar de tais informações não estarem detalhadas, é possível analisar, de forma intuitiva, que as principais lavras são de grande e médio porte³⁰, o que permite supor que essas atividades, pelo menos as principais, são desenvolvidas a partir de reduzidos custos gerados por significativas economias de escala.

O principal exemplo que corrobora essa avaliação é a produção de minério de ferro, uma vez que sua atividade é responsável por quase dois terços do valor da produção nacional e tem um grau de concentração bastante elevado, fato que se explica pela produção em lavras de grande porte (62,1%) e médio porte (22,7%).

Vale ressaltar que as lavras de médio e pequeno porte também podem ser de propriedade de grandes empresas, fato que reforça o argumento de elevada

³⁰ O DNPM considera uma lavra de grande porte quando a produção bruta (ROM) anual é maior que 1.000.000 toneladas; Média de 100.000 até 1.000.000 toneladas; e, Pequena: até 100.000 toneladas.

barreira no setor. Para as demais substâncias é possível identificar a presença de lavras de pequeno porte, conforme mostra a tabela a seguir.

Tabela 2 - Porte e modalidade de lavras das minas - 2015

Substâncias	Grandes			Médias			Pequenas			Subtotal		
	CA	M	S	CA	M	S	CA	M	S	CA	M	S
Brasil	64	-	3	49	2	17	49	-	5	162	2	25
Alumínio (Bauxita)	4	-	-	7	-	-	13	-	-	24	-	-
Cobre	3	-	1	2	-	-	1	-	-	6	-	1
Estanho	4	-	-	18	-	-	8	-	-	30	-	-
Ferro	41	-	-	15	-	-	10	-	-	66	-	-
Manganês	1	-	-	1	-	1	5	-	-	7	-	1
Nióbio	3	-	-	2	-	-	1	-	-	6	-	-
Níquel	4	-	-	1	-	-	2	-	-	7	-	-
Ouro	4	-	2	3	2	16	9	-	5	16	2	23

Fonte: Anuário Mineral Brasileiro – principais substâncias metálicas (2016)

Quanto ao porte das usinas³¹, independentemente do grau de adensamento da cadeia produtiva, também é possível identificar a predominância de empresas de grande porte, sobretudo na produção de ferro. Neste segmento, verifica-se que 62% das usinas são de grande porte e 30,1% de médio porte. A tabela abaixo apresenta os dados de todos os minério produzidos.

Tabela 3 - Porte das Usinas

Substâncias	Grande	Médias	Pequenas	Total
Brasil	44	32	18	94
Alumínio (Bauxita)	3	5	3	11
Cobre	-	3	1	4
Estanho	-	-	1	1
Ferro	39	19	5	63
Manganês	1	2	3	6
Nióbio	1	1	-	2
Níquel	-	1	4	5
Ouro	-	1	1	2

Fonte: Anuário Mineral Brasileiro – principais substâncias metálicas (2016)

³¹ Segundo o DNPM, a usina é considerada de Grande porte são aquelas com uma quantidade anual de produto beneficiado maior que 1.000.000 toneladas; Média entre 100.000 até 1.000.000 toneladas; e, Pequena: até 100.000 toneladas.



Dentre outros elementos que compõem as barreiras à entrada, e que não foram apresentadas anteriormente, destaca-se o conjunto de obrigações impostas pelas políticas regulatórias do setor, sobretudo a ambiental, que impõem uma série de exigências que não permitem a exploração mineral sem a devida autorização do Estado. O principal órgão regulador dessa atividade mineral no país, o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) é responsável por esse regramento³².

A autorização para exploração mineral compõe o que aqui se denominará de barreiras institucionais, cujo objetivo é a concessão de um título que permite o aproveitamento do recurso mineral.³³ Ressaltando que a atuação do DNPM deve levar em consideração o interesse do setor mineral sem desconsiderar as questões de ordem social e ambiental.

Considera-se que tais barreiras podem compor diversos problemas quanto à entrada de novos players no setor, sendo que essas estão vinculadas à quatro Regimes determinados pelo Código de Mineração, são eles: i) Autorização de Pesquisa; ii) Licença; iii) Permissão de Lavra Garimpeira; e, iv) Extração³⁴

O licenciamento é um regime que permite o aproveitamento das substâncias minerais registrada no DNPM. Uma vez concedida a licença, de acordo com os regulamentos administrativos locais, é permitida a extração de determinados bens minerais.³⁵

³² O DNPM é uma autarquia federal vinculada ao Ministério de Minas e Energia, que foi criada em 1994, a quem cabe: “[...] promover o planejamento e o fomento da exploração mineral e do aproveitamento dos recursos minerais e superintender as pesquisas geológicas, minerais e de tecnologia mineral, bem como assegurar, controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo o território nacional, na forma do que dispõem o Código de Mineração, o Código de Águas Minerais, os respectivos regulamentos e a legislação que os complementa.

³³ Ver portaria do Ministro das Minas e Energia (Portaria de Lavra - Artigo 43 do Código de Mineração).

³⁴ A autorização de pesquisa é um regime de aproveitamento mineral em que são executados os trabalhos voltados à definição da jazida, sua avaliação e a determinação da exequibilidade de seu aproveitamento econômico. Neste regime o requerente não precisa ser proprietário do solo, mas ter a sua autorização para adentrar na propriedade e cumprir com o plano de pesquisa estabelecido no requerimento. Para áreas situadas na chamada “faixa de fronteira” (150 km ao longo da mesma), as pessoas físicas e jurídicas necessitarão do assentimento do CDN. A cessão ou transferência de direitos, parcial ou total, é admitida, apenas, após a outorga do Alvará de Pesquisa. Para maiores detalhes

ver: <http://outorga.dnpm.gov.br/SitePages/Regimes%20Autorizacao%20de%20pesquisa.aspx>.

³⁵ Para maiores detalhes ver: <http://outorga.dnpm.gov.br/SitePages/Regimes%20Licenciamento.aspx#L1>.



O terceiro regime citado é a chamada lavra garimpeira, que consiste na extração de substâncias minerais com aproveitamento imediato da exploração³⁶.

O quarto regime envolve o registro de extração, que é uma declaração concedida pelo DNPM exclusivamente aos órgãos da administração direta ou autárquica da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, autorizando a extração de substâncias de uso imediato na construção civil, para que sejam utilizados somente em obras públicas, sendo proibida sua venda, lavra por terceiros ou transferência para empresas privadas.³⁷

Para maior parte dos regimes a efetiva obtenção dos títulos exige a apresentação pelo de Licenças Ambientais, que podem ser emitidas tanto pelos órgãos estaduais de meio-ambiente quanto pelo IBAMA. Tais relatórios devem ser apresentados ao DNPM como parte integrante do Plano de Controle de Impactos Ambientais na Mineração.³⁸

Vale lembrar que a obtenção do Licenciamento Ambiental nos Regimes de Autorização prevê três tipos de licença: Licença Prévia (LP), que deve conter estudos de planejamento e de viabilidade do empreendimento, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental – (RIMA), além de outros documentos. A Licença de Instalação (LI), que ocorre na fase de desenvolvimento e instalação do complexo mineiro, bem como na implantação dos projetos de controle ambiental previstos no EIA/RIMA. E a Licença de Operação (LO), que ocorre na fase de lavra, beneficiamento e acompanhamento de sistemas de controle ambiental.

De uma forma geral, considera-se que esse conjunto de exigências do processo regulatório da atividade extrativa mineral pode ser, e muitas vezes o é, um elemento dificultador para potenciais concorrentes, seja pela complexidade

³⁶ Por sua natureza, sobretudo seu pequeno volume e a distribuição irregular do bem mineral, não justificam, muitas vezes, investimento em trabalhos de pesquisa, tornando-se, assim, a lavra garimpeira a mais indicada. Para maiores detalhes ver: <http://outorga.dnpm.gov.br/SitePages/Regimes%20PLG.aspx#G1>.

³⁷ Para maiores detalhes ver: <http://www.dnpm-pe.gov.br/Legisla/Remissivo.php?sele=Regime%20de%20Extra%E7%E3o>.

³⁸ Os procedimentos para obtenção de Licenças Ambientais nos empreendimentos de aproveitamento dos recursos minerais estão explicitados em duas resoluções do CONAMA – Conselho Nacional de Meio-Ambiente. A Resolução CONAMA nº 09/90 trata do licenciamento ambiental das áreas sob o Regime de Autorização e Concessão. Por sua vez, o Regime de Licenciamento é abordado na Resolução CONAMA nº 10/90.



organizacional necessário para pleitear as licenças, seja pelos custos envolvidos nesses processos, o que geralmente não é um fator complicador para os grandes produtores já estabelecidos no setor. Portanto, a legislação mineral pode ser um fator determinante adicional que eleva as condições de entrada no setor, mas não se pode deixar de enfatizar a sua importância, dadas as externalidades negativas que o setor traz, sobretudo em relação ao meio ambiente e aos aspectos sócios econômicos das localidades afetadas.

2.3 Conduta da indústria extrativa mineral

Os minérios são classificados como *commodities*, uma vez que se encaixam nas características de mercadorias comercializadas em estado bruto ou de simples industrialização, e que são negociadas em escala mundial. A comercialização das *commodities* é feita pelo mercado financeiro, e os preços geralmente são cotados em dólar e variam de acordo com a oferta e a demanda global. O ouro, ferro e cobre são as mercadorias mais negociadas, e são *commodities* de extração ou minerais, denominadas *hard commodities*.

As principais bolsas de *commodities* do mundo são a europeia Euronext LIFFE (ELMC), especialista em produtos agrícolas, a Bolsa de Metais de Londres (LME), a Bolsa Mercantil de Nova York (NYMEX), e a *Chicago Board Of Trade* (CBOT). No Brasil, as *commodities* são negociadas pela BM&F Bovespa.

Para o principal minério produzido pelo País, ferro, observou-se uma estrutura bastante concentrada tanto local como internacionalmente, o que permite à Vale desfrutar de suas vantagens de escala e o seu poder de mercado para afetar o preço do minério de ferro no mercado internacional³⁹.

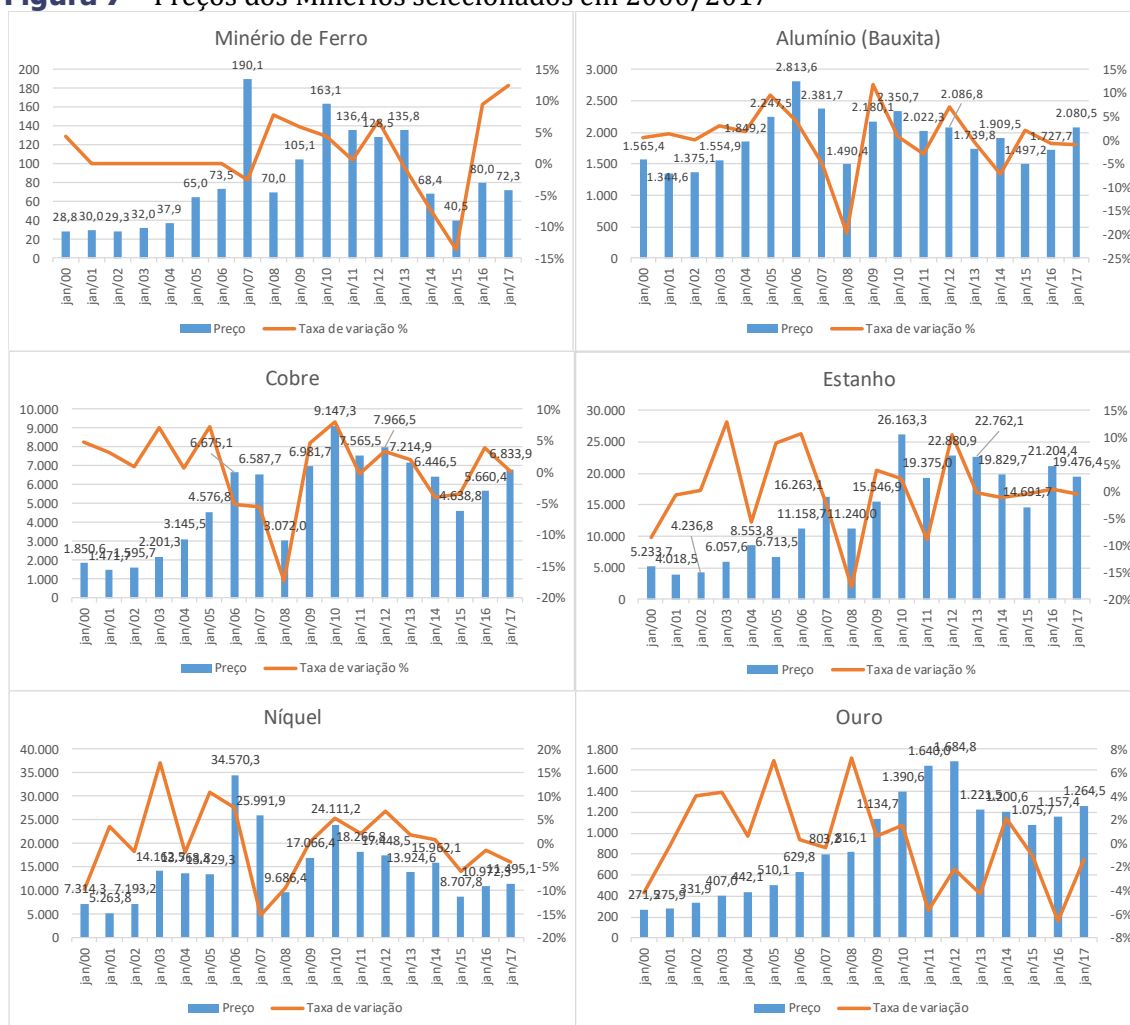
Em geral, se supõe que as condutas do segmento extrativo mineral seguem esse tipo de estratégia quanto à definição dos preços. De todo modo, observa-se que os preços dos principais minerais brasileiros registraram elevadas majorações, não obstante estarem bem abaixo de um índice de inflação que reflete os preços no

³⁹ Segundo reportagem da Bloomberg em 2017 a Vale, maior produtora mundial do ingrediente usado na fabricação do aço, estava preparada para liberar até 50 milhões de toneladas em capacidade disponível para equilibrar o mercado se os preços subirem demais. Para maiores detalhes ver: <https://economia.uol.com.br/noticias/bloomberg/2017/12/07/vale-ameaca-inundar-mercado-se-preco-de-minerio-de-ferro-subir.htm?cmpid=copiaecola>

atacado, o IGP-DI. Por exemplo, enquanto a variação acumulada do IGP-DI para o período 2000/2016 foi de 238,58%, o ferro teve o preço majorado em 115, 55%⁴⁰.

Já as figuras que seguem apresentam as variações de preço a partir de 2000 para os mesmos minérios produzidos e exportados pelo Brasil

Figura 7 - Preços dos Minérios selecionados em 2000/2017



Fonte: Index Mundi. Disponível em: <https://www.indexmundi.com>.

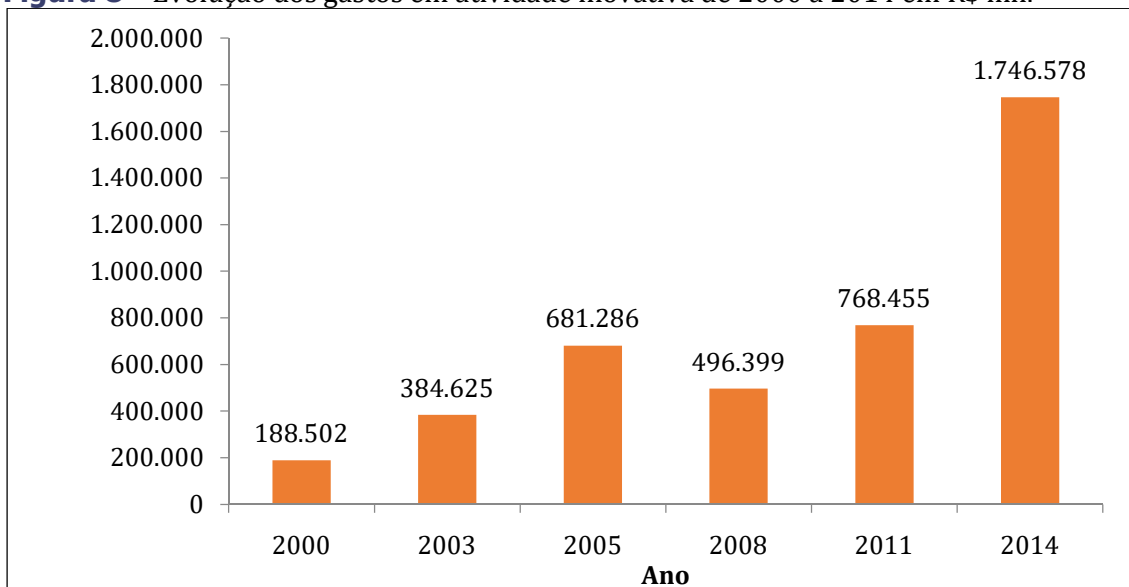
Outro importante componente da Conduta é a adoção de estratégias de inovação tecnológicas, que permitem a diferenciação em termos de processo e de produto em relação aos concorrentes. Com a indústria extrativa não é diferente, apesar do baixo componente tecnológico carregado pelos produtos fabricados. Dessa forma, observa-se que as estratégias de inovação vêm ganhando cada vez mais espaço para ampliar a produtividade, bem como para desenvolver processos

⁴⁰ Ver Index Mundi. Disponível em: <https://www.indexmundi.com/pt/pre%C3%A7os-de-mercado/?mercadoria=min%C3%A9rio-de-ferro>.

que permitam mitigar as externalidades negativas, com destaque para os impactos ambientais do setor.

As indústrias extrativas vêm registrando uma expressiva elevação da taxa de inovação desde 2000, apesar da trajetória estável no período 2006-2008, que foi seguida por um aumento abrupto no período 2012/2014, com um aumento do número de empresas que inovaram de mais de 120%. A partir do aumento da taxa de inovação da indústria extrativa é possível dizer que essas empresas que implementaram inovação de produto e/ou processo provavelmente elevaram sua competitividade, aumentando o valor agregado de suas mercadorias e incrementando sua receita. A figura abaixo mostra a evolução dos gastos em atividade inovativa no setor.

Figura 8 - Evolução dos gastos em atividade inovativa de 2000 a 2014 em R\$ mil.



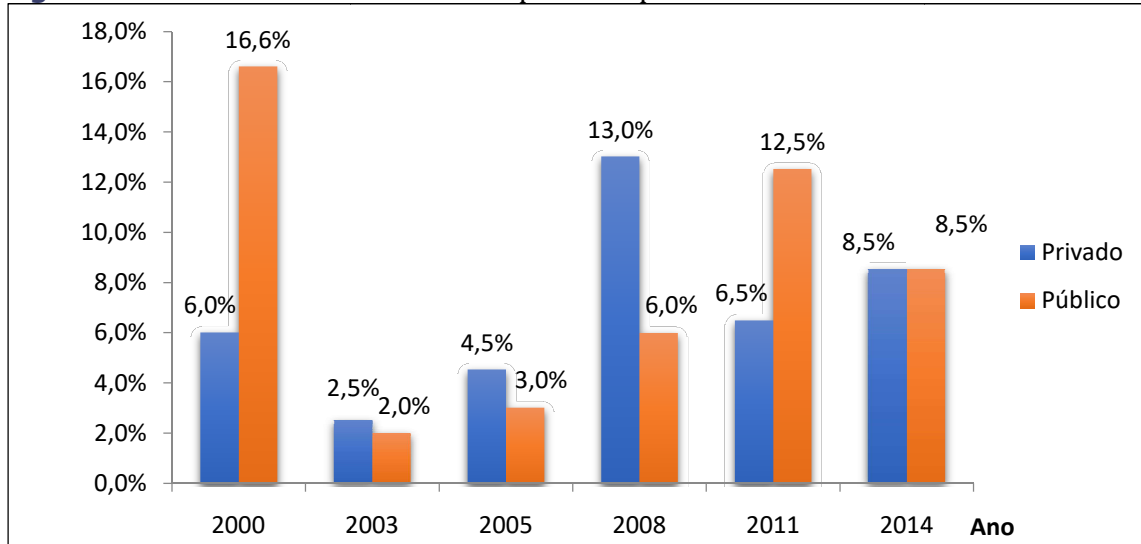
FONTE: Elaborado com dados da PINTEC (2014).

A elevação dos gastos com Pesquisa & Desenvolvimento sinaliza uma preocupação com o aprimoramento dos processos de extração e de produção. É preciso levar em conta também que isso é um importante passo para que o setor não se torne obsoleto frente a outros países que possuem grande interesse em P&D, trazendo o aperfeiçoamento de técnicas para a indústria como um todo.

Quanto às fontes de financiamentos da atividade inovativa do setor, observa-se que nos anos 2000 o setor público financiava um percentual quase três vezes maior que o setor privado. A partir de 2003, verifica-se uma queda brusca da participação do setor público. O setor privado passa a apresentar um percentual

mais elevado de investimento, sobretudo no período de 2005 a 2008, conforme mostra a figura abaixo.

Figura 9 - Percentual de financiamento público e privado de 2000 a 2014



FONTE: Elaborado com dados da PINTEC (2014).

Uma vez analisados os principais indicadores de Conduta do paradigma ECD para a indústria extrativa mineral brasileira, a seção a seguir fará a avaliação das variáveis que exprimem o desempenho do mesmo.

2.4 Desempenho da indústria extrativa mineral brasileira

A avaliação do desempenho está baseada, além dos elementos do paradigma ECD, no conceito de competitividade do Estudo da Competitividade Industrial Brasileira (ECIB)⁴¹. Neste sentido, são três os fatores determinantes da competitividade:

- i) Fatores internos à empresa, que se referem aos elementos que estão esfera de decisões exclusivamente internas dessas, tais como inovação, qualidade do produto etc.

⁴¹ [...] a competitividade internacional das economias nacionais é construída a partir da competitividade das empresas que operam dentro e exportam a partir das suas fronteiras. [...] Consequentemente, parece adequada a noção de competitividade sistêmica como modo de expressar o desempenho empresarial depende e é também resultado de fatores situados fora do âmbito das empresas e da estrutura industrial da qual fazem parte, como ordenação macroeconômica, as infraestruturas, o sistema político institucional e as características socioeconômicas dos mercados nacionais. (COUTINHO; FERRAZ, 1994, p. 17)

- ii) Fatores estruturais, que são aqueles que estão parcialmente sob influência a influência das empresas, que determinam o grau de competição setorial.
- iii) Fatores sistêmicos são aqueles geram externalidades para a atividade produtiva e afetam diretamente as vantagens competitivas das empresas. Entre esses elementos destacam-se a política macroeconômica e as políticas regulatórias.

Levando em consideração os resultados preconizados pelos indicadores sistêmicos destacam-se a produção de Nióbio, Alumínio e Ferro, cuja produção vem crescendo a taxas expressivas dentro do período analisado. Ainda quanto a esse fator determinante outros indicadores que apontam para um desempenho positivo significativo da indústria extrativa nacional é a sua participação no volume global exportado, sobretudo do Nióbio, do ferro e do alumínio. Deve-se destacar, a participação do ferro no mercado internacional, por responder por 19,1% do total comercializado no mundo, assumindo relevância em termos de produção e valor, e conferindo ao Brasil a posição de segundo maior exportador de minério de ferro. A tabela a seguir apresenta em detalhes tais indicadores.

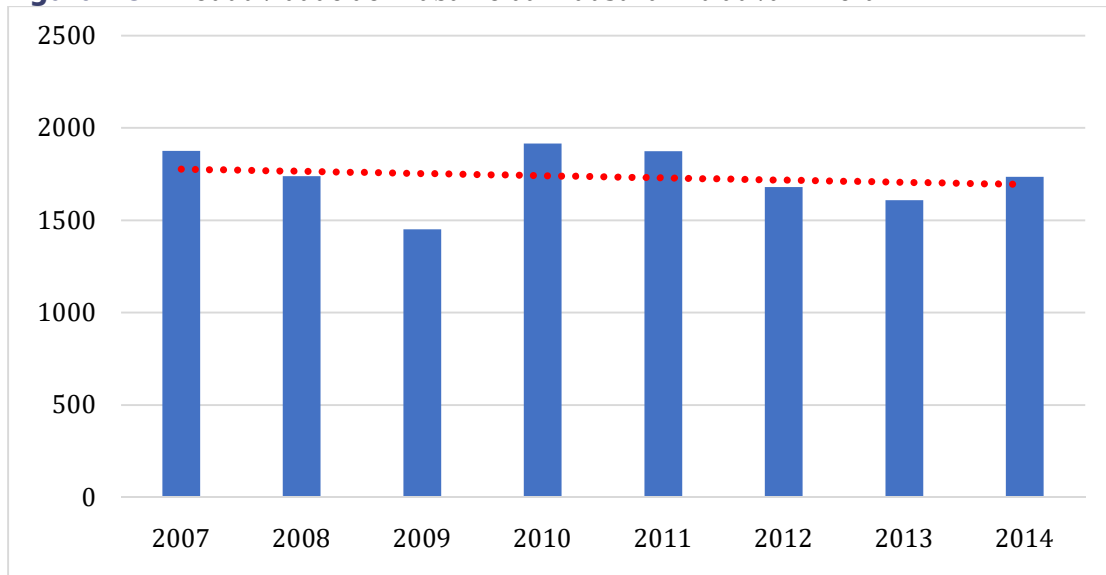
Tabela 4 - Taxa de crescimento da produção, Market share e participação do Brasil nas exportações mundiais

Metal	Crescimento da produção (2000/2016)	Crescimento médio anual da produção (2000/2016)	Market share (2016)	Posição no ranking mundial (2016)
Ferro	108,9%	4,7%	19,1%	2 ^a
Alumínio	166,7%	6,3%	10,2%	3 ^a
Ouro	ND	ND	2,6%	12 ^a
Estanho	-46,8%	-3,9%	11,8%	3 ^a
Níquel	-24,6%	-1,7%	6,3%	7 ^a
Nióbio	174,9%	6,5%	90,6%	1 ^a

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados do IBGE e da USGS Mineral Resources Program.

Setorialmente, o desempenho do setor medido pela produtividade do trabalho não apresentou alterações significativas, apesar dos investimentos em P&D realizados pelo setor, apresentando inclusive uma leve tendência de queda nos últimos anos da amostra, conforme mostra a figura abaixo.

Figura 10- Produtividade do Trabalho da Indústria Extrativa Mineral



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da PIA/IBGE e da RAIS.

Ainda quanto aos fatores sistêmicos, o que se observa é uma intensa queda da taxa de câmbio efetiva real para o setor a partir de 2002, conforme mostra a figura abaixo, o que contribui negativamente para a melhoria da competitividade do produto nacional, não obstante o Brasil ainda consiga manter-se competitivo no setor em relação à concorrência internacional por outros motivos que não este.

Figura 11 - Taxa de câmbio efetiva Taxa de câmbio - efetiva real - setor: extração de minerais metálicos (média 2010 = 100)



Fonte: IPEADATA

Outro indicador relacionado aos fatores sistêmicos que sempre deve ser destacado é a taxa básica de juros no Brasil, a Selic, que como instrumento de política monetária também tem contribuído de forma negativa para a competitividade de todas as atividades econômicas, em particular para a Indústria Extrativa Mineral, ao elevar o custo de capital das empresas. Apesar da tendência declinante as taxas reais de juros no país ainda se mantem bastante elevada até o período analisado, sobretudo se comparada aos padrões internacionais

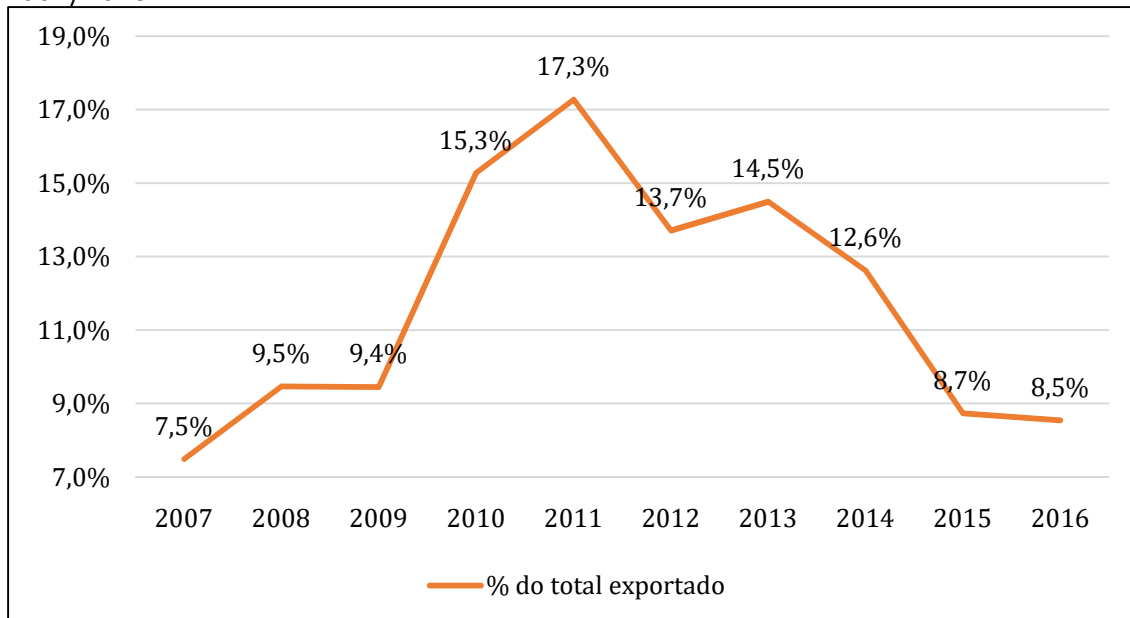
Dentre os indicadores de desempenho estruturais, a participação da Indústria Extrativa Mineral na economia cresceu de 2,6% em 2005 para 4,0% em 2013, caindo para 2,9% em 2015, o que em boa medida se explica pela redução do preço do minério de ferro, conforme foi avaliada na seção anterior (Conduta-Preços)⁴².

Considerando, ainda, o desempenho do setor a partir de fatores estruturais, destaca-se a taxa de variação das exportações do setor, que a partir de 2010 registrou um forte crescimento, todavia nos dois últimos anos analisado voltou a um patamar inferior ao do início do período analisado, conforme mostra a figura abaixo. Entretanto, não se pode deixar de destacar que ao longo da década avaliada

⁴² Cálculos elaborados a partir da PIA/IBGE.

o segmento apresentou uma taxa crescente em todos os anos, evidenciando a competitividade do setor mineral brasileiro.

Figura 12 - Exportações de Minério - US\$ bilhões - FOB e % do total exportado - 2007/2016

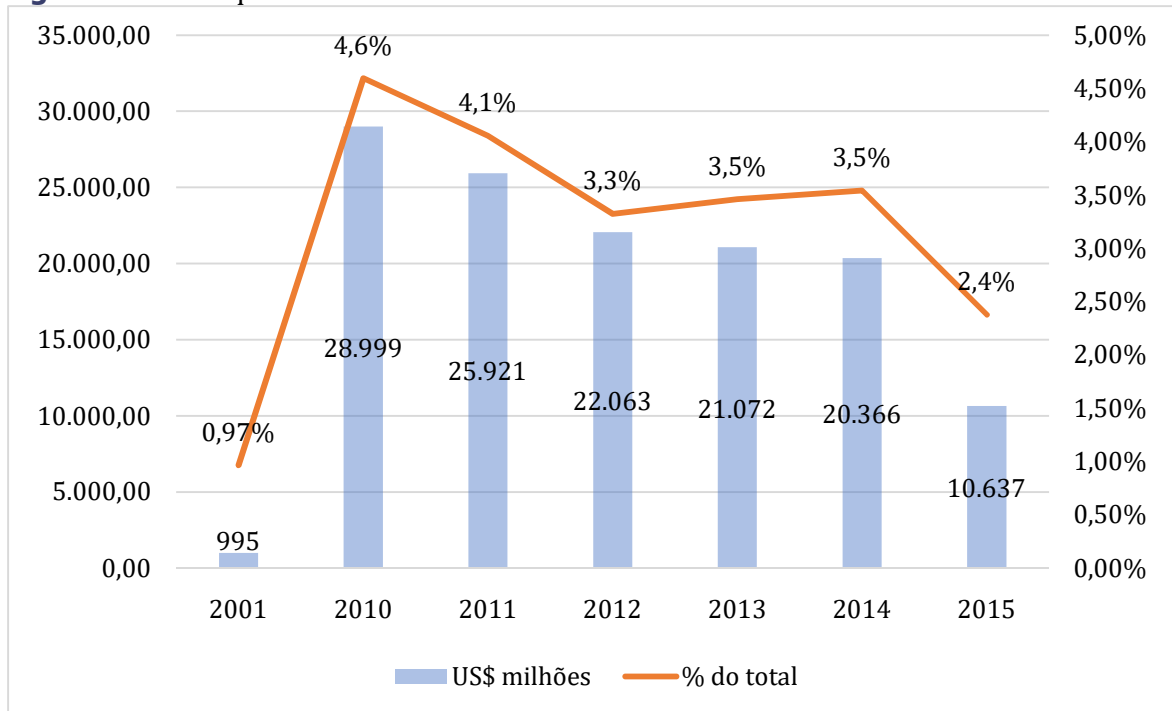


Fonte: MDIC

Uma caracterização do setor que pode ser tanto estrutural quanto de desempenho é grau de internacionalização da atividade, que é avaliada pela entrada de Investimento Direto no País (IDP). Tratar-se-á esse indicador como um desempenho, considerando que o mesmo indica uma atratividade da atividade decorrente da estrutura e da conduta identificadas nas seções anteriores.

Neste caso, o que se observou foi um significativo crescimento dos fluxos de IDP no setor, sobretudo em 2010, quando atingiu o maior estoque registrado do capital US\$29 bilhões, o que fez uma participação relativa ao estoque total da economia brasileira de 4,6%. Apesar da queda constante tanto em termos absolutos quanto em termos relativos, o IDP no último ano analisado tem um estoque 970% maior, quando comparado a 2001. Ademais, a participação relativa do IDP neste setor, comparada ao estoque total, é 147% superior, indicando uma efetiva elevação do interesse do capital internacional sobre o setor extrativo mineral. Para maiores detalhes, ver a figura abaixo.

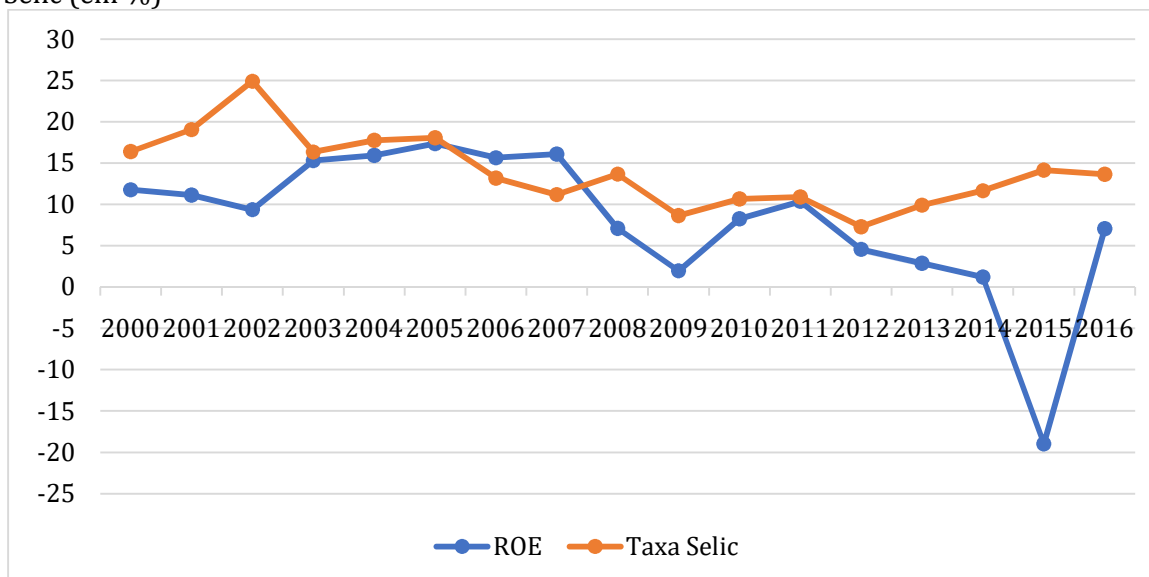
Figura 13 - Estoque de IED na Indústria Extrativa Mineral



Fonte: Censo do Capital Estrangeiro (BCB) - 2016

Por fim, considerando os fatores empresariais de desempenho observa-se que a taxa média de retorno do setor entre os anos de 2000 e 2016 foi de 8,05%, devendo chamar a atenção para a forte queda do indicador em 2015, que se explica, mais uma vez, pela queda no preço do minério de ferro no mercado internacional. De todo modo, os resultados financeiros ao longo de quase todo o período analisado ficaram abaixo da taxa de juros básica da economia, como se pode depreender na figura a seguir.

Figura 14 - Rentabilidade do Patrimônio Líquido- Indústria Extrativa Mineral e Taxa Selic (em %)



Fonte: Lafis

Como se pôde observar, a avaliação do setor a partir do Paradigma ECD seguiu a perspectiva revisada, em que não se estabelece uma relação causal de mão única interligando os seus componentes, bem como se considera como os aspectos regulatórios também afetaram tais elementos. Isto permite, a seguir, sintetizar o comportamento do setor.

3. Uma síntese da ECD da Indústria Extrativa Mineral brasileira

O território brasileiro conta com uma significativa diversidade de minérios, tornando a Atividade Extrativa Mineral uma das mais importantes para a economia brasileira.

A atividade extrativa no Brasil vem crescendo significativamente nos últimos anos, bem como tem uma forte importância para a Balança Comercial brasileira. No ápice do desempenho comercial, em 2011, o segmento exportou US\$44 bilhões, valor que caiu para US\$15,8 bilhões em 2016, sendo a China a principal importadora do minério nacional.

É um setor se caracteriza por uma forte concentração de mercado em praticamente todas substâncias minerais, cabendo destacar as duas principais, o alumínio e o minério de ferro. Ademais, o setor também, pelo porte das lavras e das usinas, evidencia a operação em larga escala, fato que eleva as barreiras à



entrada de novos concorrentes. Por outro lado, a concentração regional também é elevada, uma vez que os principais estados produtores são o Pará e Minas Gerais.

Não se pode deixar de considerar, também, os fatores exógenos expressos pelas políticas regulatórias (ambientais) do setor, que contribuem para ampliar as barreiras à entrada de novos concorrentes.

Em termos de conduta, observou-se que, apesar de serem *commodities*, os preços dos principais minérios produzidos pelo Brasil, com o destaque para o ferro, são determinados por uma conduta empresarial que se torna possível graças a estruturas concentradas e de forte barreira, o que leva os *players* a atuarem no sentido de afetar a oferta mundial e, por conseguinte, o preço.

Ainda com relação às condutas do setor, não se pode deixar de destacar a importância dos investimentos em P&D, sobretudo no que tange aos processos, uma vez que o produto bruto não carrega inovações.

Por fim, em termos de desempenho, conclui-se que o Brasil tem se destacado na produção e comercialização dos seus principais minérios, fato que tem repercutido sobre outros indicadores, tais como o interesse do capital estrangeiro sobre o setor, sobre os resultados econômicos e financeiros obtidos pelas empresas e, como mostraram os dados das condições básicas de demanda, a expressão do comércio exterior realizado pelo setor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência Nacional de Mineração. Disponível em: <http://www.anm.gov.br>.

CARLTON B.; PERLOFF, J. *Modern Industrial Organization*. Harper Collins, 1994.

Censo do Capital Estrangeiro. Banco Central do Brasil. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/rex/censoCE/port/censo.asp?idpai=cambio>

Produção Industrial Anual (PIA). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/industria/pia/empresas/2012/defaultempresa.shtm>.

Fagundes, J.; PONDE, J.L. *Defesa da Concorrência e Regulação*. Texto para discussão, IE/UFRJ, 1998. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/barreiras_a_entrada_e_defesa_da_concorrenca.pdf

FARINA, E. M. M. Q. *Competitividade: mercado, estado e organizações*. São Paulo: Singular, 1997.



FERRAZ, J.C.; COUTINHO, L. (Orgs.). Estudo da Competitividade Industrial Brasileira. Campinas: Papirus e Unicamp, 1994.

Index Mundi. Disponível em: www.indexmundi.com.

PINTEC - Pesquisa de Inovação. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.. 2014. Disponível em: www.pintec.ibge.gov.br.

Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM). Disponível em: <http://www.ibram.org.br>.

Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Disponível em: www.mdic.gov.br.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Pesquisa de Inovação PINTEC – 2011. Instruções para o preenchimento do questionário. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

POSSAS, M. L. Estrutura de Mercado em Oligopólio. São Paulo: Hucitec, 1985.

SCHERER, F.; ROSS, D. Industrial Market Structure and Economic Performance. Boston: H. Mifflin, 1990.

USGS Mineral Resources Program. Disponível em: <https://minerals.usgs.gov>.



O Mercado de Ações no Brasil (2003-2015): Evolução Recente e Medidas Para o Seu Desenvolvimento

Paulo José Whitaker Wolf

Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas

Giuliano Contento de Oliveira

Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas

Alex Wilhans Antônio Palludeto

Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas

Resumo

O artigo analisa o mercado de ações no Brasil entre 2003 e 2015, destacando sua evolução recente e sugerindo medidas para dinamizá-lo. Argumenta-se que o aumento da funcionalidade desse segmento do mercado de capitais no Brasil requer, além da estabilidade macroeconômica, da redução sustentada do patamar da taxa Selic e da revisão da institucionalidade da indexação financeira, a implementação de medidas coordenadas e orientadas para a sua dinamização, tais como: i) mecanismos tributários voltados para aumentar a permanência do investimento estrangeiro e a participação dos investidores domésticos nesse mercado; ii) mecanismos de proteção ao investidor minoritário; iii) redução dos custos de abertura e manutenção de companhias abertas; e iv) desenvolvimento permanente e organizado dos mercados de proteção ao risco.

Palavras chave: Mercado de ações; economia brasileira; financiamento.

Classificação JEL: E44; G00; G10

Abstract

The paper analyzes the Brazilian stock market between 2003 and 2015, highlighting its recent evolution and suggesting policies to stimulate it. It is argued that the increase in the functionality of this segment of the capital market in Brazil requires, in addition to macroeconomic stability, the sustained reduction of the basic interest rate level and the revision of the of financial indexation practices, the implementation of coordinated policies focused on its improvement, such as i) tax mechanisms aimed at increasing the permanence of foreign investment and the participation of domestic investors in this market; ii) mechanisms for the protection of minority shareholders; iii) the reduction of opening and maintaining costs of publicly-held companies; and iv) the permanent and organized development of risk protection markets.

Key words: Stock Market; Brazilian economy; financing.

1. INTRODUÇÃO

Uma economia capitalista constitui um sistema de balanços inter-relacionados, onde o financiamento cumpre papel decisivo para o processo de geração de riqueza e, conseqüentemente, para a determinação dos níveis de renda e do emprego. Os mercados financeiros são, pois, imprescindíveis, seja porque concorrem para atender a liquidez demandada pelo empresário para a realização de investimentos, seja porque permitem a compatibilização dos prazos entre os ativos e passivos detidos pelas empresas (Minsky, 1986; Keynes, 1936; 1937).

Dentre os diversos segmentos do mercado financeiro, o mercado de ações é um dos mais importantes, especialmente em um ambiente de negócios baseado na lógica da governança corporativa. Do ponto de vista do crescimento econômico, esse mercado pode ser fundamental, pois tem a capacidade tanto de permitir a captação de recursos para a realização de investimentos no curto prazo como de propiciar a consolidação financeira das dívidas assumidas para a viabilização do investimento pelas empresas.

Nesse contexto, o objetivo desse artigo é analisar o mercado de ações no Brasil entre 2003 e 2015, destacando os principais avanços e as principais dificuldades para que ele se torne funcional ao crescimento econômico. Ainda que ele tenha se expandido consideravelmente a partir de 2003, esse processo deveu-se mais a fatores conjunturais que estruturais, razão pela qual ele foi interrompido tão logo esses fatores deixaram de existir. Dessa forma, argumenta-se que, para que o mercado de ações se torne mais funcional ao crescimento, é necessário conceber e implementar medidas orientadas para estimular a oferta e a demanda dos títulos de renda variável.

Para tanto, o artigo está dividido em mais três seções, além desta introdução e da conclusão. Na próxima seção, discute-se o comportamento do mercado de ações no Brasil desde 2003. Em seguida, são discutidos os principais obstáculos que impedem que o mercado de ações seja funcional ao desenvolvimento, vislumbrando-se algumas medidas que podem fazer parte de uma política financeira orientada para contribuir para a sua superação desses obstáculos.



2. Panorama e características do mercado de ações no Brasil

O mercado de ações constitui, tradicionalmente, o segmento mais desenvolvido do ainda incipiente mercado de capitais brasileiro, seguido pelo mercado de títulos de dívida pública e, depois, pelo mercado de títulos de dívida privada, o qual inclui os títulos de dívida bancária, os títulos de dívida corporativa e os títulos de cessão de crédito. Entre 2006 e 2012, o estoque de ações cresceu de R\$ 1,5 trilhão para R\$ 2,5 trilhões, retrocedendo a partir de então, até chegar a R\$ 1,9 trilhão em 2015. Neste ano, diante da expressiva desvalorização das ações, de um lado, e da continuidade do crescimento do mercado de títulos de dívida pública e privada, de outro, o mercado de ações deixou de ocupar o segmento mais importante do mercado de capitais no Brasil.

Como mostra a **Tabela 1**, o forte crescimento do estoque de títulos de dívida privada no período mais recente teve como consequência a redução da importância das ações no estoque total de ativos, que passou de 48,7% para 40,3% entre 2006 e 2012, e, depois, para 28,3% em 2015. De fato, o estoque de títulos de dívida privada passou de R\$ 527 bilhões em 2006 para R\$ 1,6 trilhão em 2012, tendo alcançado R\$ 2,3 trilhões em 2015, o que fez com que a sua importância aumentasse de 16,6% para 26,4% e, depois, para 34,9% no mesmo período. Enquanto isso, o estoque de títulos de dívida pública passou de R\$ 1,0 trilhão em 2006 para R\$ 2,0 trilhões em 2012 e para R\$ 2,4 trilhões em 2015, o que assegurou que a sua importância permanecesse relativamente estável ao longo do período, próxima a 35% do total.

Tabela 1 - Estoque dos títulos de renda variável e renda fixa, público e privados – R\$ bilhões

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Mercado de renda fixa										
Títulos de dívida pública (a)	1.094	1.225	1.265	1.388	1.640	1.819	2.075	1.967	2.129	2.480
Títulos de dívida privados	527	653	1.068	1.229	1.379	1.521	1.651	1.894	2.008	2.359
Títulos de dívida corporativos (b)	157	213	267	298	349	410	513	597	694	753
Debêntures	156	210	248	283	338	397	501	585	675	744
Outros	1	3	19	15	11	13	12	12	19	9
Títulos de dívida bancários (c)	346	404	736	849	908	932	918	1008	923	992
CDB	343	397	730	830	854	753	650	640	539	535
LF	0	0	0	0	31	149	236	337	356	434
Outros	3	7	6	19	23	30	32	31	28	23
Títulos de cessão de crédito (d)	24	36	65	82	122	179	220	289	391	606
Mercado de renda variável										
Ações (e)	1.545	2.478	1.375	2.335	2.569	2.294	2.524	2.414	2.243	1.912
Total (a+b+c+d+e)	3.166	4.356	3.708	4.952	5.588	5.634	6.250	6.275	6.380	6.743

Fonte: Anbima. Elaboração própria.

O mercado de ações, contudo, ainda responde por parcela muito reduzida do financiamento dos investimentos das empresas no país. De fato, ainda são poucas as empresas que recorrerem ao mercado de capitais como instrumento de financiamento de longo-prazo, o que concorre na direção de reprimir as decisões de investimento. Essas empresas ainda encontram dificuldades no processo de oferta e de demanda por seus papéis, optando frequentemente por recursos próprios, ou, no caso de recursos de terceiros, ao mercado de crédito e, mais especificamente, aos recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Estudos realizados sobre a estrutura de capital das empresas brasileiras são bastante ilustrativos a esse respeito. Há relativo consenso de que o financiamento de empresas brasileiras possui preponderância de fontes internas, assim como de que, em relação às fontes externas, o mercado de crédito é preponderante relativamente ao mercado de capitais, sendo que o acesso a essas fontes externas é maior para as grandes empresas. A análise das demonstrações financeiras de 104 grandes empresas industriais brasileiras de capital aberto realizadas por Almeida, Cintra e Avanian (2009) para o ciclo de expansão de 2004 a 2007 estimou em 50,9% a contribuição de lucros retidos para o financiamento das suas atividades. A contribuição da emissão de dívidas de longo prazo foi de 41,4%, sendo 16,9% de financiamento de longo prazo, dos quais 4,5% provêm do BNDES e 1,1% de



debêntures de longo prazo. A emissão ações, por seu turno, foi de 7,6%, sendo 5,0% de ofertas privadas e 2,6% de ofertas públicas. Nesse mesmo estudo, vale registrar, buscou-se apurar as fontes de financiamento que as empresas pretendiam utilizar no futuro próximo por meio da entrevista com representantes de 24 grandes corporações do país. Constatou-se que 39,7% do financiamento total desse grupo decorreria de lucros retidos, 31,4% do BNDES, 11,8% de dívidas no mercado internacional e 4,9% de ações. Outros estudos chegaram a resultados semelhantes para períodos anteriores, como o de Moreira e Puga (2000), para o período de 1995 a 1997, e até mesmo de Singh (1995), para o período de 1985 a 1991, ainda que por metodologias diferentes.

A tradicional reduzida relevância do mercado de capitais para o financiamento das empresas no Brasil também pode ser comprovada mediante análise das principais fontes de financiamento dos investimentos na indústria e em infraestrutura entre 2003 e 2014, tal como mostra a **Tabela 2**. Verifica-se que os recursos para o financiamento dos investimentos das empresas provêm, em primeiro lugar, de recursos internos, oriundos, principalmente, de lucros retidos; em segundo lugar, do mercado de crédito; e, em terceiro lugar, do mercado de capitais. As captações externas também constituem instrumento importante de financiamento do investimento na indústria e em infraestrutura no país, mas essa importância se reduziu consideravelmente nos últimos anos, em função do crescimento do mercado de crédito, no qual se destacam os empréstimos do BNDES, e do mercado de capitais, nos quais se destacam as debêntures.

Tabela 2 - Financiamento do investimento na indústria e em infraestrutura - % do total

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Lucros retidos	49	57	58	42	49	45	31	31	48	43	44	46
BNDES	16	19	20	21	28	31	53	31	27	25	25	23
Captações externas	30	13	10	17	9	6	9	17	7	12	11	11
Debêntures	5	9	10	15	7	3	4	11	17	18	18	18
Ações	0	2	2	5	7	16	4	11	1	2	1	2

Fonte: BNDES. Elaboração própria.

Embora a elevada importância do autofinanciamento não constitua uma especificidade brasileira, uma vez que tanto nos países centrais como nos países periféricos os recursos internos são preponderantes no padrão de financiamento dos investimentos das empresas, pode-se argumentar que as condições inadequadas de financiamento externo em termos de volumes, custos e prazos são



decisivas para essa característica do país e que isso é particularmente grave em função do tamanho das transformações estruturais necessárias para que ele alcance um grau de desenvolvimento superior. Essa condição dificulta o crescimento das empresas, sobretudo as de pequeno e médio porte, o que é particularmente grave, uma vez que são elas as principais responsáveis pela geração de produto, renda e emprego no país (Oliveira, 2010).

O BNDES se destaca em relação às demais fontes externas de financiamento porque assegura recursos em condições muito vantajosas, em termos de volume, custos e prazos, as quais não podem ser obtidas nem no mercado de crédito regular nem no mercado de capitais⁴³. Isso se deve, em grande medida, à origem dos recursos que são emprestados, compostos fundamentalmente por recursos fiscais. Tradicionalmente, a maior parte dos recursos do BNDES provém de recursos de poupança compulsória e, mais especificamente, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e das contribuições Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS-Pasep), seguida pelos aportes do Tesouro Nacional. Entretanto, a importância dos recursos do FAT/PIS-Pasep relativamente aos recursos do Tesouro Nacional dentre as fontes de recursos do banco diminuiu gradualmente até ser superada em 2010. Desde então, o Tesouro Nacional é o principal credor do BNDES, seguido pelo FAT/PIS-Pasep. As demais fontes de recursos do banco possuem uma importância apenas marginal, como é o caso das captações externas, via organismos multilaterais e instituições de fomento, e das captações internas, por meio da emissão de títulos de dívida no mercado operacionalizada pelo BNDESPar.

Entretanto, em função da origem dos recursos do BNDES, a capacidade de expandir os seus empréstimos em condições favoráveis foi restringida nos últimos

⁴³ Com efeito, o BNDES aumentou consideravelmente os seus desembolsos na última década. Esses desembolsos crescem mais rapidamente a partir de 2008. Isso porque até então, o aumento do crédito foi comandado pelos bancos comerciais, tendo os empréstimos aumentaram muito em áreas que não são de atuação do BNDES, dentre as quais se destaca, evidentemente, o crédito ao consumo, sobretudo para as famílias. E aqui se destaca o crédito dos demais bancos públicos, notadamente, do Banco do Brasil (BB) e da Caixa Econômica Federal (CEF). A demanda por crédito ao investimento das empresas ganhou força após a ocupação da capacidade instalada e as pressões pela expansão da capacidade produtiva, o que só ocorre a partir de 2008. Ou seja, ele está mais relacionado ao comportamento da formação bruta de capital fixo, como demonstra o aumento da participação dos desembolsos direcionados à aquisição de máquinas e equipamentos. De fato, a partir de então, o banco assume um papel central na política anticíclica do governo, assumindo a responsabilidade pela manutenção do financiamento do investimento diante da retração das instituições privadas frente aos primeiros sinais da crise internacional (Torres e Macahyba, 2012).



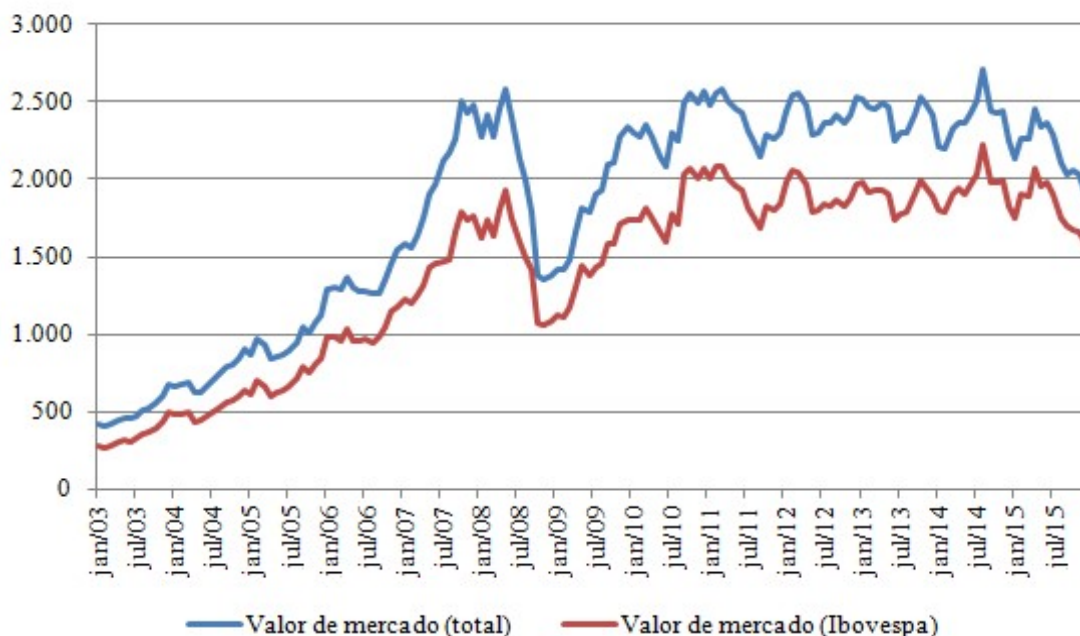
anos. Os aportes do Tesouro Nacional ao banco implicaram um aumento da dívida bruta do setor público. Como a dívida do setor público possui como referência a taxa Selic e os empréstimos do BNDES possuem como referência a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), que é inferior à taxa de juros básica da economia, os empréstimos do BNDES significaram um subsídio do Tesouro Nacional. Diante da crescente dificuldade de o BNDES continuar expandindo seus empréstimos, o desenvolvimento das outras fontes externas de recursos para as empresas mostra-se ainda mais necessário.

Especificamente no que se refere ao mercado de ações no Brasil, ele apresentou um desempenho excepcionalmente favorável até 2008. De fato, as cotações dos ativos negociados na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa) aumentaram consideravelmente, o que permitiu que ela se tornasse uma das três maiores do mundo em valor de mercado. O **Gráfico 1** apresenta a evolução do valor de mercado dos ativos das empresas listadas na Bovespa e do valor de mercado dos ativos das empresas listadas nessa bolsa e que compõem o Índice da Bovespa (Ibovespa). O processo de forte alta dos indicadores permaneceu praticamente ininterrupto até 2008, quando diante das incertezas inerentes ao agravamento da crise internacional, após a falência do banco de investimentos norte-americano Lehman Brothers, os preços dos papéis apresentaram forte movimento de queda. Esse processo foi rapidamente revertido e o valor de mercado dos ativos re-tornou ao patamar imediatamente anterior já no início de 2010. A partir de então, o valor de mercado dos ativos das empresas listadas na bolsa permaneceu relativamente estável, sem apresentar tendência de queda ou de alta, ao menos até 2015.

O valor de mercado de todas as empresas listadas na bolsa segue o comportamento das empresas que compõem o índice Ibovespa, conforme esperado, já que esse índice reúne as maiores e mais importantes empresas de capital aberto do Brasil. Entretanto, é importante observar que desde a crise de 2008, a distância entre o valor de mercado dos ativos das empresas listadas na bolsa e o valor de mercado dos ativos das empresas que compõem o índice Ibovespa aumentou ligeiramente. Isso significa que as empresas que compõem o índice apresentaram um comportamento menos favorável que as empresas que

não o compõem naquele período. A desvalorização dos preços das ações da Petrobras, em razão das investigações de corrupção realizadas na companhia, cumpriu papel decisivo para isso.

Gráfico 1 - Valor de mercado dos ativos das empresas listadas na bolsa de valores

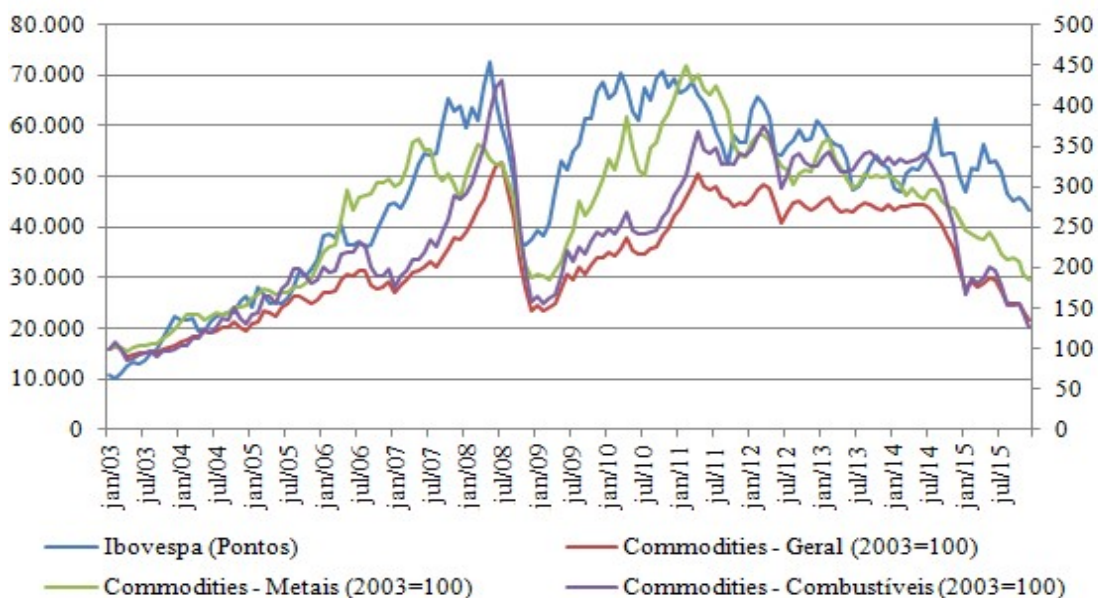


Fonte: BCB. Elaboração própria.

Em verdade, os movimentos de expansão e contração do valor de mercado ativos das empresas listadas na Bovespa e, principalmente, dos ativos das empresas que compõem o índice Ibovespa, estão intimamente relacionados ao melhor ou pior desempenho de algumas poucas ações que respondem pela maior parte dos negócios realizados nesse mercado, em vista de seu elevado grau de concentração (Sant'anna, 2008; Hermann e Martins, 2012). Já que as ações não oferecem qualquer rendimento prefixado aos investidores, o seu retorno depende do desempenho dessas empresas e de seus mercados, os quais determinam as expectativas de dividendos e de valorização e desvalorização dos papéis. Esse é o caso dos papéis emitidos pelas empresas do setor de commodities e das empresas do setor financeiro. De fato, essas ações responderam pela maior parte das compras e vendas realizadas na última década. Em 2014, a Petrobras respondeu por 16% do total e a Companhia Vale do Rio Doce por 8%. Já o Itaú/Unibanco respondeu por 6% do total, o Bradesco por 4% e o BB por 3%, sendo as três empresas do setor bancário.

O **Gráfico 2** ilustra a vulnerabilidade da Bovespa ao desempenho das ações de algumas poucas empresas de alguns poucos setores. Ele apresenta o comportamento do Ibovespa e dos índices de preços de commodities, em geral, e dos preços dos metais e dos combustíveis, em particular. Como pode ser observado, há nítida correspondência entre essas variáveis, conforme esperado, uma vez que as principais empresas com ações negociadas na bolsa de valores, quais sejam, a Petrobras e CVRD, atuam nesses setores. Assim, o Ibovespa apresentou forte crescimento durante o período de 2003 até o primeiro semestre de 2008, acompanhando o excepcional aumento dos preços das *commodities* no mercado internacional decorrente do crescimento dos países desenvolvidos e de alguns países subdesenvolvidos, notadamente a China, além do crescimento das operações de especulação com esses ativos nos mercados financeiros. Tanto o Ibovespa como os preços das commodities caíram rápida e pronunciadamente diante do aprofundamento da crise internacional no segundo semestre de 2008, mas iniciaram uma trajetória de crescimento já no primeiro semestre de 2009, estabilizando-se a partir de 2010, diante das incertezas em relação, sobretudo, ao processo de recuperação econômica dos países centrais.

Gráfico 2 - Ibovespa e índices de preços de commodities



Fonte: BACEN e FMI. Elaboração própria.

Deve-se observar, ainda, que essas tendências de alta ao longo da última década e de estabilização ou queda nos últimos anos não foi acompanhada pela



eliminação do comportamento altamente volátil dos preços das ações no Brasil, em função da maior sensibilidade do Ibovespa às mudanças na conjuntura nacional e internacional. O fato de o valor de mercado dos ativos das empresas listadas na bolsa que compõem ou não o Ibovespa apresentar grandes flutuações em torno de uma tendência sinaliza um mercado mais arriscado, já que a maior variabilidade dos preços dificulta a formulação de prognósticos sobre o seu preço futuro pelos investidores, além de diminuir a confiabilidade nesses prognósticos. Isso tende a inibir investidores mais cautelosos e a estimular aqueles mais arrojados, de comportamento essencialmente especulativo, pouco interessados nos negócios das empresas e, portanto, em manter os ativos em carteira por mais tempo (Carvalho et al., 2009).

Como mostra a **Tabela 3**, o dinamismo do mercado de ações brasileiro também pode ser verificado pelo aumento das ofertas públicas desses ativos⁴⁴. Embora seja possível observar um crescimento dos negócios no mercado primário e no mercado secundário, o aumento das emissões das empresas é particularmente notável, já que ele foi muito superior às emissões de proprietários dos papéis já emitidos. Isso é particularmente importante, pois significa que as empresas se mostraram mais dispostas a captar recursos por meio do mercado de ações no período. Evidentemente, o volume de OPI foi menor do que o aumento do volume de *follow on* tanto no mercado secundário quanto no mercado primário. Nos últimos anos, entretanto, os negócios perderam força, sendo que a queda foi menor no caso das emissões das empresas do que no caso das emissões dos proprietários dos papéis já emitidos.

⁴⁴ Uma oferta pública se refere ao processo por meio do qual uma quantidade de ações é posta à venda, e ela pode ser primária, quando a empresa vende novos papéis e os recursos da venda são internalizados por ela, ou secundária, quando não ocorre a emissão de novos papéis, mas apenas a venda dos papéis já existentes, de modo que os recursos não são internalizados pela empresa que originalmente os emitiu. A oferta ainda pode ser uma Oferta Pública Inicial (OPI), quando as ações de uma empresa são vendidas ao público pela primeira vez no mercado, ou Oferta Pública Subsequente (*follow on*), quando novas ações de uma empresa que já possui capital aberto são vendidas ao público. Importante observar, tanto as OPI como as *follow on* podem ocorrer no mercado primário e no mercado secundário. Por exemplo, a empresa pode, em uma OPI, vender ações que já existiam e estavam sob a propriedade de um único acionista, ao mesmo tempo em que a empresa pode, em um *follow on*, colocar novas ações à venda.

Tabela 3 - Oferta pública de ações – R\$ milhões

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Primária (a)	230	4.523	4.560	15.836	35.288	32.660	29.995	145.381	14.317	12.044	7.226	15.098	17.731
IPO	0	1.913	2.665	8.599	30.961	7.602	904	10.268	5.159	3.257	4.424	106	270
Follow-on	230	2.610	1.895	7.237	4.327	25.058	29.091	135.113	9.158	8.787	2.802	14.992	17.461
Secundária (b)	2.493	5.151	10.449	13.736	34.789	1.856	17.135	6.799	4.851	2.254	16.681	312	603
IPO	0	2.891	2.231	5.600	24.091	0	9.939	1.665	2.308	1.138	13.241	312	603
Follow-on	2.493	2.260	8.218	8.136	10.698	1.856	7.196	5.134	2.543	1.116	3.440	0	0
Total (a+b)	2.723	9.674	15.009	29.572	70.077	34.516	47.130	152.180	19.168	14.298	23.907	15.410	35.192

Fonte: CVM. Elaboração própria.

A grande instabilidade dos volumes decorreu de flutuações do mercado, mas também de algumas operações de grande porte, como foi o caso da *followon* da Petrobras no valor de R\$ 120 bilhões em 2010, parte do qual foi transferido para a União na chamada “cessão onerosa”, por meio da qual ela obteve o direito de explorar as então recém-descobertas reservas do pré-sal. Essa megaoperação correspondeu à maior oferta pública de ações da história mundial. Ela é mais de seis vezes superior à segunda maior *followon* do mercado de ações brasileiro, a da Vale, no valor de R\$ 19 bilhões, em 2008, seguida pela Telefônica, no valor de R\$ 16 bilhões, em 2015, pela Oi, no valor de R\$ 15 bilhões, em 2014, do Banco Santander, no valor de R\$ 14 bilhões, em 2009, do BB Seguridade, de R\$ 11 bilhões em 2013, e do Banco do Brasil, no valor de R\$ 9,8 bilhões, em 2010. É também superior as maiores OPI do mercado de ações brasileiro, como a da Visanet, no valor de R\$ 8,4 bilhões, em 2009, da OGX, no valor de R\$ 8,4 bilhões, em 2008, da Bovespa e da BMF, nos valores de R\$ 6,6 bilhões e R\$ 6 bilhões, respectivamente, em 2007, da Perdigão, no valor de R\$ 5,3 bilhões, em 2009, e da Redecard, no valor de R\$ 4,6 bilhões, em 2007.

Vale notar que o volume das OPI está intimamente relacionado ao ingresso de novas empresas na bolsa, o que, por sua vez, pode ser observado pelo número de empresas listadas na Bovespa. Como mostra o **Gráfico 3**, esse número passou de 395 empresas, em janeiro de 2003, para 359 empresas, em dezembro de 2015, tendo atingido o seu valor mais baixo, de 339 empresas, no início de 2006, bem como o seu valor mais alto, de 405 empresas, pouco tempo depois, no final de 2007 - meses antes da falência do banco de investimentos norte-americano Lehman Brothers e do aprofundamento da crise internacional.

Diversos aspectos contribuem para explicar o desempenho excepcionalmente favorável do mercado de ações brasileiro na última década, bem



como a sua desaceleração nos últimos anos. Em verdade, o seu desempenho ao longo da última década foi expressivamente ligado ao desempenho da economia nacional, o qual, por sua vez, foi ajudado pelo desempenho da economia internacional no período. Tudo isso afetou as expectativas dos investidores nacionais e estrangeiros, bem como a forma como eles desejam conservar a sua riqueza ao longo do tempo, em termos de liquidez e rentabilidade.

De fato, o mercado de ações apresentou forte expansão durante um período excepcionalmente favorável. Entre 2003 e 2008 esse ambiente benigno se traduziu em termos de aumento do superávit comercial e do influxo líquido de capital estrangeiro, o que implicou: i) valorização da taxa de câmbio; ii) flexibilização da política monetária no âmbito do regime de metas para a inflação; e iii) flexibilização da política fiscal no âmbito do regime de metas para o superávit primário. Ao explorar as brechas do regime de política macroeconômica adotado desde 1999, o país passou a apresentar elevado crescimento da renda e do emprego, com taxa de inflação, taxa de juros, déficit público e dívida pública relativamente controlados. A redução do risco-país nesse contexto fez com que as principais agências de classificação de risco internacionais, a saber, *Fitch*, *Moody's* e *Standard and Poor's*, atribuíssem ao país o chamado grau de investimento. Isso incentivou ainda mais o mercado de capitais, já que aumentou a confiança dos investidores nacionais e estrangeiros nos papéis negociados no país, incluindo as ações.

Gráfico 3 - Número de empresas listadas na bolsa de valores



Fonte: BACEN. Elaboração própria.

Entretanto, depois da crise internacional deflagrada no final do terceiro trimestre de 2008, o mercado de ações apresentou forte contração e, depois disso, baixo crescimento, afastando ofertantes e demandantes desses ativos. Depois de 2008, houve redução do saldo comercial e do influxo líquido de divisas. No âmbito interno, verificou-se desvalorização da taxa de câmbio e aumento da taxa de inflação. Mesmo assim, o país manteve a flexibilização da política monetária e da política fiscal, o que teve um efeito inicial bastante positivo no que se refere à manutenção dos níveis de renda e emprego. Entretanto, o crescimento logo perderia força, ao mesmo tempo em que a taxa de inflação, a taxa de juros, o déficit público e a dívida pública aumentavam. A partir de 2014, a crise econômica e social foi agravada pelo aprofundamento da crise política no país. O aumento do risco-país nesse contexto fez com que as principais agências de classificação de risco retirassem do país o grau de investimento atribuído anteriormente. Isso desestimulou ainda mais o mercado de capitais, em particular o de ações.

O desempenho do mercado de ações foi ainda duramente afetado pelas denúncias de corrupção envolvendo a maior empresa brasileira, a Petrobras, e as importantes empresas do setor de construção civil, tais como Camargo Corrêa, OAS e Odebrecht. Além da insegurança disseminada por toda a economia em função da

sua importância para a sustentação do nível de atividade, a Petrobras e as empreiteiras são alguns dos principais emissores de papéis no mercado de capitais.

Nesse contexto altamente desfavorável, o mercado de ações foi movido principalmente pelos papéis de empresas exportadoras e de outras empresas que possuem receitas em moeda estrangeira, já que os seus ganhos em moeda nacional aumentaram consideravelmente diante da forte desvalorização da taxa de câmbio no período mais recente. Essa forte desvalorização da taxa de câmbio ainda contribuiu para desestimular a saída dos investidores estrangeiros, os quais aumentaram consideravelmente a sua participação na bolsa brasileira, em razão da redução do valor do investimento em moeda estrangeira.

A **Tabela 4** apresenta a participação dos principais investidores no mercado de ações do Brasil. Como se pode observar, atualmente, os principais agentes atuando nesse mercado são os investidores estrangeiros, seguidos pelos investidores institucionais, pelas pessoas físicas e pelas instituições financeiras. É importante registrar que, dentre todos os ativos negociados no mercado de capitais, as ações são certamente as que mais são influenciadas pelo comportamento dos investidores estrangeiros. A participação desses investidores aumentou consideravelmente ao longo da última década, tomando o espaço antes ocupado pelas pessoas físicas e instituições financeiras, cuja queda na participação nesse mercado foi bastante pronunciada no período. A maior parte desses investidores estrangeiros é originária dos Estados Unidos, seguidos da Europa e do Japão.

Tabela 4 - Principais investidores no mercado de ações - % do total

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Investidores institucionais	29,4	28,1	27,5	27,2	29,8	27,2	25,7	33,3	33,3	32,0	32,8	29,0	27,2
Investidores estrangeiros	24,1	27,3	32,8	35,5	34,5	35,5	34,2	29,6	34,7	40,4	43,7	51,2	52,8
Pessoas físicas	24,4	27,5	25,4	24,6	23,0	26,7	30,5	26,4	21,4	17,9	15,2	13,7	13,7
Empresas	3,7	3,0	2,3	2,2	2,2	2,8	2,2	2,3	1,7	1,5	1,0	1,0	1,2
Instituições financeiras	18,0	13,8	11,7	10,4	10,4	7,8	7,4	8,4	8,7	8,1	7,4	5,1	5,1
Outros	0,4	0,4	0,3	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0

Fonte: BM&FBovespa. Elaboração própria.

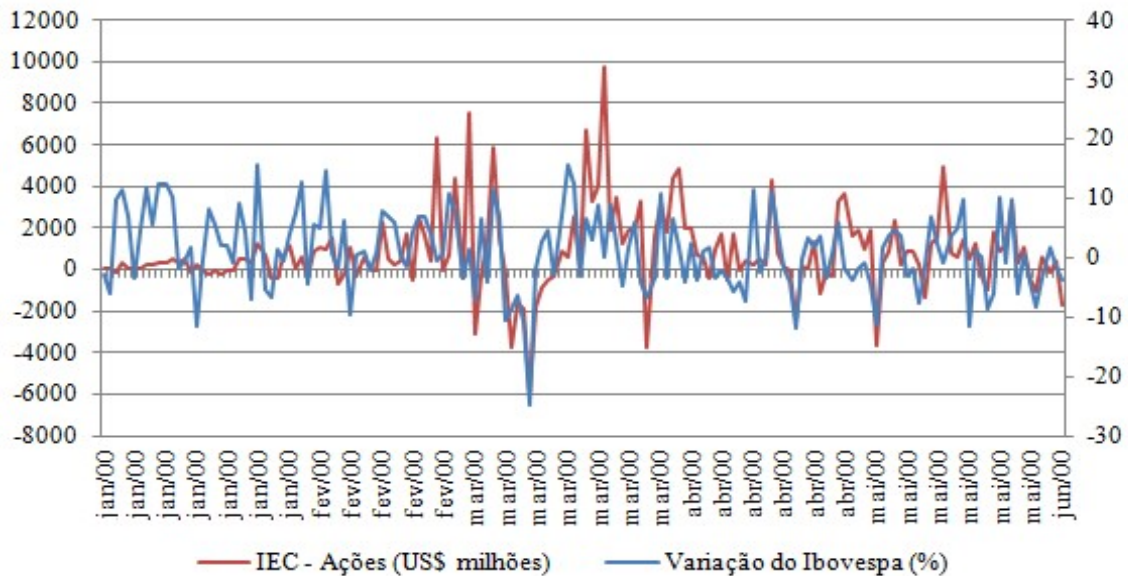
Essa elevada participação do capital estrangeiro torna o mercado de ações altamente suscetível às modulações dos fluxos de capitais decorrente de variações



nas expectativas dos agentes em um determinado contexto de liquidez internacional. Assim, se por um lado nos momentos de menor aversão ao risco e abundância de liquidez internacional o ingresso de capitais estrangeiros concorre para dinamizar o mercado de ações, por outro, nos contextos de maior aversão ao risco e escassez de liquidez internacional, a saída de capitais concorre para acentuar o processo inverso (Oliveira, 2010). Isso pode ser verificado no **Gráfico 4**. É possível perceber expressiva correlação entre o comportamento do Ibovespa e o comportamento do saldo líquido de investimentos estrangeiros em ações. Entre 2004 e 2008, o ingresso de capitais em busca de maior rentabilidade levou a um aumento da demanda por esses papéis e, conseqüentemente, uma elevação dos seus preços. Diante do início da crise, a saída desses capitais, em um processo de fuga para a segurança, levou a uma redução da demanda por ações e a uma redução dos seus preços. Esse processo foi revertido quando os capitais voltaram a entrar no país. Mais recentemente, com a maior cautela dos investidores, os preços voltaram a cair⁴⁵.

⁴⁵ Nos últimos anos, contribuiu para o aumento da liquidez e para a redução das taxas de juros as políticas monetárias fortemente expansionistas adotadas pelos países centrais. De fato, todos eles adotaram programas de expansão quantitativa, os quais consistem na aquisição de títulos públicos e privados no mercado via criação de moeda, a fim de estimular a recuperação do crédito e, conseqüentemente, da demanda, diante do fracasso dos instrumentos convencionais de política em estimular a retomada do crescimento do produto, da renda e do emprego. O *Federal Reserve* foi o primeiro a lançar o programa em 2008. Essa política continuou até o final de 2014, quando foi anunciado o encerramento da terceira e última fase depois ter injetou mais de dois trilhões de dólares na economia norte-americana. O Banco da Inglaterra lançou o seu próprio programa em 2009. Ele atingiu o valor de 375 bilhões de libras em 2012 e se manteve nesse nível desde então, contribuindo para a recuperação do país mesmo diante de uma política fiscal bastante rígida sob o governo conservador. Por sua vez, o Banco do Japão lançou um programa equivalente em 2010. O programa sofreu expansões sucessivas até atingir 80 trilhões de ienes em 2015. Por fim, o Banco Central Europeu foi o último a ceder às pressões, anunciando em 2015 que deverá injetar mais de um trilhão de euros na economia europeia até, pelo menos, o segundo semestre de 2016, com o intuito de evitar o agravamento da grave crise que atinge o continente.

Gráfico 4 - Variação percentual mensal do Ibovespa e saldo líquido de investimentos estrangeiros em ações



Fonte: BCB. Elaboração própria.

Dessa forma, o aumento da presença dos investidores estrangeiros no mercado de ações brasileiro, diante do aprofundamento do processo de abertura da economia, contribuiu para a expansão e diversificação dos participantes do mercado de ações e a expansão da quantidade e do volume dos negócios realizados com esses papéis. Entretanto, o aumento da presença de investidores estrangeiros no mercado de ações tem sido o principal responsável pela grande volatilidade nos preços desses ativos. Além disso, a grande facilidade com que esses agentes compram e vendem, de um lado, e entram e saem do mercado brasileiro, de outro, tem como principal contrapartida a introdução de um elemento de vulnerabilidade da economia às decisões de alocação da riqueza desses agentes. O ingresso líquido de divisas na conta financeira exerce forte impacto sobre a taxa de câmbio, que, por sua vez, exerce expressiva influência sobre a taxa de inflação, em função da forma de determinação do índice de preços oficial no Brasil. O comportamento da taxa de inflação determina o manejo da política monetária, que, por sua vez, influencia de forma relevante as contas públicas, dado o elevado patamar de taxa de juros vigente no país.

3. Abertura e mudanças recentes

A abertura do mercado de ações aos investidores estrangeiros ocorreu em dois períodos fundamentais, quais sejam: i) Resolução n. 1289 de 1987: nesse período, os investidores estrangeiros tiveram acesso a um conjunto mais amplo de ativos ao mesmo tempo em que eram reduzidas as exigências relacionadas à composição da carteira, prazos mínimos de permanência no país e critérios de diversificação de riscos; ii) Resolução n. 2689 de 2000: eliminação da maioria das exigências remanescentes aos investidores estrangeiros, com exceção da exigência relativa à efetivação de registro junto à CVM, à constituição de representante no país, à nomeação de uma instituição financeira que deve assumir a corresponsabilidade pelas obrigações assumidas pelo representante, e à realização de registro declaratório de movimentos com o exterior que é realizado junto ao banco central e que diz respeito ao controle de operações cambiais. Além disso, permaneceu proibida a participação desses investidores em operações realizadas fora da bolsa de valores ou do mercado de balcão organizado; iii) Resolução n. 4373 de 2014: são mantidas as regras da resolução anterior, com a exceção de que os investidores estrangeiros podem realizar investimentos com os reais que eles já possuem no Brasil, em vez de precisar trazer dinheiro para o país com essa finalidade específica, de um lado, e de que o representante do investidor estrangeiro no país precise ser necessariamente uma instituição financeira ou uma instituição autorizada a funcionar pelo Banco Central, de outro (Carvalho et al., 2009; Campos e Rodrigues, 2014).

Vale lembrar que o avanço do processo de liberalização também permitiu a captação de recursos por empresas brasileiras em bolsas de valores no exterior, sob a forma de *American Depository Receipts* (ADR), no caso do mercado dos Estados Unidos, ou *Global Depository Receipts* (GDR), no caso do mercado de outros países⁴⁶. Além disso, ao listar suas ações no exterior, as empresas brasileiras foram obrigadas a seguir diversas regras impostas pelos órgãos reguladores dos

⁴⁶ Nesse caso, a empresa emissora vale-se de um intermediário no exterior, que capta os recursos em seu nome por meio da emissão de um certificado negociável lastreado nos papéis negociados no mercado de capitais, que desde a Resolução n. 4373 de 2014 não precisa ser apenas ações, mas quaisquer outros ativos emitidos por uma empresa aberta, como debêntures ou letras financeiras, por exemplo. O principal efeito dessa possibilidade sobre o mercado de ações brasileiro é a pressão no sentido de convergência de preços viabilizado por operações de arbitragem entre os mercados nacional e estrangeiro.



mercados de capitais relacionados à governança corporativa, vale dizer, ao conjunto de práticas adotadas voluntariamente em uma empresa visando melhorar o seu desempenho e proteger os interesses de todas as partes envolvidas no negócio. Investidores nacionais e estrangeiros que participam do mercado de ações brasileiro tornaram-se cada vez mais exigentes sobre esse aspecto também no país e passaram a demandar um maior grau de sofisticação das instituições que amparam esse mercado⁴⁷.

As primeiras iniciativas nesse sentido ocorreram no âmbito da regulação. As mais recentes modificações na Lei n. 6.404 de 1976, também conhecida como Lei das Sociedades Anônimas, e tiveram o objetivo de assegurar proteção aos acionistas minoritários contra abusos passíveis de ser cometidos pelos acionistas controladores ou administradores das companhias, proteção dos acionistas contra fraudes e padronização dos procedimentos contábeis. Quanto aos dois primeiros pontos, a Lei n. 10.303, de 2001, protegeu os direitos dos acionistas minoritários e transformou em crime passível de reclusão as práticas de fraudes, tais como manipulação de mercado, uso indevido de informação privilegiada, uso irregular de cargo, profissão, atividade ou função. Quanto ao último ponto, a Lei n. 11.638 de 2007 e a Lei n. 11.941, ambas de 2009, fixaram diretrizes gerais relativas à elaboração e à divulgação das demonstrações financeiras com intuito de promover uma convergência entre as normas e procedimentos contábeis nacionais e internacionais. Também houve uma série de iniciativas voltadas à estabilidade e segurança do mercado, como regulamentação da suspensão temporária de negócios em bolsa, ou *circuitbreak*, frente a movimentos extraordinários nos preços dos ativos comprados e vendidos durante o pregão (Carvalho et al., 2009).

Além disso, foram criados segmentos diferenciados na Bovespa. Nesses segmentos são listadas as ações emitidas por empresas que se comprometem a seguir regras de conduta ainda mais rígidas que àquelas exigidas pela legislação brasileira. O objetivo, com isso, é aumentar o interesse dos investidores por esses papéis e reduzir os custos de captação para as empresas que os emitem. Em 2000,

⁴⁷ Em geral, países com as regulamentações mais rígidas em termos de proteção dos direitos dos acionistas tendem a apresentar mercados de capitais mais desenvolvidos. Essa preocupação aumentou consideravelmente depois de escândalos internacionais, envolvendo grandes empresas como a Enron, WorldCom e Adelphia, nos Estados Unidos, Ahold, Parmalat e Royal Dutch Shell, na Europa.

foram criados três segmentos especiais, quais sejam, o Nível 1, que garante maior transparência, o Nível 2, que garante maior transparência e melhor governança, e o Novo Mercado, que também garante maior transparência e melhor governança, mas exige, ainda, que a empresa possua apenas ações com direito a voto, isto é, ordinárias - diferentemente dos demais segmentos, que admitem a emissão de ações sem direito a voto, ou seja, preferenciais. Como mostra a **Tabela 5**, a maior parte dos novos alistamentos de empresas na última década ocorreu no âmbito do Novo Mercado, seguidas pelos Níveis 1 e 2 e pelo segmento Tradicional.

Tabela 5 - Emissões por categorias da BM&FBovespa – R\$ milhões

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Novo Mercado	57.783	10.000	30.462	29.815	12.562	7.409	18.844	418	1.057
Nível 2	4.516	508	16.669	173	852	1.755	4.986	-	-
Nível 1	8.311	23.908	-	-	5.569	1.479	-	14.992	900
Tradicional	2.467	0,1	-	120.297	-	3.656	3	-	16.107
Bovespa Mais	-	100	-	-	-	-	62	-	-
Total	75.500	34.883	47.131	150.285	18.982	14.300	23.895	15.410	18.064

Fonte: Anbima. Elaboração própria.

Em 2005, foi criado o Bovespa Mais, que se juntou ao Mercado Novo e aos Níveis 1 e 2, como um quarto segmento especial no mercado e que é voltado exclusivamente para facilitar o acesso de empresas que desejam ingressar no mercado de ações de forma gradual, sobretudo aquelas de pequeno e médio porte. Uma vez registradas, essas empresas não precisam emitir ações imediatamente e, quando o fizerem, podem realizar captações menores que aquelas tradicionalmente realizadas pelas demais. A medida busca estimular a oferta e a demanda de papéis por essas empresas, tradicionalmente excluídas desse mercado, uma vez que elas têm de apresentar um elevado nível de atratividade para competir com as empresas maiores.

De fato, como mostra a **Tabela 6**, a maior parte das emissões realizada na última década foi realizada por empresas de maior porte, com destaque para Ambev, Itaú, Bradesco, Petrobrás e Vale, que atualmente ocupam o topo do mercado. De fato, embora tenha ocorrido um processo de desconcentração do mercado de ações na última década, as dez maiores empresas registradas na bolsa continuam a responder por quase metade dos negócios realizados. De um lado, isso significa que as empresas de menor porte ainda não contam com esse mercado para captar recursos, o que é particularmente ruim, dado a sua importância para a

geração de produto, renda e emprego no país. De outro lado, isso significa que o mercado é extremamente dependente do desempenho dos papéis de um número seleto de empresas, o que reforça a sua vulnerabilidade (Sant'anna, 2008; Carvalho et al, 2009).

A reforma dos diferentes segmentos da Bovespa e sua adaptação às novas circunstâncias e tendências internacionais é uma exigência dos principais investidores do mercado de ações, a começar pelos investidores institucionais, que são obrigados a respeitar determinados critérios na alocação de seus recursos entre diferentes ativos. O primeiro movimento nesse sentido foi a criação do Programa de Governança das Estatais, em 2015. Motivada pelas denúncias de corrupção envolvendo a Petrobras e inspirada no Novo Mercado, esse programa estabeleceu regras buscando melhorar a administração das empresas em regime de economia mista com capital aberto ou em processo de abertura do capital, ainda que outras empresas estatais também possam aderir. A baixa confiança dos investidores nacionais e estrangeiros nessas empresas, que são emissoras dos principais papéis negociados no mercado, foi uma das principais causas do seu fraco desempenho nos últimos anos. O programa criou duas categorias para essas empresas, a saber: a de Nível 1, na qual elas devem seguir 25 regras; e a de Nível 2, onde elas devem implementar seis regras e escolher outras 27, entre elas a avaliação periódica de executivos e a proibição de participação de dirigentes de partidos políticos, representantes de órgãos reguladores e titulares de mandato legislativo no Conselho de Administração da empresa.

Tabela 6 - Concentração do mercado de ações - % do total

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
A maior	13,0	9,3	9,2	12,3	17,0	19,9	9,8	10,5	10,5	9,1	8,2	9,0	8,9
5 maiores	36,6	30,7	31,2	34,7	37,6	41,2	32,4	30,9	34,6	28,3	26,9	27,6	27,7
10 maiores	49,8	48,0	44,7	45,6	50,4	55,0	44,8	43,4	48,8	39,6	39,1	40,5	41,4
20 maiores	69,9	66,2	62,3	61,0	65,6	69,9	61,5	60,3	64,5	54,1	53,2	55,4	58,5
30 maiores	80,6	76,9	73,2	71,5	74,6	77,3	70,6	69,0	72,7	62,2	62,7	63,1	69,5
40 maiores	87,1	83,7	80,4	78,4	79,9	82,9	77,6	75,7	78,6	68,7	69,7	68,9	76,4
50 maiores	91,6	88,5	85,9	83,5	83,9	87,4	82,9	81,1	83,4	73,8	75,5	73,0	81,1
100 maiores	98,9	98,5	98,2	96,7	94,4	96,8	95,3	95,2	95,4	88,2	89,5	83,7	90,8

Fonte: BM&FBovespa. Elaboração própria.

Nos últimos anos, o governo implementou um conjunto importante de incentivos destinado ao desenvolvimento do mercado de ações. No segundo semestre de 2014, isso foi feito por meio da criação da MP 651. Nela, foi



determinada a isenção de imposto de renda para pessoas físicas sobre ganhos de qualquer magnitude obtidos com a venda de ações de pequenas e médias empresas. A isenção vale para as ações de empresas com valor de mercado inferior a R\$ 700 milhões ou que possuam receita bruta no exercício anterior ao IPO inferior a R\$ 500 milhões. Além disso, a empresa deve estar registrada em um dos quatro segmentos especiais da Bovespa (Novo Mercado, Nível 1 e 2 ou Bovespa Mais). A isenção vale até 2023 e inclui as negociações realizadas não apenas no mercado primário, mas também no mercado secundário. Além disso, ele se aplica a pessoas físicas que aplicar em ações ou em fundos de investimento constituídos com no mínimo 67% dessas ações (Torres, 2015).

Vale lembrar que desde a eliminação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), em 2007, o principal tributo vigente no mercado de ações é o Imposto de Renda (IR) incidente sobre a diferença entre o preço de compra e o preço de venda dos papéis e cuja alíquota é de 15% desde 2005 (exceto nas operações *day trade*, isto é, de compra e venda no mesmo dia, em que esse percentual é de 20%). Estão isentos do pagamento desse imposto os investidores estrangeiros e as pessoas físicas nacionais que obtenham um ganho de capital mensal de até R\$ 20 mil. Deve-se observar que todas as operações realizadas na bolsa de valores do Brasil estão sujeitas ao IR na fonte à alíquota de 0,005% sobre o valor de alienação (nas operações *day trade*, ela é de 1%), como antecipação, podendo ser descontado ou até mesmo compensado em caso de prejuízo na apuração do ganho de capital mensal. Já os dividendos pagos pelas empresas às pessoas físicas e jurídicas nacionais e estrangeiras via intermediários não estão sujeitos à cobrança de IR.

Entretanto, esses incentivos ainda não se mostraram suficientes para dinamizar o mercado de ações, inclusive porque, além do contexto macroeconômico recente alta-mente adverso, esse mercado tem enfrentado a concorrência cada vez mais intensa de outros segmentos do mercado de capitais. Em um contexto de incertezas cada vez maiores e de deterioração dos principais indicadores econômicos do país, os títulos de renda fixa têm atraído mais os



investidores⁴⁸. Em relação aos títulos de dívida privada, houve crescimento expressivo das Letras Financeiras (LF), entre os títulos de dívida bancária, das debêntures de infraestrutura incentivadas, entre os títulos de dívida corporativa, e das Letras de Crédito Imobiliário (LCI) e das Letras de Crédito Agrícola (LCA), entre os títulos de cessão de crédito, já que esses papéis apresentam algumas vantagens para ofertantes e demandantes que fazem com que eles se tornem mais atrativos. No caso da LFs, são títulos de rendimentos e prazos maiores que o CDB, além de não se aplicar depósito compulsório e poderem compor o patrimônio de referência dos bancos. Já no caso das debêntures incentivadas, os rendimentos e os prazos também são maiores e os investidores estão isentos de IR quando os recursos forem captados para obras de infra-estrutura. Por fim, no caso das LCA e LCI os rendimentos e os prazos são menores, não há depósito compulsório, são protegidas pelo Fundo Garantidor de Crédito (FGC), e os investidores também estão isentos do imposto de renda (Torres e Macahyba, 2012).

Mas a despeito do avanço desses ativos, os títulos de dívida pública continuam sendo os mais destacados entre os títulos de renda fixa. E a questão é que os títulos de dívida pública são substitutos, em vez de complementares, aos demais segmentos do mercado de capitais no Brasil. Por ter risco de crédito praticamente nulo, eles deveriam oferecer uma referência para rendimento e prazo para todos os demais ativos negociados nesse mercado. Ocorre, contudo, que sob a égide da institucionalidade financeira e da existência de diversos indexadores dos títulos públicos, além dos papéis prefixados, esses ativos apresentam retorno elevado, alta liquidez e prazos médios efetivos curtos, rompendo-se com o *trade-off* liquidez x rentabilidade. De fato, esses atributos tornam a competitividade desses papéis extremamente elevada, de modo que as ações têm de oferecer um retorno muito elevado para compensar os atributos dos títulos públicos e, assim, atrair a atenção dos proprietários de riqueza nacionais e estrangeiros.

Por fim, a **Tabela 7** apresenta a destinação dos recursos captados por meio da emissão de ações no mercado primário na última década. É notável a redução

⁴⁸ Os títulos de renda fixa podem ser prefixados quando o seu portador resgata o valor investido na data de vencimento acrescido da remuneração previamente acordada, ou pós-fixados, quando o seu portador resgata o valor investido na data de vencimento acrescido da remuneração determinada pelo comportamento de um indicador.

gradual da participação do capital de giro, que serve para suprir as necessidades de recursos para operações corriqueiras, e que chegavam a responder por quase metade do total. Essa redução foi acompanhada por um aumento da participação dos recursos destinados ao investimento e à reestruturação do passivo, o que inclui o pagamento de dívidas e a transformação de dívidas de curto prazo em dívidas de longo prazo. Também é notável o crescimento da participação dos recursos destinados à aquisição de participação acionária. Assim, verificou-se no período certa melhora no perfil da destinação dos recursos captados pela emissão de ações no mercado primário, uma vez que eles foram cada vez mais utilizados para criar as condições para o crescimento das empresas.

Tabela 7 - Destinação dos recursos captados via emissão de ações - % do total

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aquisição de participação acionária	19,8	-	20,1	12,2	15,9	25,4	-	93,1
Investimento	2,7	0,2	4,5	4,6	3,6	10	-	-
Reestruturação do passivo	21,8	56,9	49,2	55,2	39,3	3,3	61,8	5,4
Capital de giro	46,7	38,5	18,9	22,4	20,4	6,8	-	1,5
Outros	9,0	4,4	7,3	5,6	20,8	54,5	38,2	-

Nota: Outros: inclui implementação de projetos, recompra ou resgate de emissão anterior, operações de crédito, e operações com ativos financeiros, entre outros.

Fonte: Anbima. Elaboração própria.

4. Limitações para o desenvolvimento do mercado de ações

Conforme discutido, o mercado de ações brasileiro é marcado por um conjunto de características que concorrem para limitar o seu desenvolvimento. Entre elas, devem ser destacadas o caráter reflexo desse mercado, no sentido de que o ingresso líquido de capital estrangeiro cumpre papel fundamental nas oscilações dos preços das ações negociadas em bolsa – papel este reforçado pela elevada participação dos investidores estrangeiros no mercado de ações –, a elevada concentração desse mercado em poucas empresas, a despeito do movimento de desconcentração ao longo dos últimos anos, e a importância ainda bastante reduzida do mercado de ações no processo de financiamento da indústria e da infraestrutura, a despeito de este mercado corresponder a quase 30% do mercado de capitais brasileiro.

Diante disso, a seguir são analisados indicadores selecionados e adicionais que elucidam a alta concentração da emissão de ações por setores da economia, bem como os graus de liquidez e de volatilidade desse mercado. Depois disso,



discute-se um conjunto de possíveis aprimoramentos que pode contribuir para o desenvolvimento do mercado de ações no Brasil e para a sua maior funcionalidade para o financiamento do crescimento das empresas.

4.1 Concentração, liquidez e volatilidade

Além das características já apresentadas do mercado de ações brasileiro, esta subseção apresenta outro indicador de concentração, agora por setor das empresas emissoras, bem como um indicador de liquidez e outro de volatilidade desse mercado.

A **Tabela 8** apresenta a participação dos setores nas emissões de ações no Brasil. Pode-se verificar um elevado grau de concentração das emissões das ações em algumas poucas empresas de alguns poucos setores. Trata-se de uma característica de mercados pouco desenvolvidos, demonstrando a dificuldade de empresas de outros setores ingressarem nesse mercado. Essa condição aumenta consideravelmente o risco para os investidores, na medida em que os dividendos e a variação nos preços das ações passam a estar subordinadas ao desempenho de algumas poucas empresas de alguns poucos setores. As emissões estão tradicionalmente concentradas em setores como petróleo e gás (Petrobrás, OGX), metalurgia e siderurgia (Vale do Rio Doce, Gerdau, MMX), alimentos e bebidas (AmBev, JBS), energia elétrica (Eletrobrás), comércio varejista (Magazine Luiza), construção civil (Even), educação (Anhanguera, Kroton) e financeiro (Banco do Brasil, Bradesco, Itaú). Os últimos anos foram caracterizados por um aumento dessa concentração, mas dessa vez em setores novos, como o de telecomunicações, em função das ofertas da Oi e, depois, da Telefonica.

O setor de telecomunicações retornou com expressividade ao mercado de ações depois de um período sem grandes novidades que se seguiu ao processo de privatização no final dos anos 1990 e início dos anos 2000. Em 2014 e 2015, como mostra a tabela mencionada, o setor foi responsável pela quase totalidade das emissões realizadas, em uma conjuntura cada vez mais adversa para o mercado de ações.

Tabela 8: Emissão de ações por setor - % do total

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Alimentos e bebidas	8,3	2,5	11,2	-	-	-
Comércio varejista	-	7,9	2,2	11,8	-	-
Construção civil	29,1	8,7	-	-	-	-
Educação	8,3	4,5	-	10,5	-	-
Energia elétrica	4,2	4,4	22,2	7,9	-	-
Financeiro	8,4	-	25,6	52,7	-	3,3
Metalurgia e siderurgia	-	30,7	3,1	2,2	-	4,9
Petróleo e gás	12,4	8,0	-	-	-	-
Telecomunicações	4,2	9,1	-	2,5	97,3	90,0
Outros	25,1	24,2	35,7	12,4	2,7	1,8

Fonte: Anbima. Elaboração própria.

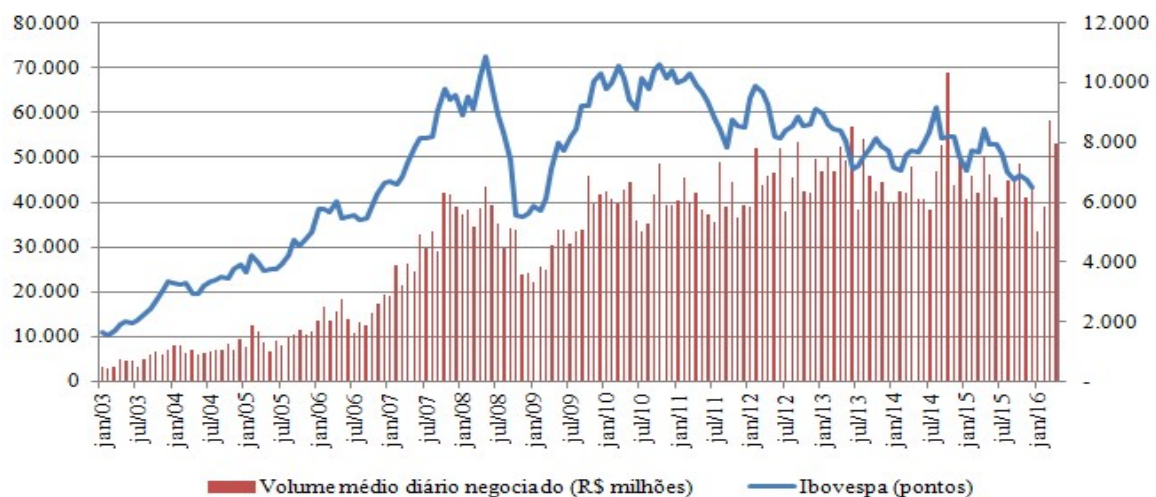
O grau de liquidez do mercado de ações brasileiro, por seu turno, pode ser analisado a partir do **Gráfico 5**, que apresenta o comportamento do valor médio diário negociado no mercado de renda variável à vista e do índice Ibovespa desde 2003. Verifica-se forte crescimento do volume negociado até 2008, processo que foi acompanhado pelo crescimento do Ibovespa. Isso sugere um aumento do grau de liquidez do mercado de ações no período, já que o aumento do volume negociado foi acompanhado pelo aumento dos preços dos papéis mais importantes desse mercado. Depois de apresentar forte queda diante do aprofundamento da crise internacional, entre meados de 2008 e de 2009, a partir de então o volume negociado se recuperou rapidamente, alcançando o patamar anterior à crise já em 2010, comportamento que foi acompanhado pelo Ibovespa. A partir de então, o volume negociado cresceu lentamente até iniciar uma trajetória de queda em meados de 2013, processo acompanhado pela tendência de queda do Ibovespa.

O **Gráfico 5**, de todo o modo, apresenta um importante aumento de patamar do volume médio diário negociado no mercado de renda variável no Brasil, considerando o período a partir de 2007 com o interregno anterior, qual seja, 2003-2006. Não obstante, o fato de se tratar de um mercado muito concentrado, tanto do ponto de vista das empresas com ações negociadas, de um lado, como das emissões, de outro, concorre para relativizar os efeitos benignos advindos de um maior grau de liquidez nesse mercado. De qualquer modo, essa evidência não deixa de constituir um avanço, uma vez que, conforme indicado, houve redução do grau de concentração desse mercado, ainda que pequena.

Por fim, o **Gráfico 6** apresenta a volatilidade do índice Ibovespa medido pelo desvio-padrão diário, sendo que os valores mensais correspondem ao valor

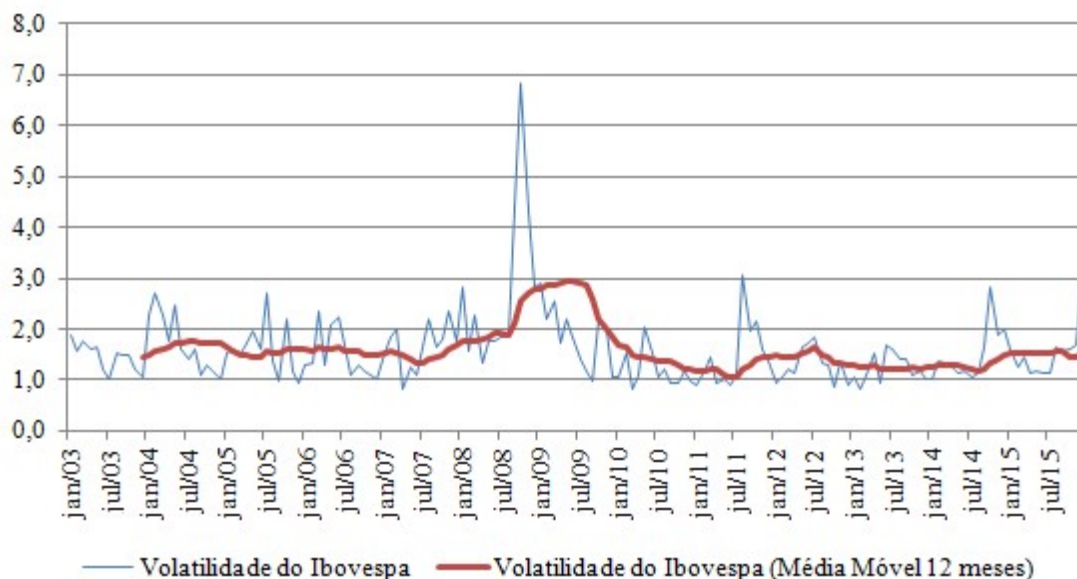
observado no último dia de cada mês. De fato, o mercado de ações brasileiro tende a apresentar um grau de volatilidade bastante elevado. Isso se deve, em grande medida, às restrições tanto do lado da oferta, em vista da elevação concentração em poucas empresas de poucos setores, como do lado da demanda pelas ações, em razão da elevada participação dos investidores estrangeiros nesse mercado. É possível observar um aumento pronunciado da volatilidade em dois períodos principais, a saber: o primeiro, em 2008, com o agravamento da crise global, que afetou as principais empresas do mercado, a começar pelas empresas do setor de commodities, e afugentou os investidores estrangeiros, que passaram a preferir os títulos de renda fixa ou deixaram o país em busca de segurança nos mercados financeiros dos países centrais; o segundo, a partir de 2014, com o agravamento da crise no Brasil e que foi reforçada pela perda do grau de investimento da economia brasileira em 2015, o que fez com que as principais empresas do mercado enfrentassem novas dificuldades e os investidores estrangeiros novamente preferissem os títulos de renda fixa ou deixassem o país em busca das garantias dos mercados financeiros dos países centrais.

Gráfico 5 - Valor médio diário negociado no mercado de renda variável e Ibovespa



Fonte: BMF&Bovespa. Elaboração própria.

Gráfico 6 - Volatilidade do índice Ibovespa – Valor e Média Móvel dos últimos 12 meses



Fonte: Ipeadata. Elaboração própria.

4.2 Medidas para o desenvolvimento do mercado de ações

A caracterização realizada do mercado de ações no Brasil ao longo desse artigo deixa evidente que a forte expansão desse mercado na última década esteve associada, em grande medida, a fatores conjunturais, e não estruturais. Tão logo as circunstâncias se alteraram, diante do agravamento dos efeitos da crise internacional, esse mercado apresentou forte contração. Além disso, esse desempenho se concentrou em poucas empresas de poucos setores.

Destarte, as evidências apresentadas apontam que o mercado de ações brasileiro ainda requer aprimoramentos consideráveis para que possa se transformar em um instrumento de estímulo ao desenvolvimento, vale dizer, uma fonte viável e acessível de financiamento das empresas.

São diversos os obstáculos que devem ser superados para que o mercado de ações no Brasil se desenvolva e seja funcional ao crescimento econômico. Dentre todos eles, seguramente as elevadas taxas de juros e as características dos títulos de dívida pública no país, sob a égide da institucionalidade da indexação financeira, constituem fatores altamente limitantes. De fato, taxas de juros elevadas não apenas desestimulam o investimento das empresas, ao exigir taxas de retorno excessivamente elevadas para viabilizar a expansão da capacidade produtiva,



como reduzem a atratividade de seus papéis relativamente àqueles indexados à taxa Selic, com destaque para os títulos públicos, que também possuem *duration* muito curta, além de risco praticamente nulo. Por essa razão, a redução da taxa de juros e a revisão da indexação financeira, vale dizer, do atrelamento da remuneração dos títulos públicos à taxa de juros de curtíssimo prazo (taxa Selic), constituem condições necessárias, ainda que insuficientes, para o desenvolvimento do mercado de ações no Brasil (Oliveira, 2010).

A redução da taxa de juros pressupõe o aumento da efetividade dos canais de transmissão da política monetária e uma mudança nos mecanismos de formação de preços no país. No Brasil, existem grandes entraves à transmissão de variações na taxa básica de juros para os preços, a começar pela dificuldade em se estabelecer uma curva de rendimentos que expresse as taxas pagas no mercado por papéis semelhantes de diferentes maturidades. Além disso, a elevada participação dos preços administrados na composição do índice oficial de inflação no país acaba por torná-lo particularmente insensível às variações no grau de capacidade ociosa. Isso porque esses preços são fixados contratualmente. Assim, a baixa efetividade dos canais de transmissão exige a manutenção de taxas de juros elevadas no país, a fim de assegurar que a taxa de inflação permaneça próxima à meta previamente estabelecida pelo governo. Já a revisão das características dos títulos públicos pressupõe, necessariamente, o fim da indexação desses papéis à taxa de juros básica. Isso, contudo, precisa ser realizado em um contexto de estabilidade macroeconômica e de credibilidade do setor público, diante do risco de o fim da institucionalidade da indexação financeira implicar a cobrança de prêmios de risco ainda maiores por parte dos credores do Tesouro Nacional.

De qualquer modo, pode-se afirmar que tanto a redução da taxa de juros como a revisão da institucionalidade da indexação financeira são fundamentais para aumentar e diversificar a base de investidores nos mercados primário e secundário de ações, os quais, como visto, são excessivamente concentrados em poucas empresas e nos investidores estrangeiros.

Ademais, o desenvolvimento do mercado de ações requer maior participação das pessoas físicas e, sobretudo, dos investidores institucionais. De fato, os fundos de investimento, as seguradoras e os fundos de pensão, que, em



geral, exercem um papel importante nesse segmento no resto do mundo, possuem um papel bastante modesto no Brasil. Esses investidores ainda se mostram cautelosos em adquirir títulos de renda variável, mesmo tendo a legislação permitido que eles possuam maior participação desses papéis em suas carteiras relativamente aos títulos de renda fixa. É natural para esses investidores que, diante de uma taxa de juros muito acima de suas metas atuariais, eles concentrem os seus investimentos em títulos de dívida públicos, que ainda lhes asseguram elevadas liquidez e segurança.

O aumento e a diversificação da base de investidores no mercado de ações são condições necessárias para a redução da elevada volatilidade dos preços, pois, ao assegurar uma maior diversidade de opiniões sobre o futuro, impede movimentos rápidos e pronunciados de compra ou de venda nesse mercado. Um grau de volatilidade elevado deve ser evitado, entre outros motivos, porque ele afasta os investidores mais cautelosos e acaba por atribuir a esse mercado um caráter fortemente especulativo, podendo tornar as crises financeiras não apenas mais frequentes como também mais profundas (Carvalho et al., 2009).

Como visto, a abertura financeira eliminou os obstáculos existentes à entrada e à saída de investidores estrangeiros no mercado de ações brasileiro. Isso ensejou dinamismo do mercado primário e secundário de ações, conforme discutido, mas também aumentou sua vulnerabilidade às mudanças abruptas nas expectativas desses investidores, muito suscetíveis a efeitos contágio e/ou autorreferenciais. De fato, como visto, a elevada flutuação dos preços desse mercado está intimamente relacionada ao saldo líquido de investimentos estrangeiros em ações. Dessa forma, um processo de maior diversificação desse mercado, do ponto de vista da participação dos diferentes atores, tende a reduzir essa volatilidade, bem como a maior suscetibilidade dos preços a movimentos de portfólio alinhados à estratégia global de rentabilização das carteiras detidas e/ou administradas pelos investidores estrangeiros.

Essas medidas devem priorizar o estímulo à entrada e o desestímulo à saída, premiando os capitais de longo prazo e punindo os capitais de curto-prazo, a fim de estimular a permanência dos investidores estrangeiros no país por mais tempo, evitando que eles deixem o país tão logo as condições internas e/ou



externas se mostrem menos favoráveis, de um lado, e estimulando o ingresso de recursos a partir de uma visão de longo prazo por parte dos investidores, de outro (Oliveira, 2010). Vale lembrar que os investidores estrangeiros usufruem de privilégios tributários no mercado de ações. Eles estão isentos do pagamento de imposto de renda e IOF. Nesse caso, uma alternativa seria restabelecer o pagamento do imposto de renda e/ou IOF por esses investidores, estando as alíquotas cobradas atreladas ao tempo de permanência desses investidores no país. Quanto maior esse tempo, menores as alíquotas de imposto de renda sobre os ganhos auferidos, por exemplo. Já o IOF, por sua vez, pode ser usado de forma discricionária e ao sabor da conjuntura de cada momento, de sorte a evitar modulações pronunciadas em preços-chave decorrentes de ataques especulativos.

Esse enrijecimento das condições de acesso dos investidores estrangeiros ao mercado de ações deveria ser acompanhado pelo incentivo a maior participação dos investidores residentes. Dentre esses incentivos, pode-se destacar a concessão de benefícios tributários a esses investidores, com uma redução gradual do imposto de renda de acordo com o tempo de manutenção do ativo em carteira, com eliminação da tributação em ações após um período de um ano na posição, por exemplo. Deve-se lembrar que os investidores brasileiros estão sujeitos a uma alíquota fixa de imposto de renda independentemente do tempo em que eles permanecerem em posse do ativo (IEDI, 2010). Trata-se de uma clara assimetria em relação ao segmento de renda fixa, pois, os investidores que realizam aplicações em fundos de investimento, por exemplo, contam há tempos com alíquotas decrescentes de imposto de renda sobre os ganhos obtidos.

A redução da volatilidade do mercado de ações também pressupõe a manutenção de um ambiente macroeconômico favorável, o qual pode ser influenciado por meio das políticas cambial, monetária e fiscal. Isso significa assegurar não apenas a estabilidade das variáveis nominais, como a taxa de câmbio e de juros, a taxa de inflação, o crescimento e o estado das contas públicas e das contas externas, mas também – e, principalmente – das variáveis reais, como os níveis de produto, renda e emprego. Isso contribui favoravelmente não apenas para os prognósticos sobre o rendimento e os riscos envolvidos nas operações de compra e venda de ações, mas também a confiança nesses prognósticos,



estimulando tanto os ofertantes como os demandantes desses papéis. De fato, como as ações não oferecem qualquer rendimento pré-fixado, sua atratividade depende, em grande medida, do desempenho esperado das empresas e dos setores a que elas pertencem (Carvalho et al., 2009).

A redução da volatilidade do mercado de ações também requer a redução da concentração desse mercado. Como visto, poucas empresas de poucos setores concentram a maior parte das emissões no mercado primário e dos negócios no mercado secundário. Isso acaba por torná-lo bastante vulnerável ao comportamento dos papéis dessas empresas e desses setores. Assim, deve-se estimular o ingresso de novas empresas no mercado de ações, sobretudo as de pequeno e médio portes, dado que estas são não apenas as que mais empregam, mas também porque elas não possuem acesso às fontes externas de financiamento nas mesmas condições das grandes empresas, seja no mercado doméstico, seja no mercado externo, estando limitadas à acumulação de lucros para crescer.

A desconcentração por meio da participação das pequenas e médias empresas no mercado de ações pressupõe, por seu turno, uma redução dos custos de abertura e manutenção de companhias abertas e do processo de distribuição pública de ações, os quais incluem despesas com auditoria, relação com investidores, publicações e anuidades da bolsa de valores, por exemplo. Exige, também, o estímulo para que essas empresas ingressem nos segmentos mais sofisticados da bolsa de valores, uma vez que isso contribui decisivamente para a redução dos seus custos e o aumento de sua atratividade frente aos investidores. Embora o Bovespa Mais, o Novo Mercado e os Níveis 1 e 2 respondam hoje pela maior parte das emissões e dos negócios realizados no mercado de ações brasileiro, é ainda grande a importância do segmento tradicional, que implica menores requisitos de governança, por exemplo.

A participação das pequenas e médias empresas no mercado de ações também requer a redução da informalidade, a qual é causada, entre outros motivos, pela elevada burocracia necessária para a sua construção e pela existência de uma estrutura e carga tributária anacrônica e elevada, respectivamente. A incapacidade dessas empresas de adotar padrões mínimos de atuação e governança constitui obstáculo intransponível para que elas participem



do mercado de ações, seja para a abertura de capital, seja para receber investimentos de fundos de *venture capital* e *private equity* ou viabilizar a emissão de títulos de cessão de crédito. Até mesmo crédito bancário é severamente reduzido, uma vez que essa condição de informalidade dificulta a avaliação do risco de crédito pelos bancos (Rocca, 2001, 2008).

Dentre os principais obstáculos que devem ser superados para que o mercado de ações no Brasil se desenvolva e seja funcional ao crescimento econômico destaca-se também a regulação e o estímulo a autorregulação nesse mercado. Isso não se restringe apenas a assegurar o cumprimento das leis e dos contratos. Essas medidas devem buscar, sobretudo, proteger o investidor e evitar o risco sistêmico. No que se refere à proteção do investidor, destaca-se a proteção do investidor minoritário. Apesar dos avanços realizados por meio da criação de segmentos mais sofisticados na bolsa de valores, conforme já observado, ainda é uma característica do mercado de ações brasileiro a centralização do controle acionário, o que pode levar a uma incompatibilidade entre os interesses dos acionistas controladores e dos demais. Ainda no que se refere à proteção do investidor, destaca-se também a harmonização contábil, o que permite o acompanhamento das empresas. Já no que se refere a evitar o risco sistêmico, deve-se evitar a disseminação para outros agentes, mercados e até mesmo países a incerteza diante da frustração das expectativas de retorno, o que levaria a disseminação de comportamentos defensivos decorrentes do aumento do grau de preferência pela liquidez dos atores. Uma vez que no mercado de ações erros de previsão não são incomuns, deve-se desestimular a assunção de comportamentos arriscados por parte dos participantes do mercado, como o estabelecimento de limites máximos para a aquisição de ações de maior risco. Embora isso possa levar a uma redução da demanda por esses papéis, isso certamente tende a assegurar um nível mais estável dos negócios (Carvalho et al., 2009).

O desenvolvimento e a funcionalidade do mercado de ações também necessitam da garantia de que os recursos captados por meio da emissão desses papéis serão direcionados para a expansão e modernização da capacidade produtiva. Assim, é desejável que sejam concedidos incentivos à emissão de ações que forem vinculadas a projetos de investimento em setores estratégicos, com



destaque para os projetos em infraestrutura, dados os gargalos existentes no país e ao recente processo de concessões ao setor privado levados a cabo, o que tende a criar uma ampliação da fronteira de investimentos nesse setor⁴⁹.

É importante observar que os bancos públicos podem ter um importante papel a cumprir no desenvolvimento do mercado de ações no Brasil, com destaque ao BNDES. O BNDESPar, por exemplo, possui um programa de aquisição de ações de empresas que tenham aderido a segmentos mais sofisticados da bolsa de valores. Essas instituições também podem funcionar como *market makers* no mercado de ações, de modo a evitar oscilações abruptas de preços em contextos adversos – o que já é feito por meio do BNDESPar. Evidentemente, seria ocioso afirmar que nesse processo de atuação como demandante de papéis e como *market makers*, os bancos públicos devem ser cautelosos, evitando papéis excessivamente arriscados, uma vez que perdas incorridas nessas operações podem restringir o comportamento anticíclico dessas instituições. Os bancos públicos também podem funcionar como intermediários na colocação de papéis, função que já é bastante comum entre os bancos privados em todo mundo. Finalmente, eles podem estruturar modelos de financiamento que vinculem o volume e as condições de crédito, em termos de custos e prazos, à emissão de ações no mercado em segmentos mais sofisticados da bolsa de valores (Carvalho et al, 2009)⁵⁰.

No mais, porém não menos importante, é importante que os investidores tenham mecanismos de proteção para o melhor desenvolvimento do mercado de ações. Em geral, eles se valem de coleta de informações sobre a empresa, o setor em que ela atua e a economia em que está o setor, além diversificar as suas aplicações, elaborando portfólios com papéis que não são correlacionados. Nesse sentido, o desenvolvimento do mercado de derivativos e, em especial, dos mercados futuros, de opções e de swaps, mostra-se fundamental. Evidentemente, as operações com esses instrumentos devem ser devidamente regulamentadas e supervisionadas, a fim de evitar excessos com efeitos indesejados.

⁴⁹ Iniciativa semelhante foi feita no mercado de títulos de dívida corporativos nos últimos anos, sendo que a redução do imposto de renda sobre as debêntures vinculadas a projetos de investimentos em rodovias, ferrovias, portos e aeroportos apresentou resultados bastante promissores.

⁵⁰ Iniciativa também semelhante também foi feita no mercado de títulos de dívida corporativos: o BNDES atrelou a concessão de novos financiamentos às empresas à emissão de debêntures por parte delas.

5. Conclusão

O mercado de ações pode contribuir de forma importante para assegurar às empresas os recursos necessários para a expansão de suas atividades.

O mercado de ações no Brasil experimentou forte expansão na última década, como mostram o comportamento do valor de mercado dos ativos das empresas listadas na bolsa e o crescimento das ofertas públicas de ações nos mercados primário e secundário, seja na forma de Ofertas Públicas Iniciais ou de Ofertas Subsequentes. Não obstante, conforme apresentado ao longo do artigo, essa expansão esteve associada, em grande medida, a circunstâncias excepcionais, como o expressivo aumento dos preços das commodities e a expressiva entrada de capital estrangeiro no país, tanto no mercado de ações como no mercado de títulos. Isso permitiu a expansão do crescimento da renda e do emprego sem colocar em risco a estabilidade da taxa de inflação, da taxa de juros, do déficit público e da dívida pública no país. Tão logo essas circunstâncias deixaram de existir, no entanto, o mercado de ações apresentou forte contração.

São diversos os obstáculos que devem ser superados para que o mercado de ações seja estruturalmente funcional ao crescimento econômico no Brasil. Dentre eles, destaca-se a redução da taxa de juros e a revisão da institucionalidade da indexação financeira, de sorte a reduzir a atratividade dos títulos públicos relativamente às ações. Mas, além da estabilidade macroeconômica, que pressupõe um patamar de taxa de juros em sintonia com o padrão internacional, a menor concentração desse mercado também se mostra fundamental. Além disso, como discutido, há uma série de medidas que podem contribuir para o desenvolvimento do mercado de ações no Brasil, bem como para a redução de sua volatilidade, como o estímulo a maior participação dos investidores institucionais e das pessoas físicas nesse mercado, a imposição de mecanismos tributários voltados tanto para a maior permanência do investimento estrangeiro nesse segmento como para viabilizar um tratamento simétrico aos investidores residentes relativamente aos não-residentes, a proteção cada vez mais efetiva e sofisticada ao investidor minoritário, o incentivo ao processo de abertura de capital das empresas e o contínuo aprofundamento permanente e organizado dos mercados que oferecem operações de proteção ao risco aos investidores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, J. S. G. de; CINTRA, M. A. M.; AVANIAN, Claudio; NOVAIS, L. F.; FILLETI, J. de P. Padrões de financiamento das empresas não-financeiras no Brasil. In: CARNEIRO, R. de M. (org.). *Perspectivas da indústria financeira brasileira e o papel dos bancos públicos*. Campinas: Cecon/IE/Unicamp; Rio de Janeiro: BNDES, agosto de 2009.

CAMPOS, E.; RODRIGUES, L. CMN aprova mudanças na aplicação de investidores estrangeiros no Brasil. *Valor Econômico*, São Paulo, 29 de setembro de 2014.

CARVALHO, F.C. et al. Mercado de ações. In: CARNEIRO, R.; CARVALHO, F.C. (Orgs.). *Perspectivas da indústria financeira brasileira e o papel dos bancos públicos*. Rio de Janeiro, RJ: BNDES, 2009a.

CARVALHO, F. C. et al. Mercado de títulos brasileiro. In: CARNEIRO, R.; CARVALHO, F.C. (Orgs.). *Perspectivas da indústria financeira brasileira e o papel dos bancos públicos*. Rio de Janeiro, RJ: BNDES, 2009b.

COSTA, F. N. da. Inovações financeiras para o financiamento de longo prazo. III Relatório de Pesquisa do Projeto Agenda Desenvolvimentista do IPEA, 2013.

HERMANN, J.; MARTINS, N. M. Mercado de ações no Brasil: o perfil de risco da expansão de 2004-2011. *Análise Econômica*, Porto Alegre, ano 30, n.58, p.87-120, set.2012.

IEDI. Financiamento voluntário de longo prazo no Brasil: análises e recomendações. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, 2010.

KEYNES, J. M. (1937) A teoria ex ante da taxa de juros. In: IPEA. *Clássicos da literatura econômica*. Rio de Janeiro: IPEA, 1992. p.335-341.

KEYNES, J.M. (1936). *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo, SP: Abril, 1983.

MINSKY, H. P. *Stabilizing an unstable economy*. New Haven: Yale Univ. Press, 1986.

MOREIRA, M. M.; PUGA, F. P. Como a indústria financia o seu crescimento: uma análise do Brasil pós-plano Real. *Texto para discussão*, n. 84, BNDES, Rio de Janeiro, outubro de 2000.

OLIVEIRA, G. C. O mercado de capitais brasileiro no período recente: evolução e singularidades. In: MARCOLINO, L.C.; CARNEIRO, R. (Orgs.). *Sistema financeiro e desenvolvimento no Brasil: do Plano Real à crise financeira*. São Paulo, SP: Atitude e Publisher, 2010.

OLIVEIRA, G.C. Financeirização da riqueza e dinâmica econômica. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.30, n.2, pp.727-754, dez.2009.

PRATES, D. Keynes e a hierarquia de moedas: possíveis lições para o Brasil. *Texto para discussão do IE/Unicamp*, Campinas, n.137, out.2007.

ROCCA, C. *A Soluções para o desenvolvimento do mercado de capitais brasileiro*. Estudos IBMEC 1. Rio de Janeiro, RJ: José Olympio, 2001.



ROCCA, C. A sustentabilidade do mercado de capitais e a recente turbulência internacional. In: VELLOSO, J. et al. Revolução no mercado de capitais do Brasil: o crescimento recente é sustentável? Rio de Janeiro, RJ: Elsevier/IBMEC, 2008.

SANT'ANNA, A. Decisões de financiamento via mercado de capitais no período 2004-2006. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v.15, n.30, pp.161-179, dez.2008.

SINGH, A. Corporate financial patterns in industrializing economies. International Finance Corporation, World Bank, Washington, April, 1995.

TORRES FILHO, E.; MACAHYBA, L. O mercado de títulos de dívida corporativa no Brasil: avaliações e propostas. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, 2012.

TORRES, F. Só 7 empresas podem ter ações isentas de IR. Valor Econômico, São Paulo, 14 de julho de 2015.

Propriedade Intelectual e Acumulação de Capital⁵¹

Pollyanna Paganoto Moura

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Mestre em economia pela UFES. Doutoranda em economia do desenvolvimento pela UFRGS

Resumo

Este trabalho tem por objetivo apresentar uma compreensão sobre a dinâmica da produção intelectual no ciclo do capital industrial. Buscaremos visualizar como o conhecimento, na forma da propriedade intelectual, pode ser apreendido no processo de produção capitalista e quais os impactos do mesmo no circuito de acumulação. Procuraremos com isso desvendar como se determina seu preço. A teoria do valor de Marx, a partir de categorias como a mais valia extra e a renda da terra, se mostrará como ferramenta eficaz para o desenvolvimento de tal compreensão.

Palavras chave: Propriedade intelectual; Conhecimento; Marx.

Classificação JEL: B52; O34

Abstract

This paper aims to present an understanding of the dynamics of intellectual production in the cycle of industrial capital. We will seek to visualize how knowledge, in the form of intellectual property, can be apprehended in the capitalist production process and what its impacts on the accumulation circuit. We will try to figure out how to determine its price. Marx's theory of value, from categories such as extra surplus value and land rent, will prove to be an effective tool for the development of such an understanding.

Key words: Intellectual property; Knowledge; Marx.

1. INTRODUÇÃO

Numa era em que as tecnologias da informação e comunicação envolvem, aparentemente, todas as esferas do convívio humano, o conhecimento é reconhecido por muitos como o grande motor das relações econômicas e do desenvolvimento nacional. Hoje, noções como “sociedade da informação” e “sociedade do conhecimento” têm se tornado tema comum não só em debates no

⁵¹ Uma versão desse artigo foi apresentada no XXII Encontro Nacional de Economia Política, Campinas, 2017.



âmbito acadêmico como também por parte de ideólogos e gestores de grande parcela das economias capitalistas e organizações multilaterais como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização Mundial do Comércio (OMC).

Nesse contexto, a produção e comercialização do conhecimento tornam-se elementos estratégicos para as relações econômicas capitalistas, sobretudo tendo em vista os altos valores comercializados e a facilidade com que esse bem pode ser transacionado. Contudo, as características peculiares desse tipo de “mercadoria” também geram dificuldades para as empresas que pretendem mercantilizá-las.

Arrow (1959) e Nelson (1959) já haviam apontado, em seus artigos pioneiros sobre inovação e pesquisa básica, os obstáculos existentes ao se produzir o conhecimento como mercadoria. O primeiro advém de seu custo de reprodução nulo, ou seja, a despeito de serem exigidos altos investimentos em pesquisa para produzir um conhecimento, o mesmo pode ser reproduzido por um custo praticamente irrisório; o segundo – que é uma decorrência do primeiro – resulta do fato de que qualquer pessoa pode “destruir” esse monopólio, ignorando o direito de propriedade ao qual o conhecimento está submetido, ao reproduzir e utilizar o conhecimento sem pagar os direitos devidos; e o terceiro refere-se à incerteza ou risco inerente a esse tipo de produção, uma vez que é impossível avaliar com precisão o valor de uma informação antes de conhecida. Ou seja, as características *sui generis* desse tipo de “bem”, de natureza não rival e não excludente⁵², levam esses autores a defenderem que a produção e o acesso ao conhecimento e à informação deveriam ser tratados como bens públicos. Segundo Arrow (1959, p. 617) esta seria a melhor solução do ponto de vista do bem-estar econômico.

Todavia, são dessas próprias características do conhecimento que emergem duas questões fundamentais. Primeiro, sua facilidade de propagação com custo de reprodução irrisório o conferem uma potencialidade singular relacionado ao processo de convergência técnico-científica entre os países, possibilitando uma equiparação das distorções econômicas em escala global. Segundo, mediante a

⁵² Um bem não-rival é aquele que o uso de um indivíduo não impede o uso de outro indivíduo simultaneamente. Se um bem não-rival for também não-exclusivo, ou seja, não existir propriedade privada sobre ele, esse bem pode ser considerado público.



possibilidade da instituição de seu monopólio, e justamente por ser algo de fácil difusão e de uso não rival, o conhecimento se mostra como uma possibilidade inigualável de acumulação no sistema capitalista contemporâneo. Nesse contexto, como observa Coriat (2002, p. 375), uma dupla tendência vem caracterizando a economia mundial: por um lado, há um amplo processo de liberalização do comércio e do movimento de capitais como resultado do acirramento da concorrência capitalista; por outro, há uma tentativa cada vez mais acentuada em controlar o acesso à informação e ao conhecimento⁵³, mercantilizando seu uso em quase todas as esferas do convívio humano⁵⁴.

Mesmo diante dessas dificuldades, a produção do conhecimento continua sendo alvo do investimento capitalista e a aquisição de patentes representa um papel significativo no processo de acumulação. A título de exemplo, podemos apontar que as receitas de serviços norte americanos provenientes de pagamentos relacionados à propriedade intelectual cresceram significativamente entre 1994 e 2007, conforme assinala McClure (2011), passando de 33 bilhões de dólares para 157 bilhões nesse período. Ao mesmo tempo, o autor também informa que desde 1980 à 2006, os pagamentos e receitas destinados às transações dessa natureza crescem a uma média de 10,7% ao ano, numa proporção maior que o crescimento do PIB mundial no mesmo período.

Diante desse contexto, o presente trabalho tem por objetivo compreender a dinâmica da produção intelectual no ciclo do capital industrial. Isto é, buscaremos visualizar como o conhecimento, na forma da propriedade intelectual, pode ser apreendido no processo de produção capitalista e quais os impactos do mesmo no circuito de acumulação. Como referencial teórico, nos balizaremos pela teoria

⁵³ Utilizaremos os termos conhecimento, informação e saberes como similares. Apesar de alguns teóricos ressaltarem a importância em realizar tal diferenciação (ALBUQUERQUE, 2008; GORZ, 2005), acreditamos que essa equivalência não trará prejuízos para nossa análise.

⁵⁴ Trataremos aqui do papel do conhecimento no processo de produção, mas, cabe ressaltar que ele se encontra em outras etapas da reprodução mercantil. Ursula Huws (2014, p. 19), por exemplo, analisa como o conhecimento permite ganhos no processo de circulação em forma de rendas, advindas da transferência de valor entre setores: “Se elas não derivam da venda de mercadorias, como podemos entender os lucros feitos por redes sociais online ou companhias de mecanismos de busca? Há uma explicação alternativa, e que tem extensos antecedentes no mundo off line: elas derivam de rendas de aluguel [...] O valor que se reverte para a rede social e para sites de mecanismos de busca deriva, de fato, em última análise, da mais-valia produzida pelo trabalho. Mas esse é o trabalho de trabalhadores que produzem as mercadorias que são anunciadas nesses sites, não o trabalho das pessoas que usam os sites.”



marxista do valor para elucidar tal discussão. Procuraremos especialmente encontrar em Marx subsídios teóricos que nos possibilitem entender o papel do conhecimento na dinâmica capitalista contemporânea.

Todavia, como esse autor não possui um desenvolvimento teórico específico voltado para a produção de conhecimento na sociedade capitalista, será pertinente nos valermos de algumas elaborações basilares em sua teoria. Por exemplo, a discussão sobre a mais-valia extra nos revelará como as práticas de inovação implementadas pelos capitais individuais se constituem numa necessidade do processo de valorização capitalista. De outra forma, através da categoria da renda da terra seremos capazes de compreender o “valor” de uma patente.

Para atender esse objetivo nosso artigo está dividido em cinco sessões além dessa introdução. Na segunda apresentaremos o desenvolvimento teórico de Marx sobre o ciclo do capital industrial e a forma de mais-valia extra. Na terceira veremos como o conhecimento se insere na lógica de reprodução do capital. Na quarta apresentaremos as categorias de renda diferencial e absoluta da terra. Na quinta entenderemos a natureza do preço da propriedade intelectual. Na sexta iremos expor nossas considerações finais diante da argumentação desenvolvida.

2. A INOVAÇÃO COMO FONTE DE SUPERLUCRO

Lucro, esse é o objetivo máximo do dinheiro que circula como capital ($D - M - D'$), buscando, a cada ciclo, terminar maior do que entrou. Ele se inicia com dinheiro (D) e transforma-se em mercadoria (M) apenas para voltar a ser dinheiro novamente (D'), mas, dinheiro (D) acrescido de mais dinheiro (ΔD). Encerra-se um ciclo para iniciá-lo outra vez, pois não há limites para a expansão do valor: afinal, o objetivo do capital é a pura e simples acumulação.

Ao contrário da circulação simples de mercadorias, ($M - D - M$), cujo fim último é a simples satisfação das necessidades individuais, obtenção de um valor de uso distinto do que se tinha inicialmente, na circulação do dinheiro como capital ($D - M - D'$), o valor de troca é a sua razão de ser⁵⁵. Mas, a mercadoria não atua

⁵⁵ “O circuito $M - D - M$ tem por ponto de partida uma mercadoria e por ponto final outra mercadoria que sai da circulação e entra na esfera do consumo. Seu objetivo final, portanto, é consumo, satisfação de necessidades; em uma palavra, valor-de-uso. O circuito $D - M - D$, ao contrário, tem por ponto de partida o dinheiro e retorna ao mesmo ponto. Por isso, é o próprio valor-de-troca o motivo que o impulsiona, o objetivo que o determina” (MARX, 1867, p. 180).



como uma simples intermediadora deste processo, já que não se trata de comprar para vender mais caro. Para obter o mais dinheiro (ΔD), o capitalista precisa vender uma mercadoria que já contém em si um mais-valor, respeitando, assim, a lei mercantil da troca de equivalentes. Essa mercadoria, ele obtém não com a compra, mas com o consumo produtivo daquelas outras que havia adquirido no início do processo. Vejamos com mais detalhes:

$$D - M \left\{ \begin{array}{l} FT \\ MP \end{array} \right. \dots P \dots M' - D'$$

O capitalista inicia o ciclo com dinheiro (D) que utiliza para comprar mercadorias (M) necessárias para realizar sua produção. Adquire para isso, força de trabalho (FT) e meios de produção (MP). No processo de produção (P), esses elementos se confrontam, realizando o que o capitalista já tinha em mente no momento em que adentrou na circulação. Produzem, assim, novas mercadorias (M') que se diferenciam das anteriores (M) não somente devido a seus aspectos qualitativos, mas em virtude de seus aspectos quantitativos: M é diferente de M' porque ambas têm quantidades de valor diversas e cada uma representa encarnações díspares de trabalhos sociais realizados. A segunda contém uma quantidade maior de trabalho social que a primeira, resultado da mais-valia encarnada durante seu processo de produção, isto é, da quantidade de trabalho realizada pelo trabalhador e que não lhe é paga. A força de trabalho mostra-se, portanto, como uma mercadoria capaz de acrescentar nesse processo mais valor do que custou, uma vez que ela é adquirida por seu valor-de-troca, mas empregada tendo em vista seu valor-de-uso⁵⁶. O valor da força de trabalho, assim como todas as outras mercadorias, é dado pelo tempo necessário à sua produção e reprodução, mas seu valor de uso é determinado pela jornada de trabalho que se considera normal, uma jornada que contém mais tempo de trabalho do que a grandeza do valor que cabe ao trabalhador. Esse tempo a mais representa trabalho social realizado não pago, ou mais-valia, incorporado aos produtos que o trabalhador produziu, mas que não os pertence. Assim, as novas mercadorias (M') são lançadas ao mercado com mais valor do que aquelas que foram necessárias para produzi-

⁵⁶ “[...] O vendedor da força de trabalho, como o de qualquer outra mercadoria, realiza seu valor-de-troca e aliena seu valor-de-uso [...]” (MARX, 1867, p. 277).



las, sendo, portanto trocadas por uma maior expressão de valor (D'), ou mais dinheiro. Esse processo repetir-se-á indefinidamente, como se movido por vontade própria. Observa Marx (1867, p. 228):

Ao se converter dinheiro em mercadorias que servem de elementos materiais de novo produto ou de fatores do processo de trabalho e ao se incorporar força de trabalho viva à materialidade morta desses elementos, transforma-se valor, trabalho pretérito, materializado, morto, em capital, em valor que se amplia, um monstro animado que começa a “trabalhar”, como se tivesse o diabo no corpo.

O que move o capitalista é essa constante necessidade de ampliar o valor que possui na forma dinheiro, de fazê-lo valorizar-se⁵⁷. Essa busca, essa paixão desenfreada pelo dinheiro, impulsiona-o o continuamente a procurar maneiras de obter mais valor, isto é, uma quantidade maior de mais-valia do que aquela que produz, levando-o com isso a modificar seus métodos de produção.

Existem diversas maneiras de se ampliar sua taxa de mais-valia. Do ponto de vista individual, uma delas se dá pela ampliação da produtividade do trabalho. Para isso, o capitalista realiza constantes inovações e mudanças no interior de seu processo de produção, possibilitando-o produzir no mesmo tempo de trabalho que antes, o dobro de seus artefatos. Por exemplo, se produzia 20 unidades de sua mercadoria em 8 horas de trabalho, consegue agora produzir 40 unidades nas mesmas 8 horas. Em um primeiro momento, poderíamos imaginar que nada se alterou, pois, como a magnitude do valor da mercadoria é determinada pelo tempo necessário para produzi-la, parece que o capitalista conseguiu somente reduzir o valor individual de suas mercadorias, obtendo a mesma magnitude de valor que antes. Será, então, que nada ganharia o capitalista ao conseguir duplicar sua produção realizada no mesmo intervalo de tempo que antes? Ganharia, mas esse ganho não se dá pelo aumento da produtividade em si, mas por fatores externos a ele. Vejamos.

A massa de produtos agora duplicou. Antes eram 20 unidades em 8 horas, agora são 40. Agora, cada uma delas representa a cristalização de 12 minutos do tempo de trabalho particular do trabalhador envolvido nesse processo de

⁵⁷ “Esse impulso de enriquecimento absoluto, essa caça apaixonada ao valor, é comum ao capitalista e ao entesourador, mas enquanto este é o capitalista enlouquecido, aquele é o entesourador racional. A expansão incessante do valor, por que luta o entesourador, procurando salvar, tirar dinheiro da circulação, obtém-na de maneira mais sagaz o capitalista, lançando-o continuamente na circulação” (MARX, 1867, p. 184).



produção, enquanto antes representavam 24 minutos. No entanto, Marx (1867, p. 368) nos alerta para um ponto fundamental: “O verdadeiro valor de uma mercadoria, porém não é o valor individual, e sim o social; não se mede pelo tempo de trabalho que custa realmente ao produtor em cada caso, mas pelo tempo de trabalho socialmente exigido para sua produção”. Eis a solução para nosso enigma: se um capitalista individual realiza inovações que o permitem elevar a produtividade do trabalho empregado na produção e, com isso, consegue produzir mercadorias cujo valor individual seja inferior ao valor social – isto é, possa dispendar na produção de cada mercadoria um tempo de trabalho menor que a média da sociedade –, ele as venderá por esse último, conquistando, assim, uma mais-valia extra correspondente à diferença entre o valor individual de seus produtos e o valor social deles. Ele conseguiu com isso, elevar sua produção de mais-valia. É justamente essa incessante busca por uma mais-valia extra que motiva a classe capitalista a realizar inovações em suas técnicas de produção.

Mas é preciso observar que a mais-valia extra obtida por um capitalista individual ao aperfeiçoar seus métodos de produção, desaparece quando assimilada pelos seus concorrentes, uma vez que ela é proveniente da diferença entre o valor da produção individual e o valor social. Assim, quando os novos métodos de produção são conhecidos e aplicados por todos os capitalistas, aquele valor individual reduzido torna-se a nova média e a elevação da mais-valia extra se desfaz diante dos olhos do capitalista inovador. É o que observa Marx (1867, p. 369) na seguinte passagem:

[...] essa mais-valia extra se desvanece quando se generaliza o novo modo de produção, desaparecendo, assim, a diferença entre o seu valor individual das mercadorias que eram produzidas mais barato e seu valor social. A mesma lei que determina o valor pelo tempo de trabalho e que leva o capitalista que aplica o novo método a vender sua mercadoria abaixo do valor social impele seus competidores, coagidos pela concorrência, a adotar o novo modo de produção.

Assim, o desejo por ampliar seu capital, essa entusiasmada perseguição à mais-valia extra que induz cada capitalista a buscar novas técnicas para ampliar a produtividade do trabalho em suas próprias firmas, leva a uma generalização contínua do desenvolvimento da produtividade nos mais diversos setores⁵⁸,

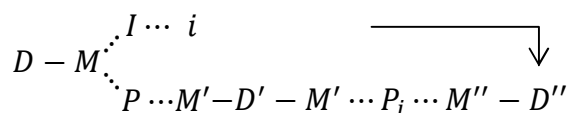
⁵⁸ Essa busca individual dos capitalistas pelo barateamento de suas próprias mercadorias em relação ao valor social delas, isto é, essa caça à mais-valia extra, pode resultar numa redução do



fazendo desse, um movimento eterno da busca pela inovação. Esse é, portanto, um fenômeno imanente à própria lógica do ciclo do capital industrial.

3. O CONHECIMENTO NO CIRCUITO DE ACUMULAÇÃO DO CAPITAL

Vários autores já demonstraram como o processo de geração de inovação se insere na lógica de produção industrial, gerando custos e convertendo-se num investimento, numa aplicação de capital. Theotonio dos Santos (1894b, p. 76–81), por exemplo, se debruçou sobre esse aspecto do processo produtivo, analisando como os gastos com pesquisa e desenvolvimento (P e D), a despeito de representarem um custo, também geram um lucro adicional para o capitalista que realiza esse investimento, modificando com isso, o próprio ciclo do capital, conforme demonstramos a seguir⁵⁹:



Onde:

I: Produção de inovação;

i: inovação gerada;

P: Produção industrial;

P_i: Produção industrial com inovação;

M'': Mercadoria produzida com inovação;

D'': Dinheiro obtido da venda de mercadoria produzida com inovação.

A empresa capitalista que investe em P e D além de adquirir as mercadorias necessárias ao seu processo produtivo padrão (P), também converte parte de seu capital em equipamentos, matérias-primas e força de trabalho voltada para a produção de inovação (I). Portanto, enquanto realiza sua produção industrial, também se destina à investigação de novos produtos ou processos para dinamizá-la. Descoberta a inovação (i), ela será agora aplicada na produção (P_i) que

valor das mercadorias que compõem os itens de subsistência do trabalhador, reduzindo desse modo o valor da força de trabalho. Isso gera para o conjunto dos capitalistas uma ampliação da taxa de mais-valia, através de uma mais-valia relativa, que consiste na redução do tempo necessário de produção do trabalhador e uma conseqüente ampliação do tempo excedente. Assim observa Marx: "A taxa geral da mais-valia só experimenta alteração relacionada com o processo por inteiro quando a elevação da produtividade do trabalho atinge ramos de produção, baixando preços de mercadorias que fazem parte do conjunto dos meios de subsistência que constituem elementos do valor da força de trabalho" (MARX, 1867, p. 370).

⁵⁹ Essa é uma adaptação da equação apresentada por Theotonio dos Santos. Cf. (1983, p. 78)



permitirá a fabricação de mercadorias (M'') a um custo individual mais baixo que o social, gerando para esse capitalista um lucro extra (D'') proveniente de sua venda. Ele agora obtém uma taxa de lucro mais elevada que aquela verificada na produção que realizou sem a introdução da inovação ($\Delta D'/D' > \Delta D/D$). Episódio que se manterá, até que essa inovação seja difundida entre os demais produtores.

Apesar de não tratar especificamente dos custos aplicados à produção de inovação, Marx não deixou de fazer menção ao trabalho do ato inventivo, em uma restrita consideração, denominando-o como “trabalho em geral” (ou universal)⁶⁰. Segundo ele (MARX, 1984a, p. 80), “[...] trabalho geral é todo trabalho científico, toda descoberta, todo invento. É condicionado em parte pela cooperação com viventes, em parte pela utilização dos trabalhos de antecessores [...]”. Ou seja, é o trabalho desenvolvido por um lado, a partir dos saberes universais, advindos da constante interação e cooperação entre os indivíduos. Por outro, através dos conhecimentos adquiridos a partir de inventos anteriores, de descobertas realizadas no passado. A constituição da linguagem é um perfeito exemplo de trabalho geral: cada geração se apropria livremente da linguagem construída por seus antepassados e, por meio da interação entre si, transformam-na, deixando-a como legado para as gerações futuras. O trabalho geral, portanto, resulta em um conhecimento livre e acessível a toda a sociedade.

⁶⁰ Com adverte Marx (1894a, p. 80): “[...] é preciso diferenciar entre trabalho geral [allgemeiner Arbeit] e trabalho em comum [gemeinschaftlicher Arbeit] [...]”. Esse trabalho em comum, coletivo, total ou comunitário – denominado por Marx como Gemeinschaftliche Arbeit, Gesamtarbeit ou gemeinsamer Arbeit – refere-se à cooperação realizada pelos trabalhadores quando, juntos, desenvolvem suas tarefas num mesmo processo produtivo ou em processos interligados. Nele, as atividades de maior conteúdo intelectual se dissociam daquelas mais intensas no uso das qualidades físicas do trabalhador. Explica o autor: “enquanto o processo de trabalho é puramente individual, um único trabalhador exerce todas as funções que mais tarde se dissociam. Ao apropriar-se individualmente de objetos naturais para prover sua vida, é ele quem controla a si mesmo; mais tarde, ficará sob o controle de outrem. O homem isolado não pode atuar sobre a natureza sem pôr em ação seus músculos sob o controle de seu cérebro. Fisiologicamente, cabeça e mãos são partes de um mesmo sistema; do mesmo modo, o processo de trabalho conjuga o trabalho do cérebro e o das mãos. Mais tarde, se separam e acabam por se tornar hostilmente contrários. O produto deixa de ser o resultado imediato da atividade do produtor individual para tornar-se produto social, comum, de um trabalhador coletivo, isto é, de uma combinação de trabalhadores podendo ser direta ou indireta a participação de cada um deles na manipulação do objeto sobre que incide trabalho [...]” (MARX, 1867, p. 577). Na passagem acima, Marx faz alusão específica ao trabalho intelectual de coordenação da atividade produtiva, mas é preciso ressaltar que existe uma ampla gama de “trabalhadores intelectuais” que se relacionam direta ou indiretamente com a produção e, por isso, constituem-se em órgãos do trabalhador coletivo. Já a atividade intelectual desenvolvida como trabalho geral ou universal distingue-se por não se vincular com o processo de produção propriamente dito, mas com a descoberta de novos valores-de-uso para as coisas.



Não obstante, com o desenvolvimento do modo de produção capitalista, os conhecimentos gerados no e para o processo de produção tornam-se propriedades de quem inova, e o trabalho que o desenvolve deixa de ser considerado um “trabalho em geral”, como denominava Marx. Isso porque, quando as inovações são reconhecidas como propriedades, todos os outros terão que pagar uma licença pela aplicação do método descoberto, desvanecendo o caráter universal que havia nesse trabalho. É justamente aqui que se insere a propriedade intelectual. Mas, como se determina seu preço⁶¹? É o que veremos nas próximas sessões.

4. AS RENDAS DIFERENCIAL E ABSOLUTA

Quando procuramos compreender como se dá a formação do preço de um conhecimento protegido por direitos de propriedade intelectual, primeiramente, poderíamos imaginar que o capitalista que adquire uma licença para aplicação de uma patente, por exemplo, paga pelo seu custo de produção. No entanto, se isso ocorresse, todos os outros poderiam obtê-la gratuitamente. Segundo, pode-se pensar então, que o preço da propriedade intelectual resulta de seu custo de produção dividido pela quantidade de capitalistas que desejam adquiri-la. Mas, como descobrir quantos serão? Impossível. E mesmo que isso fosse determinado, se posteriormente aparecesse outro capitalista querendo utilizá-la, ele poderia adquiri-la sem custo? Ou o inventor da patente receberia mais valor do que o expresso pelo tempo de trabalho dispendido em sua criação? A solução é buscar outra categoria de remuneração relacionada com os fatores que entram na produção, mas que não possuam valor. Estamos nos referindo à renda da terra.

O próprio Theotonio dos Santos (2011, p. 386 grifo nosso) já havia percebido isso, em 1978, ao analisar os fenômenos da dependência entre os países:

⁶¹ Trataremos aqui do papel do conhecimento no processo de produção, mas, cabe ressaltar que ele se encontra em outras etapas do ciclo de reprodução do capital. Ursula Huws (2014, p. 19), por exemplo, analisa como o conhecimento permite ganhos no processo de circulação em forma de rendas, advindas da transferência de mais valia entre setores: “Se elas não derivam da venda de mercadorias, como podemos entender os lucros feitos por redes sociais online ou companhias de mecanismos de busca? Há uma explicação alternativa, e que tem extensos antecedentes no mundo off line: elas derivam de rendas de aluguel [...] O valor que se reverte para a rede social e para sites de mecanismos de busca deriva, de fato, em última análise, da mais-valia produzida pelo trabalho. Mas esse é o trabalho de trabalhadores que produzem as mercadorias que são anunciadas nesses sites, não o trabalho das pessoas que usam os sites.”



El otro mecanismo por el cual se transfieren enormes cantidades de recursos producidos en los países dependientes a los dominantes son los pagos de servicios. Estos son básicamente los fletes, los seguros, los servicios técnicos y el pago de patentes. La cancelación de tales servicios parece ser algo “justo” y parte necesaria del moderno intercambio entre los pueblos. Pero de hecho no es así. Están supervalorados y en muchos casos o no existen o son simples resultados de un monopolio de marcas y patentes que se asemeja a una forma moderna de la renta de la tierra, o sea, de un derecho puramente jurídico a expropiar con una renta a los verdaderos agentes de la producción, es decir, una transferencia de excedentes generales en la producción a los ociosos que especulan con la propiedad monopólica del conocimiento humano.

Recentemente, esse ponto também foi abordado de forma semelhante por outros autores, como Paulani (2001, p. 17 grifo nosso):

[...] a novidade que o capitalismo contemporâneo traz [...] é a existência de mercadorias feitas só de conhecimento [...] É algo que tem a forma de mercadoria, pois tem um preço (a menos, é claro, da pirataria), mas que não tem valor, pois o tempo de trabalho necessário à sua reprodução é zero. Qual o fundamento desse preço então? Seu fundamento é uma renda do saber, uma renda absoluta, tal como a renda absoluta da terra que Marx diagnosticou, fundamenta-se pura e simplesmente na existência da propriedade.

Assim como Teixeira (2009, p. 438 grifo nosso):

[...] quando a própria produção de conhecimento passa a ser efetuada como produção capitalista, os produtores de tal conhecimento só o produzirão se puderem auferir privadamente os ganhos deste [...] Aqui entram então os direitos de propriedade intelectual, patentes e direitos autorais [...] O acesso a este conhecimento será feito, **da mesma maneira que a propriedade da terra**, apenas com o consentimento do seu proprietário, o que então lhe dará o direito de receber uma parcela do produto social produzido por aqueles que querem ter esse acesso. Surge então uma nova forma que chamaremos aqui de renda do conhecimento [...] Ora, como se determina essa renda? **Da mesma forma que a renda da terra**, como renda diferencial.

Para compreender, então, vejamos como funciona a renda da terra. A terra, assim como todas as outras coisas que não são fruto do trabalho do homem, não possui valor. No entanto, na sociedade capitalista ela assume a feição de uma mercadoria, podendo ser vendida e comprada relacionando-se economicamente com todas as coisas desenvolvidas pelo homem. Essa apropriação da terra enquanto mercadoria “[...] pressupõe que certas pessoas têm o monopólio de dispor de determinadas porções do globo terrestre como esferas exclusivas de sua vontade privada, com a exclusão de todas as outras” (MARX, 1894b, p. 124). Esse privilégio, garantido através de uma força jurídica, permite que um pequeno grupo



de proprietários concedam o direito de uso de sua terra para outros em troca do pagamento de uma renda: a renda da terra. Explica Marx (1894b, p. 126):

O pressuposto no modo de produção capitalista, portanto é o seguinte: os verdadeiros agricultores são assalariados, empregados por um capitalista, o arrendatário, que exerce a agricultura apenas como um campo específico de exploração do capital, como investimento de seu capital numa esfera específica da produção. Esse capitalista arrendatário paga ao proprietário da terra, ao proprietário do solo explorado por ele, em prazos determinados, por exemplo, anualmente, uma soma em dinheiro fixada contratualmente (assim como o prestatário paga juros determinados pelo capital monetário) pela permissão de aplicar seu capital nesse campo específico de produção. A essa soma de dinheiro se denomina renda fundiária, não importando se é paga por terras cultiváveis, terreno de construção, minas, pesqueiros, matas, etc. Ela é paga por todo o tempo durante o qual o dono da terra emprestou, alugou o solo arrendatário. A renda fundiária é aqui, portanto, a forma em que a propriedade fundiária se realiza economicamente, se valoriza [...].

O monopólio da terra possibilita o proprietário fundiário auferir uma renda – monetária – à medida que há a necessidade por parte da produção capitalista em utilizar essas porções do globo terrestre. Origina-se do avanço capitalista na utilização do solo. Portanto, o seu fundamento reside na subordinação das atividades agrícolas (e também todas as outras vinculadas à terra) ao capital, e não na propriedade da terra em si⁶². O dono da terra cede, e recebe pelo tempo de cessão, um valor monetário, uma renda, que só pode derivar de uma transferência de valor gerado na esfera da produção, já que a terra não possui valor e nem mesmo é o seu aluguel um acontecimento em si capaz de transformá-la em fonte de valor. A renda fundiária, portanto, pressupõe uma transferência de mais-valia da esfera de produção capitalista para a classe de proprietários fundiários.

Ao analisar as formas de renda fundiária, Marx as divide em dois grupos: a renda diferencial e a absoluta. A renda diferencial é oriunda de atributos naturais existentes em determinados espaços monopolizados, como, por exemplo, em solos com fertilidades excepcionais, em quedas d'águas existentes em algumas propriedades, etc. Para entendê-la, suponhamos, seguindo o exemplo de Marx, que a maioria das fábricas de um país fossem impulsionadas por máquinas a vapor e

⁶² A propriedade fundiária, como ressalta Marx, é um pressuposto histórico que sobrevive e fundamenta a sociedade capitalista. Para atendê-la foi preciso transformar os vínculos que nela haviam à relações subordinadas ao capital. Ou seja, desfizeram-se os laços e transformaram-se as antigas relações (suserania e vassalagem, por exemplo) em puras relações de troca monetárias e a terra passou a representar para seu proprietário, apenas um tributo em dinheiro, que devido ao seu monopólio, permite-o arrecadar uma quantia do capitalista industrial.



apenas algumas por quedas d'águas existentes nas propriedades onde estão instaladas. Imaginemos ainda que, por isso, as mercadorias produzidas nessas últimas sejam elaboradas a um preço de custo individual inferior ao preço de custo social. Resulta então que, como o preço das mercadorias é determinado socialmente, os produtores que se estabelecem nas propriedades onde estão as quedas d'águas, poderiam vendê-las pelo preço social de produção adquirindo desse modo um sobrelucro.

Mas, uma questão se coloca: o que há de especial na queda d'água, se há também outros atributos da natureza que utilizados na produção, tornam mais produtivo o trabalho, como por exemplo, a propriedade da água em se transformar em vapor, e nem por isso garantem um sobrelucro àqueles que as empregam? A distinção, segundo Marx,

[...] Origina-se da maior força produtiva natural do trabalho, ligada ao aproveitamento de uma força natural, mas não de uma força natural que está à disposição de todo o capital na mesma esfera de produção, por exemplo, a elasticidade do vapor, cuja utilização não é, portanto, óbvia em todos os casos em que, em geral, se invista capital nessa esfera. Mas de uma força natural monopolizável que, como a queda d'água, só está à disposição daqueles que dispõem de certos trechos do globo terrestre e seus anexos [...] (MARX, 1894b, p. 144).

Ou seja, o sobrelucro somente é possível devido a existência limitada de áreas terrestres com tais atributos naturais. E, assim, somente um número restrito de produtores poderá acessá-las, diferenciado seus processos de produção da grande maioria dos outros produtores. O monopólio desses espaços, por sua vez, permitirá que o lucro gerado com a diferenciação produtiva desse pequeno grupo de capitalistas, vá para os proprietários dos terrenos em forma de renda, de renda diferencial da terra. O lucro extra emana, assim, da diferenciação relativa que um espaço de terra monopolizável introduz na produção de um determinado capitalista individual.

Mas, Marx ainda chama nossa atenção para algumas importantes questões que derivam dessa análise. Em primeiro lugar, ele lembra que essa renda não emana de um emprego mais eficiente das forças produtivas, mas do fato de que alguns capitalistas podem produzir em áreas cuja natureza os favoreça, enquanto a maioria está excluída dessa possibilidade. Em segundo, que a força natural em questão não é fonte de lucro, mas apenas possibilita a sua geração. Em terceiro,



não é a propriedade do terreno, cuja queda d'água se encontra, que gera o lucro excepcional, uma vez que esse lucro ainda existiria caso os terrenos fossem livres. O que a propriedade oferece, são as condições de o proprietário fundiário atrair para si o sobrelucro gerado. E em quarto lugar, ele lembra que, caso os produtores do país encontrassem um método que elevasse a produtividade do setor em questão reduzindo seus custos individuais para o mesmo patamar daqueles que utilizam a queda d'água, o sobrelucro desapareceria.

Compreendida as características da renda diferencial, avancemos para a forma de renda absoluta. Diferente de David Ricardo (1817), que também analisou a natureza das rendas fundiárias, Marx desenvolveu a análise de um tipo de renda oriunda do simples monopólio da terra. A análise de Ricardo parte do pressuposto que o solo de qualidade inferior não paga renda, de modo que seria unicamente determinada pela diferença de produtividade decrescente do solo de melhor renda até o pior, sendo que este último estaria isento do pagamento. O solo de pior qualidade determinaria o preço que regula o mercado agrícola, uma vez que os excedentes gerados devido às diferenças de produtividade nos outros solos, de qualidade superior, seriam convertidos em renda fundiária em favor do proprietário da terra. Uma hipótese é então levantada por Marx: se a produção agrícola avançar até o ponto que os solos de pior qualidade precisem ser cultivados, o proprietário agrícola as arrendará gratuitamente, visto que o preço de produção do mercado não possibilita um sobrelucro para que esse produtor converta em renda? De forma alguma, responde Marx (1894b, p. 221):

“[...] A circunstância de o arrendatário poder valorizar seu capital pelo lucro habitual se não pagar nenhuma renda não é razão para o proprietário de terra ceder seu solo de graça para o arrendatário e ser tão filantrópico ante esse parceiro, a ponto de introduzir um *crédit gratuit* [...]”.

O proprietário de terra somente a arrendará a partir do momento em que um arrendamento puder ser pago. Marx desfaz desse modo todo o pressuposto ricardiano de que o solo de pior qualidade não paga renda. E ainda lembra como fez quando analisou a renda diferencial, que a mera propriedade jurídica do solo não gera renda, mas apenas o poder que o proprietário tem de subtrair a sua utilização à exploração até o ponto que as condições econômicas permitam que ele possa auferir alguma renda.



Ora, mas o que é preciso para que isso ocorra, para que mesmo no solo de pior qualidade seja possível se gerar renda? Para isso, os preços de mercado dos produtos agrícolas precisam ter subido além do preço de produção, de modo que seja possível pagar uma renda para o proprietário de terra. Gera-se, portanto, uma renda que não é derivada das diferenças de produtividade, mas devida a circunstância ocasionada pelo instituto da propriedade privada. Isso significa que a propriedade privada da terra, que constitui monopólio por definição, interfere no processo de equiparação na distribuição intersetorial da mais-valia gerada pelo capital global. Isso porque os preços de produção das mercadorias que são formados pela concorrência intercapitalista se veem alterados mediante uma força que lhes é estranha – a propriedade fundiária – para a garantia de sobrelucros persistentes em um determinado setor e, com isso, a distribuição de mais-valia entre os setores deixa de ser realizada em sua integridade, pois parte dela, que seria transferida da agricultura para os demais setores, é transformada em renda fundiária. Marx (1894b, p. 229) observa:

Decorre, igualmente, que só devido ao monopólio da propriedade fundiária o excedente de valor dos produtos agrícolas sobre seu preço de produção pode tornar-se fator determinante de seu preço geral de mercado. Decorre, finalmente, que nesse caso o encarecimento do produto não é causa da renda, mas a renda é a causa do encarecimento do produto.

Tanto a renda absoluta da terra quanto a diferencial consistem em formas de apropriação de mais-valia gerada na esfera da produção uma vez que a terra não é valor, pois não é um produto de trabalho humano. Entretanto, enquanto a renda diferencial se forma no âmbito de um determinado setor, não alterando, à primeira vista, os preços de produção deste, a renda absoluta origina-se fora dele, causando interferência no movimento de transferência de mais-valia entre setores, alterando por sua vez os preços de produção intersetoriais. Afirma Paulani (2001, p. 10):

[...] Assim, se podemos definir a renda diferencial como uma metamorfose do sobrelucro, podemos igualmente definir a renda absoluta como uma metamorfose da mais-valia agrícola, transformação de uma parte dessa mais-valia em renda fundiária, ao invés de seu envio para a retorta da nivelção geral que forma o lucro médio (PAULANI, 2001).



5. A PROPRIEDADE INTELECTUAL E SEU PREÇO

Agora, analisada as propriedades da renda fundiária, já temos condições de estabelecer uma conexão entre ela e propriedade intelectual⁶³. A partir do momento que o conhecimento torna-se monopolizável, seus proprietários passam a ter o poder de restringir seu acesso aos demais. É justamente esse poder que garante a eles rendimentos quando autorizam o acesso de alguns ao conhecimento que monopolizam. Entram aqui os direitos de propriedade intelectual, que asseguram rendimentos àqueles que detém o monopólio do conhecimento. Desse modo,

“[...] o acesso a este conhecimento será feito, da mesma maneira que a propriedade da terra, apenas com o consentimento do seu proprietário, o que então lhe dará o direito de receber uma parcela do produto social produzido por aqueles que querem ter esse acesso [...]” (TEIXEIRA, 2009, p. 438).

A renda auferida pela monopolização do conhecimento chamaremos de renda da propriedade intelectual. Essa renda se determina de forma semelhante à renda da terra: não é a simples propriedade que a cria, mas o poder de subtraí-la ao conjunto da sociedade que permite que seja paga uma renda ao proprietário desse bem quando o mesmo é acessado. Mas, por que um renda e não um valor? Porque, assim como a terra, a propriedade intelectual não é um produto do trabalho e, portanto não tem valor. Isso porque ela se refere a um poder de monopólio que um agente econômico obtém ao registrar uma ideia ou um conhecimento como sua propriedade. Isso o permite utilizar o aparelho jurídico do Estado para impedir seus concorrentes de utilizarem os novos conhecimentos gerados em seus processos produtivos. Portanto, ao adquirir uma licença de uso de uma patente ou de qualquer inovação alvo de propriedade intelectual, o que se adquire não é um produto do trabalho⁶⁴, mas o direito ao acesso a um processo

⁶³ A propriedade intelectual constituída como a proteção legal àqueles que possuem o domínio sob as criações do intelecto abrange tanto a propriedade industrial – que leva em conta patentes, marcas, desenho industrial, indicação geográfica e proteção de cultivares – como direitos autorais – que abrangem trabalhos literário e artísticos (como romances, poemas, peças, filmes, música, desenhos, símbolos, imagens, esculturas etc.), programas de computador, internet, dentre outros. Deixamos claro que embora todas as formas de propriedade intelectual possuam um papel próprio dentro do ciclo de reprodução do capital, nos ateremos àquelas que se inserem diretamente no processo de produção industrial.

⁶⁴ Mesmo que para o desenvolvimento da inovação em questão tenha sido necessário utilização de mão-de-obra. Para elucidar esse ponto podemos pensar paralelamente no setor financeiro no qual



que foi desenvolvido pelo trabalho. Adquire-se uma permissão e não uma mercadoria⁶⁵.

De todo modo, diferente da terra, que é escassa, esse bem se caracteriza pela abundância, e por isso, deveria ser livre e não ter preço. Contudo, a força da lei garante seu monopólio e, portanto, sua escassez, de modo que uma renda seja juridicamente devida aos proprietários desses bens quando outros desejarem acessá-los. Assim, a propriedade intelectual, ao fazer do conhecimento uma “mercadoria”, transforma parte do valor dos setores produtivos, em renda da propriedade intelectual.

Vejamos com mais detalhes essa relação. Para isso lembremos da figura do capitalista, cujo objetivo máximo é a busca pela ampliação de seu lucro. Como vimos, ele procura fazer inovações, melhoria dos métodos de trabalho, inserção de novas técnicas, etc., sempre buscando obstinadamente reduzir seus custos e ampliar sua lucratividade. Eis que então ele se vê diante da possibilidade de acessar uma patente industrial que o permitirá realizar sua produção de modo mais eficiente. Porém, para aplicá-la terá que pagar uma quantia monetária ao detentor desse registro intelectual. Então, ele compra o direito de acessá-la e organiza sua produção tendo em vista o modelo de utilidade sugerido, conseguindo com isso reduzir seus custos individuais perante aos demais produtores do setor de produção que atua. Seu preço de produção individual é agora menor que o preço de produção do setor, e esse capitalista vê surgir diante de si um lucro extra, um sobrelucro do qual poderia se apropriar. Ocorre que o acesso a essa patente só foi possível mediante um pagamento, que se funda justamente na quantia extra que formou seu lucro excepcional, que é então transformada em renda da propriedade intelectual. Ou seja, a aplicação de um determinado conhecimento na produção proporciona a certo capitalista produzir

são exigidos gastos significativos com mão de obra, no entanto não há criação de valor. Desenvolvemos essa questão de forma mais completa em outro trabalho (AUTOR, 2015).

⁶⁵ Isso fica ainda mais claro quando analisamos a legislação sobre propriedades intelectuais. Nela, o poder coercitivo é explicitamente estabelecido: a propriedade, na verdade, é um direito de impedir terceiros de praticarem uma ação com base em uma informação. A legislação brasileira sobre patentes é clara: “A patente confere ao seu titular o direito de impedir terceiros, sem o seu consentimento, de produzir, usar, colocar à venda, vender ou importar, com os seguintes propósitos: I – produto objeto de patente; II- processo ou produto obtido diretamente por processo patenteado” (art. 42 BRASIL, 1996).



por um custo individual inferior ao custo social, originando daí um lucro extra. Todavia, como esse conhecimento é de propriedade de outrem, o sobrelucro gerado é agora metamorfoseado em renda devida ao proprietário do mesmo. Ela é oriunda do lucro diferencial que uma inovação confere à produção, convertendo-se em renda da propriedade intelectual em favor do detentor da patente. Eis que a renda em questão é formada de modo semelhante à renda diferencial da terra.

Logo, o ciclo de produção industrial, $D - M \left\{ \begin{matrix} FT \\ MP \end{matrix} \dots P \dots M' - D' \left\{ \begin{matrix} D \\ \Delta D \end{matrix} \right. \right.$, é visto, pelo capitalista que acessa a propriedade intelectual – aquele que paga direitos de licença – de acordo com a seguinte forma aparente:

$$D - M \left\{ \begin{matrix} FT \\ MP \\ i \end{matrix} \dots P_i \dots M'' - D'' \left\{ \begin{matrix} D \\ \Delta D' \end{matrix} \right.$$

De modo que $\Delta D' - \Delta D = \Delta D^*$. Sendo assim, o capitalista adquire a licença de uso da propriedade intelectual (i) como um investimento, um custo de produção, e por isso visualiza a compra dessa permissão como uma máquina, um capital fixo, que aplicada na produção (P_i), permite o aumento da produtividade de seu negócio, elevando a quantidade de mercadorias que produz no mesmo intervalo de tempo (M''). Assim, ao vendê-las, o capitalista adquire um ganho adicional (ΔD^*), acima daquele que recebia quando não empregava esse conhecimento em sua produção. Parece portanto, para ele, que a propriedade intelectual é a fonte desse lucro extra. Parece que dela emana valor, quando certamente é desprovida desse poder. Por outro lado, o lucro extra despontado (ou parte dele) será então subitamente convertido em renda em favor do capitalista que desenvolve a produção intelectual. Ela é o resultado do ganho diferencial entre a produção que faz uso da propriedade intelectual e àquela que não faz.

Portanto, o conhecimento, assim como a terra, tem a capacidade de ampliar a produtividade do trabalho em diferentes graus e formas. Esta última devido às qualidades naturais excepcionais de alguns terrenos em relação aos outros, como fertilidade mais elevada do solo, localização privilegiada, assim como a existência de outros atributos naturais que, aplicados na produção, possa torná-la mais produtiva. O conhecimento, ao ser aplicado, pode igualmente gerar resultados mais eficientes para determinadas produções. A diferença é que a terra não pode ser



reproduzida pelo homem, logo, existe em quantidades limitadas, enquanto o conhecimento pode ser reproduzido infinitamente, não havendo limites para ser acessado. À medida que barreiras são erguidas para acessar o conhecimento, ele tende a se realizar economicamente de forma semelhante à terra⁶⁶.

Ainda é preciso esclarecer uma questão fundamental desse fato. Da mesma forma que Marx verificou que a renda da terra não advém simplesmente de sua propriedade, a renda da propriedade intelectual também não é oriunda da instituição privada do conhecimento. Não é a sua mera propriedade que proporciona a geração de lucros excepcionais ao capitalista que o acessa. Esses sobrelucros seriam gerados mesmo se não houvesse propriedade do conhecimento. Aliás, foi exatamente o que verificamos ao observar o fenômeno da formação da mais-valia extra. A propriedade capacita o titular de um registro intelectual a trazer para si o sobrelucro gerado na produção que emprega o conhecimento monopolizado. Lembrando que esse lucro extra desaparece assim que o custo médio de produção do setor atinge o nível conquistado pelo capitalista individual que acessou a propriedade imaterial.

Vejamos ainda uma questão paralela. A renda diferencial da propriedade intelectual somente se forma devido à possibilidade do conhecimento ser subtraído da sociedade, fazendo com que o advento da mais-valia extra esteja cada vez mais vinculado ao pagamento de uma renda para se introduzir inovações. Ou seja, o fenômeno espontâneo de ampliação e reprodução do capital encontra barreiras quando impede os capitalistas de se apropriarem de um possível lucro extra, que surgiria ao adotarem um novo método de produção, se para isso for necessário transformarem seu ganho adicional em renda em favor de quem agora é proprietário do conhecimento que aplicou.

Ainda, além da renda diferencial da propriedade intelectual, há outra possibilidade do conhecimento se realizar economicamente: através de uma renda absoluta. Vejamos como ela ocorre. Para isso, suponhamos que um determinado capitalista, do setor farmacêutico, por exemplo, decida produzir vacinas para gripe. Ocorre que o método de produção dessas vacinas foi patenteado e só poderá

⁶⁶ Teixeira e Rotta (2009) associam às restrições criadas ao conhecimento aos cercamentos de terra, seriam formas modernas dos mesmos, ou “new enclosures”.



produzir vacinas para gripe quem pagar pela permissão de acesso a essa patente. O capitalista é, portanto, impedido de desenvolver a vacina, já que só a fará mediante o pagamento de uma licença ao detentor da patente, fenômeno que representa uma barreira para a produção capitalista. Suponha agora que ele decida pagar pela licença da patente e realizar sua produção. Mas, como fará? Ele elevará o preço da vacina que produz acima de seu preço de produção, obtendo com isso um excedente em lucro, que será convertido em renda absoluta da propriedade intelectual, em favor do proprietário da patente.

Perceba que a renda deriva de uma barreira que é erguida para impedir a aplicação de determinado conhecimento na produção, fazendo com que ela somente seja realizada se os preços das mercadorias aí produzidas sejam elevados acima do preço de produção, até o ponto que haja um excedente suficiente para convertê-lo em renda em favor do titular da propriedade intelectual.

Decorre desse fato que a propriedade do conhecimento é a causa do encarecimento do produto e não o contrário, pois não foi o fato de ser vendido acima do preço de produção, que a renda foi gerada. Portanto, distinta da renda diferencial, que se dá pelas diferenças entre custo individual e o custo médio numa mesma esfera de produção, a renda absoluta é determinada pela elevação do preço de venda em relação ao preço de produção em alguns setores específicos, ocasionados pela impossibilidade de produzir sem a licença de um registro intelectual. Ela é originada desse modo pela propriedade em si e não pela diferença de produtividade alcançado no interior de um setor produtivo. Logo, forma-se uma renda de monopólio: renda absoluta da propriedade intelectual.

Após analisada as duas possibilidades de remuneração da propriedade intelectual, vejamos ainda um ponto importante em toda essa dinâmica. Notamos que a remuneração dessa propriedade se forma a partir de uma renda que é apenas uma redistribuição de valor gerado na produção. Logo, entendemos que a propriedade intelectual não é fonte de valor, mas apenas possibilita sua apropriação quando tornado “mercadoria”, assim como também faz a terra. Ou seja, a inserção do conhecimento na produção dá condições para que o trabalho se desenvolva de forma mais eficiente – ou apenas permite que ele seja realizado –, no entanto, sobreviverá unicamente enquanto ideias se não forem executadas pelo



trabalho. Isto é, o conhecimento fornece as condições que permite o capitalista obter uma maior lucratividade, mas jamais podemos afirmar que ele é fonte de lucro e, logo, de valor. Concordar com tais argumentos é como admitir que o capital, ou melhor, a maquinaria, seja capaz de ampliar o valor das mercadorias e assim contribuir na criação de valor da mesma forma que o trabalho⁶⁷. Portanto, assim como no século XVIII havia o entendimento de que a terra criava valor e, no século XIX que a maquinaria seria fonte dele, hoje existe a ilusão de que o conhecimento gera valor⁶⁸. Nessas condições entendemos que a teoria marxista do valor oferece as bases necessárias para analisar o processo de inserção do conhecimento na produção capitalista tal como hoje se estabelece.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crescimento da produção intelectual hoje torna ainda mais complexa a análise da dinâmica do processo de acumulação capitalista e seus desdobramentos, sobretudo porque essa produção não demonstra uma relação direta com a criação de valor, escondendo o que há verdadeiramente por trás desse movimento. A obscuridade das relações que então se estabelecem facilitam interpretações que levam em conta somente a forma aparente desse processo.

Percebemos com isso a importância de realizar uma análise que procurasse descortinar uma série de relações antes imperceptíveis evidenciando os reais elementos que forjam as consequências desse processo. Para isso verificamos a sua inserção e seu papel na produção capitalista. Percebemos que a produção de conhecimento sempre esteve atrelada à dinâmica do capital: a descoberta científica possibilita o capitalista aumentar sua taxa de lucro ao lhe proporcionar um aumento de produtividade. No entanto, as inovações que antes eram descobertas e assimiladas como um bem coletivo (fruto do trabalho universal) tornam-se, num determinado momento, propriedade privada. Barreiras legais artificiais se erguem

⁶⁷ Para uma visão mais detalhada a esse respeito cf. Caffentzis (1997).

⁶⁸ Gorz, por exemplo, entende que o conhecimento desempenha o papel de um capital fixo na produção, sendo assim fonte de valor: “Mas a verdadeira novidade, ‘revolucionária’, está ainda em outro lugar: é que o conhecimento, separado de todo produto no qual esteve ou está incorporado, pode exercer em si mesmo, e por si mesmo, uma ação produtiva na forma de programas de computador. Ele pode [...] desempenhar o papel de um capital fixo, substituindo o trabalho vivo, material ou imaterial, por trabalho acumulado [...]” (GORZ, 2003, p. 37).



para restringir o acesso ao conteúdo dos bens intelectuais, visto que por sua natureza não-rival e abundante, esses bens não poderiam ser apropriados e terem preços. Nesse ponto, demonstramos como a remuneração da propriedade do conhecimento pode ser entendida de forma semelhante à renda da terra, ou seja, de algo que é desprovido de valor. Não obstante, após toda essa análise, compreendemos que a teoria do valor fornece as bases mais completas para a compreensão da produção de conhecimento no capitalismo contemporâneo.

Há, contudo, ainda uma série de análises que se fazem necessárias dadas as desconhecidas consequências de todo esse processo para a acumulação capitalista, principalmente quando verificado o crescimento das transações monetárias que envolvem a produção do conhecimento⁶⁹. Como essas novas propriedades aparecem como mercadorias, que são produzidas e transacionadas por empresas que se inserem exclusivamente nesse ramo de produção, é ainda preciso compreender como a produção do conhecimento se autonomiza do ciclo do capital industrial.

Mas o que isso pode implicar para o processo de acumulação do capital? Há nessa dinâmica, segundo Perelman (2003), uma série de implicações contrárias ao progresso tecnológico e científico no capitalismo. Em primeiro lugar, a privatização do conhecimento impede a circulação das informações, essência do avanço científico, além de incentivar as disputas entre empresas pela propriedade das patentes. Com isso, o trabalho dos cientistas é desviado para a compreensão das ramificações legais dos direitos de propriedade intelectual, dissipando os esforços que deveriam ser dedicados à criação de conhecimento. Há ainda corporações que se direcionam somente ao acúmulo de patentes, registrando-as no máximo de territórios possíveis e agindo de forma imperialista com os demais países ao impedi-los de acessar o conhecimento. Também, segundo Perelman, a elevação dos preços que resulta desses direitos de monopólios são responsáveis pela transferência de enormes quantias de renda e riqueza para um pequeno número

⁶⁹ Um exemplo peculiar fornecido por Pinto e Carlotto (2015) em artigo sobre essa temática, refere-se à lucratividade da empresa Microsoft. Em 2014, segundo os autores, ela faturou algo em torno de US\$ 93,3 bilhões referente às licenças de uso de seus softwares, apresentando um valor de mercado de US\$ 340 bilhões para aquele ano. Cifra comparável ao PIB da Colômbia em 2013 (US\$ 378 bilhões).



de empresas que dispõem dessas propriedades. É nesse sentido que Theotonio dos Santos (2011) afirma que a propriedade intelectual aprofunda a relação de dependência entre os países⁷⁰.

Há ainda outro aspecto que deve ser levado em conta. Todas essas invenções e ideias novas que são hoje apropriáveis, não são de fato fruto da contribuição de uma única pessoa, mas do conjunto da sociedade que, a todo momento, descobre, transforma e inova. Como observou Perelman: “By the time technology is mature enough to propose to the patent office, absolutely nobody could determine the relative contributions of the various people involved” (PERELMAN, 2003, p. 306). E ainda acrescenta: “[...] the first to make a claim with the patent system supposedly deserves the exclusive right to the discovery, while offering absolutely nothing to the others who have contributed to its creation” (PERELMAN, 2003, p. 307). Não há, dessa forma, como designar o verdadeiro inventor de um conhecimento, uma vez que toda invenção carrega consigo informações desenvolvidas por outros. As concessões de patentes são, assim, a forma jurídica que permite a extorsão da sociedade daquilo que por natureza a pertence.

Afinal, as ideias que inovam os processos produtivos, permitindo a elevação da produtividade do trabalho, sempre existiram. Na forma de inventos, melhorias de métodos de produção, máquinas aperfeiçoadas, tais ideias eram guardadas como segredos industriais, até o momento em que eram assimiladas por toda a sociedade, integrando o chamado “trabalho em geral” do Marx. Hoje, essas inovações são apropriáveis e, a partir do momento que a produção capitalista se apodera delas e as monopoliza, garantem uma renda a quem primeiro registra a ideia como sua. O que era livre e disponível a todos tornou-se uma propriedade. E é a existência dessa propriedade privada, a propriedade intelectual, que confere ao

⁷⁰ “La utilización de ciertas máquinas, procesos ya patentes trae consigo un sobrecargo que se expresa en un contrato de “asistencia técnica”. Estos extorsivos contratos son formas directas de expropiación de recursos de los países dependientes. Corresponden en general al que se puede llamar secreto tecnológico o industrial. Puede tratarse del diseño de una máquina o un mecanismo que se mantiene oculto y cuyo derecho de uso se reserva a ciertas firmas especiales; puede tratarse de una técnica determinada, conocimiento cualquiera cuya ocultación asegura a sus propietarios una renta determinada” (SANTOS, 2011, p. 387).



capitalismo atual uma aparência diferenciada – mas mantém sua essência inviolada

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Eduardo da Mota E. Patentes segundo a abordagem neo-schumpeteriana: uma discussão introdutória. *Revista de Economia Política*, v. 18, n. 4, 2008.

ARROW, Kenneth J. *Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention*. Santa Monica: RAND Corporation, 1959.

BRASIL. LEI N 9.279, DE 14 DE MAIO DE 1996. 1996.

CAFFENTZIS, C. G. Why Machines Cannot Create Value; or, Marx's Theory of Machines. In: DAVIS, J.; HIRSCHL, T.; STACK, M. (Eds.). *Cutting Edge: Technology, Information, Capitalism and Social Revolution*. London/ New York: Verso, 1997.

CORIAT, Benjamin. O novo regime de propriedade intelectual e sua dimensão imperialista: implicações para as relações norte/sul. In: BNDES. *Desafios do crescimento: instituições, investimentos, competitividade e tecnologia*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002, p.375-396.

GORZ, A. *O imaterial: conhecimento, valor e capital*. São Paulo: Annablume, 2005. [Ano da publicação original: 2003]

HUWS, U. *Vida, Trabalho e Valor no século XXI: desfazendo o nó*. Caderno CRH, v. 27, n. 70, p. 13–30, 2014.

MARX, K. *O Capital*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. v. III, Tomo 2 [Ano da publicação original:1894b]

_____. *O Capital*. São Paulo: Nova Cultural, 1986. v. III, Tomo 1 [Ano da publicação original:1894a]

_____. *O Capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998. v. II [Ano da publicação original: 1867]

_____. *O Capital*. 21. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003a. v. I [Ano da publicação original: 1867]

MCCLURE, I. D. The value of IP as a commodity. *Intellectual Asset Management*, p. 29–37, jun. 2011.

NELSON, Richard. The simple economics of basic scientific research. *Journal of Political Economy*, n. 6, pp. 297-306, 1959.

PAULANI, L. M. O papel da força produtiva do trabalho no processo de produção: Uma análise dos dilemas contemporâneos. *Revista de Estudos Econômicos*, v. 4, n. 31, 2001.

PERELMAN, M. Intellectual Property Rights and the Comodity Form: New Dimensions in the Legislated Transfer os Surplus Value. *Review of Radical Political Economics*, v. 35, n. 3, p. 304–311, 2003.



PINTO, José Paulo Guedes; CARLOTTO, Maria Caraméz. A divisão do trabalho no século XXI: um estudo sobre o peso da propriedade intelectual na relação EUA-América Latina. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABRI, 5., 2015, Belo Horizonte. Anais. Belo Horizonte: ABRIL, 2015.

RICARDO, D. Princípios de Economia Política e Tributação. São Paulo: Abril Cultural, 1982. [Ano da publicação original:1817].

SANTOS, T. DOS. Revolução Científico-Técnica e Capitalismo Contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 1983.

_____. Imperialismo y Dependencia. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho, 2011.

TEIXEIRA, R. A. A produção capitalista do conhecimento e o papel do conhecimento na produção capitalista: uma análise a partir da teoria marxista do valor. *Economia*, v. 10, n. 2, p. 421-456, mai/ago 2009.

_____; ROTTA, T. N. Modern Rent-Bearing Capital: New Enclousers, Knowledge-Rent and the Financialization of Monopoly Rights. In: ANNUAL CONFERENCE OF THE EASTERN ECONOMIC ASSOCIATION. New York, 2009.



Resenha: **Economia compartilhada: o fim do emprego e a ascensão do capitalismo de multidão**

Ladislau Dowbor⁷¹

Arun Sundararajan – *The sharing Economy: the end of employment and the rise of crowd-based capitalism* – Cambridge, MIT Press, 2016, ISBN 9780262034579. *Economia compartilhada: o fim do emprego e a ascensão do capitalismo de multidão*. Senac, São Paulo, 2018, 301p., ISBN 978-85-396-2377-8 e-ISBN 978-85-396-2378-5

Arun Sundararajan publica uma das melhores análises abrangentes da economia do compartilhamento, *The Sharing Economy*, livro tão essencial para entender as novas dinâmicas como, por exemplo, *A sociedade de custo marginal zero* de Jeremy Rifkin. A internet das coisas constitui em geral uma atividade comercial que aproveita a conectividade ampla das pessoas e agentes econômicos, com uma grande variedade de arquiteturas organizacionais. A grande vantagem aqui é que o autor sistematiza de forma muito legível o que são as atividades, os desafios econômicos, culturais e legais, os impactos no emprego, as formas de regulação. O fato de dar numerosos exemplos explicando como funcionam ajuda muito.

Sundararajan apresenta sumariamente as variedades desta nova forma de organização econômica: “Nossa pesquisa sugere amplas variações em diversas plataformas. Muitas se parecem com mercados que facilitam o empreendimento, enquanto outras se parecem mais como hierarquias que empregam contratantes. Junto com Airbnb, Etsy, e BlaBlaCar, plataformas de trabalho como Upwork e Thumbtack, plataformas de refeições sociais como VizEat e Eatwith, a plataforma de trocas de guias de tours como Vayable (fundado pelo pioneiro da economia compartilhada Jamie Wong) são claramente mais do tipo “mercado”, plataformas de passageiros como Lyft e Uber estão em algum lugar no meio, enquanto plataformas centradas em serviços ou trabalho como Luxe, Postmates e Universal Avenue se parecem mais com hierarquias do que a média das plataformas de economia compartilhada.” (Sundararajan, 77)

⁷¹ Ladislau Dowbor, economista, é professor da PUC-SP e consultor de várias agências das Nações Unidas. Os seus trabalhos estão disponíveis online (*Creative Commons*), na página <http://dowbor.org>. Contato Ladislau@dowbor.org



A conectividade aqui é vital. Na economia do conhecimento podemos, por exemplo, através da Wikipédia, transformar em enriquecimento social o capital parado de conhecimento que as pessoas têm na cabeça. No caso do sistema financeiro, esta mesma conectividade permite por meio de plataformas apropriadas desintermediar o crédito, pondo diretamente em contato quem tem dinheiro parado e quem dele precisa. Aqui também estamos falando de capital subutilizado, mas de bens materiais ou de trabalho de pessoas. É a internet das coisas.

O carro é um exemplo interessante. Os carros particulares são utilizados uma hora por dia na média, o que significa apenas 4% do seu potencial de transporte. Como ademais circulam com uma média de 1,3 passageiros, ainda que tenham espaço para 5, no total estamos utilizando algo como 1% da capacidade deste capital imobilizado durante horas seja parado no nosso local do trabalho, seja ocupando nossa garagem, seja entulhando as ruas, ou ainda simplesmente imobilizado no trânsito. Hoje temos edifícios residências na Suécia onde alguns carros na garagem fazem parte do condomínio, as pessoas pegam o que está disponível.

Em Paris já há tempos funciona uma rede de veículos elétricos públicos, estacionados em diversas partes da cidade como foi feito inicialmente com bicicletas. O usuário recebe um aplicativo no seu celular indicando onde pode encontrar ou deixar o veículo, que fica em estacionamentos na rua onde há se conectam com aparelhos de recarga. Gera-se um uso mais intensivo, reduz-se o trânsito e a poluição. No caso do Airbnb, é igualmente óbvio o imenso desperdício de inúmeras residências vazias ou com espaço ocioso. O princípio é em geral o mesmo, são tantas coisas que temos, e que compramos para utilizar pouco ou até uma só vez, como mostra o sucesso das plataformas de empréstimos de ferramentas.

Mas as dinâmicas corporativas de prioridade ao dinheiro geram outros desafios. Em Berlim, por exemplo, foi proibida a locação por Airbnb. A razão é que inicialmente funcionou enquanto, por exemplo, um aposentado ou uma família que saía de férias disponibilizava o seu apartamento, ganhando um dinheiro extra. Mas grandes grupos imobiliários passaram a comprar prédios inteiros para aluguel a



turistas, reduzindo a disponibilidade de residências para a população berlinense, elevando os aluguéis e causando uma crise. É o convívio caótico de lógicas diferentes.

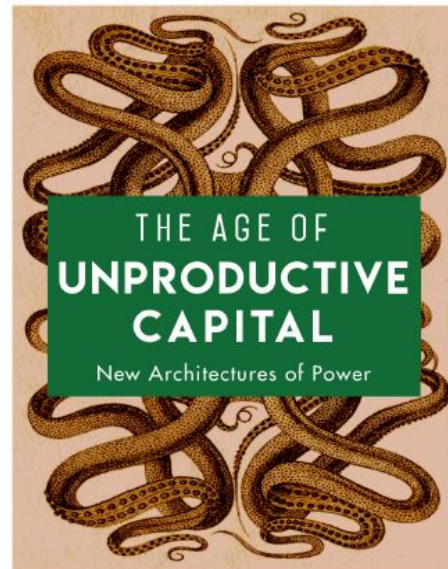
No conjunto as iniciativas colaborativas surgem com muita força, pois as oportunidades e as vantagens econômicas para o conjunto da economia (e não só para os contratantes) são evidentes, por usar melhor riquezas já existentes. É só pensar em uma coisa tão simples como o software que localiza espaço de estacionamento no nosso celular, reduzindo o tempo que gastamos buscando vaga: bastou que alguém pensasse fazer uma plataforma adequada.

Alex Stephany, citado por Sundararajan, resume bem os argumentos ao citar as vantagens 1) da facilidade e desburocratização das trocas e pagamento; 2) da mobilização de recursos parados ou subutilizados; 3) da acessibilidade online com o poder da internet; 4) da aproximação comunitária pelos sistemas de trocas e iniciativas locais; 5) da redução da compulsão de “possuir”, substituída pela praticidade do “acesso”. (in Sundararajan, 30)

Mas estamos desenvolvendo práticas inovadoras em espaços já ocupados por gigantes econômicos, enfrentando um vazio jurídico que gera temores, e tensões naturais de transição ou de convívio. Frequentemente, como no caso do Uber, a força da plataforma é muito maior do que a dos contratantes, o pagamento de impostos correspondentes ainda relativamente fluido, e entre protestos e propostas está se desenhando um novo conjunto de regras de jogo. Simplesmente proibir os potenciais das articulações em rede não resolve.

A economia criativa, as redes de colaboração, a economia solidária, o princípio do compartilhar e outras iniciativas trazem sem dúvida vento fresco ao opressivo sistema corporativo que nos empurra em correrias incessantes para ter mais dinheiro para comprar mais coisas que teremos cada vez menos tempo ou paciência para apreciar. A mudança é bem vinda, e na minha convicção ela é inexorável, apesar da enorme ofensiva de travamento ou de cooptação por parte das corporações tradicionais. Mas há desafios no horizonte, pontos de tensão e debate: novas tecnologias geram novas relações de produção, e as regras do jogo do novo sistema ainda estão nas fraldas.

Livros Escritos pelos Docentes do PEPG em Economia Política da PUCSP em 2018



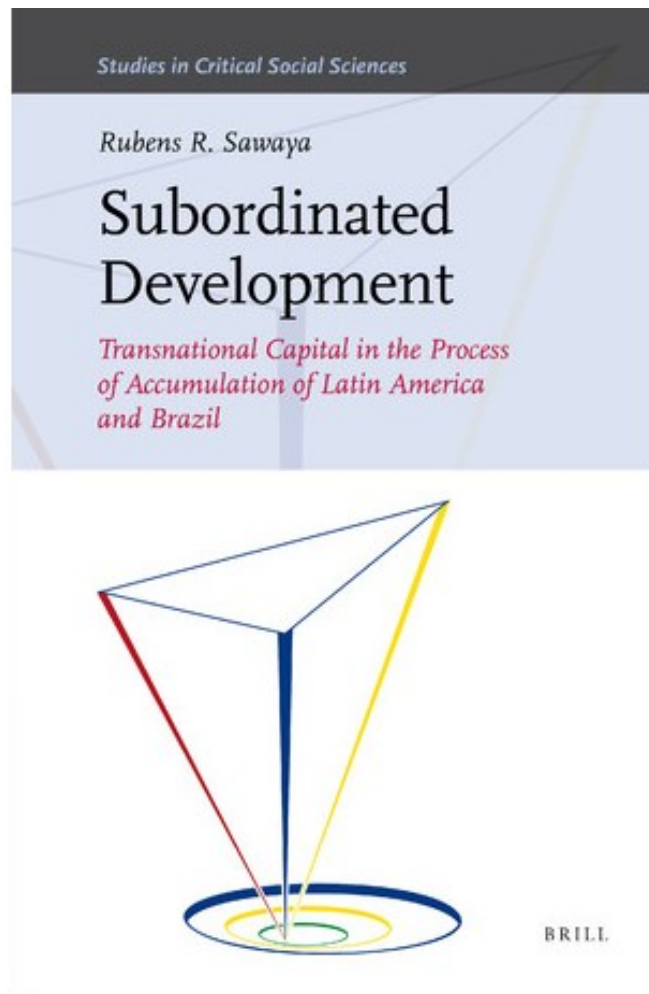
LADISLAU DOWBOR

Ladislau Dowbor - **The Age of Unproductive Capital**: New Architectures of Power – Cambridge Scholars, UK, 2019

Sobre o livro

This book offers a very direct and readable analysis of the main challenges facing our societies today, such as reducing inequality, protecting the planet, and in particular mobilizing our financial resources which linger in tax havens and feed speculation, instead of funding the sustainable development we need. It precisely considers the most important factors, including corporate governance, financialization, capturing political power, and the limits to adequate national economic policies in a world dominated by global finance. The Brazilian experience has been highlighted. The book's presentation of how sensible and productive policies are dismantled will be highly interesting for the international community, whether in the academic, corporate or government spheres.

"Ladislau Dowbor's work on unproductive capital [is] a revealing and deeply informed study of the enormous power that has accrued to financial institutions and the deleterious impact on the global economy as financial transactions drain the economy and undercut productive investment. Dowbor's focus is on the Brazilian experience, analyzed with care and insight, but the implications, as he clearly shows, are global in scope. A very important contribution." Noam Chomsky – Massachusetts Institute of Technology, USA.

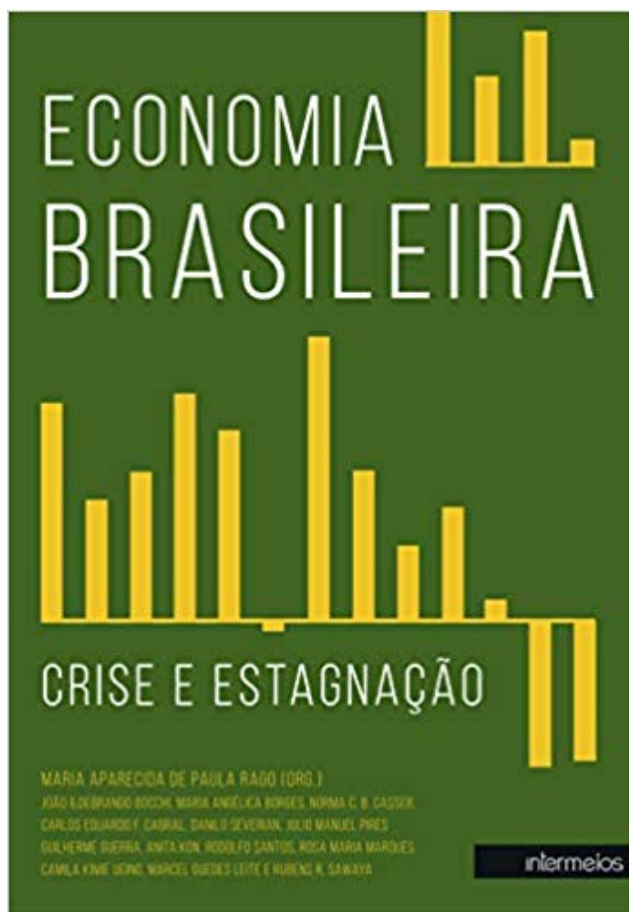


Rubens R. Sawaya. **Subordinated Development:** Transnational Capital in the Process of Accumulation of Latin America and Brazil.

Sobre o livro

Reflecting on the processes of accumulation, concentration and centralisation of capital, this volume explains the transnationalisation of capital and its impact on Latin America and Brazil.

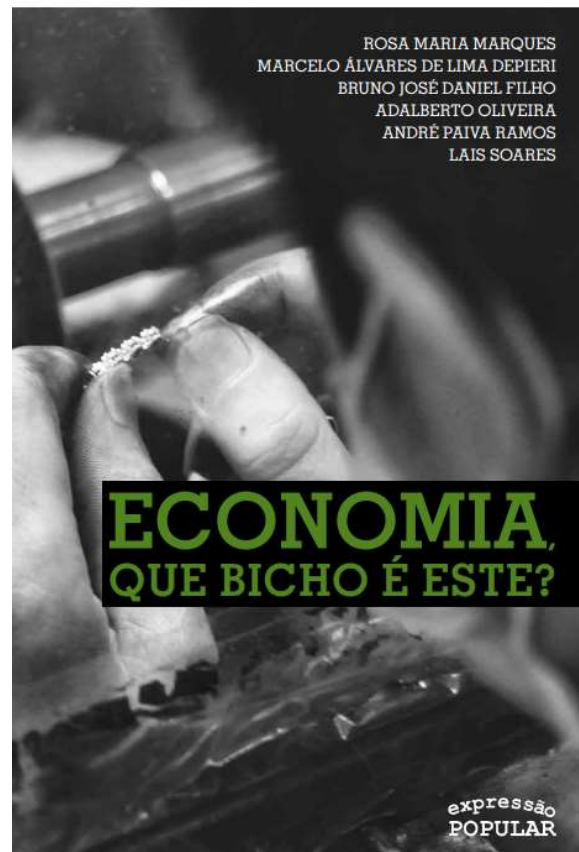
Livros em colaboração



João Hildebrando Bocchi e Maria Angélica Borges; Norma C. B. Casseb, Carlos Eduardo F. Cabral; Danilo Severian; Julio Manuel Pires; Guilherme Guerra; Anita Kon; Rodolfo Santos; Rosa Maria Marques, Camila Kimiê Ugino e Marcel Guedes Leite; Rubens R. Sawaya. In: Maria Aparecida de Paula Rago. (Org.). **Economia brasileira: crise e estagnação**. 1ed. São Paulo: Intermeios, 2018, v. 1, p. 61-78.

Sobre o livro

Economia Brasileira: crise e estagnação é um livro, financiado pelo PIPEq - Plano de Incentivo à Pesquisa da PUC-SP, que apresenta uma série de capítulos resultados de trabalhos individuais e coletivos de pesquisadores envolvidos em seminários e núcleos de pesquisa realizados no âmbito do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Ao longo desses encontros, buscou-se abordar temas centrais da economia brasileira e internacional a partir de uma perspectiva multidisciplinar situando a economia em diálogo com a ciência política, com a história, a geopolítica e com questões de âmbito teórico e temáticas urgentes em nossa realidade social, colocando em relevo a função do economista.



Rosa Maria Marques, Marcelo Depieri, Bruno Daniel Filho, Adalberto Oliveira, André Ramos e Lais Soares. Economia, que bicho é esse? São Paulo. Expressão popular. 2018.

Sobre o livro

A economia está presente em todas as esferas de nossa vida, ocupa lugar de destaque nos noticiários da mídia televisiva, escrita e digital, e frequentemente alguns de seus temas são objeto de discussões acaloradas nas redes sociais. Muitas vezes, aqueles não familiarizados com os “jargões” utilizados pelos economistas e com as teorias que dão suporte a suas análises consideram difícil acompanhar os debates ou mesmo entender as manchetes quando o assunto é economia. Pior do que isso, muitos ficam completamente desarmados, “não críticos”, para poder julgar se aquilo que está sendo apresentado como uma verdade é merecedor de confiança.

Por isso, os integrantes do Grupo de Pesquisas Políticas para o Desenvolvimento Humano (PDH) da PUC-SP apresentam essa contribuição na tentativa de desmistificar a economia, de mostrar que não há UMA ÚNICA resposta ou política para responder a uma determinada situação e que sempre estarão presentes interesses na defesa de políticas econômicas. Seu público-alvo são os movimentos sociais e todos aqueles não economistas que quiserem entender, afinal, “que bicho é esse”.



Elizabeth Borelli; Sbizzarro Neto, A. **Indicadores de Desenvolvimento Humano e Sustentabilidade:** uma abordagem regional para a cidade de São Paulo. In: Darly Fernando Andrade. (Org.). *Sustentabilidade e Responsabilidade Social*. 1ed. Belo Horizonte: Poisson, 2018, v. 6, p. 152-165.

Sobre o Livro

Ao falarmos de sustentabilidade, mais que atribuir um significado rígido a essa expressão, buscar as conexões possíveis é muito mais relevante. E é isso que revela os artigos aqui apresentados, dentro das mais diversas manifestações de responsabilidade social e sustentabilidade.



Regina Maria A. Fonseca Gadelha. La contribución de la antropología para la renovación de los estudios sobre las misiones jesuíticas: Branislava Susnik y Maxime Haubert. In: **La primera generación de historiadores laicos de la Compañía de Jesús en Iberoamérica** Carlos Alberto Page; compilado por **Carlos Alberto Page**. - 1a ed.- Córdoba : Báez Ediciones, 2018.

Sobre o livro

Este libro rescata la labor de algunos pioneros laicos que valorizaron la historia de la Compañía de Jesús en América. Diversos autores abordan las biografías de Magnus Mörner, Lucas Mayerhofer, Branislava Suznik y Maxime Haubert, Werner Hoffmann, Hernán Busaniche, Ernesto J. A. Maeder, Erich Luis W. E. Poenitz, Francisco Javier Bravo y Carlos L. Onetto. Desde varias disciplinas sumaron esfuerzos a la historiografía jesuítica, sucediendo la tarea que comenzaron los propios jesuitas. Fundamentalmente desde la Congregación de 1892, celebrada en Loyola, donde los jesuitas se vieron necesitados de recuperar una identidad olvidada por la obstinación de la Corona por destruir su memoria. Pretendemos con el presente y en próximos volúmenes, continuar rescatando otras figuras que se acercaron a la historia de aquellos misioneros que entregaron sus esperanzas en la construcción de un mundo mejor.

Dissertações Defendidas pelos Discentes do PEPG em Economia Política da PUC-SP

André Bologna de Castro Cardoso

Título: Eficácia e dinamismo da política fiscal: uma discussão entre a visão de Keynes e da Equivalência Ricardiana

Orientador: Prof. Dr. Rubens Rogério Sawaya – PUC/SP

Acesso em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/21778>

Resumo: A política fiscal sempre foi fonte de controvérsia entre as diversas correntes do pensamento econômico. Após a Grande Depressão de 1929, a política fiscal, influenciada pelo pensamento de John Maynard Keynes, ganhou status preponderante na sustentação da demanda agregada. Contudo, a partir dos anos 1970-1980, ela foi sendo considerada ineficaz para influenciar a economia e foi se subordinando à política monetária. A crise de 2008 trouxe importantes revisões na visão convencional sobre o papel da política. Antes reduzida a mero instrumento secundário de política econômica, no atual debate econômico, especialmente, com as limitações na política monetária, as ações fiscais foram alçadas a maior protagonismo. O objetivo desse trabalho é discutir a eficácia e o dinamismo da política fiscal sob dois prismas diferentes: o de Keynes e o da Equivalência Ricardiana. A partir dessa leitura de Keynes sobre política fiscal busca-se realizar a crítica da Equivalência Ricardiana tentando demonstrar que a política fiscal é um importante de política econômica, pois ela possui dinamismos e seus efeitos são importantes para economia como um todo.

Ana Carolina Aguiar Penha

Título: Política de inovação para o setor mineral no Brasil e na Suécia: um estudo comparativo centrado na interação entre universidade, empresa e governo

Orientador: Prof. Dr. João Batista Pamplona – PUC/SP

Acesso em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/21444>

Resumo: O presente trabalho procura discutir políticas de inovação para a mineração no Brasil (exclusive petróleo e gás). A partir da caracterização da política nacional de inovação para o setor no Brasil, a pesquisa busca compreender qual é o papel de cada agente (universidade, empresa e Estado) na formulação e execução da política; além de, complementarmente, tentar identificar se tais agentes reconhecem a presença de uma política no setor e, no caso, qual importância os agentes atribuem à existência de tal política. A pesquisa tem natureza exploratória e seu método é comparativo. É comparativo porque a pesquisa se utiliza do padrão dado pelo benchmark da experiência sueca na discussão da presença de políticas de inovação para o setor mineral e é exploratória na medida em que se dispõe a construir hipóteses na tentativa de compreender a realidade da inovação na mineração no Brasil. Foram realizadas entrevistas no Brasil e na Suécia, com agentes das três esferas responsáveis pela inovação do setor. A Suécia é hoje o maior produtor de minério de ferro da Europa e seu governo vem há muito tempo oferecendo incentivos à inovação no setor e estimulando a atuação cooperada entre empresas e universidades, com resultados significativos no aumento da produtividade. A pesquisa, no entanto, nos mostra

que ao comparar a política de inovação dos dois países para o setor, o Brasil dá ênfase aos temas relacionados à competitividade empresarial e à política industrial. Ainda se mostra fraca a colaboração entre os agentes para a inovação no setor mineral no Brasil, há pouca prioridade à temática ambiental e ausência de preocupação à temática social, ao contrário do que se verifica no caso sueco.

Ricardo de Angelis Colli

Título: A tributação das grandes fortunas como fonte adicional para o subfinanciamento

da saúde pública no Brasil

Orientador: Prof. Dr. Àquilas Nogueira Mendes – PUC/SP

Acesso em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/21241>

Resumo: O Brasil tem enfrentado desde a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS), em 1988, profundas disputas por recursos financeiros para garantir o direito universal e integral à saúde. Dentre os maiores problemas que envolvem o financiamento do SUS estão: de um lado, a falta de maior participação do governo federal na determinação de fontes de receitas públicas e a estrutura tributária regressiva, onerando os indivíduos e famílias mais pobres; de outro, a desvinculação de recursos destinados à saúde pública, que podem engrossar o pagamento da dívida pública. Neste contexto serão analisados os diferentes pontos de vista a respeito da tributação das grandes fortunas, bem como identificar os principais entraves à sua instituição. O objetivo desta pesquisa é investigar o papel que a tributação sobre as grandes fortunas poderia ter como fonte de financiamento para o SUS.

Valder Jadson Costa Alves

Título: Desenvolvimento e dependência no Brasil: da república ao neoliberalismo

Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos de Moraes – PUC/SP

Acesso em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/21243>

Resumo: Desenvolvimento e dependência no Brasil é um assunto tão polêmico quanto atual no país. Identificar as amarras e gargalos que não nos permite proporcionar uma vida digna a todos os nossos nacionais é tema estudado pelo menos a mais de um século, deste o surgimento da academia nacional. Este trabalho tem por objetivo reinterpretar a historiografia brasileira, da Proclamação da República ao período de Neoliberalismo, sob a metodologia do materialismo histórico dialético, com o intuito de elucidar a evolução real e teórica do capitalismo dependente brasileiro. Inicia da Proclamação da República porque se entende, aqui, que o pensamento crítico brasileiro se gestou junto ao desenvolvimento do modo de produção especificamente capitalista no país, ocorrendo logo após a abolição da escravidão foi um marco no aprofundamento das relações capitalistas de produção. Também foi o momento em que o Estado passou para as mãos da burguesia nacional diretamente. A extensão do recorte temporal ao período atual, de neoliberalismo, se faz para elucidar as transformações da economia mundial e nacional que ocorreram ao longo desse período e de como a teoria econômica desenvolvimentista se portou diante dela. Entendendo a Teoria da Dependência como uma crítica ao desenvolvimentismo, o



coração deste trabalho trata da análise desta teoria, em suas principais correntes – a Teoria Marxista da Dependência e a Teoria da Dependência de Cardoso e Faletto – vislumbrando identificar a análise mais acertada após 50 anos de suas elaborações iniciais. Conclui-se que, apesar da aparência de desenvolvimento no curto prazo, sustentada, sobretudo, pelo esforço do Estado para a promoção do desenvolvimento, o capitalismo dependente, enquanto alternativa de desenvolvimento, fracassou. Desse modo, a tese inicial de André Gunder Frank, a de Desenvolvimento do Subdesenvolvimento na relação entre países periféricos e países centrais, permanece viva, mantendo-se como ponto de partida para a explicação da realidade nacional.