



PUC-SP

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

pd
&

Revista Pesquisa e Debate

Internacional: Regulating the credit card market: why we need a cap on costs

Centre for Responsible Credit, with Jubilee Debt Campaign, New Economics Foundation e Research for Action.

A contribuição de Kalecki para a teoria macroeconômica a partir de sua obra: Teoria da Dinâmica Econômica

Andreia Marques Duarte (PUC-SP)

Considerações sobre o "Darwinismo Generalizado" na Economia

Celso Bissoli Sessa e Neide César Vargas
(Universidade Federal do Espírito Santo)

Economia do compartilhamento e custos de transação: os casos Uber e Airbnb

Ricardo Santos Folgueira; Ana Lucia P. Silva e Carlos Eduardo Carvalho

Fundos de pensão como fonte de financiamento: a experiência dos fundos de pensão brasileiros na estratégia de desenvolvimento econômico dos governos do PT.

Mateus Ubirajara Silva Santana e Paulo Sérgio Fracalanza (UNICAMP)

Inserção internacional e política econômica no Brasil no período 1994-2015

Valdir Iusif Dainez e André Rodrigues Iusif Dainez
(PUC-CAMPINAS)

Respostas a crise de 2008, uma análise do Brasil e da China.

Lucas Siqueira de Carvalho (UNESP- FCLAr)

Produção internacional, condições de trabalho e ativismo institucional: ensaio sobre a indústria do vestuário

Hoyêdo Nunes Lins e Caroline Lopes Silva (UFSC)

Variáveis econômicas e seus efeitos sobre a arrecadação do RGPS no Brasil: uma aplicação do modelo VEC para o período de 2002 a 2014

Dayane Ferreira Quintanilha; Graciela Aparecida Profeta e Simone Manhães Arêas Mérida
(Universidade Federal Fluminense)

Política Econômica ou Economia Política? Resenha do livro Devagar e Simples: economia, Estado e vida contemporânea de André Lara Resende

Fábio Pádua dos Santos (UFSC)

Voltando para a realidade: cientistas sociais americanos invertem os rumos. Resenha do relatório *New Rules for the 21st Century* do Roosevelt Institute. 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

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

Isadora Teixeira – Mestranda em Economia Política (PUC-SP)

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

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

Rebeca Junqueira – Mestranda em Economia Política (PUC-SP)

Ana Carolina Gimenes – Mestranda em Economia Política (PUC-SP)

Sumário

Carta do Editor.....	5
----------------------	---

Artigos

Regulating the credit card market: why we need a cap on costs.....	7
Centre for Responsible Credit, with Jubilee Debt Campaign, New Economics Foundation e Research for Action.	
A contribuição de Kalecki para a teoria macroeconômica a partir de sua obra: Teoria da Dinâmica Econômica.....	29
Andrea Marques Duarte	
Considerações sobre o "Darwinismo Generalizado" na Economia.....	48
Celso Bissoli Sessa , Neide César Vargas	
Economia do compartilhamento e custos de transação: os casos Uber e Airbnb.....	87
Ricardo Santos Folgueira, Ana Lucia P. Silva, Carlos Eduardo Carvalho	
Fundos de pensão como fonte de financiamento: a experiência dos fundos de pensão brasileiros na estratégia de desenvolvimento econômico dos governos do PT.....	136
Mateus Ubirajara Silva Santana e Paulo Sérgio Fracalanza	
Inserção internacional e política econômica no Brasil no período 1994-2015.....	167
Valdir Iusif Dainez e André Rodrigues Iusif Dainez	
Produção internacional, condições de trabalho e ativismo institucional: ensaio sobre a indústria do vestuário.....	203
Hoyêdo Nunes Lins e Caroline Lopes Silva	
RESPOSTAS A CRISE DE 2008, UMA ANÁLISE DO BRASIL E DA CHINA.....	203
2	
Lucas Siqueira de Carvalho	
VARIÁVEIS ECONÔMICAS E SEUS EFEITOS SOBRE A ARRECADAÇÃO DO	

RGPS NO BRASIL: UMA APLICAÇÃO DO MODELO VEC PARA O PERÍODO DE

2002 A 2014.....265

Dayane Ferreira Quintanilha, Graciela Aparecida Profeta e Simone Manhães Arêas Mérida

Resenhas

Política Econômica ou Economia Política?.....299

Fábio Pádua dos Santos

Voltando para a realidade: cientistas sociais americanos invertem os rumos.....303

Ladislau Dowbor

Produções do Programa de Pós-graduação em Economia Política

Dissertações Defendidas pelos Discentes do PEPG em Economia Política da PUC-SP.....310

Livros Escritos pelos Docentes do PEPG em Economia Política da PUCSP em 2019.....325

Carta do Editor

Ladislau Dowbor

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

Mariza Mathis

Mestranda em Economia Política (PUC-SP) mariza.mathis@gmail.com

Sofia Leão

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

Isadora Teixeira

Mestranda em Economia Política (PUC-SP) isadorateixeiraaraujo21@gmail.com

Rebeca Junqueira

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

Ana Carolina Gimenes

Mestranda em Economia Política (PUC-SP) ana.c.gimenes@hotmail.com

A 55ª edição de **Pesquisa & Debate** chega em um cenário político, econômico e social de incertezas. As baixas projeções de crescimento econômico, juntamente com um elevada taxa de desemprego e uma ainda maior taxa de subutilização da força de trabalho refletem a desaceleração da economia brasileira. As políticas austeras que enfrentamos não revelam um futuro favorável, ao contrário, apenas servirão para aprofundar as desigualdades e mazelas do país. Deste modo, se faz crescente a necessidade de debater e traçar soluções nos caminhos tortuosos que se abriram diante da política econômica e fiscal do governo atual.

O primeiro artigo desta edição é uma publicação do **Centre for Responsible Credit, with Jubilee Debt Campaign, New Economics Foundation e Research for Action**, republicada aqui por conta da elevada importância do tema. Ao abordar o problema do mercado de crédito e o elevado endividamento por consumo no Reino Unido, o artigo apresenta dados sobre a situação dos consumidores e possibilita uma

reflexão sobre a distribuição de renda.

O segundo artigo, de **Andreia Marques Duarte**, expõe a contribuição de Michal Kalecki na sua obra Teoria da Dinâmica Econômica, com destaque para o princípio da demanda efetiva, o papel da distribuição de renda na formação dos preços, na determinação do investimento e no ciclo de crescimento e estabilidade.

O terceiro artigo desta edição, de **Celso Bissoli Sessa e Neide César Vargas**, realiza uma discussão sobre o debate teórico evolucionista, ainda recente na Economia, cujo objetivo é realizar uma reflexão para as abordagens evolucionistas na Economia a partir de Darwin, dos Antigos Institucionalistas, do determinismo e do materialismo emergentista.

Ricardo Santos Folgueira, Ana Lucia P. Silva e Carlos Eduardo Carvalho realizam um estudo sobre a economia do compartilhamento, analisando o caso do Uber e Airbnb, a partir da Nova Economia Institucional (NEI) e da Economia dos Custos e Transação (ECT). O artigo examina temas como regulamentação trabalhista, proteção dos consumidores e direito de propriedade e defende uma regulação especial que permita a entrada de novos agentes e melhor eficiência deste novo fenômeno.

O artigo de **Mateus Ubirajara Silva Santana e Paulo Sérgio Fracalanza** faz um paralelo entre os governos do PT, o crescimento dos fundos de pensão brasileiros e o movimento sindical com o objetivo de mensurar o papel dos fundos na estratégia de desenvolvimento econômicos dos governos Lula e Dilma como alternativa de financiamento da atividade produtiva, principalmente em investimentos na área de infraestrutura. Os autores mostram, então, como essa forma de atuação dos governos está em sintonia com a nova etapa do capitalismo, com o protagonismo de investidores institucionais, além de ser uma estratégia viável em meio à ausência de fontes autônomas de financiamento no Brasil.

Valdir Iusif Dainez e André Rodrigues Iusif Dainez analisam as consequências da adoção no Brasil de dois modelos de política econômica durante o período 1994-2015: um inspirado no ideário do Consenso de Washington e outro com maior participação do Estado e que prometia a retomada do crescimento econômico e a redução das desigualdades sociais.

O artigo de **Hoyêdo Nunes Lins e Caroline Lopes Silva** desenvolvem um estudo sobre a indústria do vestuário, que mantém, de forma geral, em seu processo de trabalho, terceirização influenciada por bolsões de baixos salários e leis trabalhistas frouxas. Em contrapartida, também mostram como sindicatos e ONGs têm um papel fundamental nesse contexto onde há latente degradação do trabalho - utilizando o marketing anticorporativo entre seus principais instrumentos. Ao denunciarem práticas degradantes, afetam a imagem e as vendas das empresas e pressionam pela adoção de códigos de conduta entre os fornecedores. Mas as dificuldades são grandes, e os efeitos, diferenciados.

O artigo de **Lucas Siqueira de Carvalho** analisa a crise do subprime buscando entender os efeitos sob os países em desenvolvimento, com destaque para Brasil e China, e como os mesmos reagiram à mesma no âmbito fiscal e monetário.

Já o trabalho de **Dayane Ferreira Quintanilha e Graciela Aparecida Profeta** tem como objetivo mensurar e analisar os impactos de variáveis econômicas na arrecadação do regime geral da previdência social do Brasil (RGPS), no período entre 2002 a 2014. Os principais resultados apontam que o aumento do crescimento econômico do país, medido em termos do produto interno bruto (PIB) impacta positivamente na arrecadação do RGPS. Também, observou-se que alterações em variáveis macroeconômicas são fatores determinantes para o comportamento do RGPS.

A primeira resenha desta edição é sobre o novo livro de André Lara Resende, *Devagar e Simples: economia, Estado e vida contemporânea*, onde **Fábio Pádua dos Santos** realiza uma breve análise, enfatizando questões como a necessidade superar as teorias economicistas atuais no debate econômico brasileiro, além de chamar a atenção para a necessidade de formular e realizar um novo modelo de desenvolvimento.

Ladislau Dowbor resenha a publicação do Roosevelt Institute, *New Rules for the 21st Century*, que recomenda novos rumos para os Estados Unidos, para que a economia sirva à sociedade novamente. Neste sentido, é necessário atuar em duas importantes frentes: reduzir o poder das corporações, e resgatar o papel das políticas públicas.

Regulating the credit card market: why we need a cap on costs¹

End the Debt Trap Campaign briefing

Summary

The UK is in the grip of a consumer debt crisis. As at April this year, households owed a staggering £217 billion; the highest level on record and greater than prior to the Financial Crisis of 2008. This figure excludes mortgages and student loans.

The burden of consumer debt falls disproportionately on the shoulders of poorer households. Almost half of those spending more than one-quarter of their income on debt repayments – the threshold for what is considered ‘over-indebtedness’ – earn less than £15,000.

Around one-third (£72.4 billion) of all consumer debt is due to credit card use. While some pay off their credit card debts before they incur interest and charges, it is people on lower incomes that are borrowing more on their credit cards in proportion to their income and for longer. Credit card debt has grown by 25% in the past five years and this has outstripped income growth over that period.

Despite having conducted a two-year study of the credit card market between 2014 and 2016, the Financial Conduct Authority (‘FCA’) did not gather analysis of the uses of credit cards by income group. That is a major failing and obscures the clear picture that might lead to more effective policy interventions.

This report presents new evidence of the impact of credit card debt on low income households. On behalf of the End the Debt Trap Coalition, the Centre for Responsible Credit (‘CfRC’) has analysed data from the Bank of England’s 2018 Household Survey. This shows that:

¹ Esta publicação foi realizada por meio de pesquisa dos Centre for Responsible Credit, with Jubilee Debt Campaign, New Economics Foundation e Research for Action. Publicação original disponível em: <https://neweconomics.org/uploads/files/End-the-debt-briefing-july2019c.pdf>

- One-third of all credit card borrowers have a balance that they cannot clear at the end of the month.
- 18% are incurring debts on their credit cards to pay for food or other living costs and a further 12% to meet an unplanned emergency expense such as car repairs.
- The percentage of people using their cards for these purposes increases to 40% among those living in households with pre-tax incomes of less than £15,000.
- A further 20% of low-income credit card borrowers used their credit card to refinance existing credit card borrowing or to pay off other types of debt.
- The credit card debts of these low-income borrowers averaged £2,900; 68 percent of their total consumer credit debt of £4,250.
- These borrowers have an average total debt to income ratio of 50 percent, and their average credit card debt to income ratio is 34%.
- Although some low-income credit card borrowers take advantage of temporary interest free offers, most are paying interest on their debts, and around one-quarter are making only the minimum payments on interest bearing accounts each month.

Credit cards can be an extremely expensive way to borrow. Recent years have seen an expansion of cards targeted at people with poorer credit ratings. These cards charge interest rates of up to almost 80% per annum. Low income households using these cards to cover basic expenses or to ride out crises can end up borrowing for long periods and are paying extortionate levels of interest and charges; paying back two to three times the amount that they originally borrowed.

Following its review of the credit card market, the FCA introduced new 'persistent credit card debt' rules in February 2018. These were aimed at preventing the build-up of interest and charges over time due to inadequate repayment levels. The rules require lenders to contact borrowers to invite them to increase repayments so that the principal sum is reduced more quickly.

However, this approach puts the onus on households that may already be struggling to meet basic outgoings. The FCA has not published any analysis to

indicate how many lower income credit card borrowers it expects to be able to afford higher repayments, and what the consequences will be if, under pressure from their lenders, their repayments are increased.

The FCA's new rules also fail to prevent borrowers from paying back more in interest and fees than they originally borrowed. Credit cards will, in some circumstances, remain more expensive than payday loans. Despite recognising that the payday loan cap, introduced in 2015, has been successful, the FCA continues to brush aside calls for a similar cap in the credit card market. It does so without ever having looked in detail at how one could benefit borrowers in this market. In our view, this is a clear regulatory failure and a dereliction of its consumer protection responsibilities.

Although the FCA introduced a cap on payday loan costs in 2015, it did not do so of its own volition. It was forced to do so by Parliament, and pressure is again needed to make it use its price-capping powers now.

To address the problem of high cost and persistent credit card debt, we call for the FCA to immediately introduce a rule that no credit card lender can charge a total cost (i.e. interest, fees and any other charges) of more than 100% of the amount borrowed. This should be implemented alongside, not instead of, its recent 'persistent credit card' debt rules.

The FCA should also conduct an immediate review of lending practice in response to its persistent debt remedies, including an analysis of how lenders are prompting customers to increase their payments and whether these increases are genuinely affordable.

If the FCA is unwilling to take these steps itself, then it should be formally requested to do so by HM Treasury.

If HM Treasury is unwilling to make that request, then MPs in the Treasury Select Committee and Parliamentarians more generally should take steps to address the regulatory failure that exists.

The build-up of household debt is a growing crisis and the use of credit cards is a very significant part of this. While access to credit is crucial to most people, it is neither morally right nor economically intelligent to permit lenders to target those on lower incomes with very high rates of interest in order to extract large profits. To

end the debt trap, the coalition is calling for a total cost cap on all types of consumer credit.

Britain's Household Debt Crisis

Britain is in the grip of an urgent household debt crisis. Between eight and ten million people are now over-indebted¹; spending more than a quarter of their income on consumer credit² repayments. This over-indebtedness is particularly concentrated in households with incomes of less than £30,000 per year.

In the past six years consumer credit debt levels have increased by nearly 40%. As at April this year households owed a staggering £217 billion to their lenders. This level of consumer credit debt is the highest on record; greater even than that witnessed at the time of the financial crisis³.

If this debt were to be evenly split across the population, every adult⁴ would owe just over £4,000. But the burden of debt does not fall evenly. Research by the Financial Conduct Authority ('FCA') in 2017 found that consumer credit use is concentrated within 45% of the adult population⁵. And study after study has indicated that the greatest debt burdens fall on lower-income, working age households living in rented accommodation⁶. Just under half (44%) of all households spending more than a quarter of their income on debt repayments have incomes of less than £15,000 per year.

But problem debt affects more than just the poorest. With weak regulations governing how money is lent; welfare changes and cuts impacting on those both in and out of work; a decline in real wages⁷, and a growth in underemployment and precarious work, millions are now becoming ensnared in the debt trap. The debt advice charity, StepChange has reported that as many as 15 million people (one in four adults in the UK) are showing signs of financial difficulty such as falling behind on bills, using credit to survive until payday, and borrowing more to refinance or 'roll over' previous debt or to maintain repayments on pre-existing agreements⁸.

The scale of household debt problems, and the increased 'rolling over' of debt that is taking place, is posing a risk to the wider economy and to local businesses and communities. This is because households are paying more interest on interest –

borrowing more and repaying more just to stand still. Much of the recent expansion of credit has not fed through into economic growth but has been extracted from the economy by the financial services sector as a means of restoring bank balance sheets in the wake of the financial crisis⁹.

The debt trap also has severe human consequences: contributing to increased poverty, deprivation, stress, and anxiety. The physical and mental health of families in debt suffer, with around one quarter of the 23,000 people admitted to hospital with mental illness estimated to be grappling with financial problems¹⁰. Debt also impacts negatively on relationships and working lives¹¹, with knock-on effects on community wellbeing and cohesion¹².

Caught in the Debt Trap

People become trapped in debt when it is both severe (because the repayments are high relative to the borrower's disposable income) and persistent (because the total debt owed is also high relative to disposable income).

The affordability, or otherwise, of credit therefore needs to take four factors into account. These are:

- The total amount of debt owed;
 - The cost of credit (the level of interest and fees charged);
 - The duration of credit agreements (i.e. the time given for repayment);
- and
- The disposable income (income after housing and other essential living costs) of households.

As this briefing proceeds to explain, the FCA's recent intervention in the credit card market is failing to protect borrowers because it has not adequately considered how these factors interact to trap people in debt.

Whilst the FCA has acted to limit the duration of debt repayments, albeit to a still very lengthy seven years, it has failed to limit the total cost of credit that people pay over that period; and it has failed to consider the impact of encouraging higher 'minimum' payments from lower income borrowers on their ability to meet other,

essential, commitments. The FCA has also failed to curtail the continued refinancing of debt through the use of balance transfers.

The UK's Credit Card Market

The UK's credit card market is in danger of spiralling out of control. The Bank of England's latest figures show that households currently owe a total of £72.4 billion on their credit cards; this is a record high and approximately one-third of all household consumer debt.

Credit card debt is also growing at an alarming rate. It has increased by more than 25% in the past five years (figure 1¹³, below).

This growth in nominal credit card debt is now outstripping incomes by some considerable margin. In the past five years, nominal aggregate Gross Disposable Household Income has grown by just 14.7%¹⁴.

Not all of the £72.4 billion of recorded credit card debt bears interest; due to it either being subject to promotional 0% interest offers, or because people are paying off their credit card balances in full at the end of the month. However, in 2016 the FCA estimated that 42% of outstanding balances do incur interest, and that this debt burden falls on approximately 21 million credit card customers. On this basis, the average 'interest-bearing' credit card debt per customer would be just under £1500.

But the burden of credit card debt is not distributed evenly; with lower income households having higher credit card debt to income ratios than those higher up the income distribution. Despite having conducted a two-year study of the credit card market between 2014 and 2016, the FCA has not reported the distribution of credit card debt to income ratios. This is a major failing¹⁵. Nevertheless, the Centre for Responsible Credit ('CfRC') has conducted an analysis of the Bank of England's Household Debt Survey¹⁶ for the End the Debt Trap Coalition which indicates that credit cards are a major component of the debt trap, especially for those on lower incomes. It shows that:

- One-third of all credit card borrowers have a balance that they cannot clear at the end of the month and have incurred this by using their card either to pay

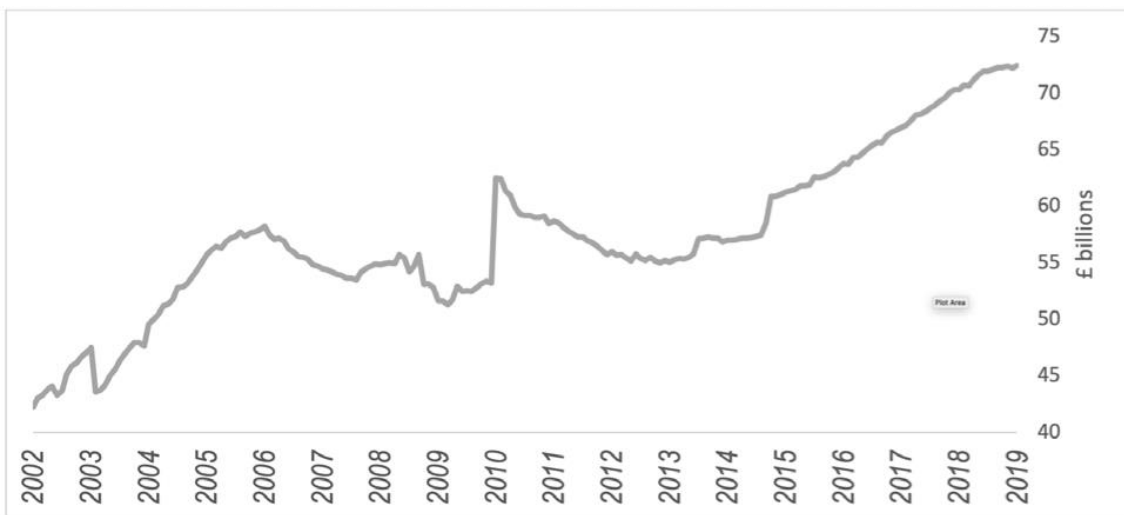
for food or other general day to day living costs (18%) or to meet an unplanned by emergency expense (15%) such as car repairs.

- The percentage of people using their cards for these purposes increases to 40% amongst those living in households with pre-tax incomes of less than £15,000. A further 20% of these low-income credit card borrowers used their credit card to refinance existing credit card borrowing or to pay off other types of debt.

- The credit card debts of these low-income borrowers averaged £2,900, and this formed 68% of their total consumer credit debt of £4,250. These borrowers have an average total debt to income ratio of 50%, and their average credit card debt to income ratio is 34%.

- Although some low-income credit card borrowers take advantage of temporary interest free offers, most are paying interest on their debts, and around one quarter are making only the minimum payments on interest bearing accounts each month.

Figure 1: Outstanding credit card debt, 2002 to 2019, £ billions



The High Cost of Credit Card Debt

Just as the amount of credit card debt has grown over the past seventeen years, so too has the cost of that debt. The Bank of England reports that the ‘representative’ interest rate for credit cards on accounts that bear interest¹⁷ is

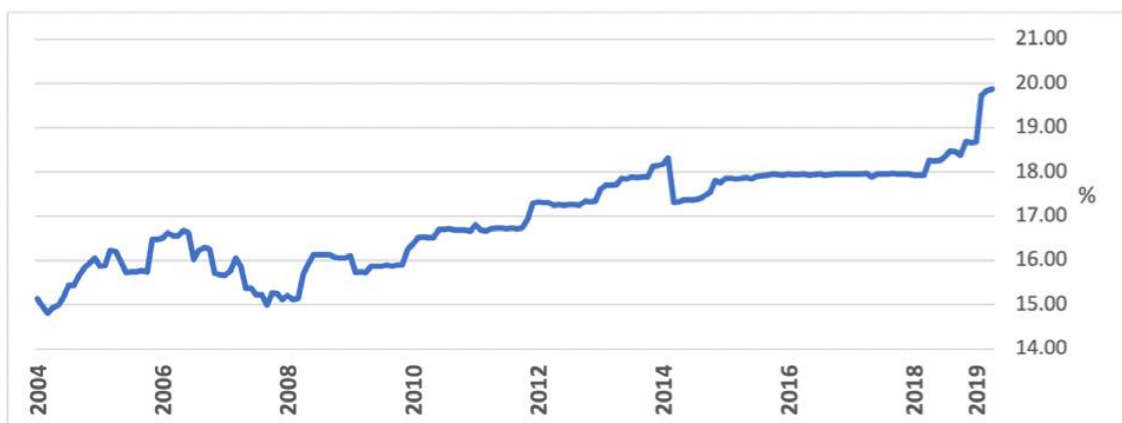
around 20% per year; this is nearly 5% higher than it was at the time of the financial ,crisis.

Even discounting for that part of the outstanding debt which does not currently bear interest¹⁹, we estimate²⁰ that annual interest payments on credit card borrowing are at least £6 billion per year: an average of about £300 per year per borrower.

But the true cost of credit card debt for many borrowers is far greater than this. This is because many lower income borrowers pay a ‘poverty premium’ in terms of higher, ‘risk- based’, interest rates. In recent years, there has been an expansion of very high cost credit cards targeted to those on lower incomes with poor credit files. These include Vanquis Bank (owned by Provident Financial) which advertises credit cards with annual interest rates varying from 19.94% to 79.93%; and Aqua (owned by NewDay Ltd.) with rates between 35.95% and 59.95%.

Borrowing using these cards can be much more expensive than borrowing from a payday lender (where the total cost that can be charged has been capped at 100% of the amount borrowed since 2015). And, as this briefing proceeds to show, this remains the case despite the FCA’s recent actions.

Figure 2: Monthly interest rate of ‘representative credit card’ interest rates (2004 to 2019)¹⁸



What action has the FCA taken?

Concluding its credit card market study in 2016 the Financial Conduct Authority (FCA) identified that 5.6 million people were in 'persistent debt': these were either in arrears with payments; had defaulted, held a balance of above 90% of their credit limit for at least one year, or were repeatedly making minimum payments on their credit card debt.

Although the FCA did not expressly say so in its report, we calculate the percentage of credit card borrowers in persistent debt (on these measures) to be about one quarter (26%) of all credit card borrowers who incur any interest at all on their cards.

Following consultation, the FCA unveiled a set of new rules in February 2018. These came into effect in March that year although lenders were given until 1st September 2018 to comply. The FCA has indicated that it does not expect to review the operation of these rules until 2022 or 2023²¹.

What are the FCA's persistent credit card debt rules?

To address the problem of 'persistent credit card debt' the FCA now requires lenders to identify borrowers who, in any period of 18 months, have paid more in interest, fees and charges than they have paid off the principal (i.e. the amount they have drawn down or borrowed on the card). The FCA identified that customers in this position were paying an average of £2.50 in interest and charges for every £1 that they had borrowed in an 18 months period.

The FCA's new rules require credit card lenders to make a rolling assessment of the amount of interest and fees charged relative to the amount of principal repaid in the preceding 18-month period, and:

- If, in any 18 months period of using their card, the borrower has paid more in interest and fees than they have managed to pay off the principal then lenders are required to contact the borrower, and prompt them to increase their monthly payments. At this point, lenders are also required to make borrowers aware that, if they do not change their repayment behaviour, their card may be suspended and to provide borrowers with the contact details for debt advice services.

- If payments have not been increased after a further nine months, and borrowers are still likely to have paid more in interest and fees than they have from the principal after 36 months then lenders need to contact the customer again.

- Finally, if after 36 months the payments in respect of interest and fees are still more than the borrower has paid off in terms of the principal then lenders are required to offer the borrower a way to repay their balance within a 'reasonable period'. The FCA has stated that this further 'reasonable period' should be interpreted as between three or four more years, although it can be longer than this in 'exceptional' cases. To enable the debt to be cleared within this time-frame, the FCA requires lenders to show 'forbearance', which may, but does not have to, include waiving or cancelling any interest, fees, or charges.

In putting forward these rules, the FCA considered that many borrowers could afford to make more than the minimum repayments on their debts but were not doing so²².

If borrowers could therefore be successfully prompted to pay more each month, then this would reduce the overall amount of interest that people paid and reduce the length of time that they were in debt. However, it failed to put forward an analysis showing how many borrowers were making minimum payments because this was all that they could afford to pay.

It should also be noted that borrowers can slip in and out of the definition of 'persistent debt' over the course of their credit card agreements. In its Policy Statement the FCA gave the example of:

"...a customer in persistent debt who receives an 18 month and 27 month communication from the firm after which they increase repayments or make a lump sum payment sufficient to have taken them out of persistent debt at the next assessment period (the 36 months stage). The customer could then be identified by the firm as being in persistent debt again (because, for example they have reverted to their low repayment behaviour), in which case the persistent debt interventions at 18 months would start again."

Where this happens the FCA rules permit lenders to 'restart the clock'²³; accepting only minimum payments again for another 18 months before prompting

higher payments.

The problem with the FCA's approach

It is clearly true that making higher regular payments towards outstanding credit card debt reduces the principal owed more quickly and hence the total interest that people pay. However, the FCA has failed to properly consider whether borrowers will, in fact, be able to make higher payments and the new rules do not stop people from paying back more in interest and fees than they would on a payday loan.

Can people afford the higher minimum payments?

Prior to the introduction of the FCA's new rules someone taking out an Aqua card; using this to make purchases of £350 in the first month and then making only the minimum monthly payments thereafter would take over 11 years to clear the debt. During this time, they would have paid over £1,000 in interest²⁴; nearly three times as much as they would with a payday loan.

The total cost arises because the Aqua card charges a high level of interest (as much as 3.99% per month) and also requires a minimum payment of just the monthly interest plus 1% of the outstanding balance. On a balance of £350 the minimum payment starts at just £22 per month, but this reduces as payments are made, stretching the loan duration out over many years.

Under the new rules, if this borrower made only minimum payments for the first 27 months, they would then need to be 'prompted' by their lender to more than double their monthly payments. This would then meet the FCA's requirement that the borrower had paid more off the principal than they had in interest and fees after having the card for 36 months.

The question arises as to whether such borrowers can afford a doubling of their minimum repayments? The FCA did not undertake any detailed analysis as part of its market study to answer this question.

Despite this failure we do know, from previous studies of other types of consumer credit debt, that many households hold a variety of different types of debt in combination. For example, the FCA has previously reported:

- There are approximately 1.6 million people using payday lenders and that nearly two-thirds of these are over-indebted²⁵;

- These borrowers typically owe a total, across all forms of consumer credit debt of £3,600; and
- Payday loans account for about £360 of this and credit card debts about £720. Personal loans and car loans make up much of the remainder. In our view it is highly unlikely that borrowers such as these can afford an increase in their minimum payments. If they are contacted by their lenders with threats that their cards will be suspended unless they increase their payments, and divert more of their income to this, then this will limit their ability to service their other debts; meet essential living costs and pay household bills.

Much depends on exactly what form of ‘prompt’ people receive and how borrowers respond to the threat of their cards being suspended if they do not pay more. Whilst the FCA’s general rules require credit card lenders to consider the affordability of payments, there are longstanding concerns that these are not being followed in this sector.

For example, the Financial Ombudsman Service recently upheld a complaint about “irresponsible” lending in respect of Vanquis Bank²⁶. This centred around the lender’s common practice of ‘stepping up’ borrower credit limits from initially very small amounts (in this case just £250) to much higher levels despite having clear evidence that customers are struggling with repayments. In the case in question, Vanquis increased the credit limit on the account for the customer (‘Miss R’) to £2,000 and justified this on the basis that she had been making her minimum repayments, and sometimes more than this.

However, the Ombudsman found that the credit limit increase was irresponsible:

“Immediately after Vanquis increased Miss R’s credit limit...Miss R’s spending increased, and her balance increased to near to the account limit. She occasionally exceeded this limit and there does not appear to have been any significant period when the balance decreased. In my view this changes the picture of Miss R’s borrowing available to Vanquis and demonstrates that she was no longer managing the account reasonably well. At the time of the increase...to £2000 Vanquis also carried out a further [credit] search which revealed nearly £1000 of non-

mortgage debt elsewhere. In the context of her declared income, debt elsewhere, and that her balance on the account had increased and remained high, I agree with the adjudicator that this decision to increase Miss R's limit was irresponsible."

The case illustrates how individual credit card lenders consider the concept of 'affordability' in an extremely narrow sense; overly focusing on whether the borrower is making the minimum payments asked of them and failing to adequately assess their wider financial circumstances, including their debts to other lenders. In short, lenders appear more concerned with whether someone is paying them back than with whether they can genuinely afford to do so.

Further to this, and only one month after the FCA introduced its persistent credit card debt rules, Stella Creasy MP reported to the Treasury and the FCA that New Day Ltd. was writing to its Aqua credit card borrowers to inform them that their minimum payments would automatically be increased unless they contacted it to 'opt out'. Given that many borrowers in financial difficulties may be fearful of contacting their lenders, this increases the likelihood that they will be required to make payments that they cannot afford, with knock-on consequences for their ability to make ends meet and pay other bills.

In view of this, we call on the FCA to conduct an immediate review of how lenders have thus far responded to its persistent credit card debt rules; to gather information and report on the steps that credit card lenders are taking to ensure that any requested increase in repayments are genuinely affordable for borrowers.

Whilst such a review would provide policy-makers with greater transparency concerning the immediate consequences of the FCA's rules, it would not, however, address the credit card debt trap that still exists for many borrowers. This is because, the FCA's rules fail to place a limit on the overall cost of credit and do not address the problem of refinancing, or 'rolling over', of credit card debt.

Credit cards can still cost more than payday loans

The FCA's rules encourage higher repayments to be requested by each credit card lender (whether affordable or not) with the aim of reducing the time that borrowers will take to clear their debt. Whilst this has the effect of reducing the total

interest that is paid by borrowers, it is still possible for borrowers to pay extortionate costs for their credit. This is because the interest rates of some credit cards are extremely high and there is a lack of clarity as to what precise forbearance the lender must put in place after 36 months.

For example, the highest charges made by Aqua are 3.992% per month (59.9% APR) in respect of purchases, and 4.519% per month (69.95% APR) for cash advances. Someone making £350 of purchases on this card and making only the minimum payments will have made payments totalling £530 at the 36-month point. Of this amount, £420 will have been taken in interest, and the borrower will still have an outstanding balance of £240. At this point, the minimum payment required of the borrower would be about £12 per month.

The FCA's rules then require the lender to agree a repayment plan which will ensure that the borrower can clear the debt within a three to four-year period.

To comply with this rule, Aqua is not required to reduce the interest rate on the account. It could reduce the minimum payments by a nominal amount and hold these constant for the next three years. For example, if repayments were set at a constant £11.50 per month this would pay off the remaining debt within four years, but also allow Aqua to charge a further £287 in interest. The total interest charged on the £350 originally borrowed would therefore be £707 and the total amount repaid would be over £1,000: more than twice the cost of a post cost cap payday loan.

These eye-watering costs for credit cards are being paid by at least hundreds of thousands, and perhaps millions of borrowers.

After a two-year market study, the FCA has been unable to say precisely how many are in this position. The FCA did undertake an exercise to calculate the ratio of total interest and charges to the value of transactions (e.g. purchases and cash withdrawals) incurred by credit card accounts between January 2010 and January 2015. This revealed that just under 300,000 customers had paid a cost of credit of more than 100% over that period²⁷. However, the FCA did not report on the level of outstanding balance that remained at this point and itself recognises that the figure of 300,000 is therefore an under-estimate²⁸.

“It is important to recognise that the cost of credit...reflects only the observed costs that have accrued on the account to date. However, no allowance is taken for the size of the outstanding balance at the end of the sample or the length of time it is expected to pay-off this balance which will result in costs in the future. These cost calculations will therefore underestimate the full costs which are likely to accrue on the account, particularly for those accounts that are carrying a significant balance at the endpoint of the data.”

Whilst the numbers of people who have paid a total cost of credit of more than 100% in recent years are unknown, we do know that many will continue to pay more than this despite the FCA’s rules.

The FCA’s rules may encourage borrowers to continually refinance their debt

It is also likely that the FCA’s rules will have the unintended effect of encouraging borrowers to continually refinance their debt.

The FCA’s market study found that around £14 billion of credit card debt in 2014 was held in accounts that had been opened as a result of a balance transfer. Although the study found that most balance transfers were paid off in full before the end of the interest-free period, it also found that around 20% of people who had transferred a balance in 2014 had also done so in either 2012 or 2013.

The FCA also recognised that the threat of having their cards suspended at the 18-month intervention point might encourage borrowers to transfer their debts to other cards at that point, with potentially serious implications²⁹:

“Instead of engaging with the credit card provider, some customers may decide to refinance their debt through either a balance transfer or consolidation of the balance through a personal loan...A balance transfer may also allow the accountholder to defer dealing with unaffordable debt. If the existing credit card is retained it may also increase the available credit to the borrower and so could increase the overall debt burden. Some customers could also turn to alternative, potentially higher cost, forms of credit or sacrifice essential expenditure, such as utility bills, in order to increase their credit card repayments in response to the prospect of the suspension of

borrowing. However, as such a suspension is far from certain, and the remedy requires that firms encourage customers to contact them in case higher repayments are unaffordable, we do not expect many of customers to react this way...

In our view, the FCA has failed to analyse the extent of this problem and hence understand the full impact of its actions. Its assumptions should be tested empirically. Close monitoring of the actual effects of the FCA's rules are required and a detailed review cannot wait until 2022 or 2023, as the regulator has proposed.

Why has the FCA rejected a cap on credit card costs?

Throughout the consultation on its credit card rules, the FCA faced calls from consumer groups to cap the total cost of credit card borrowing at 100% (the same level as applies to payday lenders). This call was supported by the FCA's own Consumer Panel. In their submission to the FCA they said³⁰:

"The FCA said [it's] 'preferred approach is typically preventative – to stop bad things from happening in the future'. The proposals will not achieve this. The FCA's definition means that people in persistent debt are "typically paying approximately £2.50 in interest and charges for every pound of their balance they repay" on each account. This can go on for three years before the lender is required to take any real action, by which time the cardholder could be in debt on a number of cards, and with household bills... It is extraordinary that the FCA put a price cap on high-cost short-term credit "to protect consumers from excessive charges" but does not even comment on whether paying £2.50 in interest and charges for every £1 capital repaid - over an extended period - is excessive or not. We continue to urge the FCA to adopt a consistent approach to regulation across all credit products."

The FCA brushed aside these calls, arguing that its rules:

- Are more likely to address problems of persistent debt;
- Will help customers deal with problem debt "more quickly" and avoid "paying out so much in interest and charges"; and that
- It is not practical to implement a cap on credit cards because they are a form of revolving credit.

We do not agree with the FCA in any of these respects. But, perhaps more importantly, the FCA has provided no evidence whatever to support its arguments.

- The FCA has not published the findings of any modelling to determine whether a cap on credit card costs would have a greater impact on the problem of persistent debt or not. But, there is also no reason why its persistent debt rules could not be combined with a cap of 100% on credit costs. If this were to be done, then the cap would act as a backstop such that no-one would ever pay more on a credit card than they would if they borrowed from a payday lender.

- Whilst the persistent debt rules could reduce the amount of interest and charges that people pay, there has been no analysis presented which shows that borrowers will pay less interest and charges than they would if there was also a 'backstop' cap on those costs. As the analysis in this briefing shows, under the FCA's rules it is entirely possible that borrowers will continue to pay much more in interest and charges than they borrowed.

The FCA has also not publicly explained why it would be difficult to impose a cap on revolving credit agreements. The very rules that it has put in place show that it is possible to implement a cap; as they require lenders to assess the total interest and fees charged on a rolling basis and compare this to the amount that has been paid off the principal.

It is therefore straightforward for lenders to identify when a borrower has paid more than 100% of what they have borrowed in interest and other charges. Indeed, as part of its market study the FCA itself conducted an exercise to calculate total interest paid on credit card accounts as a ratio of the total level of transactions. And, since 2012, the industry has also been providing borrowers with annual statements which³¹:

"...specify the time period covered and include total spending, the amount repaid, and any interest fees and charges incurred. The statement also shows exactly how the card has been used during the year - broken down by point-of-sale spending, cash advances, balance transfers, and the applicable interest fees and charges for each of these types of transaction. Information will also be provided on charges for foreign transactions."

The FCA is failing customers

In our view, the FCA is derelict in its duty to protect borrowers in financial difficulties in the credit card market.

- It's analysis of the problem failed to consider the incomes of borrowers, or their overall level of indebtedness.
- The rules, combined with the poor quality of affordability assessments in this sector, risk pushing lower income borrowers into paying more than they can afford, with knock-on impacts on their ability to make ends meet and pay other household bills. Despite this the FCA is not proposing to undertake a review of responses to its rules until 2022 at the earliest.
- The rules still provide credit card lenders with the opportunity to charge excessive interest and fees: in many cases, more than double the cost of a payday loan. This is because there is no cap on costs, and no requirement that lenders freeze interest at the 36-month intervention point.
- The rules also provide a 'loop-hole' for lenders to avoid helping people in persistent debt. This is because if, in any 18-month period, one penny more has been paid off the principal than in interest and charges then the 'clock is restarted'. This also applies were borrowers refinance their agreements through a balance transfer.
- The FCA has brushed aside calls by consumer groups for a cap on the total cost of credit card lending, without having conducted any serious research into this possible remedy. Yet, the cap on payday lending – introduced in 2015 – has by the FCA's own admission been very successful in delivering fairer costs to borrowers and improving lending practice.

The reality is that the FCA's intervention in the credit card market amounts to a 'regulatory failure'. Although the FCA has successfully imposed a cap on payday lending, it was forced by Parliament to do so. If we are to address problems in the credit card market, then Parliamentary intervention will again be needed.

Our Recommendations

To address the problem of high cost and persistent credit card debt, the FCA should immediately introduce a rule that no credit card lender can charge a total cost (i.e interest, fees or any other charges) of more than 100% of the amount

borrowed. This should be implemented alongside the current persistent debt rules, which should be retained.

The FCA should also conduct an immediate review of lending practice in response to its persistent debt remedies, including analysis of how lenders are prompting customers to increase their payments and whether these increases are genuinely affordable.

If the FCA is unwilling to take these steps, then it should be asked to do so by HM Treasury.

If HM Treasury is unwilling to do so, then MPs in the Treasury Select Committee and Parliamentarians more generally should take steps to address the regulatory failure that exists.

Endnotes

1 Using the methodology in 'Britain in the Red', TUC, 2016 and updated by Centre for Responsible Credit 2019, forthcoming.

2 The consumer credit market comprises personal loans, credit cards, hire purchase (e.g. car finance) and other unsecured lending including payday loans, door to door moneylending, and rent to own. It does not include mortgages or student finance.

3 Source: Series LPMBI2P, Bank of England. The previous peak in consumer credit borrowing recorded on this series was in September 2008 when the total stood at £209 billion.

4 There are an estimated 53.8 million adults (defined as aged 16 and over) living in the UK today. 'Population estimates for the UK, England and Wales, Scotland and Northern Ireland: mid-2018', Office for National Statistics, 26th June 2019.

5 The 'Financial Lives' Survey, (October 2017, Financial Conduct Authority) found that 46% of the UK's adult population were paying for consumer credit. This excludes people whose sole use of credit products are credit cards, store cards and catalogue credit, where they pay off the balance in full every month or most months.

6 See, for example, 'A Picture of Over-indebtedness', Money Advice Service, 2016 and 'Britain in the Red', TUC, 2016.

7 Real wages declined by 12% in the five years following the financial crisis, and despite a small pickup (of 2%) between 2013 and 2015, have been flatlining since. 'Analysis of real earnings and contributions to nominal earnings growth, Great Britain: September 2018', Office for National Statistics,

8 'Life on the Edge: Towards more resilient family finances', StepChange, 2014.

9 In the wake of the financial crisis banks cut interest rates for savers at a greater rate than they did so for borrowers. This has increased their margins on loans. For detailed analysis, see 'Financial intermediation services indirectly measured (FISIM) in the UK revisited', Office for

National Statistics, 24th April 2017

10 Research conducted by the Money and Mental Health Policy Institute, see <https://www.ft.com/content/75076c60-154e-11e8-9376-4a6390adb44>

11 Gibbons, D. (2010). Out of Work and Out of Money. Manchester City Council

12 This is because over-indebted households are geographically concentrated. See, for example, Gibbons, D. (2016), 'The distribution of consumer credit debt in Leicester', Community Investment Coalition.

13 Bank of England data series LPMVZRJ

14 Gross Disposable Household Income is the official measure of the amount of money that all of the individuals in the household sector have available for spending or saving after income distribution measures (for example, taxes, social contributions and benefits) have taken effect. Office for National Statistics, series QWND

15 During the course of its Credit Card Market Study the FCA claimed that it had no reliable source of income for credit card borrowers (Annex 6 to the Market Study, 2015). This is because credit card lenders do not routinely ask for this information. However, the FCA has conducted a major survey (the 'Financial Lives' survey of household debt) and could have included questions within this to fill this information gap. Other surveys, such as the Bank of England's Household Debt Survey (see following footnote) also contain details on both income levels and types of consumer credit debt, including credit card debts.

16 The Bank of England Household Debt Survey is conducted on the Bank's behalf by NMG Consulting. The last survey data relates to 2018, and the survey is based on approximately 6,000 responses. Analysis of this dataset has been conducted for the End the Debt Trap Coalition by the Centre for Responsible Credit.

17 The 'representative rate' therefore excludes balances on 0% promotional deals or balances which are cleared in full at the end of the month. It is based on credit cards that have higher usage and are available to most customers. From Q1 2019, products that are labelled as 'low rate', 'premium' or are exclusive to one profession or demographic - which tend to have more competitive rates - have also been excluded from the series.

18 Bank of England series IUMCCTL. The rates are the headline interest rates advertised by banks and building societies, which the Bank then weights using business volumes reported by those institutions

19 It should be noted that not all of the debt that does not currently bear interest will be paid off within the 0% promotional period and may become interest-bearing at a later date.

20 In 2016 the FCA estimated that 42% of the total amount of credit card debt at that time was 'interest-bearing' which, if still true today, would indicate that £30 billion of credit card debt is currently incurring interest. We apply the current representative interest rate of 20% to that figure.

21 Para 1.30 'Credit card market study: Persistent debt and earlier intervention - feedback to CP17/43 and final rules', Financial Conduct Authority, February 2018.

22 The possible reasons given for this by the FCA included that borrowers do not

understand that making only minimum payments can lead to very high overall interest payments, or that they do not actively review their payments – for example, they set up initial Direct Debits to make only the minimum payments and do not revisit this.

23 Para 2.16, 'Financial Conduct Authority Credit card market study: Persistent debt and earlier intervention – feedback to CP17/43 and final rules', Financial Conduct Authority, February 2018.

24 Based on the 'representative' quoted monthly interest rate of 2.592 from Aqua website as at 27th June 2019, and calculated using the Card Costs website established by UK Finance – see <https://www.cardcosts.org.uk/>

25 'Consumer credit — high-cost short-term credit lending data', Financial Conduct Authority, January 2019.

26 Financial Ombudsman Decision DRN9928394, dated 20th July 2018, available from <https://www.ombudsman-decisions.org.uk/>

27 Figure calculated by Centre for Responsible Credit from the percentages provided by the FCA in para 48, 'Credit Card Market Study Interim Report: Annex 6– Affordability analysis', Financial Conduct Authority, November 2015.

28 Para 49, Ibid.

29 Para 81, 'Credit card market study: consultation on persistent debt and earlier intervention remedies', Financial Conduct Authority, April 2017.

30 Financial Services Consumer Panel response to 'Credit card market study: consultation on persistent debt and earlier intervention remedies', 3rd July 2017.

31 UK Cards Association press statement announcing the introduction of annual statements, March 2012 (see http://www.theukcardsassociation.org.uk/wm_documents/UK%20Cards%20-%20Annual%20Statements%20-%20release%2028%20Mar%2012.pdf)

This report and our work together is possible with the kind assistance of the Barrow Cadbury Trust, an independent, charitable foundation committed to bringing about socially just change. Registered in England no: 5836950. Registered charity number: 1115476.

A contribuição de Kalecki para a teoria macroeconômica a partir de sua obra: Teoria da Dinâmica Econômica

Andreia Marques Duarte¹

Resumo

Este artigo analisa a contribuição de Michal Kalecki para a teoria econômica, por meio de sua obra “Teoria da Dinâmica Econômica”, apresentando o princípio da demanda efetiva, o papel da distribuição de renda na formação dos preços e na determinação do investimento e por fim o ciclo de crescimento e instabilidade próprios do capitalismo, apontando elementos conceituais que contribuíram no campo da heterodoxia à compreensão da dinâmica capitalista.

Palavras chave: Macroeconomia; Investimento; Ciclo Econômico; Keynes; Kalecki.

JEL-CODE: B00; B50; B100

Abstract

This article analyzes the contribution from Michal Kalecki to the economic theory, through his book "Theory of Economic Dynamics", presenting the principle of effective demand, the role of income distribution in the pricing and in determining investment and finally to the cycle of growth and own capitalism's instability, pointing conceptual elements that has contributed to the field of heterodoxy to understand the capitalist dynamics.

Key words: Macroeconomics; Investment; Keynes; Business Cycle, Kalecki.

1. Introdução

Autodidata na formação como economista, Michal Kalecki esteve sob forte influência das obras de Marx e de outros autores de vertente marxista tais como Rosa Luxemburgo e Tugan-Baranowsk. Iniciou seus estudos na Escola Politécnica de

¹ Economista, Graduada em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2010). Mestre pelo Programa de Estudos Pós-graduados em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2017).

Varsóvia e sem mesmo ter concluído o curso trabalhou no Instituto de Pesquisa de Conjuntura e Preços de Varsóvia (1927), foi à Suécia com Bolsa de Estudos (1933), esteve em seguida em Cambridge por dois anos (1937-1939) e em Oxford por cinco (1940 a 1945), já reconhecido internacionalmente obteve título acadêmico aos 57 anos e foi nomeado professor universitário pelo governo polonês.

A proposta desse artigo é discutir, a partir do arcabouço de sua teoria, a questão da Demanda Efetiva, o papel da distribuição de renda na formação dos preços e na determinação do investimento e por fim o ciclo de crescimento e instabilidade capitalista, em comparação à Keynes. Serão apresentadas divergências teóricas e complementaridades entre os autores, delineando os elementos conceituais que contribuíram, no campo da heterodoxia, à compreensão da dinâmica capitalista.

Em específico, pretende-se demonstrar que a proposta de demanda efetiva de Kalecki (1983) é essencialmente idêntica à de Keynes (1982) e é tratada na esfera das decisões de produção de curto prazo. O autor postula enfaticamente a ideia de que com a influência da demanda efetiva na distribuição de renda os capitalistas apresentam um padrão de consumo mutável no longo prazo e coerente com a consistente elevação de seus lucros em detrimento das características psicológicas de consumo da sociedade.

Paralelamente, promove um rompimento drástico com os pressupostos neoclássicos a respeito da oferta desenvolvendo modelos em que admite que os salários são determinados sob o sistema de classes sociais e sob a égide do processo histórico da acumulação de capital e onde o equilíbrio não é um conceito necessário do ponto de vista da determinação teórica das variáveis macroeconômicas.

Kalecki prioriza a diversidade institucional e de estruturas produtivas como elemento importante para sua análise, dedicando especial atenção à influência dessa diversidade sobre a formação de preços e sobre a distribuição de renda. Sua contribuição não é restrita à macroeconomia, mas certamente é onde alcança sua máxima expressão, além de que sua clareza e profundidade de análise tornaram suas proposições verdadeiros marcos de referência para os economistas.

O objetivo deste artigo é, portanto, apontar os principais resultados analíticos decorrentes de sua mais famosa obra e investigar os diferentes graus de

importância prestados por Kalecki à teoria macroeconômica e econômica como um todo, apresentando questões teóricas nas quais suas formulações foram notáveis e que por sua originalidade ainda são alvo de interesse nos dias de hoje.

2. O princípio da demanda efetiva

A Teoria da Dinâmica Econômica, principal obra de Kalecki, constitui leitura indispensável para o estudo dos problemas da dinâmica das economias capitalistas e sua maior contribuição está na formulação e aprofundamento do Princípio da Demanda Efetiva (PDE) onde estabelece as relações básicas de determinação da macroeconomia, consolidando um princípio fundamental da teoria econômica heterodoxa a qual entende que o produto é resultado da demanda e não seu contrário, como postulado pela Lei de Say, em que demanda em termos agregados é consequência direta da geração de oferta. O PDE atribui à demanda agregada a principal responsabilidade pela determinação do nível de atividade econômica, ou seja, o que determina a quantidade produzida de um bem não é a capacidade produtiva, mas sim a demanda existente para aquele bem. A produção, portanto, só será capaz de gerar renda se for integralmente realizada.

Em seu modelo típico, Kalecki (1983) formaliza a participação dos trabalhadores – divididos entre os diretamente vinculados à produção e aqueles alocados nas esferas administrativas – e dos capitalistas, sob a forma de salários e lucros respectivamente. Além disso, visualiza a geração de renda, a partir da departamentalização já delineada em Marx, que divide os setores entre: produtores de bens de investimento (I); de bens de consumo para capitalistas (II); e de bens de consumo para assalariados (III). Assim, a renda nacional e o volume de emprego ofertado numa economia fechada e sem governo dependem dos gastos em consumo e investimento pelos capitalistas e do gasto em consumo pelos trabalhadores, atrelados, por sua vez, à distribuição de renda e a propensão a consumir. (GLALDA&NOJIMA, 2006, p.124)

Para ele, a produção do último setor, o de consumo para assalariados, vai depender do montante dos salários, levando em consideração que os trabalhadores não poupam, assim, quanto maior o montante de salários, maior a compra e a demanda para a efetiva produção de bens desse setor. Se o volume de salários depende da produção, mas, por outro lado, a produção do setor de bens para

consumo assalariado, depende do volume de salários, isso significa que a produção nesse setor é determinada pela produção dos setores I e II (investimento e consumo do capitalista), ou seja, o aumento da produção nesses dois setores implica o crescimento de seu volume de emprego e de salários; esse acréscimo de salários, por seu turno, vai provocar o aumento da produção, do emprego e do montante de salários no setor de bens para assalariados. Assim, pode-se considerar que quanto maior a produção, maior o emprego de força de trabalho e, portanto, maior o montante de salários; logo, este último depende da produção e também do investimento e do consumo dos capitalistas.

Uma das propriedades que conferem maior robustez ao princípio da demanda efetiva é que ele independe de qualquer hipótese de equilíbrio, seja de que tipo for. Tudo o que importa é que o gasto realizado determinará a renda, e, por extensão o nível de atividade e inclusive o emprego de uma economia. Ainda segundo esse princípio, a economia, operando em condições normais, não tende para um estado estacionário e/ou de equilíbrio geral, mas para flutuações (ou seja, é dinamicamente instável). A renda e o emprego, nesse caso, serão sempre derivados da demanda efetiva e, portanto, daquilo que os agentes decidirem autonomamente gastar a partir de suas expectativas. (POSSAS, 1999, p.19-25).

Assim, por exemplo, a renda nacional (Y), decomposta por Kalecki em lucros brutos (P) e salários (W), $Y = P + W(1)$ é vista, no caso geral (incluindo governo e setor externo), como igual por definição contábil, mas também determinada pelos gastos associados aos diversos componentes do produto, como indica a equação: $Y = \leftarrow I + C_k + C_w + G + (X - M)$ (2). Em que, como é usual, Y é a renda, I o investimento, C_w o consumo dos assalariados, C_k o consumo dos capitalistas, $(X - M)$ o saldo do comércio exterior entre exportações (X) e importações (M) de bens e serviços, e G o gasto público. No caso simplificado, Kalecki abstrai governo e setor externo e a equação anterior se reduz a: $Y = \leftarrow I + C_k + C_w$ (3). (POSSAS, 1999, p. 24).

A partir desse modelo simplificado, Kalecki aponta que o volume total de lucros num dado ano é determinado pelo investimento, pelo consumo dos capitalistas, pelo déficit orçamentário do Governo e pelo saldo de comércio exterior. Ao excluirmos as duas últimas grandezas teremos que o lucro é igual ao investimento adicionado ao consumo dos capitalistas.

Nessa esquemática fica evidenciado, portanto, como os lucros, e consequentemente as rendas, são determinados pelos dispêndios capitalistas em consumo e investimento e, com isso, que o gasto é a única variável independente e única decisão autônoma implicando, qualquer que seja a renda, magnitude e período contábil, que o gasto é idêntico ao somatório das receitas. Kalecki retoma, assim, um conceito que já havia sido indicado por Marx de que os lucros realizados pelos capitalistas como um todo serão tanto maiores quanto mais eles investem e consomem, parafraseando o conhecido ditado atribuído ao autor de que “os trabalhadores gastam o que ganham (enquanto) os capitalistas ganham o que gastam”.

A proposta de demanda efetiva de Kalecki é basicamente igual à de Keynes, entretanto, as diferentes concepções acerca da oferta e o enfoque alternativo sobre a variável relevante no multiplicador de renda estão na raiz da distinção da proposta de ambos quanto ao relacionamento entre preço e distribuição de um lado, e o produto, de outro. A mecânica do multiplicador é similar entre ambos, com exceção ao fato de que o emprego total deve-se não somente a investimentos como também ao gasto em consumo pelos capitalistas.

Também não é necessário relacionar o princípio da demanda efetiva com a função consumo, e em particular com a suposição de Keynes de uma propensão marginal a consumir menor que um. A existência mesma de uma função consumo da renda é inteiramente irrelevante para a validade do PDE. Quem é “gasto” não é “renda” (fluxo) — a única relação contida no gasto é ser determinada por ele. O poder de compra, considerado um estoque, pode ser mais ou menos influenciado pela renda prévia (dependendo principalmente do nível de riqueza de cada agente considerado), mas certamente pode ser afetado por diversas outras variáveis, especialmente o crédito. Nesse sentido, e de um ponto de vista puramente lógico, todo gasto é autônomo em relação à renda prévia — inclusive o consumo. (Idem, 1999, p.22)

A determinação do consumo diretamente pela distribuição de renda é outra importante diferença de Kalecki em relação a Keynes. Isso ocorre porque sua presença no multiplicador porta-se como variável independente da propensão a consumir simplesmente tomada como sendo próxima ou igual a um, mostrando-se

assim como variável secundária, em benefício da distribuição. Em síntese, são essas razões que justificam a alternância de ênfases entre os autores.

3. A distribuição de renda

Kalecki (1983) apresenta duas propostas distintas envolvendo a relação entre produto e distribuição de renda. Primeiro verifica a possibilidade de alterações da distribuição como resultado das oscilações do produto, depois, trata da influência de variações dos salários nominais e reais sobre o produto, invertendo a ordem de causalidade. A partir da variação do grau de monopólio em virtude da relativa rigidez de preços dos bens e da variabilidade dos custos marginais, quando a demanda aumenta há uma elevação dos preços das matérias primas e dos salários nominais, que reduzem o grau de monopólio. Os salários reais são compensados pelo declínio do grau de monopólio.

Na economia como um todo a distribuição é função do grau de monopólio e da relação entre o custo dos insumos e os salários, sendo que quanto maior for o grau de monopólio, maior é o preço (e o lucro) que uma indústria pode cobrar por sua mercadoria em relação ao custo de sua produção, logo, quanto maior o lucro em relação aos salários maior a participação dos lucros na renda gerada. Lembrando que o incremento na produção requer aumento dos preços e redução dos salários reais, enquanto os salários nominais são determinados apenas pelo processo de barganha no mercado de trabalho, por meio da intervenção ou não de sindicatos. Assim, quanto maior o custo dos insumos em relação aos salários e como os lucros são auferidos sobre a soma de insumos e salários, maiores serão os lucros.

No entanto, se a demanda diminuir, tanto salários como os preços dos insumos e matérias-primas tendem a cair. Os salários são contrabalançados para baixo devido à elevação do grau de monopólio. A hipótese, portanto, é que, quando as firmas operam com grandes margens de ociosidade, elas estabelecem acordos tácitos de elevação dos mark ups como forma de contrabalançar a elevação dos custos fixos unitários.

Os salários dos trabalhadores dependem dos gastos dos capitalistas, supondo inalterada a distribuição da renda o que, por sua vez, faz com que uma alteração na apropriação da renda entre salários (trabalhadores) e lucro (empresários) não altere a princípio o nível geral da renda, afetando apenas a distribuição setorial

desta. (GLALDA&NOJIMA, 2006, p.124-31).

Kalecki admite que apesar da baixa participação dos insumos e das matérias primas nos custos de produção a probabilidade de haver alterações nos salários reais é pequena, conseqüentemente, o crescimento da produção e da rentabilidade ocorrem somente com certa defasagem de tempo, dessa forma, como os capitalistas “esperam pela efetiva elevação de sua renda”, não aumentam imediatamente seus gastos em investimentos. Diante disso, ambas as modalidades de gastos permanecem estáveis.

No escopo de sua análise, estão como premissas básicas: a) oscilações da taxa salarial não significam, no curto ou no médio prazo, alterações da rentabilidade do capital; b) os trabalhadores gastam a totalidade de sua renda em consumo; c) a regra de mark up e a estabilidade do grau de monopólio implicam o pleno repasse de variações salariais para os preços, inalterando a distribuição de renda entre seus montantes de lucros e salários.

A forma de se alterar a distribuição, nesse caso, se dá por via das alterações do grau de monopólio. Assim, a análise kaleckiana de variações salariais pode ser desdobrada no movimento descendente, provocado por uma política de arrocho salarial (e decorrente elevação do poder de monopólio), e no movimento ascendente, viabilizado por uma quebra do poder de monopólio. Conclui então, em face das condições de concorrência imperfeita e da presença de fatores oligopolísticos (e, portanto, de rigidez de preços), que uma redução dos salários nominais não é integralmente repassada aos preços e, por isso, o que ocorre de fato é uma elevação do grau de monopólio paralelamente à redução dos salários reais.

O primeiro efeito da redução dos salários nominais é o declínio dos salários reais. Tal declínio ao invés de provocar um aumento imediato de rentabilidade que implique, por sua vez, em gasto do capitalista, reprime a demanda do setor de bens de consumo dos capitalistas e, portanto, os lucros como um todo não sofrem qualquer modificação. Por tais razões, a diminuição dos salários liga-se à queda do emprego que ocorre no setor de bens para consumo dos trabalhadores. A renda real dos capitalistas não aumenta, mas a renda real dos trabalhadores diminui, daí alterações positivas do salário real só poderão ser obtidas à medida que o processo de barganha dos trabalhadores por aumentos salariais ocorram em intensidade

suficiente para reduzir as margens.

Por fim, declinam produção e emprego, o que para Kalecki é considerada a 'Hipótese da Estabilidade dos Gastos', com efeitos desfavoráveis dos salários reais sobre o consumo, o gasto dos capitalistas e o investimento conseqüentemente. Em síntese, dados os salários nominais (definidos por negociação institucional) preços e emprego estabelecem-se em uma relação direta com a demanda (esta, determinada pela propensão a consumir constante da sociedade e por decisões de investimento dos empresários). Por sua vez, a distribuição de renda e, especificamente os salários reais, relacionam-se inversamente com a demanda (em função da estabilidade do salário nominal e da variabilidade dos preços). (GLALDA&NOJIMA, 2006, p.124-31).

Já a renda nacional depende não apenas do investimento e consumo dos capitalistas, mas também da repartição desta entre salários e lucros na economia como um todo. Um aumento dos salários, por exemplo, vai depender da distribuição da renda nos três diferentes setores mencionados. Ou seja, o montante de salários depende não só do investimento e do consumo dos capitalistas, mas também da repartição da renda.

Conclui-se, portanto, que o aumento da participação dos salários na renda deverá ser capaz de estimular as decisões de gasto dos capitalistas, especialmente sob a forma de investimento. Os capitalistas não podem decidir alterar o que ganham, mas só podem decidir o que gastam (em investimento ou em consumo); logo, é a soma dos seus gastos que determina a sua renda, e não o contrário.

Já na perspectiva de Keynes (1982), a propensão a consumir prescinde de variações na distribuição de renda entre os trabalhadores, os empresários e os detentores de riqueza. A demanda efetiva fica exclusivamente à mercê da demanda por investimentos, enquanto a distribuição de renda, do ponto de vista dos salários reais, está condicionada às condições da oferta. Movimentos descendentes de salário provocam redução de preços, que, por seu turno, faz surtir efeitos desfavoráveis sobre a propensão a consumir e efeitos ambíguos sobre a eficiência marginal do capital. Segundo o raciocínio keynesiano, a redução de preços que decorre da queda dos salários nominais transfere renda real de assalariados para outra classe que não teve sua remuneração diminuída, assim como transfere dos empresários para os

rentistas. Se levar em conta que a renda real disponível para os assalariados é reduzida e que o padrão de gastos da parcela mais rica é rígida, o efeito líquido sobre a propensão a consumir tende a ser, então, desfavorável. (KEYNES, 1982, p. 205).

4. A formação de preços

A distribuição da renda é, para Kalecki, um fenômeno essencialmente microeconômico e deve ser compreendido a partir do processo de formação de preços. Para ele, a distribuição é determinada a partir do processo de formação de preços, visto que este deve determinar o excedente unitário sobre os custos. Na visão de Kalecki, as mercadorias devem, no curto prazo, ter seus preços formados por diferentes mecanismos, de acordo com as condições de oferta.

Kalecki (1983) assume que os empresários e/ou capitalistas, ao não conseguir maximizar lucros, procuram manter um nível de mark up desejado sobre seus custos. Nesse caso, cada firma determina o seu preço por meio da adição aos seus custos unitários de salários e de matéria-prima, de modo a cobrir as despesas gerais e obter lucros. Isto é feito mediante a determinação do mark up, e todavia, também do grau de concorrência daquela indústria. Ou seja, ao decidir em que nível fixar seu preço, a firma deve levar em consideração o preço que deseja cobrar e o preço cobrado em média na indústria. Quanto maior o seu poder de mercado, mais próximo do preço desejado será o preço efetivo.

O autor destaca a influência do processo de concentração da indústria. Neste cenário, as grandes empresas têm um forte peso sobre a composição do preço médio e, portanto, suas decisões afetam diretamente o nível do grau de monopólio da indústria. Essas firmas comportam-se como líderes de mercado podendo definir um preço elevado, pois sabem que serão seguidas pelas demais. Com isso, o preço médio tende a se elevar e, por conseguinte, o grau de monopólio da indústria também se eleva. Logo, quanto, maior a concentração em uma determinada indústria maior tende a ser o seu mark up médio. O aumento da concorrência por vias alternativas ao preço também tende a criar uma tendência de aumento do grau de monopólio.

Sendo assim mantido o mark up, faz-se necessária uma redução na margem de lucro que pode ser obtido por meio de um acordo tácito entre os produtores para assegurar a manutenção da margem de lucro. Com isso, um aumento na relação custos indiretos/custos diretos, sendo mantida a margem de lucro, ocasiona uma

inescapável ampliação do grau de monopólio. Convém lembrar que este é o poder de mercado que a firma imagina ter quando determina o seu preço. Ao utilizar o mark up na formação de preços, sua teoria fica mais abrangente, podendo ser utilizada para as mais diversas indústrias, com diferentes estruturas de mercado. Neste sentido, o mark up “é, por assim dizer, uma ‘variável-síntese’ das implicações da estrutura competitiva sobre o processo de apropriação de renda em cada indústria”. A teoria se formula da seguinte maneira: excetuando a agricultura (onde os produtos são pouco diferenciados e, a curto prazo, a oferta é rígida, e onde, portanto, os preços são determinados pela demanda, nos demais setores existe reserva de capacidade produtiva, e as empresas, seja pela concentração industrial, seja pela propaganda detêm poder sobre seus mercados para fixarem os preços de seus produtos. Para isso, cada empresa toma por base seu custo médio de produção (insumos e salários) e acrescenta sua margem de lucro, levando em conta o preço médio das outras firmas. Quanto maior o domínio sobre o mercado — isto é, o “grau de monopólio” — por parte de uma empresa, maior será o preço por ela fixado para seu produto em relação a seu custo médio e, portanto, maior será seu lucro. (POSSAS, 1987, p. 98).

Kalecki trabalha também com a hipótese de diversidade das estruturas produtivas, contemplando aquelas caracterizadas pela concorrência imperfeita e, desse modo, pela formação de estruturas monopolistas e oligopolistas, enquanto Keynes mantém os pressupostos neoclássicos da concorrência perfeita e dos retornos decrescentes. Ao mesmo tempo que Keynes considera os mercados em condições de concorrência perfeita, tal como os neoclássicos, assume também que no mercado operam condições e fatores (ligados à estrutura de mercado) como conflito entre classes determinando salários nominais, no que concerne o poder de barganha dos sindicatos, e a existência de mark up no centro da determinação dos preços e na definição da maior ou menor capacidade das firmas em fixar preços (ou, em outras palavras, de manter seu poder de monopólio).

5. Determinantes do investimento

“A tragédia do investimento é que ele causa crise porque é útil. Sem dúvida, muitas pessoas considerarão paradoxal essa teoria. Mas não é a teoria que é paradoxal, e sim seu objeto: a economia capitalista” (KALECKI, 1983b, p. 148-9).

Para completar o modelo de Kalecki, resta agregar sua função de investimentos que, em essência, prevê reação positiva ao aumento dos lucros e negativa ao estoque de capital. É a centralidade do investimento na determinação da demanda efetiva que torna, tanto segundo Keynes quanto Kalecki, a variável que melhor explica o desempenho do nível de atividade em uma economia capitalista. Tal centralidade não se deve ao peso do investimento na formação do produto interno bruto (PIB) nacional, que geralmente é muito inferior ao consumo (muitas vezes cerca da metade), mas sim em função de seu caráter autônomo na formação do produto nacional. Essa autonomia torna o investimento uma variável chave para a determinação não só do nível de atividade, como também das flutuações e da instabilidade potencial de uma economia.

Como fora dito anteriormente os lucros dos capitalistas são formados pelos gastos dos próprios capitalistas em investimento e consumo, além disso, sendo dada a distribuição da renda entre lucros e salários, o investimento e o consumo dos capitalistas (juntamente com o déficit orçamentário do Governo e o saldo de exportações, omitido para simplificar a exposição) constituem as variáveis fundamentais na determinação do nível da atividade econômica.

É o investimento que determina o nível da renda nacional e suas variações (ciclos e crescimento) num dado período de tempo. A propriedade de capital por parte de uma empresa é capaz de imitar o investimento que a empresa pode efetuar por dois motivos, em primeiro porque quanto maior for seu capital próprio mais acesso a empresa terá ao mercado de crédito, ou seja, poderá obter empréstimos maiores para investimento, em segundo lugar, dado o grau de risco assumido pela empresa, o montante de empréstimos que ela pode tomar para investimento vai depender também de seu capital próprio disponível.

Nesse segundo caso, considera-se aquilo que Kalecki denominou como “princípio do risco crescente”, pois ao tomar empréstimos para investimento, o risco assumido pela empresa, em caso de fracasso, será tanto maior quanto maior for o valor dos empréstimos em relação ao valor de seu capital próprio. O investimento aqui referido é o concernente a acumulação de capital fixo que por sua vez depende de outros três “fatores”, sendo eles: a) a disponibilidade de recursos financeiros próprios; b) a variação nos lucros e a variação no estoque de capital fixo e c) a

possível adição da inovação tecnológica, sendo que para Kalecki, dois componentes melhor explicam a centralidade do investimento para a dinâmica da economia capitalista: a demanda efetiva e a necessidade de mudança estrutural (inovações e progresso tecnológico).

A versão de 1954 do modelo de investimentos de Kalecki é traduzida da seguinte maneira : $I = :Ft+ aSt + bPt /t - cKt /t + d(4)$. Onde F é o investimento em capital fixo; (t) a defasagem média entre as encomendas e a entrada em operação do novo investimento; S a poupança tomada como proxy estatística da acumulação interna de lucro das empresas; K o estoque de capital; d o componente autônomo que capta as decisões de investir em inovação e em outros elementos que independem do nível corrente de atividade. A estrutura do modelo determina, portanto, que o investimento em capital fixo é função: do nível de atividade.

A preocupação principal de Kalecki é com a acumulação interna de lucros pelos capitalistas, que em geral supõe-se que serão reinvestidos. Isso porque só a capacidade de autofinanciamento das empresas permite reduzir o nível de endividamento e habilitar o capitalista a buscar novos empréstimos sem o risco de insolvência. Considerando uma estrutura econômica estável, as variações refletem apenas fatores conjunturais que afetam o lucro, como o grau de utilização da capacidade produtiva.

A taxa de juros para Kalecki assume grande importância na determinação do investimento e o mesmo refuta a concepção de que a taxa de juros varia em sentido contrário ao investimento. Ele separa as taxas de juros de curto prazo e as de longo prazo posto que, normalmente, os empréstimos para investimentos são efetuados a taxas de longo prazo. A conclusão de Kalecki é de que as taxas de curto prazo apresentam grandes oscilações, mas as de longo prazo permanecem relativamente estáveis durante períodos de tempo razoavelmente longos, e, portanto, têm mais influência no processo de investimento.

Cabe destacar que para Kalecki a poupança não financia o investimento, em nenhum sentido. Primeiro, porque ela não precede temporalmente o investimento e é por definição um fluxo de rendimentos simultâneo ao investimento e por ele determinado. Segundo, porque quem financia o investimento é o crédito, considerado estoque de poder de compra e criado ex nihil pelo sistema bancário.

Portanto, quando afirma que o investimento “financia a si próprio” Kalecki está chamando a atenção para dois aspectos: (1) que a poupança não financia o investimento; e (2) que o próprio gasto realizado na compra (eventualmente financiada) de bens de investimento gera instantaneamente lucros e com eles poupança e, finalmente, mas não menos importante, libera um igual montante de liquidez à disposição do conjunto dos capitalistas no sistema bancário. Nesse sentido a poupança é tão residual e involuntária quanto a renda. (POSSAS, 1999, p.25-31)

Muitas teorias tratam o investimento como se este fosse acessível a qualquer indivíduo disposto a arriscar-se num empreendimento produtivo, o que caracterizaria, nas palavras de Kalecki, “um estado de democracia econômica onde qualquer pessoa dotada de habilidade empresarial pode obter capital para iniciar um negócio”. A realidade, contudo é a de que quase a totalidade dos investimentos são efetuados por pessoas (físicas ou jurídicas) já proprietárias de capital. Logo, ao tratar dos determinantes do investimento, é preciso levar em conta esse fator, como faz Kalecki.

Apesar de reconhecer que a economia capitalista tem uma estrutura, por definição, instável, Kalecki cria um modelo de investimento dinâmico baseado na demanda efetiva que não leva em conta as mudanças estruturais, como o progresso tecnológico, as mudanças no padrão de consumo e alterações na política econômica. O modelo kaleckiano capta apenas o que não depende de mudanças estruturais, mas fundamentalmente aquilo cuja dinâmica está baseada na demanda. Para Possas, a metodologia adotada de estrutura econômica estável ajuda a entender “não só o alcance da teoria, mas muito do que pode aparecer à primeira vista como sendo suas limitações” (Idem, 1999, p.32).

O que Kalecki busca evidenciar é o investimento em capacidade sendo induzido pela necessidade de atender a demanda. Possas avalia que embora a teoria do investimento de Kalecki não seja tão elaborada quanto a de Keynes, ela guarda o mérito de estar voltada para os efeitos dinâmicos do investimento sobre a economia. Kalecki diagnostica que este sistema, apesar de potencialmente instável, é efetivamente estável, e que sua dinâmica geral é de flutuações – e, portanto, trata-se de um sistema anti-equilíbrio geral. A propriedade dinâmica fundamental da

economia capitalista está justamente em ser dinamicamente instável. Tal dinâmica de flutuação não se dá, no entanto, de forma caótica, mas em torno de um estado estacionário, e só com mudanças estruturais e inovações técnicas é que o capitalismo abandonaria tal tendência. (Ibidem, 1999, p.31-40).

Sendo o investimento a variável estratégica na explicação do nível da atividade econômica que, através do efeito multiplicador, determina o volume geral dos gastos (ou seja, a demanda efetiva) e, assim, a renda nacional num dado ano, é essa variável que, adicionada ao estoque de capital existente, amplia a capacidade produtiva e permite o crescimento econômico no longo prazo. Por fim, é essa variável que, com suas oscilações, gera os ciclos econômicos (VAZQUES&CONTENTO,2009, p.130).

6. Ciclos, crescimento e instabilidade da dinâmica capitalista

As decisões de investimento são uma função crescente dos lucros e decrescente do estoque de capital e é a interação entre essas duas forças opostas que cria o movimento cíclico. Durante o período de gestação, o investimento eleva o nível de demanda efetiva e tem efeito favorável sobre o nível de atividade, no entanto, uma vez concluído esse período, representa apenas uma adição de estoque de capital, afetando de modo contrário as decisões de investimento. As decisões de investimento então se reduzem devido à queda nos lucros e ao aumento do estoque de bens de capital, e se a entrega de novos equipamentos chegar a ser inferior ao nível de depreciação inicia-se a depressão.

É mesmo a partir da própria equação sobre os determinantes do investimento (na qual constam a poupança interna das empresas, a variação do estoque de capital fixo e dos lucros e os componentes exógenos ligados à inovação) que Kalecki deriva a equação do ciclo econômico por meio de uma modelagem ao mesmo tempo endógena e dinâmica. A característica dinâmica do modelo de Kalecki mostrou-se fundamental no desenvolvimento de sua teoria dos ciclos, em especial ao apontar a defasagem de tempo entre as decisões de investir, o investimento enquanto gasto e o aumento do estoque de capital.

Conforme explicita Possas (1987), esse efeito dual defasado do investimento é responsável pelas flutuações do investimento, da renda e do estoque de capital, no entanto, as flutuações de capital têm uma defasagem de tempo de uma fração de

período em relação às oscilações da renda. Esta instabilidade tem origem no âmbito das decisões de investimentos realizadas individualmente, livres de qualquer regulação pública ou coletiva, baseadas exclusivamente nos cálculos capitalistas e percepções dos empresários em relação ao comportamento futuro das variáveis que afetam a estrutura de custos e os preços dos bens e serviços produzidos para fins de acumulação de riqueza.

Sob essa perspectiva, Kalecki analisando a dinâmica econômica sob a condição de ausência de equilíbrio, faz uma clara separação entre ciclo e tendência de longo prazo e mais adiante, insatisfeito com o mecanicismo dessa separação, constrói uma visão sistêmica dos ciclos econômicos na tentativa de compreender as flutuações e tendências à instabilidade do sistema. Para tanto, explica, como pressupostos de um ciclo puro, que a tendência é determinada de forma independente ao ciclo como um todo, definindo as fases do ciclo pela relação entre as encomendas de investimentos e as necessidades de reposição do estoque de capital (depreciação), sendo a vida útil dos ativos maior que a duração dos ciclos econômicos.

[...] Dessa maneira, a fase de recuperação é dada por um volume de encomendas de bens de investimento que supera as necessidades de reposição do capital, dando início a uma fase de expansão quando o estoque de capital cresce. A reversão ocorre quando as encomendas de investimento são inferiores às necessidades de reposição do estoque de capital (fase de recessão). Com efeito, as entregas se tornam menores do que a depreciação dos equipamentos (fase de depressão) o que provoca a queda do volume do estoque de capital. O ciclo se repete, pois a redução do estoque estimula novas encomendas, originando nova fase de recuperação [...] (VAZQUES&CONTENTO,2009, p.135).

Esta teoria do “ciclo puro” admite um movimento automático e regular dos ciclos, presente também na obra de Keynes (1982), bem como uma visão de uma economia estacionária em que a taxa média de crescimento é nula. Contudo, considerando que o objetivo de Kalecki era conceber a tendência enquanto subproduto das flutuações de curto prazo, buscou romper com o “automatismo cíclico” condizente com a hipótese de uma economia estacionária. Seu mérito, portanto, foi o de demonstrar que as flutuações têm suas origens na estrutura de

operação de uma economia capitalista, sendo passíveis de serem explicadas apenas pelo comportamento “normal” do nível de atividade econômica. A tendência do sistema é a de uma tensão constante entre expansão e crise a partir de diferentes trajetórias complexamente determinadas.

O investimento desempenha assim um papel paradoxal, posto que no período em que é realizado permite o escoamento do poder de compra adicional, mas em momento posterior produz ociosidade com seu aumento acima do nível necessário para a reposição do capital declinando a expansão da renda e do emprego. Assim “a ampliação do equipamento de capital, isto é, o aumento da riqueza nacional, contém a semente de uma depressão no curso da qual a riqueza adicional comprova ser apenas potencial, porque uma parte considerável do capital permanece ociosa e somente torna-se útil na próxima recuperação”. (KALECKI, 1983, p.65-6).

É o investimento, portanto, que com suas oscilações gera os ciclos econômicos e as crises periódicas. Nesse sentido, assim como para Keynes, o sistema econômico, se deixado a suas forças puramente endógenas, não é capaz de crescimento contínuo e está inevitavelmente fadado a flutuações periódicas. Esta visão integrada fornece a base para o entendimento do comportamento instável da economia para o qual o investimento desempenha papel central na determinação do crescimento econômico, sendo que estas decisões de investimento também são responsáveis pela natureza eminentemente instável do sistema capitalista. (SANT’ANA, 2011, p, 22-3)

Demonstrado o papel central desempenhado pelo investimento na dinâmica econômica a instabilidade e os problemas dinâmicos do capitalismo podem ser explicados a partir da teoria da demanda efetiva e das relações que envolvem a eficiência marginal do capital, através da abordagem keynesiana, na determinação dos ciclos econômicos. Neste sentido, as flutuações cíclicas correm em torno da reprodução simples, onde ao fim de cada fase de expansão ou depressão, nas palavras de Kalecki “o volume de equipamento de capital volta à sua grandeza original.” As fases do ciclo são definidas pela relação entre as encomendas de investimentos e as necessidades de reposição do estoque de capital (depreciação), sendo que a vida útil dos ativos é maior que a duração dos ciclos econômicos, extraído aqui o componente do progresso técnico.

Ambos, Kalecki e Keynes, sustentam que a natureza eminentemente instável do capitalismo é potencializada pela ausência de regulação do Estado sobre o investimento e sobre os mercados financeiros, inviabilizando um sistema capaz de coordenar e reduzir as incertezas que cercam as decisões de gasto capitalista e a consequente instabilidade estrutural do sistema. É neste sentido que em momentos de depressão, Keynes (1982) e Kalecki (1983) propõem a intervenção do Estado notadamente sob a forma de investimento público, mediante financiamento do poder de compra adicional a ser fornecido pelo sistema bancário a taxas de juros compatíveis com a rentabilidade dos investimentos que passará a prevalecer a partir de então.

Cumprido salientar, ainda, que os trabalhos de Keynes e Kalecki lançaram as bases para desenvolvimentos teóricos posteriores no âmbito da escola pós-keynesiana, com destaque a Minsky, que conseguiu captar o caráter intrinsecamente instável da economia capitalista.

7. Considerações finais

De modo geral, as abordagens de Keynes e Kalecki mostram-se complexas e, concomitantemente, contemplam uma gama considerável de possibilidades na determinação da demanda efetiva, da distribuição de renda, formação de preços, investimento e ciclos econômicos. Em Keynes, à adição de fatores objetivos e subjetivos (basicamente de natureza psicológica) que modificam lentamente a demanda, como a propensão marginal a consumir, apresenta modificações apenas num horizonte temporal mais longo, ao mesmo tempo em que a distribuição de renda tende também a sofrer lentas mutações. Em virtude basicamente dessas motivações, somente o investimento pode conduzir a economia à patamares mais elevados de renda e emprego. Por isso, ganham força as interpretações posteriores a Keynes de que a economia está sujeita às expectativas e incertezas, norteadas em essência o fluxo de investimentos.

Apesar de Kalecki ser mais enfático na questão distributiva e nos efeitos das variações sobre a produção, ele – em sua análise de ciclos e de crescimento – faz a variabilidade da demanda atender quase exclusivamente pelo comportamento dos investimentos. Para Kalecki, os gastos dos capitalistas constituem a principal fonte de demanda e de ampliação dos patamares globais do consumo e de emprego.

Também em Kalecki a distribuição de renda e o consumo agregado assumem papéis passivos e complementares, no lugar de variáveis determinantes dos rumos do sistema.

Em resumo, apesar do reconhecimento da relevância da distribuição de renda e do consumo para a produção e para o emprego, na essência dos pensamentos keynesiano e kaleckiano esses fatores ocupam uma posição secundária quando suas abordagens extrapolam o ambiente de curto prazo. Desse modo, deixam de lado a possibilidade teórica da interferência das transformações da estrutura produtiva e das modificações da distribuição de renda no horizonte de longo prazo sobre a trajetória da produção.

Os modelos de investimento e ciclo de Kalecki têm sido acusados por diferentes autores, de pós-keynesianos a neo-schumpeterianos, de conterem pouca historicidade e excesso de “mecanicismo”, parte do qual se deve, ao menos do ponto de vista pós-keynesiano, à ausência de uma análise das expectativas. Alguns autores afirmam também que a análise dos determinantes do investimento por Kalecki apresenta algumas omissões, por exemplo, ao negligenciar deliberadamente o aprofundamento da análise sobre as taxas de juros de curto e longo prazo. Kalecki descarta a influência da taxa de juros sobre o investimento ao longo do ciclo econômico com base no fato empírico de que a taxa de juros relevante para a decisão de investimento, a taxa de juros de longo prazo, varia pouco ao longo do ciclo e que essa não pode ser a variável que ajusta poupança e investimento porque o investimento determina automaticamente um montante equivalente de poupança.

Em comparação com a teoria de Keynes, as principais lacunas do modelo de Kalecki são dadas pela ausência de tratamento da taxa de juros e de um tratamento explícito das expectativas. Contudo, cabe observar a imensa contribuição desse autor quanto a sua formulação alternativa para o princípio da demanda efetiva com base no esquema dos três setores, ao recuperar a dimensão estrutural da economia capitalista e estabelecer a distribuição da renda no contexto da sociedade de classes.

Por fim, resgatando as idéias centrais de Keynes e Kalecki, ora destacando a proximidade de suas teorias e ora as distinções de seus pressupostos, este artigo apontou a natureza instável da dinâmica capitalista, analisando inicialmente a relação entre demanda efetiva, distribuição de renda e formação de preços ante o

papel determinante do primeiro no processo de determinação dos níveis de renda, emprego, lucros e salários e a posteriori apresentando a função do investimento e sua larga influencia na composição dos ciclos de crescimento e dinâmica de instabilidade crônica do capitalismo.

Referências bibliográficas

GUALDA, Neio Lucio Peres & NOJIMA, Daniel. Distribuição de Renda versus Demanda Efetiva em Keynes e Kalecki. Revista de Economia Mackenzie, vol.4, nº 4, 2006, p 112-135.

KALECKI, M. (1954) Teoria da dinâmica econômica: ensaio sobre as mudanças cíclicas e a longo prazo da economia capitalista. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (Os Economistas).

KEYNES, J.M. (1936) A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. São Paulo: Atlas, 1982 (Os Economistas).

POSSAS, Mario Luiz. Demanda Efetiva, Investimento e Dinâmica – A atualidade de Kalecki para a teoria macroeconômica. R. Econ. contemp., Rio de Janeiro, 3(2): 17-46, jul./dez. 1999.

_____. Dinâmica da Economia Capitalista. Uma Abordagem Teórica. São Paulo, Editora Brasiliense. 1987

_____. Demanda efetiva, investimento e dinâmica: a atualidade de Kalecki para a teoria macroeconômica. In: POMERANZ, L. et al. Dinâmica econômica do capitalismo contemporâneo: homenagem a M. Kalecki. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001. p.99-126.

POSSAS, Mario Luiz & BALTAR, Paulo. E.A. Demanda Efetiva e Dinâmica em Kalecki. Revista: Pesquisa e Planejamento Econômico (11-1), abril, 1981.

SANT'ANA, Crescimento e Ciclo em um modelo kaleckiano com tendência parcialmente endógena, Dissertação de Mestrado, UFRJ, 2011.

VAZQUEZ, Daniel Arias & CONTENTO, Giuliano. A instabilidade inerente às economias de mercado: Um resgate das Idéias de Keynes e de Kalecki. Pesquisa & Debate, SP, volume 20, número 1, pp. 127-143, 2009



Considerações sobre o “Darwinismo Generalizado” na Economia

Celso Bissoli Sessa¹

Neide César Vargas²

Resumo

O objetivo desse artigo é discutir o debate teórico de cunho evolucionista mais recente na Economia, liderado por Geoffrey Hodgson, que propõe construir uma ontologia para as abordagens evolucionistas na Economia a partir de Darwin, dos Antigos Institucionalistas, do determinismo e do materialismo emergentista discutidos por Mário Bunge e do pensamento populacional de Ernst Walter Mayr. Essa proposição tem sido denominada, no plano metodológico, de Darwinismo Generalizado. A proposição metodológica darwiniana de Hodgson é elaborada à luz do dilema metodológico pautado na relação indivíduo e estrutura

Palavras chave: Economia Evolucionária, Darwinismo Generalizado, Neo-Institucionalismo

JEL-CODE: B40, B50, B52.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to discuss the most recent evolutionary theoretical debate in Economics, led by Geoffrey Hodgson, who proposes to build an ontology for evolutionary

1 Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Espírito Santo.

2 Professora do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo



approaches in economics from Darwin, the Old Institutionalists, determinism and emergentistic materialism discussed by Mario Bunge and the population thinking of Ernst Walter Mayr. This proposition has been denominated, in the methodological plane, of Generalized Darwinism. The Darwinian methodological proposition of Hodgson is elaborated in the light of the methodological dilemma based on the relation individual and structure.

KEY WORDS: Evolutionary Economics, Generalized Darwinism, Neo-Institutionalism

JEL: B40, B50, B52.

1. Introdução

Ao longo da História da Ciência vários são os episódios em que progressos alcançados em determinadas áreas do conhecimento são incorporados por outros campos do saber. Muitos avanços e, às vezes, retrocessos se devem a esses movimentos de fertilização cruzada. Com a Economia isso não tem sido diferente. Buscando alcançar o status de Ciência, a Economia tem pautado seu desenvolvimento teórico nas áreas consideradas modelos por excelência do paradigma científico moderno: primeiramente a Física e, mais recentemente, a Biologia. Em função disso, metáforas e analogias sempre estiveram presentes nos mais de dois séculos de história do pensamento econômico.

Da primeira grande influência, a Física Clássica ou Newtoniana, vieram conceitos como elasticidade, entropia e equilíbrio com os quais se esperava estabelecer uma equivalência entre os sistemas econômicos e os sistemas físicos do movimento dos corpos. Depois, com a Biologia vieram as ideias de evolução, seleção natural, replicadores e sistemas populacionais.



As discussões teóricas de cunho evolucionista se intensificaram desde a década de 1980 e um debate mais recente na Economia, liderado por Geoffrey Hodgson, tem colocado novos aspectos em cena ao considerar a possibilidade de se construir uma ontologia para as abordagens evolucionistas na Economia a partir de Darwin, dos Antigos Institucionalistas, do determinismo e do materialismo emergentista discutidos por Mário Bunge e do pensamento populacional de Ernst Walter Mayr. Hodgson tem denominado a sua proposição, no plano metodológico, de Darwinismo Generalizado (HODGSON, G.; KNUDSEN, T., 2006); (HODGSON, 2007c).

A Biologia seria a referência metodológica fundamental para uma nova ontologia, de caráter multidisciplinar e ensejando uma teorização em diferentes níveis. Este tipo de aplicação de Darwin no domínio social não é a habitual, feita por meio de analogias biológicas ou de algum tipo de reducionismo biológico (HODGSON, 2007c, p. 268), mas sim buscando resgatar os fundamentos metodológicos/filosóficos do darwinismo, considerado como sendo uma meta teoria aplicável a todo sistema populacional complexo e aberto. Autores da Economia tais como Nelson, Winter, Vromen, Witt e Cordes têm debatido as idéias de Hodgson denotando que, apesar de ser uma visão ainda em construção, ela apresenta pontos importantes a serem discutidos³.

³ No Brasil, Possas (2008) e Luz (2009) discutiram essa temática sob o ponto de vista metodológico. Possas (2008), numa visão bastante crítica, recusa uma eventual hierarquia exógena à Economia e afirma que a meta teoria proposta por Hodgson desconstruiria importantes elementos teóricos já estabelecidos na Economia (POSSAS, 2008, p. 9). Além disso, o associa a um referencial darwiniano estreito, seguindo uma tipologia de Nelson (2006). Por outro lado, Luz (2009) adota um ponto de vista favorável, buscando responder as críticas colocadas e avançar notadamente a partir do princípio do pensamento



proposição metodológica darwiniana de Hodgson é elaborada à luz do dilema metodológico pautado na relação indivíduo e estrutura. No próximo item será apresentado o Darwinismo Generalizado como uma proposição de natureza multidisciplinar e aberta que busca uma solução para o dilema indivíduo e estrutura, destacando as principais contribuições de Hodgson no plano ontológico. O terceiro item evidencia os eventuais limites dessa abordagem e, por fim, o quarto item traz breves conclusões.

2. O Darwinismo Generalizado e as contribuições de Hodgson

O debate metodológico sobre a relação entre o indivíduo e a estrutura engloba uma vasta gama de visões. Hodgson sintetiza esse debate na identificação de duas polaridades. De um lado, localiza os teóricos que adotam o individualismo metodológico⁴, comum à teoria econômica ortodoxa. Do outro, localiza os teóricos que adotam abordagens nas quais o indivíduo e o seu comportamento são explicados, de forma predominante, a partir das estruturas sociais, classificado por ele como coletivismo metodológico⁵. Para Hodgson, a construção de uma perspectiva

populacional estabelecido por Ernest Walter Mayr, aplicável a sistemas populacionais complexos.

⁴ Segundo Hodgson (2004:16), corresponde à doutrina de que todo fenômeno social é, em princípio, explicável apenas em termos dos indivíduos – suas propriedades, objetivos e crenças. A ação do indivíduo, fruto de preferências e crenças dadas, é considerada uma condição necessária e suficiente para explicar os fenômenos e as estruturas sociais, reduzidas a agregados de indivíduos e operando, no máximo, como mecanismos de restrição à ação individual (Hodgson 1994: 59).

⁵ Hodgson extrai de Hayek esse termo, nele localizando o marxismo, a sociologia de Émile Durkheim e o estruturalismo de Levi-Strauss. Em relação a



metodológica que considere tanto o indivíduo quanto as estruturas sociais ainda não foi alcançada no escopo das visões clássicas e muito menos nas proposições mais modernas voltadas para responder a esse dilema, tais como Anthony Giddens e o Realismo Crítico⁶.

As contribuições de Hodgson buscam romper com as visões polarizadas e mutuamente excludentes sobre o tema, perseguindo uma abordagem teórica que explique tanto a transformação das estruturas como a dos indivíduos, buscando construir explicações causais nos dois sentidos⁷.

essas abordagens, Hodgson afirma que nelas as manifestações individuais, a despeito de eventuais ponderações acerca do seu papel na construção das estruturas sociais, tenderiam a ser deduzidas das estruturas sociais ou mesmo da classe social a qual o indivíduo pertence.

⁶ Segundo Hodgson (2004) as ideias pós-modernas do sociólogo Anthony Giddens, de que os indivíduos e as estruturas sociais são considerados elementos simétricos de um mesmo fenômeno, não resolveriam o dilema. Ao não estabelecer uma prioridade ou uma hierarquia entre esses elementos, Giddens trata-os no mesmo nível analítico, chegando ao extremo de considerar que as estruturas sociais estão nas mentes dos indivíduos. O Realismo Crítico de Roy Bhaskar e Margaret Archer apontaria elementos insatisfatórios da visão pós-moderna, agregando novos aspectos à discussão. Eles destacariam que a estrutura social e o indivíduo são entidades distintas, mutuamente influenciadas, separadas analiticamente pelo fato de que cada indivíduo em particular sempre é precedido por uma estrutura social já existente. Para Hodgson os autores do realismo crítico tratariam dos nexos causais do indivíduo para a estrutura, mas não no sentido da estrutura para o indivíduo. Eles representariam um avanço no debate, mas não uma resposta completa ao dilema.

⁷ Um autor como Vromen (2006), por exemplo, dialogando com Hodgson, considera ser o debate da relação indivíduo versus estrutura uma questão de pragmatismo e não de ontologia. Explicita essa perspectiva de que o tipo de problema ou informação é que define o “zoom” que se deve utilizar para analisar os níveis micro ou macroinstitucional. Ao invés de processos separados



Uma contribuição importante de Hodgson é explicitar que existe uma ontologia subjacente a cada perspectiva teórica econômica e que a Economia precisa de uma nova ontologia. A sua insatisfação com as respostas extremas ao dilema ontológico da relação entre indivíduo e estrutura é sempre apontada em sua obra. Na sua visão as saídas metodológicas extremas tenderiam, na prática, ao reducionismo. Seria fundamental edificar, de maneira explícita, novos fundamentos ontológicos.

A ontologia proposta seria de natureza multinível e materialista, assentada nas propriedades emergentes, elementos típicos de uma abordagem da complexidade. Esse norte pavimentaria o caminho da sua teorização sobre a articulação micro versus macro, ensejando uma abordagem multidisciplinar diferenciada, na qual as distintas áreas de conhecimento podem ser hierarquizadas e articuladas de maneira mais rigorosa. Isso auxiliaria, a despeito de nunca garantir, um apoio para o pesquisador se esquivar dos riscos do dogmatismo, do reducionismo, do funcionalismo, bem como das interdições/limitações à teorização estabelecidas pela ideologia ou mesmo pelo pensamento religioso.

É parte dessa ontologia multinível proposta uma meta teoria fundada nos princípios básicos da teoria da evolução darwiniana, desdobrada por abordagens teórico/metodológicos mais atuais, provenientes da Biologia, com destaque para a contribuição do biólogo Ernest Mayr. O uso que Hodgson faz da Biologia não se dá como um reducionismo biológico, mas visa dela extrair uma estrutura teórica aberta, aplicável a sistemas complexos em

que ocorrem em diferentes níveis, estes deveriam ser analisados como um todo, sendo uma mera questão de foco, pois a causalidade se daria sempre de baixo para cima (do indivíduo para a estrutura).



diferentes áreas de conhecimento. Em linguagem kuhniana, a sua meta teoria equivaleria a um paradigma científico orientador, a qual requer teorizações adicionais para ser aplicada em dada área de conhecimento. No caso da Economia, o ponto de partida seria um tratamento multinível dos conceitos veblenianos de instinto/hábito e instituições, aos quais Hodgson tem agregado, dentre outros conceitos, versões revistas do conceito de rotinas organizacionais desde Nelson e Winter. Ilustra a abordagem teórica do autor uma perspectiva quantitativa com base em modelos de simulação pautados na complexidade, com influência da Biologia e do físico Mário Bunge. O Darwinismo Generalizado⁸ é o termo por ele cunhado para sintetizar a sua proposição ontológica.

Uma frente paralela da contribuição teórica de Hodgson é o resgate do indivíduo que ele faz, visando estabelecer as bases de sua teorização do *self* desde uma análise mais robusta do comportamento individual e da informação, com forte influência da Psicologia Cognitiva. Dessa contribuição cabe aprofundar um pouco mais dois elementos já citados: o conceito de Darwinismo Generalizado e seus componentes fundamentais; e a sua visão particular do indivíduo, da informação e do caráter social do processo decisório.

O Darwinismo Generalizado e a sua aplicação à Economia, conforme empreendida por Hodgson, pode ser sintetizado em três componentes metodológicos principais:

- a) O seu campo de análise e os princípios gerais que norteiam a sua evolução. Este campo envolveria exclusivamente os

⁸ O Darwinismo Generalizado é distinto e anterior à proposição de Dawkins de Darwinismo Universal (HODGSON, 2006, p.2). Remonta a Veblen e aos antigos institucionalistas, cuja base metodológica era dada por Darwin (HODGSON, 2008a, p. 399); (HODGSON, 2003b, p. 368).



sistemas populacionais complexos e evolutivos, ao quais se poderia aplicar os princípios darwinianos de hereditariedade, variação e seleção;

- b) Os elementos metodológicos complementares, em parte obtidos por desdobramentos teóricos mais recentes da perspectiva darwiniana, e, fundamentalmente, assentados na definição de causalidade e determinismo bem como no materialismo emergentista e na ontologia multinível desenvolvidos por Mário Bunge. Esses elementos se somariam aos princípios darwinianos básicos, num escopo amplo o suficiente para configurar uma meta teoria darwiniana;
- c) O desenvolvimento da contribuição de Veblen, que seria a base da aplicação desta meta teoria à Economia, alcançando-se uma teorização específica do campo econômico passível de ser tratado como um sistema complexo evolutivo, à luz dos componentes metodológicos anteriores.

O primeiro componente estabelece que o Darwinismo Generalizado se aplica apenas a sistemas populacionais complexos, de natureza aberta e em evolução. Nas palavras de Hodgson, estes envolveriam *“populations of entities of specific types. Members of each type are similar in key respects, but within each type there is some degree of variation, due to genesis, circumstances or both”* (HODGSON, G., 2006: 4), ou, em outros termos, *“populations of non-identical (intentional or non-intentional) entities that face locally scarce resources and problems of survival”* (HODGSON, G., 2007c: 266).



Na perspectiva de Hodgson, os princípios darwinianos de hereditariedade, variação e seleção⁹ seriam válidos para qualquer sistema populacional complexo e não apenas para o mundo natural (HODGSON, 2006, p.2). Num sistema específico, a Economia, por exemplo, deveriam ser buscados mecanismos peculiares de manifestação desses princípios, o que não implicaria uma analogia biológica tendo em vista que eles atuariam como leis mais gerais desses sistemas.

Não obstante, os fundamentos metodológicos do Darwinismo Generalizado não se esgotam com a aplicação direta dos princípios de hereditariedade, variação e seleção a sistemas populacionais complexos específicos. Existem pontos que o darwinismo original não aclarou e que Hodgson busca complementar incorporando abordagens de outros autores. Da discussão teórica darwiniana derivam os desdobramentos vinculados à doutrina da continuidade e ao pensamento populacional. Mas são os desenvolvimentos a partir da concepção do determinismo e do materialismo multinível de Mário Bunge os aspectos mais articuladores da proposição de Hodgson (2004a).

Hodgson destaca que *“Darwinism involves more than variation, replication and selection – it invokes an unrelenting search for causal explanations”* (HODGSON, G., 2004a: 65). Esse compromisso com a busca de causalidades, construindo-se uma cadeia de explicações que dê conta do processo evolutivo, é considerado por ele como sendo uma importante contribuição de Darwin. Na busca das explicações causais, a perspectiva darwiniana se notabilizaria pela

⁹ Segundo esta perspectiva, a Teoria Sintética da Evolução seria específica à Biologia e não um componente da meta teoria darwiniana como é o caso desses princípios (HODGSON, 2006, p. 5).



recusa, no terreno metodológico, da visão essencialista¹⁰ de mundo. Utilizando uma taxonomia aristotélica de causalidade, Hodgson (2004c) identifica que a visão essencialista se assenta na busca de causas finais¹¹.

Além de Aristóteles, Hodgson busca em Bunge uma concepção mais abrangente de determinismo, posto que o compromisso com a causalidade requer desenvolver melhor essa questão, tendo em vista os riscos de se cair em uma perspectiva mecanicista. Para ele existiriam três concepções distintas de determinismo: o determinismo de regularidade, o determinismo de previsibilidade e o determinismo de ubiquidade. O determinismo de regularidade seria a visão convencional de determinismo, mecanicista, na qual uma dada situação deve levar necessariamente a um único resultado. Essa perspectiva não se aplica a sistemas abertos e complexos. O determinismo de probabilidade, por outro lado, envolveria aquelas abordagens nas quais se busca a previsibilidade a partir da probabilidade e de dados passados, pautada na chance. Mais abrangente que as concepções anteriores, Hodgson propõe o determinismo de ubiquidade, que não se contrapõe ao

¹⁰ Segundo Luz e Fracalanza (2010), o nome essencialismo metodológico, caracterizado a partir de Popper, é “o ponto de vista, sustentado por Platão e muito de seus seguidores, de que é tarefa do conhecimento puro, ou “ciência”, descobrir a verdadeira natureza das coisas, isto é sua realidade ou essências ocultas” (LUZ e FRACALANZA, 2010, p. 3).

¹¹ Para Aristóteles existiriam quatro tipos de causalidades: a formal, a material, a eficiente e a final (HODGSON, 2004c, p.176). Compreende-se como causa material a identificação dos componentes, ou da matéria de que alguma coisa é feita, ou seja, aquilo do qual algo surge ou mediante o qual virá a ser. A causa formal busca responder à questão sobre a forma ou a estrutura que essa matéria assume. A causa final seria a resposta definitiva de todos “porquês” (Aristóteles, s.d.), que é teleológica. Causa eficiente não implica em otimalidade e sim capaz de gerar um efeito (LUZ, 2009: 15-16).



determinismo de previsibilidade, e, ao mesmo tempo, possibilita a busca de causas inclusive em situações nas quais não é possível estabelecer previsões¹². Esse tipo de determinismo seria caracterizado por um princípio de causação universal assentado numa busca mais geral das causas dos processos ou eventos. Utilizando Bunge, Hodgson define esse princípio como sendo: *“everything is determined in accordance with laws by something else”* (HODGSON, G., 2004c, p. 186). Na sua visão tal princípio amplifica o compromisso darwiniano de sempre buscar as causas dos fenômenos.

Por meio do determinismo de ubiquidade seria possível encontrar racionalizações mesmo em situações de incerteza e de imprevisibilidade, as quais complexificam e limitam essa busca, mas não a impedem *tout court*. Ele se assenta, em termos aristotélicos, na busca de causas eficientes e não das causas finais. A causa eficiente, na qual Hodgson se foca, é assim definida:

“Efficient causality is similar to the concept of causality in the modern natural sciences. The word ‘efficient’ here does not necessarily refer to an optimal (or any other particular type of) outcome. It simply means capable of having an effect.”
(HODGSON, G., 2004c: 176)

A tradição darwiniana de busca de explicações causais, por outro lado, tem como frente importante de investigação a doutrina da

¹² Esta abordagem de Hodgson baseia-se no tratamento mais amplo de determinismo feito por Bunge que empreende uma interpretação realista da probabilidade, tratada como propensão e não como crença. Insere-a no âmbito de um conceito mais abrangente de determinismo que além das leis determinísticas causais habituais também incorpora as leis de probabilidade, o que passa a ser denominado por Bunge de neodeterminismo (BUNGE, 2010, p 158).



continuidade¹³, defendida por Hodgson. Esta deriva uma heurística de pesquisa adequada para tratar as mudanças graduais e cumulativas. A doutrina da continuidade afirma não ser possível que “(...) *any complex natural phenomenon comes into existence suddenly, and without being preceded by simpler modifications*” (HODGSON, G., 2004c, p.180).

Originalmente Darwin considerou que os resultados complexos da evolução poderiam ser explicados em termos de uma gradual, detalhada e cumulativa sucessão de mecanismos causais. Ele partiu do princípio de que a busca de causalidade deveria evitar saltos, orientando-se, ao contrário, por mecanismos cumulativos endógenos ao sistema em análise. O método proposto por Darwin buscava explicações causais detalhadas e sequenciais, traduzidas na máxima “*natura non facit saltum*”. Na interpretação de Hodgson, a importância desse aspecto da visão de Darwin está não em destacar a lentidão das mudanças na natureza e sim o seu compromisso lógico com uma cadeia de explicações causais: “(...) *Darwin did not simply argue that natural selection worked slowly, he also – and more importantly – upheld that each step was susceptible to causal explanation*” (HODGSON, G., 2004c, p.180).

A busca de causalidades no âmbito do Darwinismo Generalizado se orientaria também por um compromisso inequívoco com a variação, entendida, na Economia, por exemplo, como sendo a consideração da unicidade e heterogeneidade do indivíduo, das organizações e das institucionalidades, bem como das trajetórias históricas particulares dos países. Ela implicaria necessariamente o reconhecimento de que não é possível explicar dada realidade com base em leis gerais e abstratas, requerendo-se também a necessária inserção histórica (LUZ, 2009). A sua teorização realista acerca das características específicas de um sistema complexo e de suas partes

¹³ A qual se filiam Witt e Cordes.



assenta-se no princípio do pensamento populacional do biólogo Ernest Mayr. Este envolve um compromisso ontológico com a variação, delimitando as diferenças entre as espécies, considerando as entidades que compõem dada população como singulares, não idênticas às demais. Nessa concepção, a variação é estável e não é possível se trabalhar com perfis ideais ou padrões abstratos, representativos de dada população. Deve-se sempre partir da diversidade no que tange as partes de um sistema complexo.

Mas Hodgson reconhece que a existência de saltos qualitativos verificados ao longo do processo evolucionário, notadamente na relação entre mundo físico e mundo social, não seriam explicados pela concepção original e muito menos pelos desdobramentos da visão darwiniana. Ele pontua que a novidade qualitativa nesse processo depende da introdução da concepção do materialismo emergentista. Ele destaca que haveria algumas insuficiências do darwinismo original para se equacionar a relação entre o indivíduo, a sua consciência e a sua evolução no plano do social (HODGSON, G., 2004c).

Desde a tradição emergentista¹⁴, por outro lado, Hodgson considera que as substâncias, em especial a mente, não devem ser tratadas como inteiramente separadas e independentes das demais, notadamente a matéria (HODGSON, 2004c, p. 190). Não obstante, considera ser necessário tratá-las numa linha evolutiva mas desde níveis ontológicos distintos, ao mesmo tempo que, numa concepção materialista de ciência, rejeita as formas múltiplas e independentes de busca de causalidade numa mesma realidade.

¹⁴ Sob influência hegeliana, o filósofo da ciência George Henry Lewes formulou a ideia das propriedades emergentes da mente frente à matéria. Uma propriedade emergente não pode ser explicada em termos de seus componentes e suas interações (Hodgson 2004a: 102). Ele seria, para Hodgson, um pai esquecido do institucionalismo americano, na linha de Veblen, tendo antecipado características da noção de *downward causation* no contexto social e reconhecido as instituições como repositórios de conhecimento social (HODGSON, 2004b, p.102 e 107).



Hodgson defende uma ontologia multinível, numa teorização que trabalha em diferentes níveis de abstração, cujo sentido não é apenas pragmático, instrumental, mas visa estabelecer hierarquias lógicas necessárias para uma adequada apreensão da realidade. Esta hierarquia possibilitaria a abordagem multidisciplinar de dado aspecto da realidade, evitando-se, por exemplo, a dicotomia entre o mundo físico e o mundo social, articulados desde um plano metodológico. Este é um aspecto distintivo fundamental do Darwinismo Generalizado.

A perspectiva materialista, darwiniana e evolucionária de Hodgson o leva a considerar que qualquer hipótese comportamental adotada num dado campo de estudo, a Ciência Social, por exemplo, deve ser consistente com os fundamentos mais gerais já estabelecidos pela Biologia. Em outros termos, elas devem ser compatíveis com uma linha de explicações causais em termos evolucionários. Essa forma de tratamento da realidade é desdobrada por Hodgson na concepção de que os princípios de um nível ontológico superior devem ser consistentes com uma compreensão científica dos níveis ontológicos inferiores¹⁵.

O Darwinismo Generalizado seria essa meta teoria, de natureza aberta, capaz de conferir uma ossatura metodológica a ser preenchida com explicações específicas a um dado sistema populacional complexo, aberto e em evolução. Ela requer, necessariamente, conforme já dito, explicações peculiares a cada área de conhecimento para a configuração de uma teorização. Daí são buscadas as especificidades no que tange às formas de manifestação dos princípios componentes da meta teoria num sistema complexo particular.

Hodgson considera que cada sistema populacional complexo peculiar possui explicações próprias, dimensões sobre a dinâmica dos princípios de

¹⁵ Desdobramento construído pelo autor desde a linha de análise de Edward Osborne Wilson, entomologista e biólogo americano conhecido por seu trabalho com ecologia, evolução e sociobiologia (HODGSON, G., 2004, p.47).



variação, hereditariedade e seleção, e da forma como os demais princípios e a ontologia multinível são aplicados. Não equivalem, como já dito, à transposição para a Economia das teorias específicas da Biologia, vinculadas, por exemplo, à Teoria Sintética da Evolução. Isso sinaliza que o autor trabalha utilizando a Biologia como uma meta teoria e não uma teoria geral da evolução passível de ser aplicada a qualquer área de conhecimento.

Segundo Hodgson, o movimento fundante de aplicação do Darwinismo Generalizado à Economia, não como analogia, mas como estrutura metodológica, teria sido delineado por Veblen, ao aplicar no sistema social os princípios darwinianos de hereditariedade, variação e seleção. Para Hodgson, Veblen teria intuído a necessidade de se trabalhar em níveis múltiplos, ao buscar uma explicação causal cumulativa que envolvesse o compromisso de aplicar a causa eficiente passo a passo ao longo de uma trajetória evolutiva associada a um sistema complexo. Isso teria sido empreendido pela aplicação não reducionista dos princípios darwinianos originais no plano social, agregando teorizações específicas da Economia.

Desta forma tem-se a terceira linha da construção metodológica de Hodgson, desde as contribuições de Veblen e do velho institucionalismo norte americano. Ela evidencia a relação da meta teoria darwiniana com a sua aplicação a um sistema populacional complexo de âmbito econômico. Em Veblen, o darwinismo não seria interpretado de maneira estreita como sendo os indivíduos selecionados num ambiente fixo, mas sim num ambiente que muda por meio da interação entre indivíduos criativos (HODGSON, G., 2004a, p. 140). Ele aplicaria o darwinismo tratando da origem, crescimento, permanência e variação das instituições, explicando como as instituições afetam a personalidade dos indivíduos, cunhando o termo “*cumulative downward causation*” (HODGSON, G., 2004a: 152).



A “*cumulative downward causation*”¹⁶ envolveria uma sequência cumulativa de causas e efeitos, na qual processos de um nível mais baixo na hierarquia de explicações são restritos por e agem conforme leis de níveis mais elevados. As estruturas aparecem como limitadoras da ação dos indivíduos, posto que, na explicação de Veblen, ficam explícitos os efeitos da estrutura sobre o indivíduo, resultantes de poderes causais associados especialmente aos níveis de explicação mais elevados.

O conceito de “*cumulative downward causation*” tem sido seguidamente aprimorado por Hodgson, transformado numa versão mais branda denominada de “*reconstitutive downward causation*”, na qual as instituições restringem e ensejam o comportamento dos indivíduos. Recentemente esse conceito foi por ele requalificado transformando-se em “*reconstitutive downward effects*”¹⁷. Nessa última versão ele recusa explicitamente a ideia de que leis ou forças sociais no nível das estruturas possam perturbar princípios que governam a operação da atividade mental ou física em nível do indivíduo. Afirma que a literatura sobre esse assunto diz respeito a relações ontológicas entre níveis, envolvendo explanação e determinação e não causalidade. Pontua que a ideia de causação poderia sugerir um apelo a causas misteriosas provenientes de níveis mais elevados. A noção de efeito

¹⁶ Kim (2008 apud PRADO, 2009, p. 30) considera essa noção como incoerente e paradoxal, posto conter uma circularidade viciosa: o nível mais baixo causa ou determina o nível mais alto, sendo por sua vez causado e determinado por esse mesmo nível mais alto. Ela não seria logicamente aceitável nem sincronicamente nem diacronicamente.

¹⁷ Uma nota explicativa no site de Hodgson (<http://www.geoffrey-hodgson.info/downward-causation.htm>) destaca a origem do conceito de “*downward causation*”, sua alteração por ele para o “*reconstitutive downward causation*” chegando-se, por fim, à ideia de “*reconstitutive downward effects*”.



introduziria um híbrido de relações constitutivas (entre diferentes níveis ontológicos) e relações causais (que só poderiam se dar no mesmo nível ontológico). Desta forma, parece caminhar gradualmente de uma visão saltacionista para uma visão dedutivista de complexidade.

A aplicação da meta teoria darwiniana à Economia, iniciada especialmente por Veblen, seria desdobrada por Hodgson por meio do desenvolvimento dos conceitos fundamentais desse autor, mantendo a coerência com os fundamentos metodológicos subjacentes ao Darwinismo Generalizado. Envolveria a montagem de uma explanação na qual os conceitos são hierarquizados desde o conceito de hábito, preenchendo as lacunas teóricas deixadas por Veblen na caracterização desse conceito, articulando-o mais adequadamente ao conceito de instituições.

Para Hodgson, Veblen teve *insights* fundamentais, mas não conseguiu desenvolver de maneira clara e suficiente uma metodologia e uma teoria evolucionária compreensiva, assentada numa ontologia em níveis, comprometida com o pensamento populacional (HODGSON, G., 2004a, p. 192-193). O desenvolvimento da perspectiva do Darwinismo Generalizado, notadamente desde o materialismo emergentista e a ontologia multinível, seriam cruciais para que a abordagem de Veblen fosse complementada. Exatamente esses dois elementos é que possibilitariam, na percepção de Hodgson, a reconciliação entre a intencionalidade humana e a causalidade, a qual não teria sido alcançada por Veblen e nem mesmo por Darwin (HODGSON, G., 2008a, p. 404).

Hodgson resgata de Veblen o conceito de hábito como unidade conceitual básica, discutido conjugando-se as ideias de instinto e razão desse autor, na sua tentativa de solucionar o dilema



indivíduo versus estrutura. Busca, por meio da Psicologia Cognitiva, aprofundar o entendimento de quem é o indivíduo que decide. No que tange às instituições, persegue a sua articulação com o conceito de hábito, desenvolvendo as concepções de Veblen de considerá-las como repositórios do conhecimento social. Hodgson defende que o Darwinismo Generalizado apresentaria uma saída evolucionista para o dilema. Daí a sua convicção de que esse referencial pode ser novamente apropriado pela Economia, fazendo-a avançar teoricamente.

Outra frente de análise de Hodgson busca aprimorar suas conceituações microinstitucionais básicas, notadamente os conceitos de hábitos e rotinas¹⁸. Vem aprofundando e articulando o conceito de rotinas de Nelson e Winter (1982), considerando esse conceito aplicável a organizações sociais. Desta forma, trabalha com diferentes instâncias de seleção evolucionária: hábitos, rotinas, instituições, sem a preocupação de encontrar nelas o mesmo sentido da teoria Sintética da Evolução da Biologia e de sua correspondente abordagem dos genes e da mutação genética.

Sua releitura do conceito de hábitos desencadeou na sua obra uma teorização sobre uma forma bem interessante de se entender o processo decisório individual e a informação. Tratando de maneira evolucionária o indivíduo, evidencia as suas habilidades, propósitos e preferências não como pré-estabelecidos, mas passíveis de alterações no tempo e de interações com as

¹⁸ “A essência do hábito é a predisposição adquirida de maneiras ou modos de resposta. Comportamento repetido é importante para estabelecer um hábito. Mas o hábito e o comportamento não são os mesmos. Adquirir um hábito não é necessariamente usá-lo o tempo todo. Muitos hábitos são inconscientes. Hábitos são repertórios de pensamento ou comportamento potencial, a ser desencadeado por um estímulo ou contexto adequado” (HODGSON, G., 2007a, p.106).



instituições nas quais está inserido¹⁹. Desta forma, o “*self*” não é dado, requerendo-se teorizá-lo e estabelecendo-se as consequências que isso tem sobre as teorizações que dele se derivam.

Em termos gerais, a sua concepção do indivíduo privilegia a heterogeneidade cognitiva, a interação complexa com os demais e com o contexto no qual se inserem. Considera que ele tem a capacidade de mudar e de aprender por meio da interação e da experiência (HODGSON, G., 2009a, p. 4). A apreensão da realidade pelo indivíduo não é direta, mas sim a partir de filtros cognitivos, socialmente construídos. Desta maneira, apresenta uma visão bem peculiar do indivíduo, das decisões individuais e da informação, atravessadas por mediações de natureza objetiva e subjetiva.

Acerca da informação, Hodgson evidencia que a maneira predominante segundo a qual se especificam os problemas nessa temática na Economia é demasiado estreita. Sob a influência empirista concebe-se geralmente que as informações estão dadas para os agentes e eles são capazes de aprender e descobrir as características essenciais do mundo simplesmente através da observação e da experiência. Esta visão desconsidera o caráter social da cognição, da indagação e da aprendizagem (HODGSON, G., 2000b, p. 33); (HODGSON, G., 2009b, p 14).

Tratando o indivíduo na sua heterogeneidade bem como a partir das mediações complexas existentes entre ele e as informações que o circundam, Hodgson busca determinantes das decisões individuais muito mais elaborados do que pressupõe o

¹⁹ Esse seria o principal diferencial do Antigo Institucionalismo que Hodgson procura resgatar, conforme explicita claramente em Hodgson (2000a) e que o distingue, por exemplo, do Institucionalismo da Nova Economia Institucional e da abordagem neoclássica tradicional.



mainstream. Para Hodgson, a teorização acerca de tais decisões passa necessariamente pela abordagem de hábitos e regras. (HODGSON, G., 2000b, p. 12).

Conjugando de maneira abrangente as frentes de teorização acerca da decisão individual a partir das visões de maior destaque na Economia, o autor constrói uma taxonomia inédita, agregando também a concepção que desenvolve com base no antigo institucionalismo, resultando daí sete tipos de situações. Cada situação dependeria tanto da capacidade mental do agente e demais elementos subjetivos, quanto do contexto de decisão ou de aspectos objetivos (HODGSON, G., 2000b, p. 12 e 15). São elas: a comunicação, a aprendizagem, a cognição, a incerteza, a complexidade, a vastidão e a otimização. Em todas essas situações o autor evidencia que os hábitos e as regras fundamentariam o comportamento do agente.

Desta forma, Hodgson opta por teorizar a regularidade desde os conceitos de hábitos e regras, as quais, todavia, não são vistas de modo estático e sim de forma evolutiva, buscando a sua origem, evolução, declínio e substituição. O tratamento da novidade, da ação criativa e imprevista se daria, sob esta perspectiva, não em si mesmo, mas no âmbito de um processo de substituição de hábitos e regras²⁰.

Na sua concepção de decisão individual e do comportamento do agente, Hodgson evidencia os limites das visões

²⁰ Deve-se pontuar que ele não pressupõe que **toda** ação individual seja necessariamente dirigida por essa lógica: existiriam também ações orientadas pela novidade e pela criatividade. Estas últimas poderiam ser indeterminadas, sem causa ou mesmo surgir do choque ou combinação de linguagens ou regras rivais. Ao focar teoricamente em hábitos e regras, Hodgson desenvolve ao limite a racionalização do processo decisório, o que não implica, de maneira alguma, rejeitar a existência de ações espontâneas e criativas.



restritivas em termos da relação do mesmo com a informação e o contexto social. A forma adequada de discutir a tomada de decisão seria considerando-se a mesma no âmbito de processos sociais envolvidos na cognição, na aprendizagem e na comunicação os quais gerariam os hábitos e as regras (HODGSON, G., 2000b, p. 32).

Ele distingue dados sensoriais de informação, considerando que os dados sensoriais *“consisten en una multitud de señales auditivas, visuales y de otro tipo que llegan al cerebro”* (HODGSON, G., 2000b, p.26). As informações, por outro lado, requerem *“un marco conceptual previo a la mezclanza de estímulos neurológicos, el cual involucra supuestos implícitos o explícitos, de categoría o teorías que no se pueden derivar en sí mismas únicamente de los datos sensoriales”* (HODGSON, G., 2000b, p. 27).

Desde essa visão da informação, a comunicação se daria mediada pela linguagem e por símbolos, caracterizando o processo social mais abrangente desencadeado pelas relações estabelecidas entre os indivíduos (HODGSON, G., 2000b, p. 14-15). Esta seria a forma mais ampla de se tratar o processo decisório do qual o indivíduo participa.

*A aprendizagem, por outro lado, seria um processo também social, um pouco mais específico, por tratar da aquisição pelo indivíduo do conhecimento essencial sobre o mundo por meio do desenvolvimento da cognição e da aquisição de habilidades práticas e intelectuais.*²¹ A aprendizagem seria uma agregação pelo

²¹ Segundo Hodgson, o *mainstream* trata a aprendizagem de maneira insuficiente, como sendo a “mera aquisição e acumulação de informação, como se fosse uma substância transferível de fora” (HODGSON, G., 2000b, p. 28). Nos processos de aprendizagem descritos nos modelos bayesianos e orientados pela busca de um ótimo está implícito o suposto de um conhecimento prévio correto da parte do agente, trazendo um sentido bem restritivo à noção de aprendizagem.



indivíduo de informações no âmbito de um mesmo marco conceitual²² ou por meio da configuração de novos marcos conceituais, desde o campo psicológico e cultural no qual o agente se encontra inserido (HODGSON, G., 2000b, p. 30). Ela denotaria que o conhecimento é mutável e reflete a relação do agente com o ambiente social. No processo de aprendizagem a adoção de hábitos e regras seria essencial, a despeito de eventualmente estes também poderem funcionar como elementos de restrição à criatividade (HODGSON, G., 2000b, p. 28 e 31).

Inserir-se nessa forma de tratar o indivíduo e a informação o tratamento dos processos cognitivos, trazendo para o campo da análise econômica elementos geralmente discutidos pela Psicologia Cognitiva, alçando a cognição a uma dimensão também socialmente construída, a despeito de seu caráter mais delimitado do que a aprendizagem e a comunicação, posto estar localizada no campo do indivíduo e de suas formas específicas de conceber a realidade.

Para Hodgson, as abordagens do processo decisório de Simon, e mesmo de Knight e Keynes, ignorariam o caráter social da tomada de decisões, daí não aprofundando a discussão acerca da origem e da evolução dos hábitos e rotinas (HODGSON, G., 2000b, p. 34-35). O ponto de apoio dessas análises seria o contexto de incerteza do indivíduo, no qual o mesmo *não pode obter a*

²² Os marcos conceituais equivaleriam a hábitos cognitivos forjados por meio do desenvolvimento e da educação do indivíduo, fundando-se principalmente em hábitos e no conhecimento tácito e não em regras conscientes e codificáveis. Por meio da cognição o indivíduo impõe uma interpretação restritiva aos dados, ignorando muitos deles, limitando as oportunidades, ao mesmo tempo ensejando a sua compreensão acerca do ambiente em que se encontra (HODGSON, G., 2000b, p. 27-28). A percepção é vista por Hodgson como “*un acto de categorización y, en general, tales categorías son aprendidas*” (HODGSON, G., 2000b, p. 27).



informação nem calcular a probabilidade dos eventos futuros (HODGSON, G., 2000b, p. 25), posto ser impossível o cálculo ou a atribuição de uma probabilidade numérica ao futuro. Tratar dos aspectos sociais da tomada de decisão permitiria a Hodgson avançar nessa teorização interrompida por tais autores no âmbito do indivíduo, a despeito de mesmo num contexto dessa natureza, sobre o qual pouco se pode afirmar *a priori*, ser razoável supor que os agentes orientem as suas decisões a partir de regras ou rotinas simples, imitando os demais ou seguindo convenções pré-estabelecidas. A incerteza, portanto, seria um ponto de vista analítico que trata o processo decisório sob o foco do indivíduo que não controla as condições ambientais, nem alcança prever o futuro que circunda a decisão que tomará.

A racionalidade limitada de Simon, na qual o agente não busca o ótimo, posto não ser possível atingi-lo, e sim um nível satisfatório, a questão é o gap entre a complexidade do ambiente de decisão e a capacidade analítica e computacional do agente, tratada como sendo uma situação de complexidade. O ambiente complexo se apresenta como um sistema vasto e interdependente, com densos encadeamentos e interações entre as suas partes, sendo traduzido na abordagem que assim se orienta desde o prisma do problema da limitação do agente em obter, analisar ou mesmo usar a informação. Hodgson pontua que desde a racionalidade limitada não se teoriza a interação do indivíduo com o meio e a troca de informações entre os mesmos. Mas mesmo nessa perspectiva analítica mais estreita, os hábitos e regras empíricas tenderiam a fundamentar as decisões dos agentes individuais (HODGSON, G., 2000b, p. 24).

Por fim, *as situações de vastidão e de otimização, discutidas no escopo do individualismo metodológico, são ainda mais restritivas*



para se analisar os processos decisórios. A vastidão é tratável pela teoria dos custos de transação supondo-se que se tem potencialmente fácil acesso à informação, mas a mesma é quantitativamente numerosa e requer tempo ou outros recursos para a sua obtenção (HODGSON, G., 2000b, p. 18-20). A otimização, por outro lado, supõe um conjunto de informações conhecidas e quantificáveis, sob as quais é possível empregar procedimentos e regras de cálculo visando encontrar um ótimo. Ele destaca que a otimização simplifica tremendamente a relação do indivíduo com a informação, desconsiderando qualquer mediação entre ele e o meio. Mas mesmo nesta situação analítica limite a decisão do indivíduo não deixa de depender das próprias regras de maximização ditadas pelo cálculo matemático (HODGSON, G., 2000b, p. 17).

Em síntese, o perfil de agente teorizado pelo autor destaca a interação com os demais e o meio nos processos de tomada de decisão, denotando as limitações individuais e sociais do conhecimento humano bem como da sua capacidade para tomar decisões. Como aspecto mais geral, capaz de explicar teoricamente o comportamento do agente nas sete situações classificadas pelo autor, aparece a fundamentação em regras e nos hábitos. Isso faz, na visão do autor, dos conceitos de hábitos e regras elementos fundamentais para a construção de microfundamentos sólidos para a Economia, conjugando de maneira abrangente a sua visão do indivíduo, do processo decisório e da informação (HODGSON, G., 2000b, p. 12). Apresentadas as principais contribuições da abordagem de Hodgson, de um ponto de vista ontológico, o próximo passo é evidenciar eventuais limites de sua proposição.



3. Limites da abordagem proposta por Hodgson

Um dos elementos fundamentais do Darwinismo Generalizado, conforme proposto por Hodgson (2002), é o conceito de sistema populacional complexo e a atuação dos princípios de hereditariedade, variação e seleção. Dada a importância crucial desses sistemas, que devem servir não apenas como um artifício para eventuais simulações quantitativas mas também para delimitar o campo de aplicação do Darwinismo Generalizado, é conveniente que a sua definição seja genérica e abrangente. A escassez localizada de recursos, a noção de luta pela sobrevivência e a vigência do princípio da seleção natural, todos de origem darwiniana, são tomados como postulados de tais sistemas. O simples transladar desses elementos teóricos para a Economia resulta numa naturalização de dada estrutura em termos da geração e distribuição prévia dos recursos, abdicando de explicar como a mesma se configurou ou ao menos identificá-la como sendo assimetrias estruturais previamente configuradas. Em vários campos da Economia as assimetrias cumulativas no tempo afetam o comportamento corrente das entidades que compõem uma dada população.

A incorporação da ideia de escassez localizada como elemento característico desses sistemas, típica da abordagem neoclássica, embute na meta teoria proposta por Hodgson aspectos extremamente restritivos. Nesses mesmos sistemas populacionais complexos vigora a noção darwiniana de luta pela sobrevivência e da concorrência por recursos escassos, a despeito de serem colocadas como metáforas pelo próprio Darwin e interpretadas de uma maneira mais abrangente por Hodgson (o qual diz que o processo evolutivo também pode envolver a cooperação e a adaptação). Não obstante, são tomadas como pressupostos



fundamentais do seu sistema populacional complexo. Isso confere a esse comportamento o *status* de elemento ontológico, alçando o mesmo a um nível de generalidade que ele não tem, ao menos na Economia, e que tem sido sutilizado ou no limite questionado no âmbito da própria Biologia Moderna²³.

Esses elementos darwinianos inserem componentes de individualismo histórico e político (BUNGE, 2000) na análise de Hodgson os quais comprometem a generalidade da sua meta teoria, embutindo e cristalizando de maneira subreptícia aspectos históricos específicos, aspectos esses assentados numa perspectiva individualista/liberal de realidade. A despeito da sutilização feita por Hodgson, o peso preponderante do conceito de luta pela sobrevivência na visão original de Darwin denota que a influência na sua obra da doutrina de Malthus²⁴ vai além de uma metáfora.²⁵

Não é também evidente que os princípios darwinianos de herança, variação e seleção, notadamente a seleção natural, sejam gerais o suficiente para compor uma meta teoria aplicável a um sistema populacional complexo, em qualquer área de conhecimento. Aceitáveis na Economia sob o ponto de vista da analogia²⁶, tais princípios no mínimo requerem qualificações

²³ Conforme pontua Abdalla (2010), acerca da Biologia apresentando algumas visões que sutilizam e até recusam a visão evolucionista darwiniana.

²⁴ Muito já se escreveu sobre isso. A despeito de ser precipitado reduzir Darwin a Malthus tem-se que essa noção de luta pela sobrevivência é explicitamente uma influência de Malthus sobre o mesmo.

²⁵ Darwin admite textualmente que sua teoria da evolução “é a doutrina de Malthus, aplicada aos reinos vegetal e animal” (Darwin, 2005, apud ABDALLA, 2010), além de também fazer apreciações sobre essa influência em sua autobiografia (GOULD, 1999, p.11); (ABDALLA, 2010).

²⁶ Conforme análise relevante feita por Nelson e Winter a partir do trabalho seminal de 1982.



adicionais para se manterem como construtos teóricos ontológicos. Além disso, no desenvolvimento da teorização de um nível mais abstrato para outro mais concreto, promovido por Hodgson no campo da Economia, esses princípios parecem funcionar como a heurística fundamental, ficando os demais aspectos metodológicos por ele levantados relativamente à margem.

Efetivamente a aplicação do princípio da seleção natural no ambiente socioeconômico, tal como a ideia da escassez e da luta pela sobrevivência, embute uma homogeneização dos efeitos da estrutura sobre o indivíduo. Essa homogeneização implica a desconsideração de assimetrias estruturais prévias, as quais definem papéis distintos dos agentes historicamente estabelecidos.

Adicionalmente, utilizar esses elementos darwinianos como uma ontologia aplicável ao campo da Economia, traz um reducionismo que exclui *a priori* a particularidade humana de produzir a sua subsistência por meio do trabalho e da tendência de alguns se apropriarem do excedente gerado não apenas para sua sobrevivência, mas também para exercer a dominação sobre os demais²⁷. Como o darwinismo não está equipado para lidar com saltos qualitativos, conforme reconhece o próprio Hodgson ao evidenciar necessidade de se incorporar a ideia de propriedades emergentes, essa peculiaridade humana frente aos animais fica *a priori* soterrada nos pressupostos restritivos do sistema populacional complexo e dos princípios. Isto também restringe as explicações do salto qualitativo necessário para conciliar a

²⁷ Engels está certo ao afirmar que na análise social é fundamental discutir a geração e a repartição do excedente por frações da sociedade. A luta pela sobrevivência não dá conta da dinâmica social em nenhuma etapa da história humana (ENGELS, 1979); (PRADO, 2008).



intencionalidade humana e o processo evolutivo natural, que distingue o homem frente à natureza.

Seguindo a tradição vebleniana, Hodgson considera que esses problemas seriam sanados com aplicação da meta teoria à Economia e com uma teorização específica que evidencie as formas de manifestação das noções darwinianas nesse campo. Não obstante, o darwinismo como meta teoria já cumpriu o papel de retirar importantes elementos de cena. Estes aspectos não são suficientemente explicados pela emulação pecuniária de Veblen, que discute as origens antropológicas da disputa e dos papéis sociais de homens e mulheres como desdobramento dos princípios darwinianos. Tais diferenças de papéis seriam construídas desde fatores subjetivos relacionados à supremacia pessoal ao longo do tempo, exercida no processo de luta pela sobrevivência e corporificada, em dado momento, pela posse privilegiada de propriedades (VEBLEN, 1983).

Todavia, a simples aplicação do princípio da seleção em níveis ontológicos distintos não é suficiente para corrigir os excessos reducionistas do darwinismo²⁸. O próprio Hodgson reconhece que a teorização sobre a intencionalidade humana e suas peculiaridades não estão feitas a contento desde Darwin e mesmo em Veblen. E é nas teorias da complexidade, da auto-organização e do emergentismo que ele vai perseguir saídas para isso. Mas a complementaridade entre a perspectiva darwiniana e as teorias da auto-organização, defendida por Hodgson e mesmo por autores da

²⁸ Típico de autores que trabalham com um darwinismo mais estreito, relativamente próximo à biologia, daí propondo generalizações para outras áreas desde aqueles conceitos, os quais Nelson (2006, p. 74) associa com Dawkins (1976, 1983) e Daniel Dennett (1995).



Biologia *mainstream*, não parece ser tão trivial²⁹. Ao tomar o darwinismo como uma meta teoria e como uma base inequívoca de sua ontologia evolucionária ele traz embutidos os problemas inerentes a esses princípios (HODGSON, 2002, p. 271).

O caminho tomado por Hodgson parece denotar uma opção de se trabalhar com as assimetrias apenas no plano da cognição dos agentes, avançando desde a Psicologia Cognitiva e os modelos de simulação baseados em agentes. Por conseguinte, os sistemas populacionais complexos por ele definidos, a sua meta teoria e a sua ontologia não incorporariam assimetrias estruturais, as quais não poderão ser totalmente redutíveis às unidades que compõem dada população. Isso se torna mais grave no caso da Economia posto que as assimetrias relevantes não estão restritas à preferência dos indivíduos e à sua cognição. Elas envolvem também os impactos diferenciados da estrutura sobre o indivíduo, a depender do ponto de partida da análise, o qual define a posição dos mesmos no contexto social, na produção e na distribuição do excedente.

Especificamente com relação à falta de generalidade do princípio de seleção no campo da Economia algumas

²⁹ A visão da auto-organização na Biologia é a principal responsável pela relativização do princípio da seleção natural, base da visão darwiniana, daí a dúvida de que existe uma compatibilidade entre auto-organização e seleção natural. Numa linha heterodoxa mais extrema na Biologia, Máximo Sandín utiliza os dados da paleontologia (registro fóssil) para confirmar sua hipótese de que a evolução ocorreu não gradualmente e cumulativamente, mas sim por meio de mudanças bruscas, em episódios específicos e sem fases intermediárias (Sandín, 2006). Ele acredita que “os vírus são a resposta para o enigma da evolução, que não começaria do zero a cada vez que surge uma nova forma de vida” (Margulis e Sagan, 2002b, p. 23). Lynn Margulis, numa linha crítica menos radical, rejeita apenas o neodarwinismo nas suas pesquisas do mundo microbiológico. Utiliza a ótica da auto-organização para analisar os fenômenos mais complexos da Biologia, nos níveis moleculares e bioquímico (ABDALLA, 2010, p.76).



incongruências esparsas podem ser apontadas. Ela não seria adequada, por exemplo, a análises de organizações públicas, conforme pontua Nelson (2006):

“in many areas of culture the principal organizational actors are non-profit or public organizations. Primary and secondary education, and hospitals, are good cases in point. So is science. In these and similar arenas, the values influencing selection may have little or nothing to do with assessments of the performance of particular actors.”
(NELSON, 2006, p. 88).

Mas essa não é a única frente na qual parece arriscado conferir ao princípio da seleção o *status* de componente importante na meta teoria que se deseja estabelecer. Um exemplo isolado, dado pelo próprio Hodgson (2004a, p. 47-48), evidencia dificuldades com a aplicação deste princípio. Visando explicar porque as instituições anglo-saxãs dominaram a Austrália, o autor lança mão da seleção de instituições como argumento explicativo. Desta forma, implicitamente desconsidera a relação política assimétrica prévia verificada entre essas nações denotando que, especialmente fora da lógica do mercado, a aplicação do princípio da seleção³⁰

³⁰ No campo biológico, o princípio da seleção natural também parece ter sido bastante relativizado desde Darwin pela visão da auto-organização. A aceitação de comportamentos adaptativos e cooperativos, como, por exemplo, na simbiose e fusão de bactérias ou de vírus, conforme faz Margulis e Sandin; a relativização do papel do meio como agente selecionador; o questionamento da ideia de que existe o ‘mais apto’ na luta pela sobrevivência, os quais são agraciados com a possibilidade de ter uma prole maior. Nesse contexto, o conceito chave do darwinismo - a seleção natural - (...) ficaria relegado a um papel não só secundário no processo evolutivo, senão que ocasional e vazio de conteúdo como mecanismo de evolução. (...) (SANDÍN, 1997, apud ABDALLA, p. 121, 2010).



deve ser extremamente cautelosa para se evitar interpretações falsas e justificadoras do *status quo*.

Mesmo no campo do mercado, Possas (2008) pondera acerca das qualificações adicionais necessárias para a aplicação do princípio de seleção. Ele destaca que a firma depende não só do ambiente de seleção e das estratégias que adota, estando também condicionada por aspectos estruturais prévios, correlatos à trajetória tecnológica. Para ele, além da seleção natural, deveria ser considerada, no âmbito da firma, a aprendizagem adaptativa, a ser incluída no rol de mecanismos de seleção³¹. Possas pondera que, ao introduzir o aprendizado, as rotinas empresariais não permaneceriam estáveis, bem como as demais unidades de seleção definidas por Hodgson (hábitos e instituições). Desta maneira ficaria pouco claro o que exatamente seria selecionado e muito menos a partir de qual base atuariam os mecanismos de variação e hereditariedade.

Outro ponto pouco claro na abordagem de Hodgson é a compatibilização da doutrina da continuidade (de inspiração darwiniana), e que tem como heurística o tratamento das mudanças graduais, com o tratamento das mudanças por meio de saltos, que utiliza a auto-organização e o emergentismo materialista como base. Hodgson afirma que a doutrina da continuidade significa simplesmente que o social é baseado no mundo biológico (HODGSON, G., 2007, p. 272). Mas essa compatibilidade não é óbvia do ponto de vista de uma heurística de pesquisa, especialmente quando se adentra o terreno da Economia e das aplicações concretas desse referencial, como ele tem feito no estudo das rotinas. A despeito da relevante discussão que Hodgson

³¹ O que, segundo Possas (2008), Nelson e Winter não teriam alcançado na sua abordagem evolucionista pautada no conceito de rotinas.



faz acerca da emergência e da ontologia multinível, sua proposta ontológica não parece estabelecer claramente como a mudança gradual e a mudança por saltos se articulariam.

Em termos da explicação da mudança tecnológica, por exemplo, a abordagem neo-schumpeteriana solucionou esse problema dos saltos e da continuidade discutindo mudanças no âmbito de dada trajetória tecnológica, em diferentes trajetórias e, no limite, de um novo paradigma tecnológico (POSSAS, 2008).

Em síntese, os princípios darwinianos não são gerais o suficiente para enquadrar os processos evolutivos socioeconômicos e configurar, por meio do Darwinismo Generalizado, uma nova ontologia para a Economia, a despeito de poderem ser utilizados por meio de metáforas ou analogias. Esses princípios assim tratados poderiam inclusive equivaler à importação da Biologia de uma corrente nesta dominante, possivelmente tão imperialista e reducionista (ABDALLA, 2010, p.97) como a visão neoclássica na Economia.

Pergunta-se se não seria mais abrangente, no quadro atual, perseguir uma ontologia orgânica, complexa e sistêmica pautada nos desdobramentos metodológicos mais modernos da Biologia, não darwinistas. A Biologia da complexidade, não fundada nos princípios darwinianos - notadamente na escassez, na luta pela sobrevivência e no princípio de seleção -, poderia contribuir para a construção de uma ontologia mais robusta para a Economia, além de também poder oferecer caminhos interessantes de modelização matemática, capazes de ilustrar e auxiliar na explicação de situações instáveis, não passíveis de previsão, no campo econômico.



4. Conclusão

A busca de uma nova ontologia para a Economia, de caráter mais abrangente e para além da abordagem clássica desse assunto, está sujeita a diversas armadilhas metodológicas. O maior risco é o de não se alcançar um nível de generalidade³² na construção de uma eventual meta teoria ou paradigma, de forma que se garanta a compatibilidade com o que já foi teorizado no campo da Economia e, ao mesmo tempo, se alcance relevância suficiente de forma a ampliar a abordagem, dando conta de dimensões da esfera social e da cultura ainda não satisfatoriamente discutidas no campo econômico³³.

O caminho da construção de uma teorização evolucionária não parece ser tão unívoco na direção proposta por Hodgson, defrontando-se com muitas bifurcações, às quais vão definindo, à medida que se escolhe uma via das alternativas, restrições específicas. Por outro lado, os riscos de se embutir inadvertidamente elementos específicos da Biologia, analogias biológicas ou mesmo incorrer em reducionismos biológicos não são simples de se evitar, a despeito desses serem explicitamente repelidos pelo próprio Hodgson³⁴.

³² No caso de Hodgson, Vromen identifica um possível dilema entre construir uma meta teoria geral o suficiente para ser aplicável a processos evolucionários em qualquer campo de conhecimento, que, ao mesmo tempo, seja imprescindível em termos de conteúdo no sentido de guiar a construção de uma teorização pautada na busca de cadeias de causalidade sem incorrer em reducionismos biológicos (VROMEN, 2007, p 21).

³³ Conforme denota a preocupação de Nelson (2006, p. 85-86).

³⁴ Vromen coloca que não é suficiente rechaçar a analogia biológica. A opção pelo uso da Biologia Darwiniana como uma ontologia, nos termos do Darwinismo Generalizado, envolveria, a seu ver, desafios cruciais no plano ontológico



Sugere-se que existem componentes importantes a serem preservados na contribuição de Hodgson. Mas um elemento central da mesma, a utilização das noções darwinianas de escassez localizada de recursos, a luta pela sobrevivência e o princípio da seleção natural são excessivamente reducionistas para funcionarem como base ontológica.

Referências bibliográficas

ABDALLA, M. **La crisis latente del darwinismo**. Murcia: Cauac Editorial, 2010.

BUENO, N. P. **Lógica da ação coletiva, instituições e crescimento econômico**: uma resenha temática sobre a Nova Economia Institucional. *Economia*, Brasília, 5 (2) p. 361–420 julho/dezembro 2004. Disponível em: <http://econpapers.repec.org/article/anpeconom/v_3a5_3ay_3a2_004_3ai_3a2_3ap_3a361-420.htm> Acesso em 04 de novembro de 2015.

BUNGE, M. **Ten Modes of Individualism – None of Which Works – And Their Alternatives**. *Philosophy of the Social Sciences*. 30(3), pp. 384-406, 2000.

CONCEIÇÃO, O. A. C. **Os antigos, os novos e os neo-institucionalistas**: há convergência teórica no pensamento institucionalista? *Análise Econômica*, volume 19, nº 36, 2001. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/10664> Acesso em 04 de novembro de 2015.

_____. **Há compatibilidade entre a “tecnologia social” de Nelson e a “causalidade vebleniana” de Hodgson?** XV Encontro Nacional de Economia Política, São Luiz, MA, 2010. Disponível em:

propriamente dito, notadamente se o mesmo é entendido como uma heurística (VROMEN, 2007, p. 1).



<http://www.sep.org.br/artigo/2065_8f10e47e63073e89e4097efeb30ed133.pdf> Acesso em 15 de dezembro de 2015.

ENGELS, F. **A dialética da natureza**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

HODGSON, G. M. **Economia e instituições**. Oeiras: Celta, 1994.

_____. **On the evolution of Thorstein Veblen's evolutionary economics**. Cambridge Journal of Economics, volume 22, 415-431, 1998a. Disponível em: <<http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/evveblenec.pdf>> Acesso em 04 de novembro de 2015.

_____. **The approach of Institutional Economics**. Journal of Economic Literature, volume 36, nº 1, 166-192, 1998b. Disponível em: <<http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/approachinec.pdf>> Acesso em 04 de novembro de 2015.

_____. **What is the essence of institutional economics?** Journal of Economics Issues, volume XXXIV, nº 2, 2000a. Disponível em <<http://web.cenet.org.cn/upfile/69017.pdf>>. Acesso em 04 de novembro de 2015.

_____. **La ubicuidad de los hábitos y las reglas**. Revista de Economía Institucional, volume 2, nº 3, 11-43, 2000b. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/419/41900302.pdf>> Acesso em 04 de novembro de 2015.

_____. **Darwinism in economics: from analogy to ontology**. Journal of Evolutionary Economics, volume 12, 259-281, 2002a. Disponível em: <<http://www.springerlink.com/content/gbfharbhtlnmxl39/fulltext.pdf>> Acesso em janeiro de 2016.



_____. **The Hidden Persuaders:** Institutions and Individuals in Economic Theory. *Cambridge Journal of Economics*, volume 27, nº 2, 159-175, 2003b. Disponível em: <<http://cje.oxfordjournals.org/content/27/2/159.full.pdf+html>> Acesso em janeiro de 2016.

_____. **The Evolution of Institutional Economics:** Agency, Structure and Darwinism in American Institutionalism. London and New York: Routledge, 2004a.

_____. **The Nature and Replication of Routines. Second Conference on Organizational Routines**, Nice, 2004b. Disponível em: <<http://www.gredeg.cnrs.fr/routines/workshop/papers/Hodgson.pdf>>. Acesso em 04 de novembro de 2015.

_____. **Darwinism, causality and the social sciences.** *Journal of Economic Methodology*, volume 11, nº 2, 175-194, 2004c. Disponível em <<http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/darwincausality.pdf>>. Acesso em 04 de novembro de 2015.

_____. **What Are Institutions?** *Journal of Economic Issues*, volume XL, nº 1, 2006. Disponível em <<http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/whatarestitutions.pdf>> Acesso em 04 de novembro de 2015.

_____. **Institutions and Individuals: Interaction and Evolution.** *Organization Studies*, volume 28, nº 1, 95-116, 2007a. Disponível em: <http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/instindiv.pdf>. Acesso em 04 de novembro de 2015.

_____. **Meanings of methodological individualism.** *Journal of Economic Methodology* 14:2, 211-226, June 2007b.



Disponível em: <http://web.cenet.org.cn/upfile/106443.pdf> Acesso em janeiro de 2016.

_____. **A Response to Christian Cordes and Clifford Poirot.** Journal of Economic Issues, volume XLI, nº 1, 2007c. Disponível em: <http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/responsecordespoirotpdf>> Acesso em 04 de novembro de 2015.

_____. **How Veblen Generalized Darwinism.** Journal of Economic Issues, volume XLII, nº 2, 2008a. Disponível em: <http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/howveblengendarwinism.pdf>> Acesso em 04 de novembro de 2015.

_____. **Complexity, Habits and Evolution.** The SAGE Handbook of Complexity and Management, 2009a. Disponível em: <https://uhra.herts.ac.uk/dspace/Bitstream/2299/3445/1/S108.pdf>> Acesso em 04 de novembro de 2015.

_____. **Institutional Economics into the Twenty-First Century.** Studi e Note di Economia, ano XIV, nº 1, 03-26, 2009b. Disponível em: http://www.anpec.org.br/downloads/Encontro2009_textoHodgson.pdf>. Acesso em 04 de novembro de 2015.

HODGSON, G., KNUDSEN, T. **Why we need a generalized Darwinism, and why generalized Darwinism is not enough.** Journal of Economic Behavior and Organization, volume 61, 1-19, 2006. Disponível em: <http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/howveblengendarwinism.pdf>> Acesso em 04 de novembro de 2015.

LUZ, M. R. S. **Por uma concepção darwiniana de economia evolucionária:** abordagens, pioneiras, conflitos teóricos e propostas ontológicas. Dissertação Mestrado em Economia,



Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

LUZ, M. R. S.; FRACALANZA, P. S. **Darwinismo Universal e Economia Evolucionária:** elementos para um debate. In: XV Encontro Nacional de Economia Política, João Pessoa, 2008. Disponível em <http://www.sep.org.br/artigo/1192_f0bccb4ec44ba848ce3cddb639709151.pdf>. Acesso em 15 de dezembro de 2015.

LUZ, M. R. S.; FRACALANZA, P. S. **Da Te(le)ologia ao Evolucionário: O legado essencialista e a possibilidade darwiniana de teorização econômica.** 38º Encontro Nacional de Economia, Salvador, 2010. Disponível em <http://www.anpec.org.br/encontro_2010.htm>. Acesso em 10 de janeiro de 2016.

NELSON, R. **Evolutionary Social Science and Universal Darwinism.** *Biology and Philosophy*, volume 22, nº 1, 73-94, 2006. Disponível em: <<http://www.springerlink.com/content/kq31362246388826/fulltext.pdf>> Acesso em janeiro de 2016.

POSSAS, M. L. **Economia Evolucionária Neo-Schumpeteriana:** elementos para uma integração Micro-Macrodinâmica. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/evolusociais/possasneoschumpeteriana.pdf>> Acesso em 04 de novembro de 2015.

PRADO, Eleutério F. S. **A dialética de Engels a Marx e o evolucionismo de Hayek.** Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2008. Disponível em http://www.econ.fea.usp.br/eleuterio/ArtigosNaoPublicados/Dialetica_evolucionismo.pdf Acesso em 05 de outubro de 2015.



____. **Economia, complexidade e dialética.** São Paulo: Plêiade, 2009.

VEBLER, Thorstein. **Why is Economics not an Evolutionary Science?** The Quarterly Journal of Economics. volume 12, 1898. Disponível em: <http://www.elegant-technology.com/resource/ECO_SCI.PDF> Acesso em 04 de novembro de 2015.

____. **A Teoria da Classe Ociosa.** São Paulo: Abril Cultural, 1983.

VROMEN, J. **Routines, genes and program-based behavior.** Journal of Evolutionary Economics, 16 (5), 543-560, 2006.

____. **Generalized Darwinism in Evolutionary Economics:** The Devil is in the Details. Max Planck Institute of Economics, Papers on Economics & Evolution, nº711, 2007. Disponível em: <<https://papers.econ.mpg.de/evo/discussionpapers/2007-11.pdf>> Acesso em 04 de novembro de 2015.



Economia do compartilhamento e custos de transação: os casos Uber e Airbnb

Ricardo Santos Folgueira

Ana Lucia P. Silva

Carlos Eduardo Carvalho

Resumo

O artigo analisa a economia do compartilhamento como um novo fenômeno social, com base na Nova Economia Institucional (NEI) e na Economia dos Custos de Transação (ECT), examinando os casos do Uber e do Airbnb, duas das companhias digitais com crescimento mais rápido em valor de mercado. O artigo propõe uma visão crítica sobre esse fenômeno, examinando pontos como o direito de propriedade, regulamentação trabalhista e proteção aos consumidores, defendendo a necessidade de tratamento diferenciado em termos de regulação e de outras políticas públicas para permitir a entrada de novos agentes e aumentar seu dinamismo e eficiência.

Palavras-chave: Economia do compartilhamento; custos de transação; Coase; Uber; Airbnb

Abstract

This paper analyzes the sharing economy as a new social phenomenon, based on the New Institutional Economics (NIE) and Transaction Cost Economics (TCE), examining the cases of Uber and Airbnb, two digital companies with the fastest growth in market value in history. The paper proposes a critical view on this



phenomenon, examining issues such as property rights, labor regulations, and consumer protection, advocating the need for distinguished treatment in terms of regulation and other public policies to allow the entry of new agents and increase their dynamism and efficiency.

Key words: Sharing economy; transaction costs; Coase; Uber; Airbnb

JEL-CODE: D23, D21, D02

Introdução

Nas últimas décadas, uma grande variedade de plataformas virtuais com base na internet foi criada e consolidada, alterando drasticamente a relação entre empresas, indústrias e consumidores. Dentre estas, estão as chamadas economia do compartilhamento, economia colaborativa ou até mesmo consumo colaborativo, como Uber e Airbnb, podem ser compreendidas como plataformas *peer-to-peer* (P2P ou, em português, ponto a ponto). Esses tipos de plataformas permitem que indivíduos façam uso colaborativo de ativos físicos ou humanos subutilizados através de compartilhamento pago por taxas e coordenado através de serviços online. De acordo com relatório publicado pela Deloitte (2015), mais de 12 bilhões de dólares já foram investidos em startups de economia do compartilhamento, mais que o dobro dos investimentos recebidos por startups de rede social como Facebook e Twitter.

O objetivo deste trabalho é discutir como a economia do compartilhamento, novo fenômeno social e econômico, se relaciona com a ciência econômica tradicional, discutindo as possíveis implicações em termos dos conceitos utilizados na teoria econômica e as estruturas industriais, por meio dos conceitos da



nova economia institucional (NEI) e de sua vertente, a teoria da economia dos custos de transação (ECT).

Adotando o arcabouço teórico da NEI e da ECT, o artigo analisa o ambiente institucional brasileiro da economia do compartilhamento, uma discussão sobre sua regulação e caracterização e as mudanças estruturais nas áreas de atuação do Uber e do Airbnb no Brasil. A especificidade dos ativos, a incerteza e a frequência apresentam características distintas, que implicam em maiores ou menores custos das transações. O trabalho defende que o segmento da economia do compartilhamento requer um tratamento diferenciado em termos de regulação e outras políticas públicas, visando permitir a entrada de novos agentes e aumentar seu dinamismo e eficiência.

O artigo apresenta quatro seções, além desta introdução e das considerações finais: a primeira caracteriza a economia do compartilhamento como fenômeno social, suas origens e tipologia; a segunda propõe uma abordagem a partir das teses de Ronald Coase e da nova economia institucional; a terceira apresenta os dois casos destacados; e a quarta discute a estrutura regulatória existente e os desafios para a regulamentação destas atividades.

1. A economia do compartilhamento como fenômeno social

Economia do compartilhamento, economia colaborativa, consumo colaborativo ou economia ponto a ponto são designações possíveis para práticas antigas de dividir, permutar, trocar ou transacionar financeiramente produtos e serviços entre pessoas. Hoje, elas são realizadas em espaços muito mais amplos e muitas vezes sem a presença de uma instância superior, como uma grande companhia ou o Estado, no controle dos termos das transações. Na



atualidade, essas transações econômicas ocorrem geralmente por meio de sites e aplicativos online entre pares que parecem confiáveis, uma confiança baseada em avaliações de outros usuários dos mesmos sistemas. Esses tipos de transações, como observa Costa (2015), parecem estar em algum ponto entre uma relação comercial e uma relação pessoal.

A base da economia do compartilhamento são as trocas ponto a ponto, do inglês *peer-to-peer*, ou P2P. No entanto, para Juliet Schor (2014), o termo “economia do compartilhamento” é bem mais abrangente e cobre um enorme campo, de plataformas digitais até plataformas offline, com atuação de empresas com ou sem fins lucrativos. Por esses motivos, chegar a uma definição sólida de economia do compartilhamento que reflita corretamente a realidade é quase impossível, já que há uma grande diversidade entre as atividades e empresas participantes e seus limites.

1.1. Origens e crescimento dessa nova forma de transações

O conceito de economia do compartilhamento baseia-se no conceito mais amplo de consumo colaborativo. Atualmente, o termo consumo colaborativo pode ser definido de modo geral como a atividade pessoa a pessoa para obter, dar ou compartilhar acesso a bens e serviços, coordenada por meio de serviços online de comunidade (HAMARI et al.). O conceito de consumo colaborativo tinha significado distinto: “Eventos em que uma ou mais pessoas consomem bens ou serviços no processo de se envolverem em atividades conjuntas”, como “tomar cerveja com os amigos, fazer refeições com parentes” etc. (FELSON & SPAETH, 1978, p. 614).

Para Belk (2007), o consumo colaborativo é uma forma alternativa à propriedade privada, tanto no mercado de trocas



como na entrega (e compra) de presentes. Ao compartilhar, duas ou mais pessoas podem desfrutar dos benefícios e dos custos de possuir um bem. Ao invés de distinguir algo como “meu” ou “seu”, a partilha introduz o “nosso”. Dentro desse conceito, é possível compartilhar desde uma casa de veraneio ou um pacote de doces até coisas mais abstratas, como conhecimento, responsabilidade e poder. Dessa maneira, todos os envolvidos possuem algo (uma parcela) dos custos ou benefícios do objeto sendo compartilhado. Ou seja, isso nada mais seria do que o ato e processo de distribuir o que é nosso para outros utilizarem e receber algo de outros para utilizarmos.

Na forma econômica clássica, pares que não se conhecem utilizam o dinheiro como meio para a troca, que é considerada justa e não requer endividamento permanente ou sentimentos de amizade. Belk aponta que o consumo colaborativo poderia promover comunidades, preservar recursos e criar certas sinergias econômicas.

Para o Comitê Econômico e Social Europeu (EESC) (EU, 2014), órgão consultivo da União Europeia, essa nova tendência de consumo começou a ganhar impulso como resposta à crise financeira de 2008 – partilha de carros, aluguel de cômodos, comunidades digitais de aprendizagem de idiomas podem ser alternativas atraentes em tempos de crise, com baixos custos e novas oportunidades de renda. Segundo Botsman e Rogers (2011), foi em meio à falta de oportunidades de emprego e redução de salários que a grande maioria das plataformas da economia do compartilhamento surgiu e se consolidou a partir de 2008.

As plataformas de economia colaborativa reduzem os custos por não haver intermediários e por cobrarem taxas de utilização abaixo das empresas tradicionais. Para Schor (2014), há também



fatores psicológicos e sociais como motivação para os participantes, interessados em conhecer e criar laços com novas pessoas. Segundo Sundararajan (2014), uma série de fatores contribuiu para o crescimento das plataformas de economia colaborativa, como o aumento no consumo ou “consumerização” de tecnologias digitais, o surgimento das instituições digitais e, finalmente, a urbanização e a globalização.

Até o início dos anos 1990, as inovações nas tecnologias digitais eram voltadas quase inteiramente para necessidades corporativas e governamentais, com pouca ou nenhuma atenção aos consumidores pessoais. Com a popularização da internet nos anos 1990, o desenvolvimento de novas tecnologias digitais mudou o foco para as necessidades dos consumidores e não das empresas ou dos governos. A massificação das novas tecnologias digitais colocou produtos cada vez mais sofisticados nas mãos de milhões de consumidores e criou a possibilidade dos negócios p2p intermediados digitalmente.

Com uma fração crescente da interação e troca mediada pelas tecnologias digitais, surgiram diferentes tipos de plataformas baseadas em tecnologias digitais que facilitam as trocas, da mesma maneira que instituições econômicas tradicionais fizeram ao longo da história. Um exemplo é o sistema de “reputação digital”, cuja base são as avaliações de vendedores e compradores sobre as suas transações passadas, sem estarem próximos fisicamente.

O terceiro fator (SUNDARARAJAN, 2014) é a concentração populacional em regiões metropolitanas, que cria ambiente muito favorável para um aumento na escala do compartilhamento de recursos entre pessoas, com maior ênfase no uso em detrimento da posse e da propriedade de ativos. Outros pesquisadores apontam a popularização da internet como a mudança fundamental do



paradigma, já que qualquer um pode utilizar as plataformas existentes para alugar, vender ou compartilhar coisas diretamente, sem agentes intermediários e com redução das barreiras de reputação (SCHOR, et al., 2015; BENKLER, Y, 2004; FORUM, 2014).

1.2. Os sistemas da economia do compartilhamento

Apesar de diversos autores terem proposto formas de classificar os sistemas da economia do compartilhamento, utiliza-se aqui a classificação proposta por Bostman e Rogers (2011), além de observações de outros autores sobre o tema.

1.2.2. Sistema de serviços e produtos

A essência do sistema de serviços e produtos (SSP) é a “mentalidade de uso”, de o consumidor pagar pelo benefício de um produto sem ter de possuí-lo. Em um SSP, um serviço permite que vários produtos de propriedade de uma companhia sejam compartilhados, ou que produtos de propriedade privada sejam compartilhados entre agentes independentes, aumentando o tempo de vida útil do produto (BOSTMAN e ROGERS, 2011, p. 61).

O SSP traz benefícios para o meio ambiente, já que um produto de propriedade individual, de uso limitado, é substituído por um serviço compartilhado que maximiza sua utilidade. Os consumidores individuais também recebem grandes benefícios. Como já não precisam pagar pela posse do produto, são evitados os encargos de propriedade, como seguro, manutenção e conserto, permitindo utilização bem mais intensa dos bens e serviços e maior atenção a necessidades como viagens, lazer, trabalho, filhos etc.

A possibilidade de compartilhamento de ativos de propriedade privada de outras pessoas ou empresas entre indivíduos e a prática de “não possuir” não são novidades e remontam a antigas formas de comércio. Empresas tradicionais de



aluguel de bens para consumo, como locadoras de automóveis, redes de hotéis, lavanderias, aluguéis de roupas para festas etc., sempre atuaram em modelos de acesso temporário a produtos para utilização por consumidores. A diferença principal está no potencial muito maior das plataformas digitais de fornecer aos consumidores o compartilhamento de uma imensa variedade de produtos, facilitando a conexão de oferta e demanda de forma mais eficiente. Sundararajan (2014) analisa como essas plataformas da economia colaborativa que atuam no sistema SSP criam um mercado para o fornecimento de serviços, frequentemente criando oportunidades de trabalho para indivíduos que não são profissionais do ramo. Botsman e Rogers (2011, p. 84) destacam alguns tipos de produtos e mercados que por suas características já estão maduros para este tipo de modelo de partilha: produtos com uma elevada capacidade ociosa (automóveis, ferramentas domésticas); produtos com uso limitado devido à moda (bolsas, sapatos); produtos que atendem a necessidades temporárias (equipamentos para bebês, roupas para gestantes); produtos que têm sua atração e seu valor diminuídos após o uso (filmes, livros); e, finalmente, produtos que possuem custos iniciais ou de compra elevados e alta barreira de entrada em termos de sua obtenção (painéis solares).

O Airbnb parte da ideia simples de que bens não utilizados de forma permanente, caso de espaços físicos de imóveis, podem ser aproveitados por outros em troca de pagamento. No entanto, para que os consumidores desse novo modelo superem o paradigma anterior de necessidade da posse de bens, as novas plataformas digitais têm que tornar o ato de compartilhar conveniente, atraente, seguro e mais eficaz em termos de custos de transação em contrapartida à propriedade tradicional. As



plataformas criam um mercado central com grande diversidade de bens disponíveis, onde os consumidores podem acessá-los facilmente, e um espaço em que a segurança e a confiança são altas: todas as transações estão escoradas em contratos e termos legais, apólices de seguros e ferramentas de avaliação e ponderação das transações passadas, tanto dos ofertantes como dos demandantes.

1.2.2. Os mercados de redistribuição

A consolidação das redes sociais e das outras tecnologias digitais móveis permite que mercadorias usadas sejam redistribuídas de maneira mais eficiente e prática. Os mercados de redistribuição, ou mercados secundários, são uma forma mais sustentável de comércio, contestam o dogma de “comprar mais” ou “comprar um novo” e reduzem consideravelmente o desperdício com o reaproveitamento de itens antigos (BOTSMAN e ROGERS, 2011). Tais mercados podem adotar diversos formatos e peculiaridades, seja com trocas de mercadorias usadas por outras mercadorias, retomando a longínqua forma de escambo, ou com trocas de mercadorias usadas por dinheiro, ou combinações entre ambas.

No artigo “A natureza da firma”, Coase (1937) desenvolveu o conceito de “custos de transação” para referir-se aos custos de fazer qualquer tipo de troca ou participar de um mercado, entre eles os custos para idealizar, formular, programar, monitorar e executar contratos entre ofertantes e demandantes.

Por exemplo, se você for ao supermercado e comprar algumas mercadorias, seus custos não serão apenas o preço das mercadorias, mas também a energia, o tempo e o esforço necessários para você escrever sua lista, deslocar-se até a loja e voltar de lá, empurrar seu carrinho pelos corredores e escolher seus produtos, esperar na fila do caixa e desempacotar e guardar as



mercadorias quando voltar para casa. Seus “custos” totais serão maiores do que o valor expresso em unidades monetárias no seu recibo (BOTSMAN e ROGERS, 2011, p. 105).

Antes da revolução digital, da internet e das tecnologias móveis, os custos de transação de interligar pessoas eram elevados, o que tornava o mercado secundário de compartilhamento de produtos complicado e desfavorável – em outras palavras, um mercado ineficiente. Em mercados “desconectados” e “não virtuais”, os custos transacionais para vender algo que não se quisesse mais seriam muito altos, tanto em tempo como em esforço, e haveria uma probabilidade pequena de achar alguém que estivesse buscando em um mercado de segunda mão o mesmo tipo de produto nas mesmas condições de uso. A melhor solução era, geralmente, descartar os produtos usados ou vendê-los a preços irrisórios.

As novas plataformas do sistema de mercados de redistribuição criaram um mercado virtual de ilimitadas possibilidades para conectar bens usados de pouca utilidade para seus proprietários, com contrapartes que os consideram úteis, ou seja, é a combinação de oferta e demanda em larga escala, de sincronização instantânea de tempo real. Esse sistema permite maior confiança entre estranhos, utiliza ao máximo a capacidade ociosa das mercadorias e reduz os impactos ambientais da produção e do consumo, já que mantém as mercadorias em uso e reduz o desperdício.

1.2.3. Um novo estilo de vida: o colaborativo

Pessoas com interesses similares estão cada vez mais se reunindo, fisicamente e virtualmente, para compartilhar e trocar não apenas ativos tangíveis, como carros, bicicletas, roupas e bolsas usadas, mas também ativos menos tangíveis, como habilidades,



conhecimentos, tempo, espaço, dinheiro e criatividade. São essas reuniões que os autores Botsman e Rogers (2011) chamam de estilo de vida colaborativo e propõem como mais uma forma de sistema da economia do compartilhamento. Como os focos das trocas nesse estilo de vida estão, frequentemente, mais em interações humanas do que produtos físicos, é necessário um maior grau de confiança entre os indivíduos participantes. Por conseguinte, esse grau de confiança elevado produz uma maior afinidade de relacionamentos entre as pessoas e mais conexão social.

A relação econômica de troca de bens ou serviços por outros bens ou serviços entre dois indivíduos, sem a transferência de dinheiro entre as partes, é a forma mais antiga de negociação econômica. Tal relação, também chamada de escambo, permuta ou troca direta, esteve presente e foi utilizada pelos homens durante milhares de anos antes de ser inventada a ideia das moedas e das cédulas de papel-moeda já nos séculos mais recentes. Apesar de parecer uma relação econômica ultrapassada e antiquada, é comum ver formas mais modernas de escambo ressurgirem de tempos em tempos em economias que passam por períodos longos de grave crise econômica.

Um dos grandes problemas das relações econômicas na forma de escambo ou troca direta é que cada parte precisa querer exatamente o que o outro está oferecendo. A improbabilidade dessa troca ocorrer sem o papel do dinheiro é o que o economista clássico William Jevons chamou de “dupla coincidência de vontades” ou “coincidência dupla de desejos”:

A primeira dificuldade na troca é encontrar duas pessoas cujas posses descartáveis se adequem mutualmente às necessidades de cada uma. Pode haver muitas pessoas querendo, e



muitas possuindo aquelas coisas desejadas; mas para permitir um ato de troca, deve haver uma dupla coincidência, o que raramente acontecerá (JEVONS, 1876, p. 4)

A improbabilidade de esses tipos de trocas ocorrerem é uma importante categoria dos custos de transação da utilização de mercados e impõe sérias limitações às economias que não possuem um meio de troca (como o dinheiro). A introdução do dinheiro na economia como meio viabilizador de trocas supera o problema: as transações podem ocorrer entre bens e serviços de um lado e dinheiro do outro – este pode ser utilizado em futuras trocas, já que é um meio estabelecido e amplamente aceito. A outra parte da equação que elimina essa ineficiência e reduz os custos de transação é a internet e as novas tecnologias. Ao permitir que indivíduos dispersos e desconhecidos e empresas contatem-se em uma escala global e virtual, há uma maneira agora eficiente de combinar posses e desejos, oferta e procura, sem precisarem se conhecer, aumentando e instituindo um alto grau de confiança.

2. A Nova Economia Institucional (NEI) e a teoria dos custos de transação

As instituições, de acordo com Douglass North, denominadas como as “regras do jogo”, formais e informais, têm como principal papel restringir as ações humanas, por meio da estruturação da interação social, econômica e política (NORTH, 1991, p. 97). Essa dinâmica pode reduzir o custo das interações entre os seres humanos, elemento de grande relevância à eficiência econômica e ao desenvolvimento.

A Nova Economia Institucional (NEI) é uma teoria multidisciplinar, que busca combinar contribuições de diferentes disciplinas – economia, direito, administração ciência política,



sociologia e antropologia – para explicar a natureza, funcionamento e evolução de uma ampla variedade de instituições. Seu interesse central é o estudo da funcionalidade econômica e singularidades de eficiência de diferentes arranjos institucionais (leis, contratos, estruturas organizacionais etc.), assim como as motivações econômicas que levam a modificações na estrutura institucional dos mercados, que condicionam as atividades e transações econômicas (PONDÉ, 2005). Assim, as instituições seriam como “as regras do jogo em uma sociedade ou, de modo mais formal, (...) as restrições arquitetadas pelos homens que dão forma a sua interação” (NORTH, 1991, p. 3). Knudsen (1993, p. 269) define as instituições como “regras sociais formais e informais (em oposição a regras pessoais) que podem solucionar vários problemas de interação social”.

Um conceito geral de instituição resultante desse processo pode ser expresso da seguinte forma:

Instituições econômicas são regularidades de comportamento, social e historicamente construídas, que moldam e ordenam as interações entre indivíduos e grupos de indivíduos, produzindo padrões relativamente estáveis e determinados na operação do sistema econômico (PONDÉ, 2005, p. 126)

As instituições assumem dois níveis analíticos distintos na nova economia institucional:

(i) *o ambiente institucional*: conjunto de “regras do jogo” econômicas, políticas, sociais, morais e legais que estabelecem as bases para produção, troca e distribuição de uma economia capitalista (DAVIS e NORTH, 1971, *apud* WILLIAMSON, 1993, p. 21) (complexidade moderna, especialização e custos de transação);

(ii) *as estruturas de governança*: diferentes tipos de *organizações e mercados*. As organizações são entidades



institucionais que configuram agrupamentos de indivíduos cujos comportamentos este subordinados a determinadas metas e objetivos definidos para esta coletividade específica (como, por exemplo, uma empresa privada ou uma universidade pública). Os mercados são os espaços institucionais nos quais se processam as interações entre compradores, vendedores e competidores.

As estruturas de governança contemplam respectivamente macroinstituições – aquelas que estabelecem as bases para as interações entre os seres humanos, representadas pelos trabalhos de Douglass North, Steven Cheung e Barry Eichengreen, tendo como principal mote a relação entre instituições e desenvolvimento econômico – e microinstituições – aquelas que regulam uma transação específica, estudadas nas contribuições de Yoram Barzel e de Oliver Williamson, cujo enfoque é predominantemente microanalítico. Ambos os níveis analíticos da NEI partiram de uma referência comum: o trabalho seminal de Coase (1988a). A partir de Williamson (1991), a ligação entre ambiente institucional e estruturas de governança permitiu a composição de uma agenda de pesquisa comum, materializando-se na formalização da Internacional Society of New Institutional Economics, em 1997.

Uma mudança no ambiente institucional, de acordo com North e Weigast (1989), altera a complexidade moderna, afetando a especialização e os custos de transação. Um dos efeitos diretos da mudança do quadro institucional é o aumento da credibilidade dos direitos de propriedade, elevando o investimento e melhorando a eficiência econômica. Aspectos comportamentais também alteram a “regra do jogo”. Há três pressupostos comportamentais relevantes na NEI: racionalidade limitada, oportunismo e informação imperfeita.



Os indivíduos possuem racionalidade (capacidade de raciocínio mínimo), porém de maneira limitada para processar as informações. A existência de racionalidade limitada e informação imperfeita levam à formação de contratos incompletos. O comportamento oportunista (*"self-interested behavior"*) *ex-ante* leva à seleção adversa; o oportunismo *ex-post*, ao risco moral (*"moral hazard"*). Neste sentido, os custos de transação se potencializam na presença de oportunismo e de racionalidade limitada dos indivíduos.

A literatura sobre o tema da separação entre propriedade e controle discute uma variedade de mecanismos institucionais que atuam no sentido de minimizar os custos de agência nas empresas de capital aberto. Os custos de agência podem então ser definidos como os dispêndios que decorrem da possibilidade dos agentes negligenciarem o interesse do principal, incluindo a aplicação de recursos para dissuadir os agentes de atuarem de forma oportunista (por exemplo, custos de monitoramento) e o valor das eventuais perdas incorridas pelo principal em decorrência do comportamento auto interessado dos agentes. Em outras palavras, são custos de estruturar, monitorar e firmar contratos entre agentes com distintos interesses. Portanto, do ponto de vista organizacional, o desafio gerado pela separação entre propriedade e controle está no desenvolvimento de mecanismos que permitam o usufruto desses ganhos, através da minimização dos custos de agência que serão necessariamente incorridos (PONDÉ, 2007).

A regularidade dos eventos torna o conhecimento sobre o futuro mais seguro e previsível. A incerteza inerente aos mercados, ou seja, o desconhecimento de ocorrência de possíveis eventos futuros, aumenta os custos de transação, de monitoramento e de



controle – não há como controlar e monitorar os mercados completamente.

2.1. Teoria da Economia dos Custos de Transação (ECT) de Oliver Williamson

A teoria da Economia dos Custos de Transação, fundamentada no trabalho de Ronald Coase (1937), “The Nature of the Firm”, publicado em 1937 na *Economica*, tornou-se uma referência fundamental para abordagens teóricas da empresa capitalista a partir dos custos de transação, posteriormente desenvolvida por Oliver Williamson (1985) e referenciada por diversos autores em pesquisas sobre análise contratual das firmas. É uma abordagem interdisciplinar que engloba as áreas de direito, economia e organização, aplicada ao estudo das formas de organização da empresa capitalista, com referência especial às firmas, ao mercado e às relações contratuais.

Williamson (1985, p. 1) define uma “transação” como “o evento que ocorre quando um bem ou serviço é transferido através de uma interface tecnologicamente separável”.

Os custos de transação são definidos como os custos envolvidos para fazer qualquer tipo de troca ou participar de um mercado. São os custos para idealizar, formular, programar, monitorar e executar contratos, garantindo que o cumprimento dos termos contratuais se faça de maneira satisfatória para as partes envolvidas e compatíveis com sua funcionalidade econômica. O argumento principal desses autores é que a compreensão a respeito das várias formas de arranjo entre firmas pressupõe o conhecimento das relações contratuais e dos custos de transação associados a cada uma delas.



A unidade de análise é a transação: operação onde são negociados bens e serviços e estabelecidos direitos de propriedade. A transação se caracteriza pela frequência, risco ou incerteza de continuidade e especificidade dos ativos envolvidos. A essas características são associados custos de transação, divididos em três categorias: custo de informação, de negociação e de monitoração (TELLECHEA, 2001).

Definidos transação e custos de transação, a ECT estabelece dois pressupostos a respeito do comportamento dos agentes e das suas motivações que implicam o surgimento dos custos de transação:

- (I) *a racionalidade limitada* dos agentes econômicos: se refere ao fato que esses agentes não detêm o conhecimento perfeito dos acontecimentos futuros, daí os contratos resultam; e
- (II) *o oportunismo* presente nas ações dos agentes econômicos.

Esses dois pressupostos, associados à especificidade dos ativos envolvidos na transação irão determinar o tipo de arranjo ou estrutura de governança que irá coordenar os agentes econômicos envolvidos.

A racionalidade limitada dos agentes imperfeitos e cheios de cláusulas eleva os custos da transação.

O comportamento oportunista, caracterizado pela busca do auto interesse e da obtenção de vantagens imediatas nas transações, é derivado da incerteza, o que leva à falta de previsibilidade e à falta de cooperação (MALLMANN, 2000).



2.2. O papel das redes sociais

A rede social é um conjunto de participantes autônomos unidos através de ideias e recursos em torno de valores e interesses compartilhados (MARTELETO, 2001). Nas redes sociais, são valorizadas as relações informais em detrimento das estruturas hierárquicas e burocratizadas.

O estreitamento dos laços sociais em um ambiente de negócios, por meio do estabelecimento de vínculos sociais de confiança e reciprocidade entre membros de diferentes empresas facilita as transações comerciais, o que leva determinados relacionamentos possuir um valor único, o que passa a ser um recurso diferenciado que pode vir a gerar vantagens competitivas em relação a outras organizações do setor. Ademais, essas relações também diminuem os custos das transações, por diminuir a necessidade de complexos contratos escritos, facilitando o fluxo das transações de forma mais direta (BARNEY; HANSEN, 1994; UZZI, 1997).

Assim, o estabelecimento de relações sociais consolidadas entre parceiros de uma aliança leva a um incremento da atuação em conjunto, além de reduzir a necessidade do estabelecimento de contratos formais em virtude do surgimento de laços de confiança, diminuindo os riscos inerentes a qualquer parceria (BLUMBERG, 2001).

Uma das formas de reduzir custos de transação é se proteger contra possíveis comportamentos oportunistas. A falta de confiança nas relações da empresa com o seu ambiente e a presença de comportamento oportunista por parte de alguns agentes representam questões centrais na geração dos custos de transação (BALESTRIN e ARBAGE, 2005, p.2). Ademais, parcerias estritamente formais com a possibilidade de surgimento de



conflitos, equívocos e mudanças nas expectativas, que muitas vezes levam a novas rodadas de negociações, geram novos custos de transação (RING, 2002). De fato, relações anônimas de mercado envolvem altos custos de transação que poderiam ser minimizados com a criação de uma estrutura hierárquica: “Outra vantagem da organização interna é que, em comparação com o intercâmbio recorrente de mercado, é mais provável que se elaborem códigos eficazes e que as partes as empreguem com [a existência de] confiança” (WILLIAMSON, 1991, p.42).

Gulati et al. (2000) defende que a confiança surge como variável fundamental para facilitar a realização de determinadas transações, na medida em que, através de normas e sanções pré-estabelecidas, pode atuar como substituta para os sistemas formais de controle, como contratos ou mesmo o estabelecimento de hierarquias (RING, 2002).

Larson (1992, p.95) também coloca de forma contundente a importância da variável confiança para a formação de parcerias, em pesquisa onde procurou entender o processo pelo qual um conjunto de sete alianças altamente cooperativas foi construído e preservado. Segundo a autora, “quando perguntados o que protegia as firmas do oportunismo dos parceiros na ausência de contratos, os entrevistados repetidamente utilizaram a palavra ‘confiança’”.

A confiança, portanto, torna-se uma variável primordial quando se pretende estudar a formação de arranjos cooperativos, podendo ser considerado um dos fatores fundamentais para a redução dos custos de transação. Para Hutt et al. (2000), fatores como a frequência da comunicação e a franqueza entre os parceiros são determinantes para a consolidação de uma relação de confiança em uma parceria. Luo (2001) mostra que confiança significa necessariamente a existência de vulnerabilidade e risco, mas



baseia-se nas expectativas positivas sobre o comportamento do parceiro.

Deste modo, verifica-se que a confiança tem papel fundamental para a formação de parcerias entre organizações.

Nesse sentido, Friedberg e Neuville (2003) argumentam que o estabelecimento de confiança entre os parceiros reduz o oportunismo, mas, por outro lado, reduz a proteção contra possíveis comportamentos oportunistas, podendo servir assim como incentivo à atuação do parceiro de forma a aproveitar essa maior vulnerabilidade e reduzir custos de transação e agilizar o processo de tomada de decisão. Em contrapartida, poderá aumentar os riscos de oportunismo.

Para os institucionalistas, as regras do jogo de cada sociedade influenciam as decisões de seus agentes. Essas regras são estabelecidas pela cultura, suas convenções e suas instituições, e pelo sistema legal e seus princípios éticos. São esses os parâmetros que regem o sistema econômico das sociedades os quais poderão penalizar ou recompensar a conduta de seus indivíduos.

Deve-se destacar que, assim como em websites do mercado de redistribuição, neste sistema os sites usam mecanismos de feedback entre os participantes das transações. Dessa forma, voltando ao exemplo citado, boa reputação, ou seja, relações sociais e interações positivas, promovem a confiança entre os membros da comunidade, tornando possível o ato de dar e receber carona.

Esta confiança, explicada pela teoria do capital social, contribui para a redução dos custos de transação dentro do sistema da economia do compartilhamento. Além deste fator, existe uma segunda contribuição que reduz os custos de transação, advinda da própria redução dos custos destes serviços como um todo, que



ocorre por conta da junção de interesses, de maneira pouco onerosa.

2.3. Economia do compartilhamento e a Nova Economia Institucional

Em um trabalho recente, Abramovay (2014), questiona o que aconteceria se os custos de transação que conduzem à existência das empresas caíssem drasticamente e se as interações econômicas entre indivíduos, domicílios e coletividades pudessem ser feitas de forma mais ágil, rápida, com informação suficiente para permitir a oferta de bens e serviços com eficiência igual ou superior ao que é feito pelas firmas (ABRAMOVAY, 2014). Esse questionamento nos leva a refletir acerca dos moldes da economia do compartilhamento, considerando a relevância desse fenômeno econômico: empresas como Uber e Airbnb mudaram a maneira de se pensar o serviço de transporte individual e de hospedagem.

Se pensarmos no serviço oferecido, independente da tecnologia, não há nada de novo. Contudo, antes da difusão da tecnologia da informação para equipamentos móveis, os custos de transação para esses tipos de serviço eram tão altos que não era possível de fato ter um serviço permanente (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2016).

Dois fatores inviabilizavam a existência desse tipo de mercado:

i) volume de informação necessário para parear pessoas interessadas em ofertar e demandar o serviço era extremamente elevado.

ii) O custo da informação sobre a qualidade do ofertante e do serviço e do demandante, especialmente (notadamente a qualidade do crédito).



Com os avanços tecnológicos nos campos da informação e da comunicação, através das novas plataformas e aplicativos “é possível simultaneamente juntar ofertantes e demandantes dispersos e garantir os dois participantes do mercado em termos de: 1. qualidade do serviço através dos sistemas de avaliação e 2. pagamento do serviço via cartão de crédito pré-cadastrado” (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2016).

O desenvolvimento de novas tecnologias permite que companhias e indivíduos, ou indivíduos diretamente entre si, conectem interesses de forma mais simples e menos onerosa, reduzindo substancialmente os custos de transação. A maioria desses sites apresenta também mecanismos de feedback entre os participantes das transações, que acaba funcionando como uma espécie de autorregulação. O sistema de avaliação serve para demonstrar a boa ou má reputação tanto do usuário como de quem prestou o serviço, o que facilita o desenvolvimento de uma relação de confiança entre os membros da comunidade, tornando possível interações econômicas.

Prática bastante comum de transação dentro da economia do compartilhamento, os contratos relacionais são “promessas baseadas em salvaguardas e ditadas por mecanismos reputacionais e por sanções informais, por aquilo que se conhece como ‘*soft law*’, isto é, o direito que não é direito posto e positivado, mas que muitas vezes funciona melhor que a própria lei” (PINHEIRO; SADDI, 2005, p. 119). As constantes trocas de informação pelo meio eletrônico podem afetar, para o bem ou para o mal, a credibilidade dos agentes envolvidos. Pinheiro ressalta que existem muitos outros meios reputacionais que se prestam ao papel de “*soft law*” e que acabam funcionando com frequência ainda melhor do que os mecanismos legais (PINHEIRO; SADDI, p. 119).



2.4. Quadro explicativo para o fenômeno da economia do compartilhamento

Como visto na seção anterior, economistas como Ronald Coase e Oliver Williamson introduziram o conceito dos custos de transação para mostrar as limitações dos resultados eficientes dos livres mercados e responder à difícil e pouco abordada pergunta sobre a existência das firmas. Também se observou que a intensidade de expansão ou diminuição de cada firma está relacionada às mudanças nos custos de utilização dos mercados, que movem a margem tanto dos custos da última transação organizada internamente como da próxima transação organizada pelo mecanismo de preços. Essa margem é conhecida como decisão de “fazer ou comprar”: uma empresa pode adquirir ou organizar a capacidade de realizar um serviço adicional ou pode adquirir o serviço no mercado (KLEIN, 2005).

À medida que surgem inovações que afetam as informações disponíveis, são modificados os níveis de incerteza, as trocas, a elaboração e aplicação de acordos e contratos, e o tamanho ótimo das empresas. São as inovações, inclusive (mas não apenas) a inovação tecnológica, que alteram o limite transacional eficiente da firma, porque afetam os custos de transação, as economias de escala e escopo que fazem da integração vertical uma estrutura organizacional lucrativa. Essas mudanças tecnológicas criam oportunidades para mudanças nos os custos de transação em diversas indústrias e mercados e, assim, para duas ações dinâmicas: alterar o tamanho da firma de acordo com as mudanças nos custos de transação e criar mercados que anteriormente não existiam pela presença de elevados custos de transação.

A economia do compartilhamento opera em uma lógica econômica muito similar, mas ao mesmo tempo em uma margem



distinta. Pode-se entender a escolha relevante agora como “alugar ou comprar”, ao invés do clássico “fazer ou comprar”. Muitos bens duráveis, como cômodos de apartamentos e automóveis, ficam ociosos durante uma boa porção de tempo da sua vida útil, e essa ociosidade tem custos que não apareciam como tão óbvios como agora. A diferença no avanço tecnológico atual, tornada possível pela internet e as tecnologias móveis, é o motivo pela drástica redução nos custos de transação. Em 1990, um motorista particular de um carro podia receber 10 dólares para dirigir um passageiro por alguns quilômetros, mas o custo de transação de o motorista encontrar o passageiro e o passageiro encontrar o motorista era muito alto. Graças à tecnologia da internet, o Uber fornece a combinação entre motorista e passageiro, reduzindo os custos de transação e de procura para as duas partes (FURCHTOGG-ROTH, 2017).

O tema unificador dos dois modelos de negócios baseados em plataformas digitais que serão estudados no próximo capítulo, sejam eles centrados em excesso de capacidade, como o Airbnb, ou o aluguel de serviços de curtíssimo prazo, como o Uber, é a possibilidade de alugar e monetizar o excesso de capacidade por meio de dispositivos e plataformas conectados em redes de dados. Estas duas companhias implementaram modelos de compartilhamento, tornando o excesso de capacidade relevante ao aumentarem os custos de oportunidade da ociosidade. Cada minuto não utilizado (produtivo) envolve custos de armazenamento e taxas de retorno dos custos de oportunidade que os proprietários dos ativos duráveis poderiam ganhar com o excesso de capacidade. As tecnologias digitais tornam essas plataformas possíveis ao reduzirem os custos de transação (KIESLING, MUNGER e THEISEN, 2017).



Uma plataforma de compartilhamento de viagens com transporte individual, como o Uber, dá aos proprietários do veículo a possibilidade de monetizar o excesso de capacidade do ativo subutilizado e aos consumidores, a possibilidade de transporte, tudo isso de forma simultânea e responsiva às mudanças de oferta e demanda em tempo real. É de se esperar, portanto, que essas plataformas alterem a maneira de avaliar a compra de um novo carro, afetando, por exemplo, a margem a decisão de quando comprar, qual a qualidade do novo carro (levando em consideração que o Uber tem serviços diferenciados, com remunerações diferenciadas para cada tipo de carro) e quantas horas estar disponível na plataforma para trabalhar como motorista particular de outros passageiros.

De maneira geral, o custo de oportunidade efetivo do excesso de capacidade varia inversamente com os custos de transação do compartilhamento de tal capacidade. Um agente não pensará no custo da capacidade não utilizada de bens duráveis inativos a menos que haja alguma maneira de vender ou alugar esta capacidade ociosa. A redução dos custos de transação torna o excesso de capacidade existente mais caro, ou menos eficiente, da perspectiva do proprietário, em termos dos custos de oportunidade. Seja um sofá ou um quarto que está vazio na maior parte do tempo, ou um apartamento inteiro sem ninguém quando os moradores saem por um longo período, a redução dos custos de transação pelas plataformas digitais transforma esse excesso de capacidade em um ativo ocioso que o proprietário poderia monetizar (KIESLING, MUNGER e THEISEN, 2017).

Enquanto as novas tecnologias de rede inteligentes conseguirem descentralizar cada vez mais as redes de produção e fornecimento e alterarem as interações, relacionamentos e



organizações do sistema econômica, os tipos de produção e de consumo serão cada vez mais heterogêneos. Novamente olhando o caso do Uber, os agentes atuantes desse nicho não são mais apenas consumidores ou fornecedores, podem ser agora os dois (em conjunto ou separadamente), diversas vezes ao longo de um dia. É, portanto, bastante claro que, ao mudar o papel de atuação dos agentes e as escalas dos mercados, as novas tecnologias digitais alteram também os modelos de negócio, as instituições regulatórias, as leis do Estado etc., tudo em decorrência das reduções nos custos de transação e da barreira à entrada, agora menor.

3. Estudos de casos

Airbnb e Uber estão entre as empresas digitais mais inovadoras e com crescimento mais rápido na história. Seu valor de mercado soma 99 bilhões de dólares, apesar de possuírem pouquíssimos ativos físicos: o Airbnb tem valor de mercado no mesmo patamar do conglomerado Marriott International, sem possuir nenhum quarto de hotel; o Uber está avaliado em 69 bilhões de dólares, mais do que qualquer outra startup privada de tecnologia do mundo, e está entre as maiores companhias de serviço de carro ou transporte, apesar de não empregar nenhum motorista profissional nem possuir carro algum (Stone, 2017).

3.1. Airbnb

Airbnb, originalmente chamado de “Airbed & Breakfast” [Colchão Inflável & Café da Manhã], é uma companhia digital fundada em agosto de 2008, em São Francisco, Califórnia, Estados Unidos. Atualmente, a empresa Airbnb se autodescreve como “um mercado comunitário confiável para pessoas anunciarem, descobrirem e reservarem acomodações únicas ao redor do



mundo, seja de um computador, de um celular ou de um tablet” (AIRBNB, 2017a). É essencialmente uma plataforma online através da qual pessoas comuns alugam os seus espaços (imóveis) como acomodações para turistas. Essas acomodações podem ser um imóvel inteiro (como um apartamento ou casa), um quarto privado em uma residência onde o anfitrião também está presente ou, até mesmo, quartos compartilhados (exemplo: um hóspede pode dormir em um colchão na sala de estar) ou acomodações exóticas como iglus e casas na árvore.

Fornecendo uma plataforma online que conecta anfitriões que têm espaços para alugar com hóspedes que procuram esses espaços, o negócio vem crescendo excepcionalmente e, hoje, o Airbnb já apresenta mais de 3 milhões de anúncios em mais de 65 mil cidades e 191 países (AIRBNB, 2017a). Para efeito de comparação, os números do ano de 2015, eram de 1 milhão de anúncios em 34 mil cidades (Henten e Windekilde, 2015). Em 1 de março de 2015, o site *Bloomberg* anunciou que o Airbnb estava arrecadando dinheiro de investidores em uma rodada de financiamento que avaliaria o negócio de compartilhamento de espaços em 20 bilhões de dólares (SAITTO, 2015). Em menos de dois anos, já há novas notícias de que a empresa estaria novamente arrecadando financiamento de investidores em mais uma rodada, tornando a avaliação de valor agora em 31 bilhões de dólares (LUNDEN, 2017).

A empresa afirma claramente nos seus Termos de Serviço, Garantia ao Anfitrião e Condições que “não constitui um proprietário ou operador de propriedades, incluindo, mas não limitando a, quartos de hotel, motel, outros tipos de acomodações ou propriedades, nem constitui um fornecedor de propriedades, incluindo, mas não limitando a, quartos de hotel, motel, outros tipos



de acomodações ou alojamentos, e a Airbnb não possui, vende, revende, fornece, providencia, aluga, realoca, gerencia e/ou controla propriedades, incluindo, sem limitação, quartos de hotel, motel, outros tipos de Acomodações ou acomodações ou serviços de transporte ou viagens” (AIRBNB, 2017b). O website do Airbnb (AIRBNB, 2017c) é bastante simples: um potencial hóspede (ou cliente) pesquisa com base em destino, datas de viagem e número de pessoas; o website, então, retorna uma lista dos espaços disponíveis, que podem ser refinados ou filtrados por atributos como preço, bairro e amenidades; anúncios individuais podem ser selecionados para um maior detalhe, que inclui descrição, fotografias e avaliações de hóspedes anteriores. Pagamentos são realizados através do website do Airbnb, e a companhia cobra tanto os anfitriões quanto os hóspedes pelo uso de sua plataforma online. Ambas as taxas são calculadas como uma porcentagem da taxa de acomodação aplicável: é cobrada dos hóspedes uma taxa de serviço de 6 a 12% sobre o valor total toda vez que uma reserva é realizada. A exata porcentagem da taxa dos hóspedes depende das particularidades da reserva, ocorrendo um percentual menor quanto mais alto for o subtotal para que os hóspedes possam economizar ao fazerem reservas maiores (AIRBNB, 2017d). De anfitriões, são cobrados 3% sobre a diária por noite para cada reserva. Essa taxa cobre os custos de processar pagamentos e é deduzida do pagamento ao anfitrião. Os anfitriões são responsáveis por definir os valores de suas diárias, taxas de limpeza e depósitos de segurança.

De maneira geral, as responsabilidades do Airbnb limitam-se a facilitar a disponibilidade do site, do aplicativo e dos serviços e servir como “um agente limitado de cobrança de pagamentos exclusivamente com o propósito de receber as taxas de



acomodação dos hóspedes” (AIRBNB, 2017e). O Airbnb simplesmente utilizou a internet como alavanca para revolucionar a prática já existente há muitos anos de pessoas comuns alugarem suas acomodações para turistas. Essa prática vinha sendo sempre limitada pela dificuldade enfrentada pelos anfitriões de tornarem conhecidas as suas acomodações para potenciais clientes, e o desafio de estabelecer uma confiança entre as partes envolvidas. O Airbnb superou esses obstáculos explorando as novas tecnologias de internet e de mobilidade: a infraestrutura tecnológica permite que os anfitriões possam atrair, sem esforço, reservas de todo o mundo, já que o website torna muito simples a tarefa de incluir descrições e fotografias de seus espaços, se comunicar com hóspedes e aceitar reservas e pagamentos. Da mesma forma, a plataforma do Airbnb permite o estabelecimento de uma confiança entre anfitriões e hóspedes, primeiramente através da prática de ambos escreverem avaliações públicas sobre a outra parte. Tal sistema de reputação tem o objetivo de permitir que duas partes aprendam mais uma sobre a outra antes de concordarem com uma transação e de criar um incentivo para que ambas as partes se comportem de uma forma aceitável. Adicionalmente, a confiança é promovida através da comunicação direta de mensagens entre anfitriões e hóspedes; através de várias técnicas de verificação de identidade (descritas abaixo); e através dos perfis dos usuários, que geralmente incluem uma fotografia, informações pessoais e avaliações de anfitriões anteriores. Atualmente, esse empreendimento é muito mais do que uma simples plataforma de encontro ou união de agentes buscando uma transação econômica, já que é diretamente integrado a vários aspectos do processo total de transação. Por exemplo, para aumentar ainda mais a segurança e a confiança, o Airbnb introduziu inúmeros mecanismos de



verificação de identidade que incluem o fornecimento de identificação por foto, autenticação do número de telefone das partes, e conexão do perfil pessoal do Airbnb com outras contas de mídias sociais como Facebook e LinkedIn (AIRBNB, 2017f; AIRBNB, 2017g; AIRBNB, 2017h).

3.2. Uber

O Uber, sediado em São Francisco, Califórnia, Estados Unidos, é uma empresa de rede de transportes online baseada fundada em 2009. A empresa criou um aplicativo inteligente de telefone celular (*mobile app*) disponível para download em smartphones que combina e controla pagamentos entre consumidores que procuram transporte e “motoristas parceiros” do Uber. Esses motoristas são indivíduos credenciados com o Uber que utilizam seus próprios carros para fornecer um serviço de transporte individual de passageiros (consumidores) que precisam da viagem.

O serviço de transporte de viagens sob demanda é operado pela plataforma móvel do Uber (*mobile app*) simplesmente enviando pedidos de viagens dos passageiros, ligando motoristas e consumidores. Para procurar e pedir uma viagem (transporte), o consumidor abre o aplicativo do Uber e encontra um mapa da área local ao seu redor, com imagens dos motoristas parceiros em um raio próximo que estão disponíveis para a viagem, além de uma estimativa de quantos minutos levará para o veículo mais próximo alcançar a localização do cliente. Após a realização do transporte de passageiros, ou finalizada a viagem, o usuário realiza o pagamento previamente estipulado por meio de cartão de crédito e o motorista credenciado recebe uma remuneração pelo serviço prestado



diretamente do Uber, que é destinatário de percentual do pagamento efetuado pelo passageiro (BINENBOJM, 2016).

Como o pagamento é feito diretamente para o Uber e não para os motoristas, a estrutura de preços da empresa, baseada em comissões, significa que a companhia terá uma porcentagem do lucro do motorista cada vez que ele fizer uma corrida. Tarifas do Uber incluem uma taxa-base e taxas baseadas em tempo e distância, que variam de cidade a cidade. Na média, de 70 a 80% das tarifas brutas vão para os motoristas. Uma parte da porcentagem retida serve para cobrir os custos de processamento de pagamento, pagamentos de fraude, reembolsos, serviços ao cliente, resolução de disputas e esforços regulatórios locais (HENTEN e WINDEKILDE, 2015).

Apesar de o serviço prestado pelos motoristas credenciados do Uber ser muito similar ao serviço tradicional de transporte de passageiros em veículos a taxímetro (táxis), o Uber não possui automóveis nem emprega motoristas. A empresa afirma ser um mercado onde os motoristas agem como agentes independentes e podem encontrar passageiros. O Uber afirma nos “Termos e Condições” que seus serviços constituem “uma plataforma de tecnologia que permite aos(às) Usuários(as) de aplicativos móveis ou sítios de Internet da Uber, fornecidos como parte dos Serviços (cada qual um ‘Aplicativo’), providenciar e programar Serviços de transporte e/ou logística e/ou compra de certos bens com terceiros provedores independentes desses Serviços, inclusive terceiros fornecedores independentes de transporte, terceiros fornecedores independentes de logística e terceiros fornecedores independentes de bens, mediante contrato com a Uber ou determinadas Afiliadas da Uber (‘Prestadores Terceiros’)” (UBER, 2017b).



O valor central que o Uber oferece é a redução dos custos de procura e de transações tanto para motoristas como para passageiros: a geração de valor está principalmente na possibilidade da troca direta entre agentes (HENTEN e WINDEKILDE, 2015). Há uma diminuição intensa das assimetrias informacionais relacionadas à qualidade do serviço a ser prestado, já que o Uber fornece ao cliente em potencial diversas informações relevantes, como (i) informações sobre o perfil do motorista, (ii) grau de segurança e conforto de veículo, (iii) trajeto a ser percorrido e (iv) estimativa de preço. Adicionalmente, o aplicativo fornece a avaliação dos usuários daquele motorista designado para atendimento ao consumidor do serviço (sistema de “*scoring*”) e, por isso, o motorista parceiro credenciado tem forte incentivo a prestar o melhor serviço de transporte possível, já que está sujeito a um sistema de credenciamento mais rigoroso e seu desempenho é avaliado pelos usuários (BINENBJM, 2016).

O Uber vem crescendo em ritmo muito acelerado, com novas rodadas de captação de recursos: em dezembro de 2014, a empresa valia mais de 40 bilhões de dólares (SAITTO, 2014), um ano depois já estava em 62 bilhões (NEWCOMER, 2015). Em outubro de 2016, o chefe executivo da companhia divulgou que havia 40 milhões de usuários ativos mensalmente (LYNLEY, 2017) e, com o serviço atualmente presente em 558 cidades em todo o mundo (UBER 2017c) com uma avaliação de valor de 69 bilhões de dólares (STONE, 2017).

3.1. O preço dinâmico do Uber e sua relação com as curvas de oferta e demanda

Uma diferença fundamental entre as duas empresas de plataforma analisadas é a dinâmica da precificação do serviço. O



Airbnb mantém a decisão final de preços totalmente nas mãos dos anfitriões (proprietários dos imóveis) enquanto o Uber estabelece os preços das corridas, com o sistema chamado de “preço dinâmico”: um algoritmo monitora a demanda de passageiros e a oferta de motoristas disponíveis e institui um multiplicador sobre o preço básico quando a demanda supera a oferta ao preço base (COHEN et al, 2016).

No começo de 2012, a equipe do Uber de Boston, Estados Unidos, percebeu que nas noites de sexta-feira e sábado havia um pico de “pedidos não atendidos”. A causa-raiz era que os motoristas desligavam o aplicativo, “encerrando a jornada” antes do horário de pico de pedidos no sistema. Surgiu então a ideia de oferecer aos motoristas um preço mais alto para que eles continuassem conectados ao sistema e, em apenas duas semanas, houve um aumento de 70 a 80% dos motoristas nas ruas e os pedidos foram quase totalmente atendidos. A empresa percebeu que a curva de oferta era altamente elástica, já que os motoristas eram motivados pelos preços (GURLEY, 2014): “Se a demanda de passageiros estiver alta, o preço dinâmico aumentará os valores de modo gradual. Para os passageiros, o preço dinâmico ajuda a garantir a disponibilidade rápida de um veículo. Para os motoristas parceiros, o preço dinâmico aumenta os valores das viagens para fornecer um ganho adicional” (UBER, 2017d).

Por outro lado, o modelo de aumento de preços procura reduzir temporariamente a demanda, de modo a garantir oferta suficiente e maximizar o número de corridas completas (GURLEY, 2014). Os seja, as curvas de oferta e de demanda do mercado de transações do Uber têm elasticidades-preços altas; pode-se dizer que o mercado atendido pelo Uber é altamente eficiente e funciona como em livros-texto de economia, dado que os dois lados do



mercado – motoristas parceiros do Uber e consumidores – são grupos grandes de agentes independentes. Quando a demanda supera a oferta, os algoritmos de preço dinâmico aumentam os preços para ajudar o mercado a alcançar o equilíbrio; quando a oferta supera a demanda, os preços voltam ao normal. Sem o aumento de preços, muitos consumidores seriam deixados sem atendimento.

4. A estrutura regulatória existente e os desafios para a regulamentação

4.1. A economia do compartilhamento deveria ser regulada?

Não há consenso sobre a necessidade de intervenção do Estado regulador na economia do compartilhamento e menos ainda sobre o modelo a adotar. Para Sundararajan (2012), a autorregulação dos mercados já seria suficiente:

(i) as plataformas de consumo colaborativo já apresentam mecanismos autorregulatórios satisfatórios para a redução da assimetria de informação e aumento da confiança dos consumidores, centrados na reputação e construção da confiança, capazes de corrigir a maior parte das falhas de mercado; e

(ii) conflitos regulatórios mais complexos poderiam ser resolvidos pelas próprias plataformas e instituições especializadas nos mercados, por meio de mecanismos privados de regulação.

Para o autor, as plataformas detêm mais informações, capacidade e proatividade para atuarem do que entidades estatais, já que os modelos de negócios e tecnologias associadas são muito dinâmicos. A regulação estatal provocaria o engessamento dos mercados e traria riscos de captura regulatória pelos agentes estabelecidos, caso da reação de taxistas contra o Uber. Além disso,



para o autor, a indústria tenderia a cumprir com maior aderência as normas elaboradas e impostas por seus pares.

No entanto, para a maior parte dos autores, existem evidências de que a autorregulação não é suficiente. Cannon e Chong (2015) mencionam externalidades negativas na utilização do Airbnb em locais em que coexistem alta demanda por hospedagem para turistas e alta demanda por habitação regular, como São Francisco e Nova York. Já a precarização do mercado de trabalho é destacada por Singer (2014): em plataformas como o Uber, diante das dificuldades econômicas recentes, há forte presença de pessoas dependentes de trabalhos.

A inovação da economia do compartilhamento está exatamente na mudança na forma de se consumir, não exatamente em novas demandas de consumo. Essa nova configuração do mercado não se adequa mais ao modelo tradicionais de normas regulatórias centralizadas.

Sabe-se, porém, que conforme observamos na prática, nenhum regime regulatório é puramente de autorregulação ou de “comando e controle” centralizado. Por isso, pelas características peculiares da economia do compartilhamento justificam formas mais flexíveis e adaptáveis de regulação. É aqui que entra a contribuição da teoria da regulação responsiva (CANNON e SHUNG (2015).

Críticos argumentam que se trata apenas de uma nova forma de exploração econômica e social (BARKER, 2015; REICH, 2015). Os novos desafios para a regulamentação envolvem quatro áreas: proteção dos trabalhadores, proteção dos consumidores, direitos de propriedade e riscos de discriminação de usuários (BARKER, 2015).



4.1. Proteção dos trabalhadores

Em um cenário ideal e hipotético, as firmas da economia do compartilhamento tratariam as pessoas envolvidas em suas atividades como colaboradoras autônomas e não como pessoas que trabalham para elas. As pessoas usariam tempo livre para obter renda adicional, e não sua renda principal. No entanto, é evidente que muitas pessoas tratam seu trabalho para o Uber, por exemplo, como emprego de tempo integral (BARKER, 2015).

Em diversos casos, a justiça dos Estados Unidos e do Brasil consideraram que as pessoas trabalhando para essas companhias deveriam ter os mesmos direitos de funcionários regulares. Um magistrado de Minas Gerais reconheceu que a relação entre o motorista e o Uber cumpria os requisitos fixados na lei trabalhista para definir um vínculo de trabalho: relação entre empresa e pessoa física; pessoalidade (só o motorista pode dirigir); onerosidade (a remuneração é feita pela empresa); não eventualidade ou habitualidade (o serviço não é prestado de forma esporádica); subordinação (os condutores têm de respeitar as regras da Uber) (SIMÕES GOMES, 2017; UBER É CONDENADO, 2017):

De modo muito similar, o juiz da Vara do Trabalho de São Paulo afirmou que, apesar de sustentar que não existe relação de trabalho entre si e os motoristas, o Uber presta serviços de transporte aos passageiros, lançando mão do trabalho humano prestado pelos motoristas. Não é correto, portanto, dizer que os motoristas são clientes; eles são trabalhadores que despendem energia em prol da atividade lucrativa da empresa (UBER É CONDENADO, 2017).



Ainda para embasar a sentença, o juiz afirma que a decisão não é uma novidade, mostrando que como a decisão na Califórnia em 2015 foi importante:

[O Uber] atua em inúmeros países, e decisões oriundas do estado da Califórnia, nos Estados Unidos, e do Reino Unido demonstram que o entendimento tem sido basicamente o mesmo aqui enunciado: [o Uber] atua na exploração de serviços de transporte (UBER É CONDENADO, 2017).

Há um deslocamento dos riscos econômicos para os trabalhadores: uma queda na demanda, uma mudança súbita nas necessidades dos consumidores, uma lesão pessoal ou doença: tudo isso pode tornar impossível ao trabalhador comum pagar suas contas, além de eliminar as proteções trabalhistas como o salário mínimo, segurança dos trabalhadores, licença familiar e médica e horas extras. É por isso que tribunais de justiça já estão transbordando com processos e ações judiciais sobre se as companhias têm classificado incorretamente “trabalhadores” como “contratantes independentes”, resultando em uma profusão de critérios e definições.

Apesar de já haver casos definidos na justiça pela existência de um vínculo empregatício entre as partes, Barker (2015) defende que existirão zonas cinzentas substanciais e que o Legislativo deve promover uma definição mais clara de quem deve ter direito a proteções semelhantes à dos trabalhadores tradicionais. As regulações e proteções de direitos trabalhistas deveriam ser compatibilizadas com as relações da economia do compartilhamento, bem menos formais que a relação tradicional entre empregador e empregado.



4.2. Proteção ao consumidor

No caso dos serviços de transporte individual, o setor de táxis é fortemente regulamentado para garantir segurança dos carros e dos motoristas. A cidade de São Paulo, por exemplo, exige certificados para motoristas e inspeção dos veículos. Estes requerimentos não se aplicam diretamente ao Uber e outras empresas de transporte individual. As empresas dizem fazer estas verificações, mas trata-se de decisão voluntária e não há como assegurar seu cumprimento.

O setor de hotéis é obrigado a cumprir normas de segurança, como a proteção contra riscos de incêndios, com exigência de alvarás e inspeções regulares (TAUIL, 2013). Esse tipo de estrutura regulatória não pode ser transferido prontamente para o modelo do Airbnb, já que a empresa não tem como inspecionar todo imóvel ou quarto listado em seu site. No entanto, poderia ser instituída uma exigência de que todo anfitrião utilizando o serviço tenha uma apólice de seguro que cubra seus hóspedes em relação a incêndios ou outros males enquanto estiverem hospedados. As seguradoras presumivelmente fixarão os preços das apólices para incorporar os riscos impostos por estas possíveis circunstâncias (BARKER, 2015).

Pode-se argumentar que boa parte da regulamentação foi criada para proteger o poder de mercado de segmentos tradicionais, caso dos táxis, mas as leis de proteção ao consumidor incluem preocupações públicas legítimas. Os governos podem ser encorajados a desenhar formas de regulamentação mais flexíveis: o Uber, por exemplo, poderia submeter às autoridades públicas seus procedimentos para assegurar que motoristas e veículos são seguros e ficar submetida a controles ou vistorias aleatórias. Esse tipo de processo de controle seria importante para a segurança



pública, para os consumidores e para abrir os mercados a novos competidores. O objetivo deve ser claro no sentido de termos normas comuns e aplicável tanto às firmas existentes como às novas firmas que desejam entrar no mercado.

4.3. Direitos de propriedade

No caso do Airbnb, os vizinhos em condomínios de apartamentos podem entender que têm direito de não viver ao lado de um “hotel”, o que é um motivo para as cidades terem restrições de zoneamento. Com a popularidade desse tipo de serviços nas grandes cidades, há cada vez mais brigas, insegurança e disputas judiciais.

No Brasil, a locação residencial é regulada pela Lei 8.245/1991, que prevê duas situações: a locação típica por mais de 90 dias geralmente é feita com contratos de 30 meses, e a locação por temporada, de até 90 dias. Pela Lei de Locações, “não é permitida hospedagem ‘por hora’, ‘dia’, ‘parte do imóvel (cômodos)’, com caráter claramente de mercancia, atípico, inominado, onde o pactuado entre as partes não põe a salvo os direitos dos comunheiros e a responsabilidade civil necessária na defesa da integridade do patrimônio comum”. De maneira geral, se o condomínio tem a finalidade de uso residencial, a lei determina que os condôminos não podem dar destinação diversa às suas unidades.

Já existem decisões no judiciário contrárias ao Airbnb tanto no Brasil quanto em muitos outros países. Nesses casos, a empresa foi considerada violadora de regras de zoneamento que proíbem o uso comercial de propriedades ou limitam áreas como uma forma de restringir densidade populacional.



4.4. Discriminação na prestação de serviços

Desde a década de 1980, no Brasil a discriminação baseada em raça, cor, sexo, etnia, religião, deficiência etc. está tipificada e sujeita às penas estabelecidas na Lei 7.716/1989, aplicável a empresas e pessoas, com previsão de penalidades substanciais em caso de violações. Em locações do Airbnb, os anfitriões são independentes e a maior parte de sua interação com os potenciais hóspedes acontece de forma virtual. É difícil determinar se indivíduos específicos agiram com discriminação na decisão de para quem desejam alugar seu imóvel ou quarto ocioso. Não há um remédio óbvio para prevenir tal risco, mas é importante que formuladores de políticas estejam conscientes dele.

Apesar de algumas áreas com dificuldades presentes, Barker expõe que há outras áreas em que a discriminação pode ser facilmente detectada e remediada, como no caso de pessoas com deficiências. Por exemplo, tanto táxis quanto hotéis são usualmente obrigados por leis ou governos a acomodar pessoas que usam cadeiras de rodas. Uma companhia como o Uber seria obrigada a acompanhar a porcentagem de seus motoristas que podem acomodar clientes com deficiências e um serviço como o Airbnb poderia fazer o mesmo com as listagens de aluguéis.

Conclusão

A expansão e consolidação dos negócios pessoa a pessoa da economia colaborativa já estão trazendo diversos impactos econômicos aos países e economias ao redor do mundo. Esses novos tipos de negócios podem levar a um uso mais eficiente do capital físico e a ganhos de produtividade, já que dão melhores usos a ativos, como imóveis e automóveis, antes subutilizados. Mudanças de paradigmas tecnológicos que aumentam o produto gerado com um mesmo capital aumentam a produtividade e,



historicamente, um padrão consistente ao longo do tempo desse tipo de aumento de produtividade leva a crescimentos econômicos e de bem-estar.

As discussões mais atuais na mídia a respeito desse novo fenômeno social estão focadas apenas no entusiasmo causado pelas novas formas de compartilhar e comercializar bens e serviços ou nas críticas a respeito das atuações comerciais das novas companhias de plataformas virtuais, das condições de trabalho daqueles que prestam serviços a elas e a proteção do consumidor frente a estas novas formas de consumo.

Neste artigo, a questão de pesquisa fundamental foi mostrar como a teoria dos custos de transação, a partir de Coase, com os desenvolvimentos da Nova Economia Institucional, pode ser utilizada para explicar as mudanças nas estruturas industriais e comerciais nas áreas de atuação das novas plataformas digitais fundamentadas nos avanços tecnológicos da internet e dos dispositivos móveis. A teoria dos custos de transação é o elemento central do ferramental teórico para entender a economia do compartilhamento, visto que as novas plataformas digitais criam oportunidades de drásticas reduções nos custos de utilização do mercado entre consumidores e fornecedores. Como os custos de transação de trocar valores na sociedade vêm diminuindo, a forma e a lógica das entidades econômicas (produtivas e regulatórias) precisam mudar e se adaptar.

A redução nos custos de transação possibilita novos mercados e formas de consumo que antes possuíam extensão e formas limitadas. Uma consequência interessante, na forma de um efeito colateral paradoxal, é que a drástica redução dos custos de transação permitiu novas operações de mercado que criaram companhias globais com extrema valorização e capitalização.



Enquanto a redução dos custos de transação dá maiores possibilidades de empresas menores e indivíduos livres operarem diretamente nos mercados, ao mesmo tempo leva à criação de grandes firmas que prosperam em função destes custos.

Referências bibliográficas

ALCHIAN, A. e WOODWARD, S. The Firm Is Dead; Long Live the Firm – A Review of Oliver E. Williamson's The Economic Institutions of Capitalism. *Journal of Economic Literature*, vol. 26, ed. 1, p. 65-79, 1988.

ALLEN, D. e BERG C. The Sharing Economy. How Over-Regulation Could Destroy an Economic Revolution. *Institute of Public Affairs*, 2014. Disponível em: <<https://collaborativeconomy.com/research/the-sharing-economy-how-over-regulation-could-destroy-an-economic-revolution/>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

AIRBNB. Sobre Nós. *Airbnb*, 2017a. Disponível em: <<https://www.airbnb.com.br/about/about-us>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

_____. Termos de Serviço. *Airbnb*, 2017b. Disponível em: <<https://www.airbnb.com.br/terms>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

_____. Airbnb. 2017c. Disponível em: <www.airbnb.com>. Acesso em: 22 abr. 2017.

_____. O que são as taxas de serviço dos hóspedes? *Airbnb*, 2017d. Disponível em: <<https://www.airbnb.com.br/help/article/104/what-are-guest-service-fees>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

_____. Termos de Serviço de Pagamentos. *Airbnb*, 2017e. Disponível em:



<https://www.airbnb.com.br/terms/payments_terms>. Acesso em: 22 abr. 2017.

_____. Confiança. *Airbnb*, 2017f. Disponível em: <<https://www.airbnb.com.br/trust>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

_____. O que são as verificações de perfil e como consigo as minhas? *Airbnb*, 2017g. Disponível em: <<https://www.airbnb.com.br/help/article/336/what-are-profile-verifications-and-how-do-i-get-them>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

_____. Como funciona o fornecimento de documentos de identificação no Airbnb? *Airbnb*, 2017h. Disponível em: <<https://www.airbnb.com.br/help/article/1237/how-does-providing-identification-on-airbnb-work>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

BARBOSA, Renan. Airbnb causa guerra entre síndicos e moradores de condomínios. *A Gazeta do Povo*, 27 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/justica-e-direito/airbnb-causa-guerra-entre-sindicos-e-moradores-de-condominios-9kro0bgfnrzymwp75qoqf9jo>>. Acesso em: 04 jun. 2017.

BARKER, D. The Opportunities and Risks of the Sharing Economy. Written testimony of for the hearing on "The Disrupter Series: How the Sharing Economy Creates Jobs, Benefits Consumers, and Raises Policy Questions" before the Subcommittee on Commerce, Manufacturing, and Trade of the U.S. House of Representatives Committee on Energy and Commerce, v29, 2015.

BELK, R. Why Not Share rather than Own? *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol 611, Issue 1, p. 126–140, 2007.

_____. Sharing. *Journal of Consumer Research*, v. 36, n. 5, p. 715-734, 2009.



_____. You Are What You Can Access; Sharing and Collaborative Consumption Online. *Journal of Business Research*, v. 67, n. 8, p. 1595-1600, 2014.

BENKLER, Y. Sharing Nicely: On Shareable Goods and the Emergence of Sharing As a Modality of Economic Production. *The Yale Law Journal*, v. 114, p. 273, 2004.

BINENBOJM, G. Novas tecnologias e mutações regulatórias nos transportes públicos municipais de passageiros: um estudo a partir do caso Uber. *Revista de Direito da Cidade*, v. 8, n. 4, p. 1690-1706, 2016.

BOTSMAN, R., & Rogers, R. O que é meu é seu: como o consumo colaborativo vai mudar o nosso mundo. Porto Alegre: Bookman, 2011.

COASE, R. Speech to ISNIE: The Task of the Society. Opening Address to the Annual Conference. International Society of New Institutional Economics. Washington, DC, USA, 1999. Disponível em: < <http://www.coase.org/coasespeech.htm> >. Acesso em: 22 abr. 2017.

_____. The Nature of the Firm. *Economica*, vol 4, no. 16, 1937.

_____. The nature of the firm. In: *The firm, the market, and the law*. Chicago: University of Chicago Press, 1988a.

COHEN, P. et al. Using Big Data to Estimate Consumer Surplus: The Case of Uber. No. w22627. *National Bureau of Economic Research*, 2016.

COSTA, Ramon B. Sobre o papel da confiança e das tecnologias digitais de comunicação nas experiências de economia colaborativa. UFRJ. *Anais dos Seminários dos Alunos do PPGAS-Museu Nacional-UFRJ*, v.7, 2015.

DELOITTE. The Sharing Economy: Share and Make Money. How Does Switzerland Compare? Disponível em:



<<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ch/Documents/consumer-business/ch-cb-shared-economy-share-and-make-money.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

EU. EU Advisory Body Calls for More Collaborative Consumption. *Euractiv*, 23 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.euractiv.com/health/eu-advisory-committee-calls-coll-news-532944>>. Acesso em: 13 set. 2017

FELSON, M., & SPAETH, J. Communitive Structure and Collaborative Consumption. *American Behavioral Scientist*, vol. 21, no. 4, 1978.

FORUM, T. The Sharing Economy. *TRPC*, 2014.

FRAIBERGER, S., & SUNDARARAJAN, A. Peer-to-Peer Rental Markets in the Sharing Economy. 2015. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/Papers.cfm?Abstract_id=2574337>. Acesso em: 13 set. 2017

FURCHTOGG-ROTH, H. The Myth Of “Sharing” In A Sharing Economy. *Forbes*, 9 jun. 2016. Disponível em: <<https://www.forbes.com/forbes/welcome/?toURL=https://www.forbes.com/sites/haroldfurchtgottroth/2016/06/09/the-myth-of-the-sharing-economy/&refURL=&referrer=#3673104059bf>>. Acesso em: 09 nov. 2017.

GURLEY, B. A Deeper Look at Uber’s Dynamic Pricing Model. *Above the Crowd*, 11 mar. 2014. Disponível em: <<http://abovethecrowd.com/2014/03/11/a-deeper-look-at-ubers-dynamic-pricing-model/>>. Acesso em: 14 maio 2017.

HAMARI, J., SJÖKLINT, M., & UKKONEN, A. The Sharing Economy: Why People Participate in Collaborative Consumption. *Journal of the Association for Information Science and Technology*, v. 67, n. 9, p. 2047-2059, 2016.



HENTEN, A., & WINDEKILDE, I. Transaction Costs and the Sharing Economy. *26th European Regional Conference of the International Telecommunications Society (ITS)*, Madri, Espanha, 2015.

ISAAC, M. e SINGER, N. California Says Uber Driver Is Employee, Not a Contractor. *New York Times*. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2015/06/18/business/uber-contests-california-labor-ruling-that-says-drivers-should-be-employees.html? r=2>>. 17 jun. 2015. Acesso em: 04 jun. 2017.

JEVONS, W. Money and the Mechanism of Exchange. New York: D. Appleton and Co. 1876

KIESLING, L., & MUNGER, L., & THEISEN, A. From Airbnb to Solar: Toward A Transaction Cost Model of a Retail Electricity Distribution Platform. Working paper prepared for presentation at the TILEC Workshop on Economic Governance of Data-driven Markets, 2017.

KLEIN, P. The Make-or-Buy Decision: Lessons From Empirical Studies. *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, Boston, MA, p. 435-464, 2005.

LANE, D. et al. "Choice and Action". *Journal of evolutionary Economics*, v. 6, n. 1, 1996

KNUDEN, C. Modeling Rationality, Institutions and Process in Economic Theory. In: MÄKI, Uskali; GUSTAFSSON, Bo. e KNUDSEN, Christian. (Eds.), p. 265-299, 1993.

LYNLEY, M. Travis Kalanick Says Uber Has 40 Million Monthly Active Riders. *TechCrunch*, 19 out. 2016. Disponível em: <<https://techcrunch.com/2016/10/19/travis-kalanick-says-uber-has-40-million-monthly-active-riders/?ncid=rss>>. Acesso em: 14 maio 2017



LUNDEN, I. Airbnb Closes \$1B Round at \$31B Valuation, Profitable as of 2H 2016, No Plans for IPO. *TechCrunch*, 9 mar. 2017. Disponível em: <<https://techcrunch.com/2017/03/09/airbnb-closes-1b-round-at-31b-valuation-profitable-as-of-2h-2016-no-plans-for-ipo/>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

MACHADO, T. A economia do *crowdfunding*. Trabalho de conclusão de curso (bacharelado em Ciências Econômicas). Araraquara: Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências e Letras, 2015.

NEWCOMER, E. The Ride-Hailing Company Is Said to Seek \$2.1 Billion in a New Funding Round. *Bloomberg*, 3 dez. 2015. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-12-03/uber-raises-funding-at-62-5-valuation>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

NORTH, D. C. Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University. 1991.

NORTH, D., & WEINGAST, B. Constitution and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth Century England. *Journal of Economic History*, v.49, p.803-32, Dec. 1989.

PONDE, J. L. Coordenação, custos de transação e inovações institucionais. Texto para discussão. Campinas, UNICAMP, 1994.

_____. Instituições e mudança institucional: uma abordagem schumpeteriana. *Economia*. Brasília (DF), v. 6, n. 1, p. 119-160, jan./jun. 2005.

REICH, R. Why the Sharing Economy Is Harming Workers – And What Must Be Done. Disponível em: *Robert Reich*, 27 nov. 2015. <<http://robertreich.org/search/sharing+economy>>. Acesso em: 04 jun. 2017.

RIFKIN, J. A Era do Acesso. São Paulo: Makron Books. 2001.



SAITTO, S. Uber Valued at \$40 Billion in \$1.2 Billion Equity Funding. *Bloomberg*, 04 dez. 2014. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2014-12-04/uber-valued-at-40-billion-with-1-2-billion-equity-fundraising>>. Acesso em: 14 maio 2017.

SAITTO, S. Airbnb Said to Be Raising Funding at \$20 billion Valuation. *Bloomberg*, 28 fev. 2015. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-03-01/airbnb-said-to-be-raising-funding-at-20-billion-valuation>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

SCHOR, J. Debating the Sharing Economy. *Great Transition Initiative*, out. 2014. Disponível em: <<http://www.greattransition.org/publication/debating-the-sharing-economy>>. Acesso em: 13 set. 2017

SCHOR, J., e FITZMAURICE, C. Collaborating and Connecting: The Emergence of the Sharing Economy. *Handbook of research on sustainable consumption*, v. 410, 2015.

SIMON, H. *Models of Man; Social And Rational*. Oxford: Wiley. 1957

_____. *Reason in Human Affairs*. Standford: Standford University Press. 1983.

SIMÕES GOMES, Helton. Justiça do Trabalho de MG decide que motorista tem vínculo empregatício com Uber. *G1*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/justica-do-trabalho-de-mg-decide-que-motorista-tem-vinculo-empregaticio-com-uber.ghtml>>. 14 fev. 2017. Acesso em: 04 jun. 2017.

STONE, Brad. The \$99 Billion Idea: How Uber and Airbnb Won. *Bloomberg*, 26 jan. 2017. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/features/2017-uber-airbnb-99-billion-idea/>>. Acesso em: 15 abr. 2017.



SUNDARARAJAN, A. Peer-to-peer businesses and the sharing (collaborative) economy: Overview, economic effects and regulatory issues. Written testimony for the hearing titled “The Power of Connection: Peer to Peer Businesses”, 2014. Disponível em: <https://smallbusiness.house.gov/uploadedfiles/1-15-2014_revised_sundararajan_testimony.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2017.

TAUIL, R. Consultor Municipal. Os procedimentos para liberação do alvará de funcionamento. 2013. Disponível em: <<http://www.consultormunicipal.adv.br/novo/admmun/0101.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2017.

UBER. Recursos de Mídia. *Uber*, 2017a. Disponível em: <<https://www.uber.com/pt-BR/media/>>. Acesso em: 14 maio 2017.

_____. Termos e condições. *Uber*, 2017b. Disponível em: <<https://www.uber.com/legal/terms/br/>>. Acesso em: 14 maio 2017.

_____. Cidades. *Uber*, 2017c. Disponível em: <<https://www.uber.com/pt-BR/cities/>>. Acesso em: 14 maio 2017.

_____. O que é preço dinâmico? Uber Ajuda; Conta e Pagamento. *Uber*, Disponível em: 2017d. <https://help.uber.com/pt_BR/h/e9375d5e-917b-4bc5-8142-23b89a440eec>. Acesso em: 14 maio 2017.

UBER É CONDENADO a pagar R\$ 80 mil por vínculo empregatício. *Exame*, 13 abr. 2017. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/negocios/uber-e-condenado-a-pagar-r-80-mil-por-vinculo-empregaticio>>. Acesso em: 04 jun. 2017.



WILLIAMSON, O. Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*, vol. 22, no. 2. 1979.

_____. The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *The*

Fundos de pensão como fonte de financiamento: a experiência dos fundos de pensão brasileiros na estratégia de desenvolvimento econômico dos governos do PT³⁵

Mateus Ubirajara Silva Santana

Paulo Sérgio Fracalanza³⁶

Resumo

Este artigo tem como principal objetivo analisar o papel dos fundos de pensão na estratégia de desenvolvimento econômico durante os governos Lula e Dilma, particularmente no que tange ao financiamento de atividades produtivas. Já em 2002, o PT e importante parte do movimento sindical defendia a necessidade de expansão dos fundos de pensão para o financiamento de investimentos em

³⁵ Esse artigo é resultado da pesquisa de mestrado de “Fundos de pensão e estratégia de desenvolvimento nos governos do PT” (SANTANA, Mateus, 2017), defendida no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

³⁶ Doutorando em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Mestre em Desenvolvimento Econômico pela UNICAMP. Graduado em Ciência Econômica pela FACAMP e em Ciências Sociais pela UNICAMP.



infraestrutura e apoio à formação de grandes grupos econômicos nacionais. Pretende-se investigar se, de fato, houve esforço por parte dos governos petistas em canalizar os recursos desses fundos para investimentos de infraestrutura e outras atividades ligadas à indústria e à produção.

Palavras-chave: fundos de pensão, financiamento, desenvolvimento econômico, atividades produtivas

JEL-CODE: G2; E61; O11; O21

Abstract

The main objective of this article is to analyze the role of pension funds in the economic development strategy during Lula and Dilma governments, especially with regard to the role of financing productive activities. In 2002, the Workers' Party and an important part of the trade union movement advocated the need to expand pension funds to finance investments in infrastructure and support the formation of large national economic groups. This article aims at investigating whether, in fact, there was an effort to channel activities to infrastructure investments and other activities related to industry and production during these governments.

Key words: pension funds, funding, economic development, productive activities

1. Introdução

Os fundos de pensão, em geral, são associados a seu papel no processo de financeirização das economias, particularmente nos países anglo-saxões. Pelo fato de terem ampliado sua participação nos diversos mercados de capitais a partir da década de 1980 e terem sido um dos principais atores econômicos beneficiários das políticas de liberalização e desregulamentação, parte significativa da bibliografia destaca seu papel na financeirização de empresas não-financeiras, por meio da pressão pela maximização do valor acionário (LAZONICK & O'SULLIVAN, 2000; LAZONICK, 2012; GUTTMAN, 2008); na ampliação da integração das famílias com os mercados financeiros (GELTER, 2013); e na instabilidade e fragilidade financeira (MINSKY, 1996; WRAY, 2011; PRATES; FARHI, 2015).



No entanto, é importante enfatizar que os fundos de pensão não são entidades abstratas, descolados de seu contexto socioeconômico. Ao contrário, são entidades com variados perfis e que guardam estreita relação com a economia, a sociedade e as instituições do país no qual estão presentes. Em sociedades do chamado modelo anglo-saxão (Estados Unidos, Inglaterra, Irlanda, Austrália e Países Baixos), é possível constatar a preferência dos fundos por investimentos em ações e outros ativos financeiros de maior risco negociados nas bolsas de valores mundiais. Já em países como Alemanha, França e Japão e outros escandinavos, os investimentos dos fundos de pensão tendem a se concentrar em títulos da dívida pública (caracterizados pelo maior grau de segurança) e/ou em investimentos menos líquidos, ligados inclusive à indústria e infraestrutura.

Essas diferenças na forma de alocação da riqueza dos fundos de pensão entre as diferentes nações refletem formas de organizações econômicas e sociais também distintas. Assim, particularidades dos marcos regulatórios, características do sistema de financiamento e de previdência, inclinação político-ideológica dos governos e influência e participação sindical na gestão dos fundos de pensão jogam papel fundamental em suas decisões de investimentos.

Sendo assim, pretende-se, neste artigo, identificar o caráter e o papel dos fundos de pensão no Brasil, particularmente na estratégia de desenvolvimento econômico dos governos Lula e Dilma (2003-2014). Opondo-se, no plano discursivo, ao modelo anglo-saxão de fundos de pensão, no qual prevalece, via de regra, a opção pelos investimentos em ativos financeiros de curto prazo, no Brasil, organizações sindicais e o próprio PT (na figura de Lula e outras lideranças do partido) defendiam, no início dos anos 2000, a necessidade de redirecionar os recursos dessas entidades previdenciárias a atividades ligadas à indústria e à infraestrutura.

Dada a histórica debilidade do padrão de financiamento público brasileiro, a candidatura de Lula de 2002 apostava no potencial dos fundos de pensão para reconstruir uma estrutura de financiamento capaz de suportar os investimentos em indústria e infraestrutura, necessários para a retomada do crescimento econômico do Brasil. Juntamente com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e



Social (BNDES) e outros bancos públicos (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil), eles cumpririam o papel de fonte de financiamento ao desenvolvimento econômico do país via investimentos produtivos, permitindo a geração de emprego e renda.

Do ponto de vista político-ideológico, membros do PT e do movimento sindical –sobretudo a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Força Sindical – defendiam a ampliação da atuação de representantes de sindicatos na gestão desses fundos. Para isso, eles se valeram da mobilização de argumentos legitimadores. A justificativa central repousava na ideia de que enquanto representantes da classe trabalhadora, os gestores de origem sindical poderiam redirecionar os investimentos dos fundos a atividades produtivas, capazes de gerar crescimento econômico e emprego, privilegiando assim os interesses dos trabalhadores.

Nesse sentido, este artigo pretende investigar em que medida as promessas do programa do PT de direcionar os recursos dos fundos de pensão a atividades ligadas à produção se cumpriram na prática. Para isso, pretende-se analisar a atuação dos fundos de pensão na economia brasileira, sobretudo daqueles fundos de empresas públicas (Previ, Petros e Funcef) – sobre as quais o governo federal exerce influência na nomeação de cargos. Assim, as relações dos fundos de pensão com o Estado e os sindicatos, bem como seu papel no sistema financeiro e previdenciário nacionais, serão cruciais para a análise.

2. Modelos de fundos de pensão: variedades de sistemas financeiros e de capitalismo

É recorrente na bibliografia sobre o tema fundos de pensão, especialmente na literatura internacional, sua associação ao processo de financeirização. De fato, em países como Estados Unidos e Inglaterra, os fundos de pensão têm exercido papel crucial nessa direção, já que, desde a década de 1980, eles têm se mostrado como força social determinante nos mercados financeiros globais e na moldagem da forma de organização e gestão da corporação capitalista no sentido da financeirização.



Minsky atribui grande centralidade aos investidores institucionais³⁷, entre os quais os fundos de pensão, para a compreensão do novo sistema financeiro, sobretudo, o sistema financeiro norte-americano. Para o autor, a economia capitalista é uma estrutura financeira que compreende um conjunto de vários balanços que se encontram interligados por suas estruturas de ativos e passivos. Nesse sentido, a ascensão desses grandes e importantes administradores do dinheiro a partir do final da década de 1970 contribuiu para a conformação de uma nova forma estrutural de financiamento na economia norte-americana, moldada pela alocação de ativos e passivos desses atores. Segundo o autor, “o novo mundo dos fundos de pensão cedeu lugar a uma nova forma de intermediação financeira” e a uma nova etapa do capitalismo (MINSKY, 1992: 7-8).

Além de se tornarem agentes com papel central nos mercados financeiros, mediante negociação de ativos e criação de novos produtos financeiros, esses investidores exercem influência na própria governança das corporações, impondo-lhes seus critérios de rentabilidade. Assim, eles passaram a ter importância fundamental tanto no financiamento de empresas, quanto na estrutura e dinâmica macroeconômica financeira (MINSKY, 1993).

Por concentrarem um grande volume de recursos, originário da poupança de trabalhadores, esses grandes fundos de pensão, juntamente com outros investidores institucionais, tornaram-se acionistas de diversos grupos econômicos em todo mundo, chegando a participar ativamente em seus Conselhos Administrativo e Fiscal e fazendo valer, dessa forma, seus interesses enquanto proprietários. A concentração de ações de grandes empresas nas mãos dessas entidades lhes garantiu o poder de reivindicar coletivamente prerrogativas que os acionistas dispersos e investidores individuais não possuem, como exemplificam suas participações nas fusões e aquisições hostis dos anos 1980 e suas práticas de recompra de ações (stock buybacks) com alto grau de alavancagem.

³⁷ Expandindo-se a partir da década de 1980, ao longo do processo de mundialização financeira, os investidores institucionais incluem bancos, companhias de seguro, fundos de pensão, fundos mútuos e fundos soberanos, que, devido à grande soma de recursos acumulados, passaram a atuar nos mercados de capitais, tornando-se importantes e poderosos atores financeiros.



Whalen (2012) partilha da visão minskyana de que os fundos de pensão, ao lado dos demais investidores institucionais, assumem papel central no financiamento, na dinâmica e na configuração do capitalismo contemporâneo. Enquanto gestores de dinheiro e acionistas de grandes empresas, eles tenderiam a pressionar os administradores das empresas a adotar medidas que favorecessem a rentabilidade de seus ativos. Assim, orientados pela busca da maximização do valor de seus papéis no curto prazo, eles acabam por modificar a própria forma de funcionamento das empresas e lhes impor a lógica financeira (CHESNAIS, 2010; PLIHON, 2005, SAUVIAT, 2002).

Lazonick e O'Sullivan (2000) argumentam que os fundos de pensão tornaram-se os principais artífices das transformações da governança corporativa, na medida em que foram responsáveis por impor a lógica da maximização do valor ao acionista (maximizing shareholder value) à administração empresarial, estabelecendo como prioridade a valorização financeira de seus ativos. A crescente importância dos investidores institucionais e a consequente redução do papel dos investidores individuais ampliou a influência dos fundos de pensão sobre as estratégias que visam a ampliação do valor acionário das corporações.

Nesse sentido, os fundos são responsáveis pela substituição da lógica de reter e reinvestir (característica do modelo fordista, em que os investimentos da grande empresa estavam voltados à esfera da produção e, em extensa medida, financiados pelos lucros obtidos) para a estratégia de diminuir e distribuir. Nesse novo modelo de gestão empresarial, passou a prevalecer a lógica da valorização dos ativos financeiros e a distribuição de seus lucros, sob a forma de dividendos (e das recompras de ações), aos acionistas e à alta gerência³⁸ (LAZONICK & O'SULLIVAN, 2000).

³⁸ Segundo os autores, as corporações estimularam novas formas de remuneração (associadas ao seu desempenho financeiro), como oferecimento de ações da própria empresa (stock options) e bonificações aos altos executivos, visando ao alinhamento de interesses entre acionistas e administradores.



Enquanto acionistas de grandes corporações, os fundos de pensão dos países centrais revelam-se capazes de influenciar diretamente as decisões de gestão das corporações no que concerne à forma e ao grau de endividamento, às políticas de investimento, às estratégias de deslocalização de plantas produtivas e de externalização de atividades produtivas (terceirizações), às técnicas de reestruturação e às práticas que orientam a gestão corporativa, com vistas à maior eficiência na alocação de seus recursos. Frequentemente, essas práticas implicam prejuízos aos trabalhadores, já que se traduzem em corte de custos com pessoal, achatamento de salários, demissões, utilização de mão de obra terceirizada e precarização das condições de trabalho em geral (FAVAREAU, 2016).

O fato desses fundos serem investidores institucionais, formados a partir da poupança previdenciária de trabalhadores, representa uma por si só uma contradição, visto que, com os próprios recursos dos trabalhadores, realizam-se investimentos, muitos deles especulativos, nos mercados financeiros globais. Essa contradição é levada ao paroxismo na medida em que, na posição de acionistas de grandes corporações e estando presentes em seus Conselhos Administrativo e Fiscal, esses fundos impõem a lógica da financeirização e práticas associadas à reestruturação produtiva, que levam à precarização do próprio trabalho. Assim, os fundos constituídos por recursos dos trabalhadores e, por vezes, geridos por seus próprios representantes, passam a servir de elemento de força contra eles próprios, fragilizando as conquistas da classe trabalhadora (RAIMUNDO; FRACALANZA, 2010).

Sidharta Sória (2011) enfatiza, porém, que os fundos de pensão devem ser apreendidos em seu contexto socioeconômico, dado que a forma de alocação e gestão de sua riqueza depende de diversos fatores situados no âmbito das instituições político-jurídicas estatais e no sistema econômico-financeiro local. Esses elementos exercem um peso bastante significativo na conformação dos fundos de pensão enquanto agentes econômicos.

Nesse sentido, o autor reivindica a necessidade de estabelecer diferenças entre os países, destacando as variedades de capitalismo. Para tratar da relação



entre fundos de pensão e seus respectivos contextos nacionais (nos níveis das instituições e da economia), Sória (2011) se vale dos clássicos estudos comparados de John Zysman (1983) sobre sistemas de financiamento e das reflexões de Peter Hall e David Soskice (2001) sobre as variedades de capitalismo.

Ao analisar as economias dos países desenvolvidos, Zysman (1983) argumenta que há três grandes modelos de sistemas financeiros nacionais. O primeiro deles, chamado de Sistemas de Mercados de Capitais (SMS), é predominante nos países anglo-saxões (Estados Unidos e Inglaterra) e caracteriza-se pela importância dos mercados de capitais e pelo financiamento direto no processo de captação de recursos pelas firmas. Neste sistema, o financiamento se dá, principalmente, pela emissão de títulos de propriedade (ações) e/ou de dívida (debêntures), sendo o mercado de capital o principal financiador da atividade econômica.

Já no modelo de Sistema de Crédito Privado (SCP), característico de países como Alemanha, o financiamento do investimento das firmas está baseado em empréstimos de longo prazo, fornecidos por grandes bancos privados. Pelo fato da poupança financeira estar concentrada nas instituições bancárias, os mercados de capitais exerceriam menor papel na concessão de empréstimos.

Por fim, o modelo do Sistema de Crédito Governamental (SCG), característico de países como França e Japão, também possui o crédito bancário como principal fonte de financiamento do investimento. Diferentemente do modelo alemão, porém, tratam-se, sobretudo, de bancos público-estatais. Essas instituições tendem a se constituir como bancos de desenvolvimento e provedores de financiamento de longo prazo, atuando em diversos setores (indústria, construção civil, agricultura).

Sória (2011: 71) conclui que, nos países onde predomina o modelo baseado no mercado de capitais (SMC), a atuação dos fundos de pensão tende a ser facilitada em razão do adensamento dos mercados de títulos financeiros. Isso explicaria o desenvolvimento pioneiro dessas instituições nos Estados Unidos e Inglaterra, sua importância em termos de volume de recursos nesses países e o tipo de



investimentos realizados, já que a alta liquidez desses mercados permite aos fundos de pensão maior liberdade e menor margem de risco na aplicação de recursos.

Hall e Soskice (2001) contribuem para entender a relação entre fundos de pensão e o contexto nacional a partir de sua classificação de variedades de capitalismo, em países desenvolvidos. Assim, eles dividem os países em economias de mercado liberal (liberal market economies), que contemplam países anglo-saxões (notadamente Estados Unidos e Inglaterra); e economias de mercado coordenado (coordinated market economies), que reúnem países como Alemanha, Japão e países escandinavos.

Em economias de mercado coordenado e com sistemas financeiros do tipo bank-based prevaleceriam instituições que permitem arranjos cooperativos entre empresas e bancos, de modo que estes agem como financiadores dos investimentos de longo prazo das empresas. Por sua vez, no campo das relações de trabalho, têm importância as associações de trabalhadores (sindicatos relativamente fortes), que exercem poder de influência para além da negociação salarial.

Já em economias de mercado liberal, com sistemas financeiros do tipo market-based, quem se responsabiliza pela organização econômica é o próprio sistema concorrencial de preços, com pouco espaço para arranjos cooperativos. As relações inter-firmas caracterizam-se pela acirrada concorrência, o financiamento das empresas se dá fundamentalmente por meio do mercado de capitais, a participação sindical é baixa e as relações de trabalho são conflituosas, informais e atomizadas.

Os autores apontam que neste tipo de economia de mercado liberal predominam sistemas previdenciários privados, com forte participação dos fundos de pensão, ao passo que em economias de mercado coordenado tendem a prevalecer regimes de previdência pública, organizado sob o sistema de repartição simples.

Torna-se claro, portanto, que a forma de atuação do Estado na economia, o tipo de sistema financeiro, a organização da estrutura de previdência e as configurações das relações entre sindicatos e empresas assumem importância



fundamental na conformação dos fundos de pensão e na forma como eles se relacionam com a economia. Nesse sentido, este tipo de leitura que adotaremos diverge daquelas que pretendem representá-los como entidades homogêneas que se comportam da mesma forma em economias distintas.

Feitas essas observações, convém, a seguir, analisar o caso específico brasileiro, levando em consideração esse conjunto de variáveis que contribuem para explicar os fundos de pensão no Brasil, particularmente nos governos Lula e Dilma (2003-2014).

3. Fundos de pensão enquanto fonte de financiamento ao desenvolvimento

Historicamente, a estrutura de funding de longo prazo no Brasil apresenta uma grande fragilidade, em razão, sobretudo, da ausência de mecanismos autônomos de financiamento privado. Em decorrência disso, as atividades produtivas no país foram financiadas, desde o processo de industrialização (1930-1970), basicamente por quatro formas: por meio de recursos próprios das empresas (oriundos de seus lucros retidos), através do crédito de curto e médio prazo ofertado pelos bancos privados, por meio de linhas de crédito do exterior e, sobretudo, através de créditos oficiais direcionados pelo BNDES.

Parte dessa debilidade do padrão de financiamento se explica pela ausência do desenvolvimento de mercado de capitais denso e líquido, dado que os agentes atuantes no processo de industrialização brasileira prescindiram dessa instituição para assegurar seus investimentos. Durante a fase industrializante, a política protecionista colocou o capital nacional à sombra de qualquer pressão concorrencial que estimulasse um movimento de centralização e obtenção de maiores escalas de operação. Ao mesmo tempo, o Estado assumiu os investimentos de maiores riscos, buscando suportes financeiros próprios, enquanto as empresas estrangeiras limitavam-se à busca pelo financiamento externo, aprofundando a dependência da economia brasileira aos recursos externos (HERMANN, 2003).



Nos anos 1980, com o encarecimento e a retração das linhas de créditos no exterior, provocados pela política do choque de juros de 1979, os capitais nacionais passaram a adotar uma estratégia voltada fundamentalmente à lógica da valorização financeira, por meio de aplicações em ativos financeiros atrelados às variações de preços da economia e à taxa básica de juros (LOPREATO, 2008). O quadro de hiperinflação e o alto patamar da Selic permitiram a ampliação dos lucros financeiros do empresariado nacional, sem que houvesse, porém, contrapartida na realização de investimentos produtivos.

No final dos anos 1990, em decorrência do flagrante desgaste das políticas neoliberais e do baixo dinamismo econômico, teóricos do pensamento desenvolvimentista apontavam a necessidade da criação de um novo padrão de financiamento de longo prazo no país capaz de viabilizar a retomada do crescimento econômico mediante a ampliação do investimento. Em função do recolhimento do capital estrangeiro, em um período marcado pela extrema instabilidade financeira, e da relativa perda da capacidade do Estado em financiar novos investimentos, a solução deveria ser buscada em outras fontes, como aquelas proporcionadas pelos fundos de pensão.

Lício Raimundo (2002) argumenta nessa direção ao pontuar que o Estado brasileiro, ao longo dos anos 1990, deixou de ser o agente capaz de concentrar, sozinho, os recursos necessários para responder às necessidades de investimentos em infraestrutura. A transformação de seu papel de agente planejador e investidor para a condição de Estado mínimo – reduzido basicamente à função de leiloeiro do espaço econômico com vistas à atração, valorização e acumulação dos capitais privados – significou não só a perda da capacidade do investimento público, mas também a desarticulação do sistema de financiamento construído ao longo do período do pós-Guerra, no qual a participação estatal tinha importância fundamental.

Diante do quadro de fragilidade financeira que se impunha, combinado a um mercado de capitais ainda pouco desenvolvido, os fundos de pensão passaram a ganhar atenção como possibilidade de funding, com capacidade de contribuir para



a formação de uma estrutura interna de financiamento de longo prazo destinada aos investimentos produtivos. Sua atuação passou a ser cada vez mais defendida entre os desenvolvimentistas, principalmente em função de seu papel potencial de financiamento de infraestrutura e de fortalecimento dos grandes grupos nacionais.

Esse discurso convergia também com o programa de governo do PT de 2002 de utilizar os fundos de pensão enquanto fonte de financiamento de longo prazo ao desenvolvimento econômico do país, conforme pode ser visto no trecho a seguir.

Quanto ao terceiro pilar do atual sistema previdenciário brasileiro, a previdência complementar, que pode ser exercida por fundos de pensão patrocinados por empresas ou instituídos por sindicatos (conforme a Lei Complementar 109), voltada para aqueles trabalhadores que querem renda adicional além da garantida pelos regimes básicos, deve ser entendida também como poderoso instrumento de fortalecimento do mercado interno futuro e fonte de poupança de longo prazo para o desenvolvimento do país. É necessário crescimento e fortalecimento dessa instituição por meio de mecanismos de incentivo (COMISSÃO DE PROGRAMA DE GOVERNO, 2002, § 57).

Ao lado de bancos públicos de fomento, como o BNDES, defendia-se que os grandes fundos de pensão, sobretudo de empresas públicas, poderiam atuar financiando grandes grupos econômicos nacionais, mediante o aumento de sua participação acionária, e também através da indução de investimentos em setores considerados estratégicos, principalmente de infraestrutura. Ao Estado caberia a função de articular as estratégias de integração desses setores, valendo-se inclusive do uso dos fundos de pensão. Para isso, seria necessária maior diversificação da carteira de investimentos desses grandes fundos, mediante o redirecionamento de suas aplicações concentradas fundamentalmente em títulos da renda fixa atrelados à Dívida Pública Federal para investimentos alternativos, voltados à produção e infraestrutura.

A mudança no perfil do portfólio de investimentos dos fundos de pensão só poderia se concretizar a partir da ampliação da participação de representantes dos trabalhadores na gestão dessas entidades, o que garantia maior alinhamento entre os interesses dos participantes e o tipo de investimento pretendido. Nesse sentido, já na década de 1990, organizações e centrais sindicais, sobretudo a CUT e a Força Sindical, passaram a defender a atuação de membros ligados a sindicatos na



administração dos fundos de pensão, valendo-se do argumento de que, enquanto legítimos representantes da classe trabalhadora, eles poderiam redirecionar os investimentos a atividades socialmente éticas, o que incluíam atividades produtivas³⁹.

Esse símbolo de legítimos representantes da classe trabalhadora, aliás, foi uma característica que os sindicatos reforçaram para justificar sua importância na função de gestores dos fundos de pensão. Aderindo ao discurso de que os fundos poderiam ser um instrumento na luta contra o processo de financeirização da economia, o movimento sindical, em sua maior parte, defendeu que a poupança dos trabalhadores deveria ser utilizada em proveito deles próprios e que seus investimentos deveriam ser voltados a atividades produtivas e “éticas”, que garantissem a rentabilidade e a segurança dos aposentados e, ao mesmo tempo, o nível de atividade da economia real.

O argumento que perpassa o discurso de todos informantes dessa pesquisa, seja o sindicalista da CUT, da Força Sindical ou da CGT, é que o envolvimento com os fundos de pensão e o mercado financeiro é uma forma de lutar contra a especulação e a financeirização. A construção do argumento passa pela ideia de reformismo via mercado (...) Portanto, fazer uso do próprio capitalismo na luta contra a financeirização e a especulação da economia é novo *ethos* sindical, utilizar os fundos de pensão como inclusão social é o *ethos* da moralização do capitalismo; utilizar os fundos de pensão como dispositivo de aposentadoria é a nova solidariedade (JARDIM, 2009: 159).

Assim, acreditava-se que os fundos de pensão poderiam servir como instrumento de luta contra o processo de financeirização da economia. Por mais contraditória que possa parecer essa possibilidade, dado que um fundo de pensão é, por excelência, a materialização da finança no espaço da aposentadoria, seus defensores argumentavam que os investimentos deveriam se direcionar a atividades produtivas, contribuindo para frear as práticas rentistas e, ao mesmo tempo, estimular o nível de atividade econômica, gerando emprego e renda, a partir

³⁹ Embora em um primeiro momento os membros sindicais estivessem mais arredios em participar de uma atividade tida como “engrenagem do capitalismo financeiro global”, eles passaram a defender a ampliação dos fundos via ampliação da previdência privada e a maior participação sindical em sua gestão.



de investimentos em infraestrutura. Em resumo, defendia-se que o objetivo dos fundos deveria ser a rentabilidade, mas na condição de uma finalidade produtiva.

4. Fundos de pensão e sindicatos nos governos Lula

Segundo o estudo de Maria Celina d'Araújo (2009: 76), a presença de membros ligados a sindicatos na gestão dos grandes fundos de pensão brasileiros, de fato, cresceu durante o governo Lula. No segundo governo FHC (1999-2002), a participação de gestores ligados a sindicatos era de 41% nos três principais fundos, no primeiro governo Lula (2003-2006), essa participação aumentou para 51%, até atingir 66% no segundo mandato de Lula (2007-2010).

Verificou-se que diversos ex-sindicalistas ou ligados ao movimento sindical adentraram ao universo dos fundos de pensão, tornando-se gestores desses fundos. Muitos dirigentes sindicais foram indicados pelo próprio governo Lula para assumir postos de comando dos maiores fundos de pensão brasileiros, como Previ (Banco do Brasil), Petros (Petrobras) e Funcef (Caixa Econômica Federal). Entre eles, é possível citar Sérgio Rosa (presidente da Previ durante os governos Lula), Wagner Pinheiros que presidiu a Petros no mesmo período), e Guilherme Lacerda (que foi presidente da Funcef entre 2003 e 2010). Todos eles tinham passagem ou ligação com o movimento sindical, sobretudo com o sindicalismo bancário.

No caso da Previ, a importância do sindicato dos bancários aparece de modo patente. Raúl Zibechi (2011: 58) mostra que no final do governo Lula, 2 dos 5 membros da Diretoria Executiva eram oriundos do Sindicato dos Bancários de São Paulo. Dos 12 membros do Conselho Deliberativo, 3 procediam do sindicato bancário, assim como 2 dos 8 integrantes do Conselho Fiscal. No total, dos 50 cargos executivos, 13 provinham de sindicato.

Dado que houve ampliação da participação de membros de origem sindical na gestão dos fundos durante os governos Lula, pretende-se identificar se, de fato, a promessa a direcionar os recursos dos fundos a atividades produtivas, voltadas aos interesses dos trabalhadores, cumpriu-se na prática. Antes, porém, de responder a



essa questão, faz-se necessário caracterizar brevemente a política de desenvolvimento dos dois primeiros governos Lula e do primeiro governo Dilma (2003-2014) a fim de mostrar como a os fundos de pensão estiveram articulados a essa política.

5. Fundos de pensão e estratégia de desenvolvimento nos governos Lula

A análise dos governos Lula pode ser dividida em dois momentos. Entre 2003 e 2005 predominaram, no âmbito das políticas macroeconômicas, a ortodoxia. A eleição de um sindicalista em 2002, em um cenário marcado pela fuga de capitais e redução das linhas de financiamento externo, gerou um clima de forte incerteza na economia, que veio a justificar no ano seguinte políticas fiscais e monetárias mais restritivas, em uma clara sinalização ao mercado de “moderação”, demonstrando ao mesmo tempo certa continuidade em relação à política macroeconômica do governo FHC.

A ruptura com esse modelo e a condução de políticas tipicamente heterodoxas só se concretizaram a partir de 2006, mediante o diagnóstico da inocuidade dos ajustes recessivos e do desgaste das políticas neoliberais. No plano interno, emergiu uma nova concepção acerca do papel do Estado, do tamanho e da importância dos bancos públicos e de outras empresas estatais em direção à defesa de mecanismos de planejamento central, da revalorização do investimento público e dos grandes grupos econômicos nacionais.

As políticas de estímulo ao investimento e consumo de massa permitiram o aumento da renda e assim do crescimento econômico nos anos seguintes. As políticas de transferência de renda (como o Bolsa Família) e de valorização do salário mínimo elevaram substancialmente o poder de compra dos trabalhadores. Combinadas ao bom comportamento do mercado de trabalho e à expansão do crédito interno (apoiada por bancos públicos), tais políticas permitiram não só para a expansão do mercado consumidor, mas também para a ascensão das classes D e C (BIANCARELLI, 2014).



Paralelamente, alguns fatores exógenos contribuíram decisivamente para a recuperação da economia brasileira, a exemplo da melhora nas condições do setor externo (particularmente no que diz respeito às baixas taxas de juros nas economias centrais), da retomada dos fluxos de capital para países em desenvolvimento e da fase ascendente de preços das commodities primárias (BIANCARELLI, 2014: 275).

Pedro Paulo Zaluth Bastos (2012) denomina esse período de desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado, destacando novamente o mercado interno e o papel do Estado na influência da distribuição de renda e alocação de investimentos. A elevação do salário mínimo, juntamente com a expansão do crédito ao consumidor e as políticas sociais, a partir de 2005, levaram a uma melhora na distribuição de renda, sobretudo, na base da pirâmide social. Por sua vez, essa expansão do mercado interno de massas e a redistribuição de renda pressionaram a estrutura produtiva e de logística, exigindo a expansão dos investimentos adiante da demanda, favorecendo assim o crescimento econômico⁴⁰.

O cientista político Armando Boito (2012a, 2012b) busca compreender a condução do projeto de desenvolvimento do governo Lula a partir da formação de uma frente política iniciada nos anos 2000 que permitiu sobrepor a predominância das políticas neoliberais em prol de um programa que o autor denomina de neodesenvolvimentista. Essa frente política foi composta pela burguesia interna (representada por grupos industriais, bancos nacionais, elites do agronegócio e da construção civil), classe trabalhadora e organizações sindicais (sobretudo, a CUT), que juntos convergiram com o governo em torno da necessidade de amortecer as políticas neoliberais.

Para o autor, houve um ensaio de uma estratégia neodesenvolvimentista, que pode ser identificada nas seguintes políticas: i) diplomacia e política de comércio exterior visando à conquista de novos mercados no hemisfério sul para as empresas

⁴⁰ Todavia, o autor reconhece que embora essas políticas de demanda de expansão do gasto social, crédito e investimento público tenham sustentado o fortalecimento do mercado interno, elas foram limitadas pelas metas de superávit primário definidas pelo ministério da Fazenda. Essa opção política revela certo continuísmo em relação ao governo passado e opção por ampliar direitos, sem, contudo, romper com as políticas de caráter neoliberal (BASTOS, 2012).



brasileiras; ii) estreitamento das relações econômicas com o Mercosul, buscando o fortalecimento econômico e político das empresas estatais remanescentes do programa de privatizações e; iii) no novo papel conferido ao BNDES na formação de poderosas empresas nacionais.

Em 2004, a FIESP teve sua diretoria renovada, passando a ser presidida por Paulo Skaf. Estabeleceu-se a partir de então novas diretrizes no interior da instituição que objetivavam recuperar seu espaço perdido como protagonista das grandes decisões nacionais, com foco na retomada do atendimento dos interesses da indústria. Representantes da instituição passaram a criticar o predomínio do “monetarismo sobre o chão de fábrica”, a rentabilidade superlativa para a ciranda financeira, as elevadas taxas de juros e os altos custos do financiamento de longo prazo, apontando para a necessidade de retomada do desenvolvimento da indústria nacional.

A postura, porém, não era de oposição frontal ao setor financeiro, já bastante enraizado na política e na economia brasileira ao longo do governo FHC. A FIESP reivindicava maior atuação do setor industrial na economia nacional a partir de uma política orientada à “formação de grandes grupos nacionais internacionalizados”, segundo as próprias palavras do vice-presidente da federação, Benjamin Steinbruch (BOITO, 2012b). Em suma, a nova direção da FIESP acenava para a consolidação de um novo arranjo no interior do bloco da burguesia industrial nacional, que viria a firmar-se como base de sustentação do governo Lula.

Apoiado nessa frente, particularmente no segundo mandato, o governo Lula passou a adotar de maneira mais ativa um programa de estímulo ao fortalecimento dos grandes grupos econômicos nacionais, com a execução de programas especiais de crédito a essas empresas, buscando promover seus investimentos no exterior. Para isso, o BNDES foi convertido de financiador das privatizações para banco estatal de fomento ao grande capital predominantemente nacional.

A participação do Estado no fomento às grandes empresas brasileiras tornou-se evidente em 2008, quando praticamente todos os vinte maiores grupos brasileiros



atuantes no exterior contavam com a participação acionária do BNDES, por meio do BNDESPar, e de fundos de pensão das empresas estatais (sobretudo, Previ, Petros e Funcef). A política de crédito a juros baixos, concedida pelo banco nacional de desenvolvimento, também expressou a estratégia de fortalecimento desses grandes grupos nacionais. Esse movimento levou alguns autores a dizer que o Estado passou a assumir importante controle de grandes empresas por meios indiretos.

6. O papel dos fundos de pensão no financiamento ao investimento produtivo nos governos Lula e Dilma

A análise dos governos Lula pode se afirmar que, no período dos governos do PT, o Estado buscou retomar o papel de indutor e regulador econômico. Isso se manifestou na política de ampliação de crédito subsidiado (via BNDES) a grupos econômicos nacionais e no aumento do controle de propriedade dessas empresas por meio do BNDESPar⁴¹ e dos fundos de pensão de empresas públicas, que ao longo dos anos 2000 passaram a adquirir as ações de uma ampla gama dessas empresas, constituindo-se como importantes acionistas. O governo valeu-se inclusive de fusões forçadas, com participação de fundos de pensão, para criar as “campeãs nacionais”, como ilustram os casos da BRF-Brasil Foods (entre Sadia e Perdigão), no setor de alimentos; da Oi (que foi compelida a comprar a Brasil Telecom) no setor de telecomunicações; e da Fibria (entre Aracruz e Votorantim), no setor de papel e celulose.

Observa-se também, no período, a tentativa do governo de reverter algumas privatizações que haviam sido realizadas anos 1990, com a busca pela reestatização de alguns grupos (como a Vale), através da retomada do controle acionário via BNDESPar e fundos de pensão de empresas públicas. Além disso, tal esforço pode ser identificado na criação da empresa de infraestrutura Invepar e na empresa de investimentos Sete Brasil. Esta última foi criada em 2011 para atender ao mercado de sondas de águas profundas demandado pela Petrobras (das quais os maiores fundos de pensão do país possuíam o controle acionário majoritário até 2015), o que

⁴¹ Subsidiária de investimentos do BNDES.



revela os estreitos laços entre fundos de pensão, grupos empresariais nacionais e governo federal (COSTA, 2012).

Sérgio Lazzarini (2010) defende que o governo Lula foi responsável pela conformação de um capitalismo de laços, com capacidade de influenciar politicamente a gestão desses grandes grupos nacionais através do crescente controle acionário indireto que passou a deter via BNDESPar e fundos de pensão. A influência desses atores nas grandes corporações poderia ocorrer por meio da própria estrutura de propriedade, pela maior presença nos conselhos da governança corporativa ou através da simples influência exercida a partir da presença em conselhos de outras empresas com propriedade cruzada. Identificando a crescente centralidade dos fundos de pensão de empresas públicas (Previ, Petros e Funcef) e do BNDES na rede corporativa brasileira, principalmente com suas participações acionárias em grandes grupos nacionais, o autor argumenta que esses atores puderam, em alguma medida, “confrontar outros acionistas, cooptar aliados ou aumentar sua voz na decisão da empresa”.

Outros autores também apontam que houve maior estreitamento nas relações entre governo, grandes grupos nacionais e fundos de pensão e que tal articulação de interesses entre esses atores integrou a estratégia de desenvolvimento dos governos Lula e Dilma. Segundo Luiz Bruno Dantas (2014), a participação dos maiores fundos de pensão brasileiros em gigantes como Vale, Ambev, Embraer, Oi, Brasil Foods, em empresas de energia elétrica como CPFL e Neenergia, bem como em outras companhias atuantes em diversos setores como Usiminas, Invepar e Random, garante aos fundos uma posição privilegiada na medida em que podem estar presentes em vários conselhos corporativos, participando de suas decisões. O autor afirma que os fundos de pensão passaram a fazer parte de uma coalizão envolvendo governo, setores do empresariado e quadros sindicais. Os representantes desses fundos, atuando no âmbito dos conselhos corporativos, tenderiam a adotar decisões estratégicas voltadas ao interesse de uma agenda de desenvolvimento identificada com o PT.



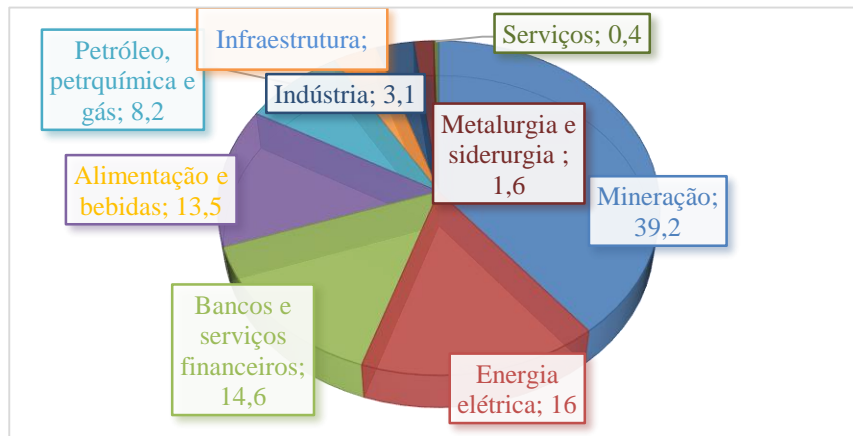
No que se refere à alocação de carteira dos três maiores fundos de pensão do Brasil (Previ, Petros e Funcef), Santana (2017) constata que, embora a maior parte das entidades fechadas de previdência complementar assumam uma gestão predominantemente conservadora, concentrando seus investimentos em renda fixa, os grandes fundos de pensão adotam uma postura mais heterodoxa e propensa a formas alternativas de investimento, como os investimentos estruturados. Segundo o autor, esses fundos de empresas públicas foram mobilizados pelos governos do PT para fortalecer os grandes grupos nacionais e articulados à estratégia de ampliar investimentos em infraestrutura (sobretudo no setor de energia e transporte).

Analisando a carteira desses três maiores fundos de pensão brasileiros, Bruno de Conti (2016) constata que, durante os governos Lula e Dilma, eles tiveram participação fundamental na criação de fundos de investimento, no controle acionário de empresas ligadas à infraestrutura e também de grandes empresas do setor de alimentos e bebidas. O papel desses fundos também se manifestou no apoio à formação dos grandes grupos econômicos nacionais (BRF, Ambev, Oi, Vale) e nos investimentos em infraestrutura⁴².

O maior volume de investimento de carteira própria da Previ, em 2013, estava concentrado em ações (renda variável), correspondendo a 28,1% do total de seu portfólio. Quando se analisa a composição setorial, isto é, a área de atuação das empresas ou instituições das quais a Previ possuía ações diretas, identifica-se que o setor de mineração respondia, naquele ano, à maior parcela da carteira da entidade (39,2%), seguido pelo setor energia elétrica (16%), banco e serviços financeiros (14,6%), alimentação e bebidas (13,5%), petróleo e gás (8,2) e assim sucessivamente, conforme pode ser verificado no gráfico 1.

⁴² Essas entidades têm participação relevante na Invepar, que venceu as concessões do Metrô Rio, do aeroporto de Guarulhos e da rodovia Raposo Tavares, entre outros; na AG Angra Investimentos; na Neoenergia e na Norte Energia, responsáveis pela construção da usina de Belo Monte; e no fundo Sondas, investidor da Sete Brasil.

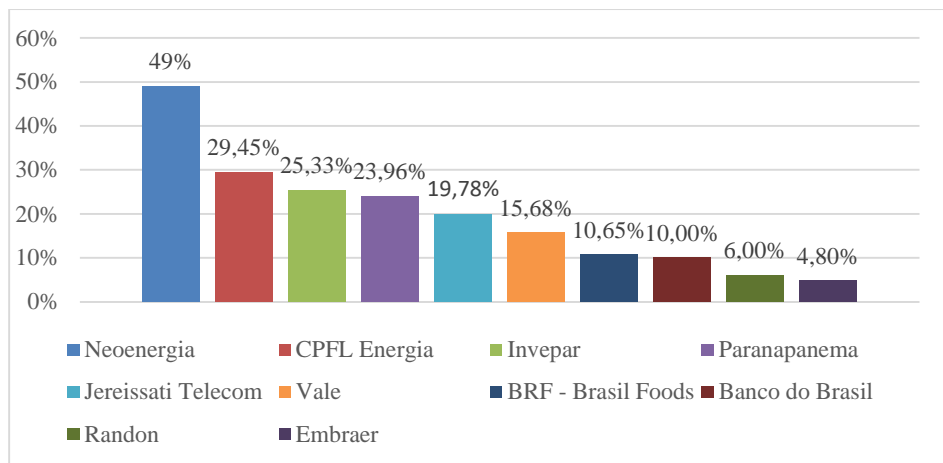
Gráfico 1 - Previ: composição setorial considerando ações detidas diretamente na carteira e fundos de renda variável (2013)



Fonte: DE CONTI (2016: 40).

Atualmente as participações acionárias da Previ estão distribuídas em diversos setores da economia brasileira. Porém, analisando algumas empresas nas quais a entidade era acionista de grande peso em 2016, é possível identificar que muitas delas eram ligadas aos segmentos produtivos, particularmente ao setor de infraestrutura, como evidenciam as participações na Neoenergia e CPFL (setor de energia elétrica), Invepar e Randon (infraestrutura de transporte), Jereissati Telecom (telecomunicações), além de participações em empresas de grande importância estratégica nacional, como Vale, Embraer e BR - Brasil Foods.

Gráfico 2 - Previ: Participação acionária em empresas e instituições (2016)



Fonte: Elaboração a partir de PREVI (2016).

Ainda que a identificação dos setores onde estão presentes as participações acionárias da Previ sejam de extrema relevância, haja visto seu peso na carteira de investimentos do fundo, faz-se necessário investigar, além do volume de recursos invertidos pela entidade na compra direta de ações, os fundos de investimentos.

Nessa direção, é possível constatar que durante esse período houve um crescimento acelerado da participação dos Fundos de Investimento em Participações (FIPs). Instituídos em 2003, através da resolução 391 da Comissão de Valores Imobiliários (CVM), os FIPs consistem na comunhão de recursos destinados à aquisição de ações, debêntures, bônus e títulos de companhias em fase de desenvolvimento (sejam elas abertas ou fechadas), permitindo sua participação no processo decisório da empresa, através da possibilidade de indicação de membros no Conselho administrativo. Por demandarem aportes vultosos para sua criação e serem direcionados a projetos com retorno de médio e longo prazo (portanto, com baixo grau de liquidez), apenas os investidores qualificados estão autorizados a realizar investimentos. Em sua maior parte, os cotistas são representados por fundos de pensão, instituições financeiras, companhias seguradoras, conglomerados e órgãos de fomentos, como BNDES⁴³.

⁴³ Os FIPs se enquadra na modalidade de investimento estruturado, que foi regulamentada pela lei 792, de 2009, permitindo aos fundos de pensão investir até 20% de sua carteira em setores ligados à infraestrutura. Além dos FIPs, os investimentos estruturados incluem Fundos Mútuos de Investimento em Empresas Emergentes (FMIEE) e Fundos Imobiliários. Segundo pessoas engajadas



Todas as modalidades de FIPs (private equity, venture capital etc.) possuem quatro fases decisivas para seu sucesso. A primeira delas é a fase de captação de recursos e construção do regulamento, na qual são estabelecidas as regras entre as partes envolvidas. A segunda consiste no investimento propriamente dito, em que se busca adquirir ativos corretos, ao preço e em condições condizentes com as expectativas da remuneração futura de gestores e cotistas. A terceira é de gestão dos ativos. E, por fim, a última fase é a da saída dos ativos, que significa a venda a um investidor estratégico maior ou até mesmo a abertura de capital em bolsa, sendo esta última saída mais comum entre os fundos private equity (RAIMUNDO, 2010: 661).

Em função das oportunidades que podem gerar, principalmente no seu papel estratégico na estruturação de grandes investimentos em ativos de infraestrutura ou mesmo de porte industrial, os FIPs se tornaram extremamente importantes nos anos 2000, em um cenário marcado pela retomada dos investimentos em infraestrutura. Como não estão destinados a adquirir a totalidade das ações ou cotas, eles podem se tornar um parceiro estratégico na composição da estrutura de financiamento em um determinado ativo, uma vez que sua permanência nesse ativo pode ser tão longa quanto a duração prevista do FIP⁴⁴. Mirando essas oportunidades é que os fundos de pensão de empresas públicas passaram a se interessar pelos FIPs.

De 2007 a 2015, os investimentos em FIPs da Previ saltaram de R\$ 24 milhões para R\$ 957 milhões. Embora essa participação ainda seja pequena no total do portfólio do fundo do Banco do Brasil (0,6%), é inegável que houve um aumento bastante expressivo dos investimentos nesse segmento. A tabela a seguir evidencia que os setores nos quais a Previ alocou seus FIPs são fundamentalmente ligados ao setor de infraestrutura, incluindo setor imobiliário, de petróleo, energia, logística e saneamento.

no setor, essa modalidade foi criada justamente para agregar investimentos junto ao PAC (JARDIM, 2016: 350).

⁴⁴ Conforme previsto em regulamento, um FIP voltado a investimentos de infraestrutura possui um prazo de duração de aproximadamente 15 anos.



Tabela 1 - Previ (PB1 e Previ Futuro): alocação em FIPs

FIPs	Investimento (R\$ milhões)
Global Equity Properties	160,3
InfraBrasil	136,6
Brasil Governança Corporativa	83,6
Sondas	95,8
Brasil Internacional de Empresas	62,1
Logística Brasil	54,7

Fonte: DE CONTI (2016: 43).

Analisando esses FIPs, constata-se que praticamente todos eles foram criados durante o governo Lula, com a proposta de fomentar o setor de infraestrutura nacional. O InfraBrasil foi fundado em 2006 com o intuito de fornecer crédito a empresas privadas que buscassem realizar obras de infraestrutura no Brasil. Contando com empréstimos do BID, de bancos nacionais e recursos financeiros de outros fundos de pensão de empresas públicas (como Previ, Petros, Valia e Banesprev), o InfraBrasil surgiu com o objetivo de criar oportunidades de investimento particularmente nos setores de energia (distribuição, transmissão e geração), logística (rodovias, ferrovias, portos e aeroportos), saneamento (água e esgoto) e telecomunicações.

Já o Sondas foi instituído em 2010 para realizar investimentos na empresa Sete Brasil. Esta, por sua vez, foi criada pela Petrobras para produzir sondas de perfuração voltadas à exploração de petróleo na camada do pré-sal. Além do aporte financeiro da Petrobras, FI-FGTS e de bancos como Bradesco, Santander e BTG-Pactual, o FIP Sondas conta com a participação da Previ, Petros, Funcef e Valia.

O FIP Logística Brasil foi criado em 2006, com o objetivo de investir sobretudo no setor de infraestrutura logística, como rodovias, ferrovias, portos e aeroportos e conta com recursos da Previ, Petros e outros fundos de pensão. Já o FIP Global Equity foi fundado para desenvolver projetos imobiliários residenciais e comerciais no Brasil, e conta com o aporte financeiro de fundos de pensão como Previ, Petros, Funcef e Infraprev.



É importante destacar, contudo, que apesar de o volume de recursos destinado a financiar investimentos em infraestrutura seja bastante significativo, o montante total de recursos alocados pela Previ em FIPs é relativamente baixo (R\$1 bilhão) quando comparado aos seus demais investimentos, representando apenas 0,6% do total dos ativos da entidade.

Os investimentos da Previ em debêntures (presentes na carteira própria) contam com mais recursos, chegando a alcançar o volume de R\$ 2 bilhões em 2013. Assim como os FIPs, esse tipo de investimento também possui uma estratégia voltada a empresas de infraestrutura (energia elétrica, logística, telecomunicações e construtoras) e grandes grupos nacionais, como a Vale. Conforme pode ser observado na tabela abaixo, grande parte desses recursos foram também alocados em debêntures do BNDESPar.

Tabela 2 - Previ: debêntures em carteira, por emissor (2013)

Instituição	Investimento (R\$ milhões)
BNDESPar	419,6
Vale	308,1
Concessionária Auto Raposo Tavares (CRR)	178
Cemig Geração e Transmissão	127,5
América Latina Logística (ALL)	124,4
Andrade Gutierrez	106,5
Brasil Telecom	98,8
MRV Engenharia	72,4
Transmissora Aliança Energia Elétrica	70,1

Fonte: DE CONTI (2016: 44).

Quando se leva em conta os fundos de investimento em renda variável, que também incluem relevantes participações acionárias, identifica-se que o setor de energia elétrica responde por grande parte da alocação dos recursos, particularmente nas empresas CPFL e Neoenergia (esta última eleita para a construção da usina de Belo Monte). Além disso, essas entidades possuem fundos associados à Invepar, empresa responsável por diversas concessões metroviárias, rodoviárias e aeroportuárias, como as concessões MetrôRio, VLT Rio, aeroporto de



Guarulhos, rodovia Raposo Tavares, entre outras. Volumosos recursos também foram empregados no fundo Sondas, investidor da empresa Sete Brasil, que foi criada em 2010 pela Petrobras para a produção de sondas de perfuração voltadas à exploração de petróleo na camada do pré-sal.

Destaca-se assim o papel fundamental dos FIPs nesses investimentos, que por seu perfil de remuneração de longo prazo, atraiu a atenção dos fundos de pensão na parceria para a realização de inversões em empresas emergentes e projetos de infraestrutura, sendo a maior parte deles ligados ao setor de energia, transportes, petróleo e gás.

7. Considerações finais

A partir do que foi exposto é possível concluir, em primeiro lugar, que a análise da atuação dos fundos de pensão em qualquer economia pressupõe sua contextualização nos sistemas financeiros, previdenciários e político-institucionais locais a fim de evitar generalizações apriorísticas sobre seu caráter. Embora a literatura internacional ressalte seu papel na financeirização da economia de países centrais, sobretudo, nos anglo-saxões – o que certamente corresponde à realidade daquelas nações – é necessário analisar de que forma os fundos pensão se articulam com as estruturas econômicas, políticas e sociais de cada país.

No caso brasileiro, identificou-se que o programa de candidatura do PT, já em 2002, vislumbrava a possibilidade de utilização dos fundos de pensão como instrumentos de funding ao desenvolvimento econômico do Brasil, particularmente, no que diz respeito ao financiamento de investimentos na indústria e infraestrutura. Organizações de trabalhadores e centrais sindicais, especialmente a CUT e a Força Sindical, que desde a década de 1990 defendiam a atuação de membros ligados a sindicatos na administração dos fundos de pensão – com a finalidade de direcionar os recursos em prol dos interesses dos trabalhadores – aderiram definitivamente a essa proposta, passando a estar presentes na gestão dos grandes fundos de empresas públicas.



O crescimento da participação de membros sindicais nos quadros administrativos dos fundos de pensão permitiu maior grau de convergência com os objetivos dos governos petistas, com vista a tornar essas entidades previdenciárias em estruturas de funding. Não por acaso, os três maiores fundos de pensão brasileiros (Previ, Petros e Funcef) aumentaram suas participações acionárias em empresas estratégicas (o que lhes garantiu a possibilidade de influenciar suas decisões de comando) e ampliaram investimentos estruturados, que permitiram viabilizar projetos no setor de infraestrutura, sobretudo por meio dos FIPs.

Sendo fundos de pensão patrocinados por empresas públicas, sobre os quais o governo possui influência na nomeação dos cargos de direção dos próprios conselhos, foi possível mobilizá-los para realizar investimentos em infraestrutura e, assim, assumir controle indireto sobre as empresas onde eles são acionistas. Muitas dessas empresas são de grande importância estratégica à economia brasileira, como Vale, BRF, Oi, Embraer, CPFL Energia e outras empresas ligadas diretamente à área de infraestrutura e logística, como Sete Brasil, Invepar, Randon, América Latina Logística (ALL).

Essa forma de atuação do Estado na economia via fundos de pensão está em total sintonia como a nova etapa do capitalismo mundial, no qual predomina a acumulação na esfera financeira e onde os investidores institucionais assumem importância fundamental enquanto centralizadores de capital. No contexto específico do Brasil, dada a ausência de fontes autônomas de financiamento e das restrições fiscais impostas ao Estado, os fundos de pensão de empresas públicas, durante os governos petistas, serviram como facilitadores da formação de funding por meio da ampliação de investimentos ligados à infraestrutura. Assim, é possível afirmar que essas entidades constituíram-se como alternativa à fragilidade do padrão de financiamento existente no país, permitindo a atuação e participação estatal em empresas estratégicas por meios indiretos.

Todavia, a forma de atuação dessas entidades não escapa dos constrangimentos impostos pela lógica do mercado, inclusive, pelo tripê macroeconômico. Comprometidos com as expectativas de seus participantes, com a



cobertura do pagamento de seus benefícios e com o atingimento da meta atuarial, os fundos, mesmo os de grande porte, beneficiaram-se da política de juros elevados praticada no Brasil, incorporando em suas carteiras uma ampla participação de títulos de renda fixa, sobretudo títulos da dívida pública, cuja remuneração é segura e elevada.

Isso não exclui, contudo, o perfil heterodoxo das carteiras de investimentos dos fundos de pensão de empresas públicas, que, durante o período 2003-2015, alocaram seus recursos em ativos de variados graus de liquidez e rentabilidade, incluindo não apenas títulos de renda fixa e títulos de renda variável, mas também investimentos alternativos. Esses elementos fornecem subsídios para corroborar a tese de que os três maiores fundos de pensão integraram a estratégia de desenvolvimento dos governos petistas, na medida em que, servindo de fonte de financiamento, contribuíram para a realização de investimentos no setor produtivo (sobretudo, na área de infraestrutura) e fortalecimento de grupos econômicos nacionais de importância estratégica.

8. Referências bibliográficas

BASTOS, Pedro P. Z. (2012) “A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social-desenvolvimentismo”. Revista Economia e Sociedade. Campinas, v. 2, número Especial.

BIANCARELLI, André. (2014) “A Era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda”. Rev. Inst. Estud. Bras. São Paulo, n. 58.

BOITO Jr., Armando. (2012a) “As bases políticas do neodesenvolvimentismo”. Fórum Econômico da FGV, São Paulo, 2012a.

BOITO Jr., Armando (2012b) “Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder”. In: BOITO Jr., Armando & GALVÃO, Andreia. (orgs.). Política e classes sociais no Brasil nos anos 2000. São Paulo: Alameda Editorial.



COMISSÃO DE PROGRAMA DE GOVERNO (Brasil). Programa de governo: Coligação Lula presidente: um Brasil para todos. São Paulo: Comitê Nacional Lula Presidente, 2002.

COSTA, Fernando. N (2012) “Capitalismo de Estado Neocorporativista”. Texto para discussão. IE – UNICAMP, Campinas, nº 207, julho.

CHESNAIS, François (2010) “A proeminência da finança no seio do ‘capital geral’, o capital fictício e o movimento contemporâneo de mundialização do capital”. In: BRUNHOFF, Suzanne et al. (org.) A finança capitalista. São Paulo: Alameda.

D’ARAÚJO, Maria Celina (2009) A elite dirigente do governo Lula. Lameirão. Rio de Janeiro: CPDOC.

DANTAS, Luiz Bruno. (2014) “Os fundos de pensão como financiadores do desenvolvimento brasileiro”. IX Encontro da ABCP: Estado e Políticas Públicas. Brasília, agosto.

DE CONTI, Bruno. (2016) “PREVI, PETROS e FUNCEF: uma análise da alocação das carteiras das três maiores entidades brasileiras de previdência complementar”. Texto para discussão. IPEA, Brasília, nº 2216.

FAVEREAU, Oliver. (2013) “The impact of financialisation of the economy on enterprises and more specifically on labour relations”. Geneva: International Labour Organization.

GELTER, Martin. (2013) The Pension System and the Rise of Shareholder Primacy. Selton Hall Law Review, Vol. 43.

HALL, Petter A.; SOSKICE, David. (2001) Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford, Oxford University Press.

HERMANN, Jennifer (2003) “Financiamento de Longo Prazo: revisão do debate e propostas para o Brasil”. In: João Sicsú; Luiz Fernando R. de Paula; José Luiz Oreiro. (Org.). Agenda Brasil: políticas econômicas para o crescimento. São Paulo: Manole e Fundação Konrad Adenauer (RJ).



JARDIM, Maria. A. C. (2009) *Entre a solidariedade e o risco: sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula*. São Paulo: Annablume editora.

JARDIM, Maria. A. C. (2016) “Estado e Mercado no Governo Lula: convergências e divergências no mercado de fundos de pensão”. Vol. 4, n.2, maio/agosto.

LAZZARINI, Sérgio. (2010) *Capitalismo de laços – Os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier.

LAZONICK, William. O’SULLIVAN, Mary. (2000) “Maximizing shareholder value: a new ideology for corporate governance”. *Economy and Society Review*. vol. 29, n.1, February.

LAZONICK, William (2012) “The financialization of the US corporation: what has been lost, and how it can be regained”. *Seattle UL Review*, v. 36, p. 857.

LOPREATO, Francisco L. C. “Problemas de gestão da dívida pública brasileira. Texto para discussão. N. 39, IE/Unicamp, 2008.

MINSKY, Hyman. P. (1992) “Reconstituting the Financial Structure: The United States. Hyman P. Minsky Archive”. Paper 18.

MINSKY, Hyman. (1996) “Uncertainty and the institutional structure of Capitalist Economies”. Jerome Levy Economics Institute of Bard College. Paper 155.

PLIHON, Dominique. “As grandes empresas fragilizadas pela finança”. In: CHESNAIS, François (org.). *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005.

PRATES, Daniela; FARHI, Maryse. (2015) “The shadow banking system and the new phase of the money manager capitalism”, *Journal of Post Keynesian Economics*.

RAIMUNDO, Lico. C.; FRACALANZA, Paulo. (2010) “Transformações do mundo do trabalho: as novas tecnologias da informação e comunicação, os investidores institucionais e o ativismo sindical acionarial”, *Revista ABET*, v. IX, n.1.



RAIMUNDO, Licio C. (2002) O papel dos fundos de pensão na reconstrução industrial e da infraestrutura urbana brasileira no século XXI. Tese (Doutorado em Economia) no Instituto de Economia da Unicamp, Campinas.

RAIMUNDO, Licio C. (2010) “Fundos de pensão no Brasil: estratégias de portfólio e potencial de contribuição para o financiamento do investimento de longo prazo”. In: PINTO, Eduardo; CARDOSO JR, José; LINHARES, Paulo. Estado, Instituições e Democracia. Brasília: IPEA.

SAUVIAT, Catherine. (2002) “Nouveau Pouvoir financier et modèle d’entreprise : une source de fragilité systémique”. Revue de l’IRES, n.40.

SÓRIA, Sidartha. (2011) Interseccção de classes: fundos de pensão e sindicalismo no Brasil. Tese (Doutorado em Sociologia) no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, Campinas.

SANTANA, Mateus. U. S. (2017) Fundos de pensão e estratégia de desenvolvimento nos governos do PT. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) no Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas.

WHALEN, Charles. (2012) “Money Manager Capitalism”. In : TOPOROWSKI, Jan. ; MICHELL, Jo. Handbook of Critical Issues in Finance. Edward Elgar Publishing.

WRAY, Randall. (2011) “Minsky’s Money Manager Capitalism and the Global Financial Crisis”. Working Paper 661. NY: Levy Economics Institute of Bard College.

ZIBECHI, Raúl (2012). Brasil potência: entre a integração regional e um novo imperialismo. Rio de Janeiro: Consequência.

ZYSMAN, John. (1983) Governments, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change. Ithaca, Cornell University Press.



Inserção internacional e política econômica no Brasil no período 1994-2015

Valdir Iusif Dainez¹

André Rodrigues Iusif Dainez²

Resumo

O objetivo desse artigo é analisar, a partir da abordagem da economia política, as consequências da adoção no Brasil de dois modelos de política econômica durante o período 1994-2015: um inspirado no ideário do Consenso de Washington e outro com maior participação do Estado e que prometia a retomada do crescimento econômico e a redução das desigualdades sociais.

Palavras-chave: Inserção internacional; Política Econômica; Economia Brasileira.

Abstract

The objective of this article is to analyze, from the approach of political economy, the consequences of the adoption in Brazil of two models of economic policy during the period 1994-2015: one inspired by the ideology of the Washington Consensus and another

¹ Professor do Centro de Economia e Administração (CEA) da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC - Campinas). É bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Metodista de Piracicaba (1991), mestre em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (1997) e doutor em Economia Social e do Trabalho pela Universidade Estadual de Campinas (2003).

² É professor do curso de Ciências Econômicas da Universidade Metodista de Piracicaba e orientador de monografia dos cursos de Pós-Graduação Lato Sensu do Programa de Educação Continuada em Economia e Gestão de Empresas - PECEGE-ESALQ/USP. Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Metodista de Piracicaba (2014) e Mestrado em Administração, na linha de Estudos Organizacionais, pela Universidade Metodista de Piracicaba (2017).



one with greater participation of the State and which promised to resume economic growth and reduce social inequalities.

Key Words: International insertion; Economic Policy; Brazilian Economy.

JEL CODE: O10

Introdução

Entre 1950 e 1973 os países centrais, e mesmo os periféricos, contaram com condições excepcionais para a operacionalização das políticas macroeconômicas. A eficiência dessas políticas estava apoiada num sistema administrado de moeda e crédito. O arranjo institucional de Bretton Woods, que tornou isso possível, contava com a existência de taxas cambiais fixas, mas ajustáveis, controles sobre as transações correntes, restrições aos movimentos de capital de curto prazo e uma complexa regulamentação sobre os bancos e o sistema financeiro em geral. Uma política fiscal expansionista foi o complemento do arcabouço institucional que permitiu um período de prosperidade e de crescimento acelerado no imediato pós-guerra.

A partir dos anos 1980, liderado pelos EUA e Inglaterra, ocorre um intenso processo de liberalização dos mercados financeiros e cambiais e dos fluxos de capital que continua até hoje. A partir de então, monetarismo e liberalismo substituem as práticas de política de inspiração keynesiana. A mudança de estratégia da política monetária acabou minando a regulação sobre a moeda de crédito, que foi fundamental para o período de crescimento acelerado do imediato pós-guerra.

Desde 1973, a predominância dos regimes de flutuação suja da taxa de câmbio complicou a gestão cambial, ao transformar as



próprias moedas nacionais em objeto de especulação, em ativos, portanto. Na ausência de uma norma monetária internacional, a taxa de câmbio depende cada vez mais da relação entre as políticas monetárias nacionais e da arbitragem feita pelos mercados financeiros. As tensões que daí deriva retiram da política monetária parte do seu raio de manobra. A partir da década de 80, quando a mudança de regime monetário se coaduna com a mudança do regime financeiro, estas tensões se amplificam, reduzindo ainda mais possibilidade de uma política monetária autônoma e engessando a política fiscal.

A perda de autonomia das políticas doméstica não afeta todos os países que optaram por taxas de câmbio flexível de maneira idêntica. Para aqueles países que possuem moedas conversíveis a autonomia relativa da política doméstica é maior, já pequenos diferenciais de rentabilidade são suficientes para inverter o sentido dos fluxos de capital, evitando profunda instabilidade na taxa de câmbio. Para os países de moeda inconvertível, entretanto, as variações na taxa de juros necessárias para inverter os fluxos de capitais é muito maior.

No caso do Brasil e dos demais países da América Latina, que possuem moedas inconvertíveis, problemas estruturais agudos e se inseriram de forma passiva e subordinada a essa nova fase da economia internacional, denominada de mundialização ou globalização financeira, essa autonomia é ainda menor.

É no contexto desse padrão de dominância financeira na dinâmica do capitalismo internacional que muitos países da América Latina, após a profunda crise dos anos 1980, implementaram dois tipos de “experimento” em matéria de política econômica. Primeiro, na década de 1990, adotaram um modelo de política econômica liberal, influenciado pelas recomendações do



Consenso de Washington. Já nos anos 2000, após uma “guinada à esquerda”, há a tentativa de adotar uma política econômica mais heterodoxa, com maior participação do Estado, objetivando a retomada do crescimento econômico e a redução das desigualdades sociais.

O objetivo desse artigo é fazer uma análise geral da aplicação dessas políticas no Brasil.

No caso do Brasil, as recomendações do Consenso de Washington, que preconizava a adoção de câmbio valorizado, liberalização da conta comercial e de capital e uma política fiscal restritiva, foram implementadas no governo Fernando Henrique Cardoso, consubstanciadas no chamado Plano Real.

Já a ascensão dos governos mais a “esquerda”³ ocorre a partir das eleições de 2002, quando sai vitorioso Luiz Inácio Lula da Silva e termina com o afastamento em 2016 da presidente Dilma Rousseff.

1. O Consenso de Washington

Nos anos 1990, as economias da América Latina, seguindo as recomendações dos EUA e do FMI, aderiram à onda de liberalização financeira e cambial como forma de financiar seus déficits interno e externo e de conter a inflação. O objetivo do conjunto de políticas adotadas era integrar os países da América Latina a assim chamada globalização financeira, com um peso decisivo do mercado.

Na verdade, Argentina e Chile já tinham liberalizado suas economias nos anos 70. Os demais países da América Latina

3 Por partido de “esquerda”, de forma pragmática, entende-se aqui simplesmente aqueles que têm como prioridade programática a busca pela igualdade socioeconômica e que sustentam que a regulação pública e políticas macroeconômicas ativas são o caminho possível para conter a instabilidade do sistema capitalista e buscar o desenvolvimento econômico.



aderiram aos princípios neoliberais entre final dos anos 1980 e início dos anos 1990. A liberalização acelerada, todavia, não ofereceu o caminho para a recuperação do crescimento e desenvolvimento, como prometido, pelo assim chamado Consenso de Washington. O desempenho econômico dos países que se submeteram ao neoliberalismo, ao contrário, foi bastante modesto (Fiori, 2006; Bielschowsky, Silva, Vernengo, 2013).

Este desempenho se deve, em grande parte, ao fato que o tripé macroeconômico oriundo do Consenso de Washington, que preconizava câmbio valorizado, liberalização da conta comercial e de capital e uma política fiscal restritiva, coloca o crescimento econômico em segundo plano, confinando a política macroeconômica em uma armadilha: a subordinação das políticas monetária e fiscal à política cambial. O câmbio valorizado, no contexto de conversibilidade das contas comercial e de capital, obriga os países periféricos a manter um elevado diferencial de juros, a fim de evitar movimentos de desvalorização (causados pela saída de fluxos de capitais) e afim de atrair fluxos de capital internacional para sanar os déficits em transações correntes oriundos do câmbio sobrevalorizado.

A manutenção dos elevados juros, por outro lado, aumenta exponencialmente os encargos com a dívida interna, obrigando o governo a reduzir seus gastos, notadamente os de cunho social. Assim, a ideologia neoliberal esvazia os Estados Nacionais do poder para realizar sua própria política econômica e defender seus interesses nacionais, reafirmando o cunho imperialista deste modelo, imposto pelo centro do sistema capitalista internacional para a periferia. A política monetária se curva à ideologia da globalização do capital e a política fiscal se volta ao que Kalecki (1987) denominou “princípio das finanças sadias”.



Tabela 1. Taxas Médias Anuais de Crescimento do PIB 1990-2000 e 2002-2012.

Países selecionados da América Latina

	1990-2000	2002-2012
Argentina	3,7	5,4
Bolívia	3,9	4,3
Brasil	2,9	3,5
Chile	6,4	4,3
Equador	1,9	4,5
Paraguai	1,9	3,6
Peru	3,3	6,3
Uruguai	2,4	4,9
Venezuela	3,6	3,7
Colômbia	2,8	4,5
México	3,7	2,4

Fonte: OIT, Panorama Laboral, 2002, 2012, 2014.

Basicamente o modelo de estabilização preconizada para os países periféricos consistia numa estratégia de “desinflação competitiva”, via valorização cambial e abertura comercial. O problema é que essa política tem impactos profundos sobre as contas externas. A taxa cambial valorizada, necessária para induzir a convergência dos preços internos aos externos, afeta negativamente a balança comercial. Em países subdesenvolvidos, onde em geral a conta de serviços já é deficitária, devido principalmente ao pagamento de juros, lucros e dividendos ao exterior levam a um aumento desse déficit.

Para financiar esse déficit era necessário atrair fluxos de capitais. Para tanto, não bastaria aos países periféricos implementar um processo de estabilização nos moldes do modelo preconizado pelo mercado financeiro internacional, liberalizar a conta de capital e desregulamentar o mercado financeiro nacional. Haveria de se criar adicionalmente uma oferta de ativos que fossem



atraentes, tais como títulos da dívida pública de curto prazo e elevada liquidez e ações de empresas em processo de privatização. Como, dada a história recente de instabilidade monetária nos países latino americanos, esses são ativos de alto risco que para serem atrativos teriam que embutir uma alta taxa de retorno e/ou um alto prêmio de risco (Belluzzo & Almeida, 2002). Altas taxas de juros, assim, são necessárias para atrair fluxos de capitais para financiar o déficit externo.

Déficits em transações correntes, necessidade de criar um rol de ativos atraentes e altas taxas de juros reais, acabaram se transformando em algemas para as políticas monetárias e fiscais. A política monetária fica submetida à necessidade de manter a estabilidade da taxa de câmbio, enquanto a política fiscal fica passiva frente à necessidade de esterilizar, via dívida pública, a entrada de capital. O objetivo da política macroeconômica, assim, ao qual os demais devem se subordinar, é a defesa do valor externo da moeda, ancorada numa divisa externa.

A obtenção da estabilidade dos preços seria obtida via disciplina competitiva imposta aos produtores locais via abertura comercial. Privatizações e entrada do IDE, somadas a abertura da conta de capital, e a internacionalização do sistema financeiro seriam formas de atrair a poupança necessária à realização dos investimentos na indústria e infra-estrutura (Carneiro, 2006).

A implementação dessa política na América Latina foi eficiente para reduzir a inflação, mas ao custo de um aumento da vulnerabilidade externa dos países, aumento do endividamento interno, baixo crescimento dos níveis de produção, emprego e renda, aumento do desemprego e precarização das condições de trabalho (Cano, 2009).



A inserção tardia e subordinada dos países latinos americanos a essa “nova ordem internacional”, acabou gerando uma verdadeira crise nos seus mercados de trabalho. Em mercados de trabalho caracterizados por heterogeneidade, flexibilidade e assimetria de poder, a reorientação da política econômica nos anos 90, não poderia deixar de ter efeitos nocivos no mercado de trabalho. Assistimos a um aumento desproporcional das taxas de desemprego e a precarização dos postos de trabalho (Pochmann,1999; Bielschowsky, Silva, Vernengo, 2013; CEPAL,1999-2000).

A informalidade como percentual do total do emprego urbano, passou de 42,8% em 1990 para 46,9% em 2000 para a América Latina (OIT, 2001). Nesse período, a Informalidade aumentou no Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Honduras, México, Panamá, Peru, Uruguai, e Venezuela e reduziu-se na Argentina e Equador.

1. Governos de “Esquerda” na América Latina

A partir da década de 2000, pouco se muda no âmbito da política econômica. Se a hegemonia do neoliberalismo, após a conquista da estabilidade de preços, inspirou um clima otimista em relação às possibilidades de longo prazo do sistema, as promessas de crescimento sustentado após a reestruturação institucional e abertura competitiva não se realizam e começa a desnudar-se as contradições de uma política que subordina os países periféricos ao capital financeiro internacional e aumentam as já agudas disparidades sociais presentes nestes países. São essas contradições da política econômica que incitam um clima de crescente descontentamento.

É neste contexto que podemos observar uma guinada à “esquerda” na América Latina, que pode ser observada nos



resultados das eleições da década, onde assumem o poder partidos de “esquerda” em vários países, entre eles: Argentina (vitória de Kirchner em 2003), Bolívia (vitória de Evo Morales, em 2006), Brasil (vitória de Lula, em 2002), Chile (vitória de Lagos, em 2000), Uruguai (Vazquez, em 2004) e Venezuela (Chaves assume em 1999). Em 2009, aproximadamente dois terços dos latino-americanos viviam sob governos de esquerda (Braga e Amaral, 2012).

Apesar das poucas mudanças estruturais, como é o caso nos países em que assume uma “esquerda” mais moderada, como Brasil, Argentina e Chile, esta guinada à esquerda se dá em um ambiente bastante favorável para inovações de política econômica e social, em comparação com as duas décadas anteriores.

A partir de 2002, podemos observar a emergência de um novo período de crescimento da economia internacional, o maior desde 1973. A internacionalização produtiva americana chega perto de seu ápice, dinamizando sobretudo a produção chinesa. O país por sua vez, com sua expressiva população e taxas de crescimento exuberantes, dinamiza a demanda por commodities, dando origem a um grande boom no preço e demanda de commodities no mercado internacional.

As economias latino-americanas vivem uma nova contradição dentro deste ciclo de commodities: por um lado, rompe-se, mesmo que temporariamente, a estagnação geral a que estavam submetidas desde a década de 1980, propiciando um crescimento acentuado e raio de manobra para uma ampliação dos programas sociais, com melhora da distribuição de renda; por outro lado, reforça-se a inserção destes países na divisão internacional do trabalho como produtores de commodities, produtos de baixo valor agregado e maior sensibilidade aos ciclos econômicos conjunturais.



Se foi possível auferir taxas expressivas de crescimento, estruturalmente se agrava a situação: o setor industrial sofre, dando origem a um processo que alguns autores chamam de desindustrialização. Significativa parte da indústria pesada (produtora de bens de capital, bens duráveis), eixo dinâmico principal da indústria, é substituída por importações. Criou-se assim possibilidade para grandes dificuldades cambiais assim que o ciclo virtuoso puxado pelo boom das commodities arrefeceu, ampliando a vulnerabilidade externa. Em síntese, temos um ciclo de crescimento expressivo, porém acompanhado de um aumento da vulnerabilidade externa (Amaral e Braga, 2006; Belluzzo, 2014; Cano, 2009; Carneiro, 2005/2006).

A extraordinária dinâmica do crescimento da economia internacional a partir de 2002, conduzida a partir da demanda externa americana e dos países asiáticos, com destaque para a China, acabaram elevando o quantum exportado e os preços das commodities, compensando a valorização cambial que foi o efeito colateral das políticas de ajustamento empreendidas pelos países latinos americanos.

1. O caso do Brasil

3.1 A Inserção ao Consenso de Washington

No Brasil as recomendações do Consenso de Washington, que preconizava a adoção de câmbio valorizado, liberalização da conta comercial e de capital e uma política fiscal restritiva, foram adotadas no governo Fernando Henrique Cardoso, consubstanciadas no chamado Plano Real.

Num primeiro momento, após a implementação de um instrumento temporário de equilíbrio orçamentário (o Fundo Social de Emergência), o governo, em primeiro de março de 1994, introduziu na economia uma quase moeda plenamente indexada,



aproximadamente em paridade com o dólar, que, por um tempo determinado, deveria circular lado a lado com o cruzeiro. A introdução desta moeda, que foi denominada de URV (Unidade Real de Valor), tinha o objetivo de alinhar os preços relativos, de tal forma que, ao se introduzir a nova moeda, todos os preços estivessem alinhados em URV. Após cinco meses de livre conversão dos preços para URV, o governo introduziu, a uma dada taxa de conversão, a nova moeda, que se denominou Real.

A implementação do Plano gerou uma rápida desinflação. Essa, porém, não foi apenas o resultado da introdução da nova moeda. Ela foi em grande medida determinada também pela fixação de uma taxa de câmbio nominal valorizada, conjugada a uma rápida abertura comercial.

Essa estratégia de “desinflação competitiva”, obtida a partir da valorização cambial e abertura comercial, tem profundos impactos sobre as contas externas. A taxa de câmbio valorizada, ao mesmo tempo em que induz à convergência dos preços internos aos externos, encarece os produtos nacionais em divisa e barateia os produtos importados, afetando negativamente o saldo da balança comercial. Em países onde a conta de serviços é estruturalmente deficitária, dado o peso que os pagamentos de juros, lucros e dividendos impõem, a consequência é um crescimento do déficit em transações correntes (Dainez, 2003). Para financiar esse déficit era necessário atrair fluxos de capitais, o que foi feito por meio de sucessivas elevações da taxa básica de juros.

Dessa forma, o Plano Real colocou a economia brasileira frente a uma situação inédita no pós-guerra: abertura comercial, com redução drástica da proteção efetiva, câmbio valorizado e altas taxas de juros.



Muito embora o Plano tenha reduzido drasticamente a inflação, ela continuava maior que a inflação americana, o que determinou, na presença de um regime cambial de bandas muito estreitas - quase um câmbio fixo - a valorização cambial. A combinação entre altas taxas de juros reais, utilizada para conter um aumento maior no consumo e a política cambial de bandas assimétricas, produziram uma sobrevalorização adicional do Real da ordem de 15% já em final de 1994.

A valorização adicional do Real e a intensificação da abertura comercial levaram ao colapso as contas externas. A balança comercial passa de um superávit de US\$ 10.446 milhões em 1994, para um déficit de US\$ 3.466 milhões em 1995. O déficit na balança comercial, somado ao aumento do déficit na conta de serviços, produziram um aumento espetacular no déficit em transações correntes, que passa de US\$ 1.811 milhões em 1994, para US\$ 18.712 milhões em 1995.

A partir de 1995 o Plano Real mostra sua outra face. A forma como se deu a inserção da economia brasileira a assim denominada “nova ordem internacional”, com efetiva redução da proteção aos produtores nacionais, taxa de câmbio valorizada e altas taxas de juros, induziu a economia a uma trajetória de baixo crescimento e criou uma enorme vulnerabilidade externa, que pode ser medida pelo crescimento do déficit em transações correntes.

A baixa taxa de crescimento da produção agregada, principalmente após 1996, explica-se tanto pelo crescimento das importações, como também pela retração do investimento e dos gastos do governo.



Tabela 2 - Saldo em Transações Correntes 1994-2015 Brasil

Ano	US\$ milhões	Ano	US\$ milhões
1994	-1.811,0	2005	13.547,2
1995	-18.712,4	2006	13.029,9
1996	-23.843,0	2007	408,0
1997	-30.852,0	2008	-30.640,5
1998	-33.892,2	2009	-26.261,2
1999	-25.869,4	2010	-75.824,1
2000	-24.793,5	2011	-77.032,1
2001	-23.721,4	2012	-74.218,4
2002	-8.096,8	2013	-74.838,9
2003	3.760,1	2014	-104.181,3
2004	11.346,8	2015	-58.904,7

Fonte: Banco Central do Brasil

O mais grave, entretanto, é o fraco desempenho do investimento. A abertura comercial e a taxa de câmbio sobrevalorizada puniram as empresas nacionais, especialmente as que tinham no mercado externo parte importante de sua demanda. Além do desestímulo aos projetos de investimento voltados às exportações, essa situação levou a um encolhimento das cadeias produtivas dos setores exportadores, na medida em que, ao mesmo tempo em que as exportações perdiam competitividade, as importações mais baratas levaram muitas empresas a substituir insumos nacionais por importados. As altas taxas de juros reais atuaram na mesma direção, pois ao encarecerem o crédito bancário, elevaram tanto os custos das empresas, como o



financiamento para o investimento, além de criarem uma atrativa alternativa para a valorização do capital-dinheiro na esfera financeira (Dainez, 2003).

Em meio ao aumento da vulnerabilidade externa e de dificuldades cada vez maiores para manter a política econômica, dois novos choques externos pioram o panorama, ao alteraram as condições de financiamento para as “economias emergentes”: a crise asiática no segundo semestre de 1997 e o colapso da Rússia em agosto de 1998. Além da redução dos fluxos de capitais e das linhas de financiamento para esses países, houve outra mudança: a inadequação do regime cambial e a deterioração das contas públicas, aliada a percepção da desproporção entre a massa de ativos domésticos líquidos e as reservas do país, alteram a percepção de risco dos investidores internacionais em relação ao Brasil (Belluzzo e Almeida, 2002; Carneiro, 2002).

Assim mesmo, a política econômica é mantida, muito embora com enormes custos ao país até as eleições de 1998. Passada as eleições e frente à desconfiança crescente, o governo tenta ainda na primeira quinzena de janeiro de 1999 uma última estratégia: desvalorizar a moeda, mantendo o regime de bandas cambiais assimétricas. A desvalorização efetiva do câmbio em 9% não foi suficiente para mudar o cenário. Alguns dias depois o governo é obrigado a substituir o regime de bandas cambiais pela “livre” flutuação. Como já havia ocorrido no caso dos países asiáticos, a livre flutuação levou a uma desvalorização exagerada, pois num espaço de menos de 30 dias a cotação do dólar atingiria R\$ 1,98, o que significa uma desvalorização de 63% em relação à cotação de 17/01/1999, de R\$ 1,21 por dólar (Dainez, 2003).



Tabela 3- Balança Comercial 1994 - 2015 - Brasil (US\$ milhões)

Ano	Saldo	Exportação	Importação	Ano	Saldo	Exportação	Importação
1994	10.446	43.545	33.079	2005	44.703	118.308	73.606
1995	-3.466	46.506	49.972	2006	46.457	137.807	91.351
1996	-5.599	47.747	53.346	2007	40.032	160.649	120.617
1997	-6.753	52.994	59.747	2008	24.836	197.942	173.107
1998	-6.575	51.140	57.714	2009	25.290	153.995	127.705
1999	-1.199	48.011	49.210	2010	20.147	201.915	181.768
2000	-698	55.086	55.783	2011	29.793	256.040	226.247
2001	2.650	58.223	55.572	2012	19.395	242.578	223.183
2002	13.121	60.362	47.240	2013	2.286	242.034	239.748
2003	24.794	73.084	48.290	2014	-3.959	225.101	229.060
2004	33.641	96.475	62.835	2015	19.678	191.132	171.454

Fonte: Banco Central.

A desvalorização do câmbio, embora tenha induzido melhoras significativas nas contas externas, não libertou a economia brasileira de sua dependência dos fluxos de capitais especulativos. Como o câmbio valorizado havia desestruturado muitas cadeias produtivas e aumentado o coeficiente de importações, ao se desvalorizar o câmbio tanto as exportações não crescem automaticamente, como as importações, especialmente de peças, partes, componentes e insumos, também não se reduzem imediatamente. Assim, embora cadente o déficit na balança comercial, só em 2001 houve superávit, graças a uma taxa de câmbio extremamente depreciada e a recessão.

Mesmo assim, dado o crescimento estrutural na remessa de juros, lucros e dividendos, o déficit em transações correntes continuou extremamente elevado. Assim, o Brasil continuava dependente da entrada de capitais para o financiamento do balanço de pagamentos. Como conseqüência, as taxas de juros internamente não podiam baixar. A política monetária, assim, continuava submetida em última instância a necessidade de manter um diferencial de juros entre a economia nacional e a internacional (Dainez, 2003).



Tabela 4
Taxas Médias Anuais de Crescimento do Produto Interno Bruto Brasil 1995 – 2015

Ano		Ano	
1995	4,22	2006	3,96
1996	2,21	2007	6,07
1997	3,39	2008	5,09
1998	0,34	2009	-0,13
1999	0,47	2010	7,53
2000	4,39	2011	3,91
2001	1,39	2012	1,92
2002	3,05	2013	3,01
2003	1,14	2014	0,10
2004	5,76	2015	-3,85
2005	3,20		

Fonte: Banco Central

Não obstante, os enormes esforços do governo para produzir desde 1999 superávits primários, estes não foram suficientes para evitar altos déficits nominais, devido à carga de juros incidente sobre a dívida pública. A dívida pública, em razão da política cambial anterior, não apenas cresceu, como teve seu prazo de maturação reduzido e grande parte dela acabou sendo atrelada à variação cambial. Dado o crescimento da dívida pública e seu perfil de financiamento de curto prazo, o governo é obrigado, também aqui, a manter uma taxa de juros elevada para rolar essa dívida.

Num mercado de trabalho marcado por profunda heterogeneidade, extrema flexibilidade e elevada assimetria de poder, essa reorientação de política econômica levou a um aumento assustador das taxas de desemprego e de precarização dos postos de trabalho, o que, em face da insuficiente estrutura de seguridade social existente é extremamente grave.



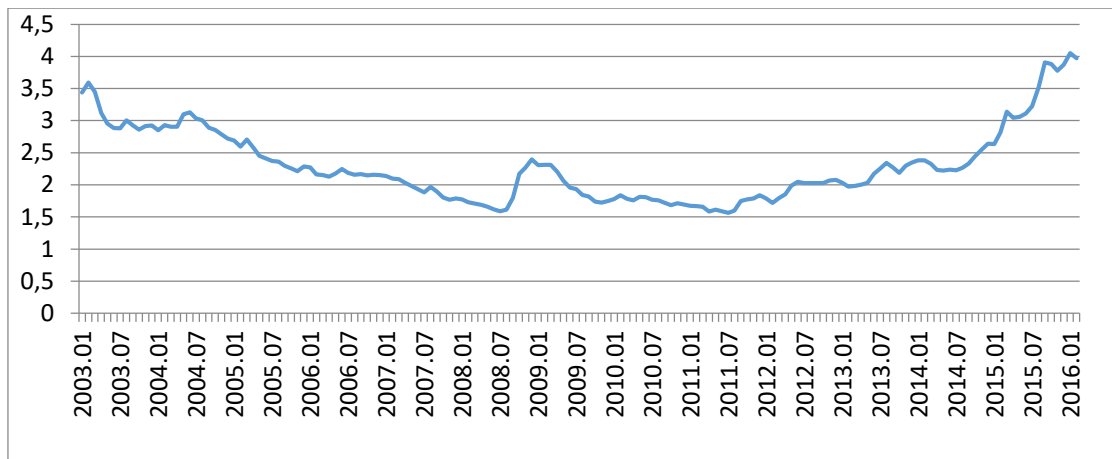
3.2 A Ascensão da “Esquerda”

A guinada a “esquerda” no caso do Brasil ocorre nas eleições de 2002, quando sai vitorioso Luiz Inácio Lula da Silva.

Lula, ao assumir a presidência em 2003, mantém a mesma política macroeconômica que vinha sendo adotada no governo Fernando Henrique Cardoso, que consistia na combinação de regime de metas de inflação, câmbio flutuante e geração de superávit primário. Ao contrário do que muitos previam ou esperavam, a política macroeconômica continuaria tendo como objetivo central o combate à inflação.

Com respeito às políticas macroeconômicas nos Governos de Fernando Henrique Cardoso, é necessário distinguir duas fases: aquela existente entre o período da âncora cambial, de 1994 a 1998, e a seguinte, após 1999, centrado na construção de uma “âncora nominal interna”, mediante o sistema de metas de inflação. A política econômica do governo Lula, exceto por eventuais diferenças quanto à gestão, é igual àquela do período 1999-2002, pois ambas tiveram como fundamento, a combinação entre o regime de metas de inflação, câmbio flutuante e postura fiscal contracionista (Carneiro, 2005/2006).

Gráfico 1- Taxa de Câmbio Comercial Real/Dólar - Venda- Média 2003 - 2015



Fonte: Ipea

No primeiro governo Lula (2003-2006), a manutenção dessa política resultou em uma taxa média de crescimento do PIB bastante modesta, da ordem de 3,5% ao ano, taxa essa menor que a média da economia mundial no mesmo período.⁴

Como é sabido, ao Lula assumir a presidência em 2003 a inflação começava a se acelerar novamente, o que, dada a política de metas inflacionárias, obrigou o governo a elevar a taxa básica de juros. No entanto, além dos juros, durante o governo Lula, o combate a inflação esteve intimamente atrelado ao processo de apreciação do real (49% entre janeiro de 2003 e dezembro de 2010), conforme Gráfico 1. Altas taxas de juros e câmbio em processo de apreciação, combinados com a política de superávit primário, só não determinaram um pior desempenho da economia, graças à conjuntura internacional única desde o pós-guerra.

Quando se analisa os determinantes da demanda agregada, excetuando-se os gastos do governo que estão aprisionados pela necessidade de atender a meta de superávit primário, a única fonte

⁴ No período 2003-2006 a economia mundial teve uma taxa média de crescimento do PIB de 3,65% ao ano (World Development Indicators, World DataBank, World Bank).

⁵ Tomando a taxa de câmbio comercial para venda de janeiro de 2003 com a de dezembro de 2010.



estável de crescimento da economia brasileira em todo o período 2003-2010 foram os superávits comerciais. Não resta dúvida que a desvalorização cambial de 1999 teve, a princípio, papel relevante no crescimento do superávit comercial, mas dado que o câmbio voltou a se apreciar de maneira acentuada, especialmente após meados de 2005, é necessário concluir que o dinamismo das exportações nesse período deve-se à intensidade do ciclo de comércio internacional. Foi o extraordinário crescimento da demanda externa americana e dos países asiáticos, com destaque para a China, que a partir de 2002 acabaram elevando o quantum exportado e os preços das commodities, compensando a valorização cambial verificada no período.

Na medida em que o câmbio valorizado reduz a competitividade das exportações, verificamos no período um crescente aumento da exportação de commodities - uma vez que o aumento dos preços internacionais mais que compensaram o efeito negativo do câmbio - e uma redução da exportação de manufaturados, penalizados pela apreciação cambial, que nesse caso não foi compensado por nenhum mecanismo ou política. Assim, durante o período 2003-2010, assistimos a um preocupante processo de reprimarização da pauta de exportação brasileira. A participação dos produtos manufaturados na pauta de exportação brasileira que era de 60,7% em 2000 cai para 36,8% em 2011 (Cano, 2012).

Como consequência, a taxa bastante modesta de investimento, estava concentrada na ampliação da capacidade produtiva nas atividades exportadoras, sobretudo commodities primárias e industriais e, em segundo plano, nas demais atividades, os investimentos objetivavam a modernização (Carneiro, 2005/2006).



O crédito escasso e caro e o declínio da renda fizeram com que a construção civil tivesse um desempenho pior ainda, só apresentando alguma recuperação a partir de 2005. O consumo, dada a ausência de um processo contínuo de elevação da renda e taxas de juros altas, foi puxado pelo setor de duráveis, que dada a sua dependência do crédito⁶, tem pouco dinamismo. A partir de 2005, parte dessa tendência se modifica também na medida em que assistimos a um aumento do emprego e dos salários reais (Carneiro, 2005/2006).

A partir de 2006, o drive exportador é acompanhado de um crescimento também impulsionado pelo mercado interno.

No segundo governo Lula, embora a condução da política econômica continuasse influenciada pela ortodoxia econômica, ou seja, continuasse com a combinação de regime de metas de inflação, câmbio flutuante e geração de superávit primário, houve também a adoção de medidas mais heterodoxas, que incluíam a ampliação do crédito ao consumidor, aumento real no salário mínimo, ampliação dos programas de transferência de renda direta, a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e ampliação da atuação do BNDES para tentar estimular o investimento público e privado (Teixeira e Pinto, 2012).

⁶ O baixo crescimento da massa salarial e taxas de juros muito altas não permitiam que os ciclos de crédito tivessem maior duração.



Tabela 5 -Taxa de Desemprego Aberto Urbana 2002 – 2015 -
Brasil

Ano	Média anual
2002	11,7
2003	12,3
2004	11,4
2005	9,8
2006	9,9
2007	9,3
2008	7,8
2009	8,1
2010	6,7
2011	6,0
2012	5,5
2013	5,4
2014	4,8
2015	6,8

Fonte: IBGE

O aumento real no salário mínimo, conjugado aos programas sociais, levou a uma melhora bastante relevante na desigualdade de rendimentos. A camada social dos miseráveis que, em 2002 representava 24,1% da população do país, se reduz para 11,4% em 2006. Muitos desses “miseráveis” ascendem a pobres que, de 28,6% em 2002, passam a representar 34,7% da população em 2006 e uma parcela expressiva destes últimos sobe para a baixa classe média, que de 29,2% em 2002 passa a 34,6% da população em 2006 (Quadros, 2015).

Como consequência, durante o período 2007-2010, a taxa média de crescimento do PIB foi de 4,6% ao ano, o desemprego, que ao Lula assumir estava na casa dos 12%, se reduz para 7,8% em 2008 e assistimos a uma sensível redução na desigualdade de rendimento. Também houve redução do endividamento externo e a inflação se manteve dentro da meta.

Houve, porém, um crescimento da dívida interna, já que os superávits primários, mesmo não sendo pequenos, foram menores que os gastos com juros, uma vez que se manteve a taxa de juros em patamares elevados.

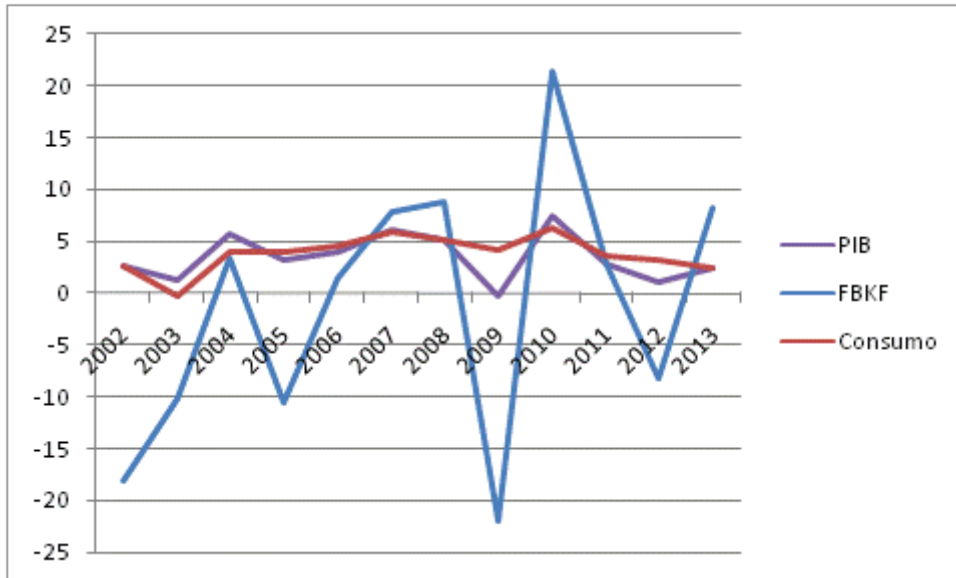


Em 2008, eclode a Crise Financeira Americana. A grave retração econômica da economia brasileira do final de 2008, que foi acompanhada de uma onda de demissões no último trimestre deste ano e no primeiro de 2009, apontava para sérios retrocessos na boa evolução da estrutura social que vinha ocorrendo desde 2004. Mantida essa trajetória, muitos afirmavam, vislumbrava-se já uma nova crise social.

Porém, a resposta de política econômica do governo brasileiro acabou alterando a trajetória instalada. A política anticíclica adotada incluía uma política monetária expansiva (liberação dos depósitos compulsórios) e também uma política fiscal expansiva (redução do IPI em setores com alto poder multiplicador na economia). Essas políticas macroeconômicas foram complementadas por políticas de redistribuição de renda, através de políticas compensatórias e, em especial, do crescimento real do poder de compra do salário mínimo.

Esse crescimento, como ilustrado pelo Gráfico 2, foi impulsionado por um crescimento do investimento público e privado (Formação Bruta de Capital Fixo) acima do crescimento do PIB e por uma ampliação do consumo que foi impulsionado pelo crescimento do salário mínimo e pelas políticas redistributivas.

Gráfico 2-Taxa Médias anuais de Crescimento do PIB Real, da Formação Bruta de Capital Fixo e do Consumo - Brasil 2004 – 2013 (referência 2000)



Fonte: Ipea

Esse modelo de crescimento baseado no mercado interno e na redistribuição da renda, combinado com a manutenção das taxas de juros em patamares elevadíssimos, superávits primários e com valorização cambial, implementado no segundo governo Lula, mostrou seus limites depois da crise de 2008 e, especialmente, a partir de 2010. Como se tornou patente após a inflexão da conjuntura internacional, o sucesso desse modelo deveu-se em grande parte a conjuntura única pela qual a economia internacional passou entre 2002 e 2008.

No primeiro semestre de 2011, as políticas monetária e fiscal tiveram um caráter restritivo com o objetivo de reverter a aceleração inflacionária naquele momento. A partir de agosto de 2011, porém, houve uma alteração da postura das autoridades monetárias que, além da redução da taxa básica de juros, reduziram o IOF sobre as operações de crédito ao consumidor e incentivaram os bancos públicos a aumentar a oferta de crédito e baixar as taxas



de juros. Adicionalmente o BNDES continuou a atuar na implementação da política creditícia.

Os indicadores permitem concluir que entre 2011 e 2013, embora com trajetória cadente em relação a 2010, há um crescimento moderado, com elevação do consumo, que se expande nesse período a uma taxa média anual de 3,06% (Gráfico 2). Porém, o câmbio valorizado, a “reprimarização da pauta de exportações” e a dependência das exportações do desempenho das economias asiáticas (ou seja, da demanda por commodities), mantiveram a tendência à especialização regressiva da estrutura produtiva. O consumo cresce sem expansão da produção industrial, uma vez que parte da renda acaba “vazando para o exterior”, dado o aumento das importações de manufaturas e a desarticulação das cadeias produtivas domésticas, cada vez mais afetadas pelo aumento do coeficiente de importações. Isso explica em parte porque nesses três anos a taxa anual média de crescimento da produção (2,08%) é maior que a da Formação Bruta de Capital Fixo (0,91%).

Como conseqüência da situação acima descrita, reduz-se o poder multiplicador das políticas sociais de transferência de renda e do aumento do salário mínimo (Teixeira e Pinto, 2012).

A abertura comercial, o câmbio valorizado e o progressivo desencadeamento dos elos da cadeia produtiva, enquanto levam a um “vazamento” dos efeitos do crescimento do consumo para o exterior no setor de tradables, no setor de non-tradables isso não ocorre. Temos, então, uma pressão de demanda no setor de non-tradables que, aliada aos choques agrícolas do ano e os choques cambiais que estariam por vir, terminaram por reacender os mecanismos de indexação na economia, reativando a memória inflacionária.



O desempenho bastante tímido da indústria de transformação suscitou debates sobre a desindustrialização⁷. Desde 2011, o elevado grau de ociosidade tem determinado a retração dos investimentos privados, que vinham sendo fonte importante do crescimento da demanda agregada. Com isso, a manutenção da formação bruta de capital fixo tem dependido cada vez mais dos investimentos públicos, limitados pela exigência de geração de superávits primários.

Além dessa política monetária mais heterodoxa, tentou-se já em 2011 criar uma institucionalidade capaz de administrar a flutuação da moeda brasileira⁸. Primeiro, através da Circular 3520, o Banco Central instituiu recolhimento compulsório e encaixe obrigatório sobre posição vendida de câmbio dos bancos. Adicionalmente, instituiu-se cobrança de IOF sobre as posições líquidas em derivativos cambiais e outras medidas regulatórias,

⁷ Segundo Cano (2012, 7), “a participação do Brasil na produção da indústria de transformação mundial, que era de 2,8% em 1980, vai caindo para 2% em 1990 e atinge 1,7% em 2010”.

⁸ Como discutido por Rossi (2016), o mercado de câmbio brasileiro possui uma desproporção de liquidez entre os mercados à vista (primário e interbancário) e o mercado futuro da BM&F. Essa situação é consequência de uma assimetria de regulação entre esses mercados, já que só operam no mercado à vista bancos e corretoras autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional e suas operações são formalizadas em contratos que são registrados no Sisbacen. Já no mercado futuro qualquer agente pode participar, bastando para isso se cadastrar no sistema da BM&F e como as transações são liquidadas em reais, sem que haja um contrato de câmbio, as operações nesse mercado não são reguladas pela legislação cambial. “Por conta dessa assimetria de liquidez, a taxa de câmbio se forma primeiro no mercado futuro e é transmitida por arbitragem para o mercado à vista” (Rossi, 2016: 149).



como a regulação dos fluxos de capitais (Rossi, 2016; Cagnin, Prates, Freitas e Novais, 2013)

Essas medidas mostraram-se acertadas, pois, ao longo de 2011 e 2012, permitiram ao Banco Central evitar a apreciação cambial utilizando as políticas tradicionais (compra e venda de divisas e swaps). Contudo, quando ocorreu uma inflexão no ciclo de liquidez internacional, essas medidas mostraram-se inócuas no sentido inverso, ou seja, em nada dificultaram “a montagem de um circuito especulação-arbitragem na direção inversa, no sentido da depreciação do real, estruturado a partir das posições compradas em dólar futuro” (Rossi, 2016: 154).

A partir da desvalorização cambial e do recrudescimento da inflação⁹ e no bojo de pressões políticas do mercado financeiro, a despeito do êxito inicial, o aparato regulatório foi sendo desmontado e o Banco Central retomou sua política tradicional de intervenção no mercado de câmbio através de swaps, que se mostrou novamente pouco efetiva (Rossi, 2016).

Da mesma forma, a aceleração da inflação e as pressões políticas levaram o governo a partir de março de 2013 a aumentar a taxa básica de juros e a colocar novamente o combate à inflação como objetivo central da política macroeconômica.

A inflexão das políticas macroeconômicas levou a uma desaceleração econômica em 2014, que se traduziu em um crescimento do PIB próximo a zero e a uma conseqüente redução da arrecadação pública, que se refletiu em déficit primário de 0,6% do PIB. O aumento da taxa básica de juros - que ampliou os gastos do governo com juros a 5,5% do PIB em 2014, o maior desde 2008

⁹ A Aceleração da inflação nesse período teve diversas causas, entre elas, destaca-se a elevação dos preços dos alimentos, desencadeada pela seca nos Estados Unidos e no Brasil, e os efeitos sobre os preços internos da desvalorização cambial de mais de 20% entre final de fevereiro e junho de 2012 (Cagnin, Prates, Freitas e Novais, 2013).



-, combinado com o déficit primário, elevaram a dívida bruta do governo geral de R\$ 2,7 trilhões em 2013 para R\$ 3,3 trilhões em 2014 e a dívida total líquida do setor público de R\$ 1,6 trilhões em 2013 para R\$1,8 trilhões em 2014. Mesmo com esse crescimento da dívida bruta, entretanto, a relação dívida líquida/PIB foi de 33,1%, percentual maior que 2012 e 2013, porém, ainda menor que qualquer outro ano do período 2002-2011.

Como consequência dessa política a inflação cedeu. Medida pelo IGP-M passou de 5,51% em 2013 para 3,69% em 2014. Essa taxa de 3,69%, no período que se inicia em 1995, só é maior que a de 1998, 2005 e 2009.

A situação econômica, dessa forma, no último ano do primeiro governo Dilma era ruim, mas não trágica, especialmente porque o desemprego aberto em 2014 foi de 4,8%, menor taxa desde 2002 (Tabela 5). Mas a situação política era tensa e se refletiu nas discussões durante a campanha eleitoral.

Em 2015, Dilma Rousseff toma posse para seu segundo mandato como presidente da república. Ao assumir, Dilma empossa como Ministro da Fazenda Joaquim Levy, um engenheiro Naval com doutorado em economia pela conservadora Universidade de Chicago e que ocupava, na época, o cargo de diretor-superintendente da divisão de gestão de ativos de um grande banco privado.

A partir de um diagnóstico equivocado sobre as causas do desequilíbrio fiscal e da inflação e contrariando seu discurso como candidata, Dilma e Levy colocam em prática, sob a alegação de combater a inflação (que se acelerava em razão de choques de oferta)¹⁰ e reestruturar as contas públicas (que se deterioravam

¹⁰ A elevação da inflação durante 2015 esteve associada à elevação dos preços dos alimentos em virtude das condições climáticas adversas, aos efeitos transmitidos aos preços pela maxidesvalorização cambial e aos aumentos dos preços administrados, especialmente energia



em razão do crescimento dos encargos com juros) uma política econômica ultra- ortodoxa.

Depois de um enorme choque tarifário, que incluiu um aumento do preço dos combustíveis e da energia elétrica, foram ampliadas sobremaneira as taxas de juros e houve corte nos gastos públicos. Frente ao já deteriorado ambiente político, essas medidas levaram a um colapso das expectativas, com fugas de posições em moeda nacional.

Tabela 6. Dívida Bruta do Governo Geral e Dívida Líquida do Setor Público – Brasil – R\$ Milhões e % PIB

Ano	Dívida Bruta R\$	Dívida Bruta % PIB	Dívida Líquida R\$	Dívida Líquida % PIB
2006	1 336 645	55,5	1.120.052	46,5
2007	1 542 852	56,7	1.211.762	44,5
2008	1 740 888	56,0	1.168.238	37,6
2009	1 973 424	59,2	1.362.711	40,9
2010	2 011 522	51,8	1.475.820	38,0
2011	2 243 604	51,3	1.508.547	34,5
2012	2 583 946	53,8	1.550.083	32,3
2013	2 747 997	52,7	1.626.335	30,6
2014	3 252 449	57,2	1.883.147	33,1
2015	3 665 112	66,5	2.136.888	36,2

*O Governo Geral abrange Governos Federal, Estaduais e Municipais, exclui Banco Central e empresas estatais. Setor Público inclui empresas estatais, autarquias, Banco Central e o INSS.

Fonte: BACEN

Houve também uma forte acentuação do movimento de fuga de capital que se deflagra com a reeleição da presidente e se agrava agora com o anúncio das medidas do recém-empossado ministro, levando a uma abrupta desvalorização cambial e a uma perigosa

elétrica e derivados de petróleo. Na composição do IPCA, que é o índice oficial de inflação, os preços administrados - ou seja, aqueles que são determinados direta ou indiretamente por algum órgão público e, portanto, não são sensíveis a variações de demanda e, por extensão, da taxa de juros -, como energia elétrica, combustíveis, planos de saúde e outros, têm um peso de 30%. Esses aumentos numa economia que ainda conta uma cultura de indexação de preços e contratos tende a se generalizar e a se auto-reforçar.



acentuação da volatilidade cambial, conforme se pode comprovar pelo Gráfico I.

Tabela 7- Inflação - IGP-M - % ano

Ano		Ano	
1995	15,25	2006	3,83
1996	9,20	2007	7,75
1997	7,74	2008	9,81
1998	1,78	2009	-1,72
1999	20,10	2010	11,32
2000	9,95	2011	5,10
2001	10,38	2012	7,82
2002	25,31	2013	5,51
2003	8,71	2014	3,69
2004	12,41	2015	10,54
2005	1,21		

Fonte: IPEA

A consequência imediata foi uma enorme queda na produção e na renda, com consequente queda de arrecadação e aumento da inflação, pressionada pelo aumento dos preços dos derivados de petróleo e da energia elétrica e pela maxi desvalorização cambial que aumentou o preço dos produtos importados.

Nessa conjuntura, a insistência com o regime de metas de inflação e taxas de juros elevadas para tentar combater uma inflação que era de custos, resultaram em um enorme aumento da dívida pública, sem contenção da inflação. A inflação, medida pelo IGP-M, na verdade, saltou de 3,69% em 2014 para 10,54% em 2015.

Comparando 2015 em relação ao ano anterior, o déficit primário aumentou de 0,6% do PIB para 1,6% e as despesas com juros saltaram de 5,5% do PIB para 8,5% em 2015. Isso resultou em um aumento da relação dívida líquida/ PIB de 33,1% em 2014 para 36,2% em 2015.

A insistência nessa política, ainda, além de aumentar as taxas de desemprego, acabou levando a um retrocesso nas



conquistas sociais duramente conseguidas durante esses anos em que o país estava sob o governo da “esquerda” (Quadros, 2015).

Conclusões

A inserção do Brasil à nova ordem internacional, denominada de globalização financeira, começa a tomar forma já em 1990 com a posse de Fernando Collor de Mello, mas se materializa concretamente com o Plano Real sob o governo de Fernando Henrique Cardoso. O Plano Real, ao incorporar parte das recomendações do Consenso de Washington - que defendia a adoção de câmbio valorizado, liberalização da conta comercial e de capital e uma política fiscal restritiva, entre outras medidas - marca a implantação no Brasil do modelo econômico neoliberal.

A operacionalização dessa política foi eficiente para reduzir a inflação, mas o custo da desinflação foi alto. Entre esses custos, destacam-se o aumento da vulnerabilidade externa, o aumento do endividamento interno, baixo crescimento dos níveis de produção, emprego e renda, aumento do desemprego e precarização das condições de trabalho. Mesmo a redução da inflação é um êxito que deve ser relativizado tanto em relação ao Plano original, como ao sistema de metas de inflação que veio substituí-lo, já que nos anos 1990 há evidências de que a inflação estava em ritmo cadente tanto para os países desenvolvidos, como para os demais¹¹.

Entre 2003 e 2015 o Brasil esteve sob o comando de um governo de “esquerda”. A eleição de Lula gerou uma enorme expectativa de que finalmente haveria um redirecionamento das políticas públicas para atingir objetivos mais nobres que a mera estabilidade de preços, ou seja, o crescimento dos níveis de produção e emprego e a redução da desigualdade seriam os

¹¹ Entre a literatura a respeito, veja-se o trabalho de Ball, and Sheridan, 2004.



objetivos centrais das políticas públicas a partir de então. Havia a época um ambiente internacional bastante favorável para inovações de política econômica e social, pois se atravessava o maior ciclo de prosperidade da economia internacional desde 1974.

Ao Lula assumir a presidência em 2003 e manter basicamente a mesma política macroeconômica do governo anterior, resultou, não obstante o período excepcional da economia internacional, em um período de crescimento bastante modesto. É verdade, porém, que há uma ampliação, embora ainda tímida, dos programas sociais de combate a pobreza e a desigualdade.

No segundo governo Lula, ainda no contexto de um cenário externo excepcional, junto com a manutenção da política anterior, houve também a adoção de outras medidas, como a ampliação do crédito ao consumidor, aumento real no salário mínimo, ampliação dos programas de transferência de renda direta, criação do PAC e ampliação da atuação do BNDES. Nesse segundo período, houve uma taxa média de crescimento do PIB bastante expressiva, redução do desemprego e uma sensível melhora na desigualdade de rendimento. Após a crise de 2008, essas medidas foram complementadas por uma política anticíclica, que incluía política fiscal e monetária expansivas e uma deliberada política de crescimento real do poder de compra do salário mínimo.

Esse modelo de crescimento baseado no mercado interno e na redistribuição da renda, combinado com a manutenção das taxas de juros em patamares elevadíssimos, superávits primários e com valorização cambial, gerou sérios desequilíbrios, especialmente, a partir de 2010. Como ficou claro após a reversão da conjuntura internacional, o sucesso desse modelo deveu-se em grande parte a



conjuntura de expansão da economia internacional entre 2002 e 2008.

Vale ressaltar, que Dilma tentou, a partir da segunda metade de 2011, adotar uma política monetária mais heterodoxa e inovar quanto à regulação do mercado de câmbio, mas a reversão do ciclo de liquidez internacional, o recrudescimento da inflação e enormes pressões políticas acabaram abortando essa tentativa.

No segundo governo Dilma, a tentativa de se implantar no país uma política econômica ultra-ortodoxa em um cenário internacional desfavorável resultou em uma violenta crise, com uma redução de 3,85% do Produto Interno Bruto e um aumento do desemprego, que retorna para níveis próximos ao de 2010, depois de uma trajetória histórica de redução.

Essas experiências remetem ao debate sobre a eficiência das políticas macroeconômicas numa economia aberta e com moeda inconvertível no âmbito do capitalismo contemporâneo. É cada vez mais evidente que para um país possuir autonomia para praticar políticas macroeconômicas é necessário construir uma espécie de “dique” que o impeça de ser contaminado pelas turbulências internacionais. Controles sobre o Balanço de Pagamentos e regulação dos mercados financeiros e cambiais, por exemplo, podem ser fundamentais para liberar as políticas macroeconômicas, permitindo aos países periféricos ampliar o raio de manobra para recolocar como meta das políticas econômicas o crescimento dos níveis de produção, renda e emprego e a busca pela redução da desigualdade social.

Referências

AGLIETTA, M.. *Macroéconomie Financière*. Paris: La Decouverte, 1995.



AMADO, A. M.e CARUSO, P. R. S. Liberalização, Vulnerabilidade Financeira e Instabilidade: algumas considerações sobre a economia brasileira. Revista Economia e Sociedade. V. 20, n. 3 (43), IE-UNICAMP, dezembro de 2011.

BALL, L. and Sheridan, N. Does Inflation Targeting Matter? In Bernanke, B. S. and Woodford, M, editors, The Inflation-Targeting Debate. University of Chicago Press, December 2004, p. 249-282.

BASTOS, P. P. Z. Crescimento da dívida pública e política monetária no Brasil (1991-2014). Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 273, abril de 2016.

BELLUZZO, L. G. M. “O Declínio de Bretton Woods e a Emergência dos Mercados ‘Globalizados’”. In Revista Economia e Sociedade, número 4. Campinas: IE-UNICAMP, junho de 1995.

BELLUZZO, L. G. M. “Prefácio”. In: LIMA, M.L.M.P. Instabilidade e Criatividade nos Mercados Financeiros Internacionais: Condições de Inserção dos Países do Grupo da América Latina. SP: Biental, 1997.

BELLUZZO, L. G. M. & ALMEIDA, J. G.. Depois da Queda: A Economia Brasileira da Crise da Dívida aos Impasses do Real. RJ: Civilização Brasileira, 2002.

BELLUZZO, L. G. M. Origens e Natureza da Crise Atual. In Santos, A.L. et al. Trabalho e Desenvolvimento Sustentável, Campinas-SP, Curt Nimuendajú, 2014.

BIELSCHOWSKY, R. - Cinquenta anos do Pensamento da CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000 (volumes I e II).

BACHA, Edmar L. “O Plano Real: Uma Avaliação”. In. MERCADANTE, A.org. O Brasil Pós-Real. Campinas: UNICAMP, 1998.



BRAGA, M. S. S. e Amaral, O. E. Governos de Esquerda e Qualidade da Democracia na América Latina: Notas de Pesquisa. 36º Encontro Nacional da Anpocs, Águas de Lindóia, outubro de 2012.

BIELSCHOWSKY, R, SILVA, C. E. S., VERNENGO, M. Visão de Conjunto. In. Padrões de desenvolvimento econômico (1950–2008): América Latina, Ásia e Rússia. – Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013.

BRUNHOFF, Suzanne de. “A Instabilidade Financeira Internacional” In CHESNAIS, F. Org. A Mundialização Financeira: gênese, custos e riscos. SP: Xamã, 1999.

CAGNIN, R. F., PRATES, D. M., FREITAS, M. C. P., NOVAIS, L. F. “A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012)”. Novos estudos CEBRAP, nº 97, São Paulo, Novembro de 2013.

CANO, Wilson. Soberania e Política Econômica na América Latina. São Carlos: UNESP, 2000.

CANO, W. América Latina: A Necessária Integração. Revista Economia e Sociedade. Número 21, IE-UNICAMP, julho/dezembro de 2003

CANO, W. América Latina: Notas Sobre a Crise Atual. Revista Economia e Sociedade. Número 37, IE-UNICAMP, dezembro de 2009.

CANO, W. A desindustrialização no Brasil. Revista Economia e Sociedade. v. 21, Número Especial, IE-UNICAMP: Campinas, dezembro de 2012.

CARNEIRO, Ricardo. “A Globalização Financeira: origem, dinâmica e perspectivas”. Texto para Discussão, N º 90. Campinas: IE-UNICAMP, 1999.



CARNEIRO, Ricardo. A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula. *Política Econômica em Foco*, n. 7, IE-UNICAMP, Novembro de 2005 / Abril de 2006.

CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em Crise: A Economia Brasileira no Último Quartel do Século XX*. SP: UNESP/UNICAMP, 2002

CEPAL . *Panorama Social de América Latina, 1999-2000*.

CEPAL . *Panorama Social de América Latina, 2011 e 2013*.

CHESNAIS, F. *A Mundialização do Capital*. SP: Xamã, 1996.

CHESNAIS, F. Org. *A Mundialização Financeira: gênese, custos e riscos*. SP: Xamã, 1999.

COUTINHO, L. "Mudanças Recentes na Divisão Internacional do Trabalho". *Revista Contexto*, março de 1977.

DAINEZ, V.I. e DAINÉZ, A.R.I. *Economia Internacional*. Campinas: Alínea, 2014.

DAINEZ, V.I. *Inserção Internacional e Mercado de Trabalho: o Brasil nos anos 90*. Campinas: IE-UNICAMP, 2003. Tese de Doutorado.

EICHENGREEN, Barry. *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*. Princeton: Princeton University Press, 1996.

FIORI, J.L. Olhando para A Esquerda Latino-Americana. In. www.ie.ufrj.br/ecopol/pdfs/76/ap01.pdf. Acessado em 19/06/2005.

GUTTMAN, Robert. "As Mutações do Capital Financeiro". In CHESNAIS, F. Org. *A Mundialização Financeira: gênese, custos e riscos*. SP: Xamã, 1999.

KALECKI, M. Os Aspectos Políticos do Pleno Emprego. In: Michal Kalecki, *Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas*. SP: Hucitec, 1987.



KEYNES, J. M., *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York: Harcourt Brace, 1991

MERCADANTE, A. org. *O Brasil Pós-Real – A Política Econômica em Debate*. Campinas: UNICAMP, 1998.

OIT. *Panorama Laboral – América Latina e Caribe*, 2000, 2001, 2012, 2013 e 2014.

POCHMANN, M. *O Trabalho Sob Fogo Cruzado*. SP: Contexto, 1999.

QUADROS, Waldir & ANTUNES, D.J.N. “Classes Sociais e Distribuição de Renda no Brasil dos anos 90”. *Cadernos do CESIT*, nº 30. Campinas, UNICAMP: outubro de 2001.

QUADROS, Waldir. “Paralisia Econômica, Retrocesso Social e Eleições”. *Cadernos do CESIT*, nº 249. Campinas, UNICAMP: janeiro de 2015.

ROSSI, Pedro. *Taxa de Câmbio e Política Cambial no Brasil: teoria, institucionalidade, papel da arbitragem e da especulação*. RJ, FGV Editora, 2016.

TEIXEIRA, R. A. e PINTO, E. C. *A Economia Política dos Governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico*. *Revista Economia e Sociedade*. V. 21, número especial, IE-UNICAMP, dezembro de 2012.



Produção internacional, condições de trabalho e ativismo institucional: ensaio sobre a indústria do vestuário

Hoyêdo Nunes Lins¹²
Caroline Lopes Silva¹³

Resumo

A produção internacional é um aspecto maior da globalização. A indústria do vestuário tem destaque nesses termos, exibindo terceirização influenciada por bolsões de baixos salários e leis trabalhistas frouxas, o que geralmente significa forte degradação do trabalho. Esse é o contexto deste estudo, que discute o combate à violação dos direitos dos trabalhadores nessa indústria. Sindicatos e ONGs são protagonistas, utilizando o *marketing* anticorporativo entre seus principais instrumentos. Ao denunciarem práticas degradantes, afetam a imagem e as vendas das empresas e pressionam pela adoção de códigos de conduta entre os fornecedores. Mas as dificuldades são grandes, e os efeitos, diferenciados.

Palavras chave: indústria do vestuário; produção internacional; sindicatos; ONGs; defesa dos direitos e das condições de trabalho

International production, working conditions and institutional activism: an essay about the apparel industry

Abstract

Globalization means particularly international production, and the apparel industry stands out, outsourcing production in areas of low wages and weak labor legislation, a process which normally generates abuses against workers. This study aims to discuss the fight for labor rights in this industry, considering the role played by trade unions and NGOs in employing anti-corporate marketing. By means of consumer awareness campaigns, they target the companies' image, and therefore press for the adoption of corporate codes of conduct along the supply chains. But difficulties are hard, and the results are diverse.

Keywords: apparel industry; international production; trade unions; NGOs; fight for

¹² Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, integrante dos programas de pós-graduação em Economia e em Relações Internacionais dessa universidade.

E-mail: hoyedo.lins@ufsc.br

¹³ Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina

E-mail: carolopes@live.com



labor rights and working conditions

JEL: F66, J81, L67

1. Introdução

Poucos debates atuais sobre a vida social não colocam em destaque a globalização, geralmente vista como sinônimo de desafios para setores produtivos, grupos sociais ou Estados nacionais e suas regiões. Embora não representem a única esfera implicada, as atividades produtivas têm grande realce nas análises, em particular as operações de empresas transnacionais, desdobradas em vários países e articuladas em processos integrados de fabricação e comercialização. Principalmente quando abrangem subcontratação internacional, tais vínculos costumam exibir marcadas desigualdades, não somente em termos tecnológicos ou organizacionais, mas sobretudo quanto ao trabalho, quer se fale em qualificação, remuneração ou condições gerais.

Esse último aspecto é o pano de fundo da problemática central deste estudo. O objetivo, mediante pesquisa bibliográfica e documental, é triplo: caracterizar a internacionalização produtiva, explorando a noção de cadeias produtivas globais; destacar os problemas referentes às condições de trabalho na indústria do vestuário (que sobressai nessa questão); discutir ações institucionais de, mais do que denúncia, efetivo monitoramento e combate de práticas que resultam em violação de direitos e degradação da situação dos trabalhadores. Medidas dessa natureza constam das agendas de dois grandes organismos internacionais, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Não obstante, o desrespeito aos direitos e a presença de práticas degradantes permanecem na ordem do dia, e isso mobiliza sindicatos e Organizações Não Governamentais (ONGs). As iniciativas dessas instituições constituem o foco principal de atenção no estudo.

O texto está organizado como segue. Na próxima parte fala-se da internacionalização da produção industrial, particularmente no setor do vestuário. Depois se perscruta o ângulo do trabalho, nessa mesma escala e para o mesmo setor.



A regulação internacional das condições de trabalho e a atuação de sindicatos e ONGs, em defesa dos direitos dos trabalhadores, ocupam a seção seguinte. Na última parte antes das considerações finais são indicadas algumas realizações desse ativismo.

2. Produção internacional: destaque para a indústria do vestuário

Internacionalizar a produção, com reflexos na geografia industrial, é prática recorrente no capitalismo. Os determinantes dessas iniciativas podem exibir particularidades, refletindo as características dos setores envolvidos e as estratégias das empresas. Por conta disso, essa internacionalização escapa às explicações simples, embora nunca deixe de mostrar validade, na abordagem do assunto, a assertiva de Harvey (1982, p. 374), de que a “[...] a produção de configurações espaciais [...] [é] um ‘momento ativo’ da dinâmica temporal da acumulação e da reprodução social na sua totalidade.”

A internacionalização produtiva intensificou-se fortemente com a globalização, representando, aliás, um vetor desta. O movimento cresceu já nos anos 1970, quando diferentes empresas de vários países foram levadas a explorar condições mais favoráveis em outras localizações, por conta da deterioração da situação econômica em termos gerais. A busca de menores custos de produção, ligados principalmente a salários menores e a regulamentações trabalhistas frouxas ou precariamente aplicadas, presidiu grande parte das ações, em regra dirigidas ao leste e sudeste da Ásia e à América Latina (LIPIETZ, 1985).

Nas décadas seguintes, com os avanços nos transportes e comunicações e os processos de desregulamentação (comercial, financeira) em numerosos países, a internacionalização produtiva adquiriu vulto ainda maior. Nesse contexto, a literatura passou a destacar movimentos de “deslocalização” de empresas, principalmente industriais, representando o surgimento (ou fortalecimento) das chamadas empresas-rede, com a “[...] ‘desverticalização’ das grandes companhias em redes de empresas especializadas, ou o agrupamento de empresas nessas redes [...]” (CHESNAIS, 1996, p. 109). Seja na produção de forma direta, em unidades fabris



das empresas transnacionais, ou na “externalização” parcial ou integral das atividades junto a capacidades produtivas independentes, a presença de mão de obra de menor custo interfere nas decisões locais, notadamente entre as indústrias intensivas em trabalho.

Nas últimas décadas, intensificou-se a internacionalização produtiva traduzida em operações de cadeias globais, um processo que vem atraindo a atenção de diferentes pesquisadores (BAIR, 2005). Por cadeias globais, assinala-se, designam-se conjuntos ou redes de “[...] atividades envolvidas no *design*, na produção e na comercialização de um produto [...]” (GEREFFI, 1999a, p. 1), protagonizadas em estruturas transnacionais “[...] que ligam as atividades econômicas das firmas às redes tecnológicas, organizacionais e institucionais usadas para desenvolver, fabricar e comercializar mercadorias específicas.” (GEREFFI, 1995, p. 113). A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) considera tratar-se de arcabouço representativo de, nada menos, uma nova etapa da globalização, já que a

[...] produção, o comércio e o investimento ocorrem mais e mais como parte de cadeias globais de valor [...]. Os processos produtivos ficaram mais dispersos em termos geográficos, pois as empresas passaram a localizar cada vez mais os diferentes estágios da produção em vários países, utilizando redes de fornecedores independentes e suas próprias subsidiárias. (OECD, 2013, p. 14).

A observação de experiências concretas levou Gereffi (1994, 1995, 1999a) a tipificar dois tipos de cadeia segundo as características das empresas que exercem a liderança e a coordenação. Cadeias comandadas por produtores, presentes em setores intensivos em capital e tecnologia (aviões, veículos, computadores), são as que registram grandes fabricantes transnacionais como controladoras das atividades, desdobradas a montante (fornecedores) e a jusante (atividades de distribuição e mesmo venda final), sobressaindo a subcontratação internacional de peças e componentes em países externos ao centro do capitalismo. Cadeias comandadas por compradores têm nos grandes varejistas internacionais, nas empresas de comercialização e nos donos de marcas os protagonistas da



coordenação e do controle, com imposição das determinações produtivas em numerosas empresas que fabricam bens de consumo (com alta intensidade de trabalho) sob encomenda em países da periferia ou semiperiferia do capitalismo.

O setor de artigos do vestuário é um dos mais característicos das cadeias globais comandadas por compradores. Nas últimas décadas, essa indústria experimentou grandes mudanças em nível mundial, em termos tecnológicos e organizacionais e também na geografia da produção. Esse último aspecto tem a ver com sucessivos surtos de migração das atividades, destacando-se a proeminência da Ásia, iniciada com o Japão nos anos 1950-1960. Hong Kong, Taiwan e Coreia do Sul foram implicados nos 1970, e China continental, Sri Lanka e o sul e sudeste da Ásia, dos 1990 em diante, em *rounds* que, mais recentemente, alcançaram países como Vietnã. Foram igualmente incorporados a América Latina (México, Jamaica, Honduras), envolvendo contratos de empresas dos Estados Unidos, e o norte da África, pelo interesse de empresas européias (GEREFFI, 1999b).

Os resultados mais expressivos nas exportações dizem respeito à Ásia, no leste (China, Vietnã, Indonésia) e no sul, principalmente Bangladesh, Índia e Paquistão (FERNANDEZ-STARK; FREDERICK; GEREFFI, 2011). Sobretudo no leste asiático, o desempenho das exportações também reflete o *upgrading* logrado por vários fabricantes. Da simples montagem (costura) de produtos com insumos recebidos por meio dos vínculos de subcontratação, diversos passaram a produzir artigos completos com *design* especificado pelo comprador, tendo alguns deles atingido patamar em que, pela *expertise* alcançada, o próprio *design* é desenvolvido e produtos com marca própria são comercializados (GEREFFI; MEMEDOVIC, 2003).

Entretanto, principalmente quando a produção ocorre em Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs), predominam as atividades de montagem e a produção de artigos cujo *design* é especificado pelo comprador. Os custos de mão de obra representam um determinante básico dessa geografia industrial (também interferem fatores como taxa de câmbio, logística e infraestrutura, conforme as situações), em que pese serem bastante diversas as formas de engajamento de países e regiões na produção do vestuário em cadeias globais.



No Brasil, uma ilustração de envolvimento em relações desse tipo concerne à participação de empresa localizada no município cearense de Horizonte (a 40 km de Fortaleza) na rede da italiana Diesel, documentada em meados dos anos 2000. A empresa produzia calças com essa etiqueta, um tipo de relação que não era inédita na região: “De fábricas instaladas na periferia de Fortaleza, partem roupas e calçados de grifes de luxo como Diesel, Donna Karan e Chloé para abastecer o mercado mundial” (LIMA, 2005, p. B8). Os modelos, as especificações e os aviamentos vinham da própria Diesel; a empresa local cortava o tecido segundo especificações enviadas por e-mail, enviava as peças às costureiras, procedia à lavagem das roupas prontas (e ao “enobrecimento” de alguns modelos) e colocava aviamentos e etiquetas. Acondicionados em sacos plásticos (vindos da Diesel), os produtos seguiam para os portos de Mucuripe e Pecém, onde eram embarcados para o exterior. A vantagem da Diesel no negócio é sugerida pelo fato de, no período, o piso salarial de uma costureira cearense corresponder a 51% do preço médio de uma calça equivalente em lojas sofisticadas de São Paulo.

3. Produção internacional e condições de trabalho

As condições de trabalho representam um importante problema na produção internacional, seja esta realizada diretamente pelas grandes empresas ou mediante subcontratação e encomendas dirigidas a fabricantes e prestadores de serviços. O pano de fundo, em termos gerais, é a questão da divisão espacial do trabalho no plano mundial, tema de interesse para vários pesquisadores pelo menos desde os anos 1980, por remeter ao debate sobre as desigualdades socioespaciais de desenvolvimento em articulação com a organização industrial (LIPIETZ, 1983; MASSEY, 1984).

É de divisão espacial do trabalho que se trata nas cadeias globais, pois em suas operações coexistem processos de produção e de trabalho bastante diferenciados quanto a, por exemplo, tecnologia, remuneração e condições dos trabalhadores. Essa diversidade, observada em vários setores e segmentos industriais, permeia a miríade de vínculos que interligam atividades realizadas em



numerosos países e regiões, não surpreendendo que, entre os mais abordados aspectos da produção em redes globais, destaquem-se os efeitos nos mercados de trabalho, mormente fora das áreas centrais do capitalismo. Uma ilustração é o estudo de Shepherd e Stone (2013), elaborado no âmbito da OCDE, onde se diz que tais efeitos refletem as particularidades dos setores e (com destaque) as estratégias das empresas líderes.

O problema das condições de trabalho chama tanto mais a atenção haja vista que, em diferentes países ou regiões, o *upgrading* atingido em termos de valor agregado, nas atividades locais enfiadas em cadeias globais, não promove forçosamente melhorias no *upgrading* social, ou nas condições trabalhistas (LEE; GEREFFI; BARRIENTOS, 2011). Isso ocorre mesmo que o desenvolvimento (qualificação) dos trabalhadores represente uma condição importante para a ascensão industrial de um país ou região, como assinalam Fernandez-Stark, Bamber e Gereffi (2012). Nas palavras de Lee, Gereffi e Barrientos (2011, p. 4),

O movimento rumo a atividades de maior valor agregado é crítico, mas não leva necessariamente ao *upgrading* social, que implica melhoria nos direitos e *entitlements* dos trabalhadores e na qualidade do seu emprego. Alguns trabalhadores em redes de produção globais podem se beneficiar de salários maiores e padrões fortes de trabalho como resultado do *upgrading* econômico. Mas, para muitos outros, particularmente mulheres e trabalhadores migrantes, o *upgrading* econômico pode ser atingido pela inserção em trabalhos altamente flexíveis, desprotegidos e inseguros. Empregos pobres são também nutridos [*fuelled*] por baixa produtividade, subcontratação e disputas dos fornecedores para atender as exigências dos compradores. O progresso realizado em termos de emprego e salários pode não se estender para outras dimensões, como a liberdade de associação.

Questões dessa natureza caracterizam principalmente as práticas testemunhadas nas Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs), que costumam abrigar atividades de fabricação inseridas em estruturas mundiais de “divisão espacial do trabalho”. A OIT define ZPEs como “[...] zonas industriais com incentivos especiais criadas para atrair investidores estrangeiros, onde materiais importados passam por algum grau de processamento antes de serem (re)exportados [...]” (ILO, 2003, p. 1). Milberg e Amengual (2008, p. 1) destacam o seu caráter de espaços regulatórios, instituídos para “[...] atrair companhias exportadoras mediante a



oferta de concessões especiais em impostos, tarifas e regulamentos”. As experiências são heterogêneas quanto à eficiência e aos reflexos econômicos, dificultando generalizações (VIRGILL, 2009), mas, em regiões como a África Subsaariana, os resultados são majoritariamente decepcionantes e autorizam críticas às iniciativas de criação dessas zonas (SPECIAL..., 2008).

Sobre o problema do trabalho, prevalece o entendimento de que, notadamente em situações asiáticas ou latino-americanas, os “[...] custos baixos do trabalho e a flexibilidade [no uso] dos trabalhadores são razões centrais para firmas estrangeiras investirem em ZPEs.” (PERMAN *et al.*, 2004, p. 7). Avaliações como a de uma recente *survey* sobre o assunto iluminam aspectos da questão em foco: “[...] a evidência sobre horas trabalhadas sugere serem comuns longos tempos de trabalho em ZPEs. Em alguns casos há evidência de que isso é compulsório e não remunerado.” (CIRERA; LAKSHMAN, 2014, p. 26).

São grandes as dificuldades também no *front* da organização dos trabalhadores, pois mostra-se árdua a luta pela sindicalização para defender melhores salários e condições de trabalho. Esses embates têm confrontado não só empresas, mas também governos, como reconhecido no âmbito da própria OIT (ILO, 2003). Especialmente agudo é o problema da discriminação de gênero quanto ao salário, já que, sobretudo em países asiáticos, é muito grande – a rigor, amplamente desproporcional – a participação feminina na força de trabalho engajada em ZPEs (KUSAGO; TZANNATOS, 1998).

Essas adversidades amplificam-se na indústria de artigos do vestuário. Envolvendo ZPEs ou não, a fabricação desses produtos em cadeias globais, na periferia ou semiperiferia do capitalismo, para empresas que encomendam ou subcontratam a produção desde países centrais, é pródiga em manifestações de precariedade do trabalho. Isso transparece em aspectos como: regulamentação da jornada de trabalho; nível de remuneração; pagamento de recessos, folgas e horas extras; observação de idade mínima para engajamento; insalubridade, com reflexos em enfermidades.

Situações em diferentes países ilustram essas questões, tanto na América



Latina, onde Honduras ganhou destaque internacional nesse assunto (NINETY..., 1997), quanto na Ásia, onde experiências como as detectadas em Shenzhen, no sul da China, ensejaram narrativas contundentes (SERVANT, 2006). Na primeira região, El Salvador e Nicarágua registram condições de trabalho, na produção de artigos do vestuário, tão ou mais adversas que em Honduras (KAUFMAN; GONZALEZ, 2001). Na Ásia, os exemplos chineses estão longe de esgotar o que há de situações problemáticas para os trabalhadores dessa indústria.

De fato, outro país asiático que chama a atenção nesses termos é a Índia. Isso é verdade mesmo nos segmentos mais organizados da indústria do vestuário, incluindo fábricas de diferentes tamanhos e instalações na forma de *workshops* que empregam dez trabalhadores ou mais (SURVEYING..., 2014). Pesquisa realizada na região metropolitana de Délhi, entre 2012 e 2014, mostra que a esmagadora maioria desses trabalhadores não tem contrato de trabalho e que mais da metade enfrenta jornadas diárias superiores a 10 horas, em vários casos (sobretudo em grandes empresas) de 13 a 16 horas, com horas extras nem sempre pagas ou com pagamento aquém do estipulado. A sindicalização, quando existe, é mínima.

Especialmente difícil é a situação nas categorias mais vulneráveis dessa indústria, assimiladas ao que a referida pesquisa identifica como segmentos periféricos (THE OPPRESSIVE..., 2014). Trata-se de: trabalhadores que operam coletivamente em instalações próprias, com especialização em certas atividades; unidades com menos de dez trabalhadores que realizam numerosas e diferentes tarefas para contratantes; pessoas que, individualmente e em domicílio, efetuam tarefas simples e repetitivas (na maioria mulheres, e com a pior remuneração). A maior parte carece de contratos formais, padece de rendimentos muito baixos e tem a saúde em situação de risco com frequência. Informação eloquente é que, nesses segmentos, a remuneração média das atividades voltadas ao mercado internacional é 28% inferior à das atividades para o mercado doméstico.

As adversidades são mais dramáticas, em muitos casos, quando se trata de produção do vestuário em ZPEs. A já mencionada pesquisa de Perman *et al.* (2004), realizada em países asiáticos (Bangladesh, China, Sri Lanka) e latino-americanos



(República Dominicana, Haiti, Honduras, México), detectou problemas para os trabalhadores dessa indústria que abrangiam discriminação de gênero, excesso de horas trabalhadas, riscos para a saúde e segurança e repressão à sindicalização (inclusive com demissões em casos de adesão). Isso condiz com o sentido das ZPEs para essa indústria, de um modo amplo:

Baixos custos de trabalho e flexibilidade dos trabalhadores são razões chaves para firmas estrangeiras investirem em ZPEs. Além de incentivos financeiros, como suspensão temporária de impostos e importações *duty free* de matérias primas, os governos também procuram atrair investidores estrangeiros para ZPEs pela oferta de uma estrutura regulatória frouxa no tocante a direitos sociais e trabalhistas. (PERMAN *et al.*, 2004, p. 7).

Em certas situações, essas condições de trabalho exibem níveis particularmente altos de precariedade e constrangimento. Em Sri Lanka, por exemplo, opressão, insultos e assédio marcam o cotidiano do trabalho feminino nessas atividades.

A rápida absorção de jovens mulheres de Sri Lanka em empregos formais nas ZPEs tem provocado sofrimento para as mulheres no local de trabalho, em nível social e na vinculada subordinação de gênero. Trabalhadores do sexo feminino no setor do vestuário têm status geralmente baixo e são frequentemente chamados de “*Juki Girls*” – nome depreciativo derivado de uma marca popular de máquina de costura [...] (HANCOCK; MIDDLETON; MOORE, 2009, p. 7).

É significativo, considerando-se as condições de trabalho nas indústrias globais – especialmente na produção do vestuário –, que tenham surgido iniciativas como o *Better Work*, um programa criado por parceria entre a OIT e a *International Finance Corporation*, um braço do Banco Mundial. No rol de países envolvidos figura a Nicarágua, onde a fabricação de artigos do vestuário cresceu fortemente, com grande presença de empresas coreanas e taiwanesas, sendo os Estados Unidos o destino principal das vendas (BAIR; GEREFFI, 2013). Contudo, na Nicarágua ou em outros países implicados da mesma maneira nessa indústria (Sri Lanka, Bangladesh, Lesoto), a melhoria no trabalho ocupa um lugar apenas secundário na busca da



competitividade em iniciativas governamentais, segundo Fernandez-Stark, Frederick e Gereffi (2011). Isso representa, em si, um grande problema, pois promover o trabalho sem uma participação decisiva do setor público mostra-se pouco eficaz, como dizem Mayer e Gereffi (2010), e tal situação prevalece nas experiências repertoriadas na maioria desses países.

Assim, não surpreende que a produção de artigos do vestuário inspire manchetes como “The factories of lost children” (WEBER, 2006) e “Clothed in misery” (ANDERSON, 2013), sobre incidentes em fábricas de roupas em Bangladesh. A primeira refere-se a incêndio ocorrido em novembro de 2000, com muitas crianças de 10 a 14 anos entre as dezenas de vítimas. A segunda diz respeito ao desabamento de um complexo fabril, em abril de 2013, que resultou em numerosas mortes. Esses episódios engrossam uma considerável lista de tragédias, algumas praticamente antevistas por inspeções rotineiras que advertiram (inutilmente) sobre os riscos. Anderson (2013) situa esse tipo de ocorrência no histórico movimento da indústria em questão na busca por trabalhadores e ambientes representativos de menores custos. Esse processo rima, além de uma disseminação ampla do “fato” industrial, com dramáticos infortúnios para a implicada esfera do trabalho.

4. Pela dignidade do trabalho: ativismo em sindicatos e ONGs

Em diferentes países, a precária situação do trabalho industrial reflete a permissividade incrustada nas próprias legislações trabalhistas, não raramente tornadas instrumentos para atrair investidores estrangeiros. Além disso, as regras nacionais mostram-se diferentes com respeito a questões como idade mínima para contratação, razão pela qual algumas instituições voltadas aos problemas trabalhistas, no plano internacional, concedem destaque à uniformização desses dispositivos nas suas agendas.

A principal dessas instituições é a OIT, com existência quase centenária e trajetória de funcionamento expressa em numerosas convenções e recomendações sobre a proteção e a defesa dos direitos trabalhistas. Esse órgão tem no seu corpo



executivo representantes de governos, empregadores e trabalhadores, com atuação por meio de normativas e resoluções oriundas de deliberações tripartites. As convenções – subdivididas em fundamentais¹⁴ e de governança¹⁵ – não são, porém, compulsoriamente ratificadas pelos países membros.

Outra importante instituição é a Organização Mundial do Comércio (OMC), cujas operações iniciaram-se em janeiro de 1995 com a conversão do GATT (sigla em inglês para Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, de 1947). Mas sua atuação nesse assunto é indireta, envolvendo combate às práticas desleais de comércio, implantação de “cláusula social” e rechaço ao rebaixamento das condições de trabalho para comprimir custos (*dumping social*). As condições e os direitos trabalhistas são encarados pelo ângulo das relações econômicas internacionais, em particular pelo que representam para a concorrência (QUEIROZ, 2007). Assim, a razão humanitária ou social tende a ser eclipsada pela razão econômica, o que não impede, necessariamente, resultados em dignificação do trabalho e humanização das relações laborais.

Nesse contexto, sindicatos e entidades como Organizações Não Governamentais (ONGs) intervêm com destaque na defesa dos direitos trabalhistas e no combate à degradação das condições de trabalho, em nível internacional. As segundas, com crescente presença e múltiplas formas de atuação em diversos setores (PADRON, 1987), são definidas de várias maneiras, conforme os autores (BAGCI, 2007; LYRA, 2005). Mas costuma-se ressaltar-lhes o atributo de serem agrupamentos voluntários de cidadãos, com diversas escalas e abrangências, sem fins lucrativos e pertencentes à esfera privada, com envolvimento em diferentes causas sociais e objetivos diversificados.

No tocante às condições de trabalho na indústria do vestuário, a atuação dos sindicatos e ONGs que se ocupam do problema insere-se num tipo de ativismo que não deixa de recorrer à investigação acadêmica ou de ser influenciado por esta.

¹⁴ Podem ser obtidas em: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-islamabad/documents/policy/wcms_143046.pdf

¹⁵ Relação disponível em: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_115984.pdf



Pesquisas sobre cadeias de produção globais, por exemplo, têm inspirado ações de “formação” de trabalhadores, conscientizando-os sobre a posição que ocupam nessas redes e fortalecendo a sua capacidade de reivindicação (QUAN, 2008).

[...] a pesquisa sobre cadeias globais de mercadorias (CGM) vem sendo utilizada nas estratégias de componentes muito distintos – ONGs, como grupos anti *sweatshops* que promovem campanhas de ‘roupas limpas’ e organizações que amparam outras formas de ativismo de consumidor [...]. Com base em vários casos bem divulgados de abusos de trabalho, em fábricas de artigos de vestuário estadunidenses, latino-americanas e asiáticas que produzem para marcas de roupas bastante conhecidas, grupos de estudiosos e consumidores na América do Norte e na Europa concentraram-se no problema de como promover direitos trabalhistas, condições seguras de trabalho e salário digno em indústrias globais dominadas por grandes compradores poderosos e *footloose*, de um lado, e caracterizadas por uma força de trabalho largamente sem poder e geralmente invisível para o consumidor, de outro [...]. Um significativo impulso foi a criação de *accountability* em indústrias globais, reivindicando a responsabilidade das firmas líderes sobre o que ocorre nas fábricas de seus fornecedores e subcontratados em nível mundial, mesmo quando, como é tipicamente o caso nessa indústria, essas firmas não tenham relações patrimoniais com as que lhes atendem os pedidos. (BAIR, 2005, p. 161).

O envolvimento de sindicatos e ONGs na defesa dos direitos dos trabalhadores e no combate ao caráter precário do trabalho, em diferentes atividades industriais, pertence ao que Gereffi, Garcia-Johnson e Sasser (2001) denominam “novo ativismo global”. O marco amplo é o que se pode chamar de “governança privada”, que floresceu neste contexto:

À medida que firmas, redes de produção e mercados transcenderam os limites nacionais, os sistemas públicos (governamentais) de governança econômica instalados na unidade do Estado-nação tornaram-se inadequados para regular uma economia global crescentemente fragmentada e *footloose*. (MAYER; GEREFFI, 2010, p. 1).

Desse modo,



Frustrados com a incapacidade das instituições governamentais para responder ao desafio da governança, muitos ativistas sociais e grupos de trabalhadores voltaram-se [...] para campanhas de pressão dirigidas às corporações e outras estratégias de uso da pressão do mercado para regular o comportamento dos produtores. (*Op cit.*, p. 2).

Basicamente almeja-se, com essas iniciativas, a adoção pelas grandes empresas de códigos de conduta representativos de condições mais dignas de trabalho. Contemplam-se melhorias em todas as atividades, desdobradas internacionalmente, haja vista que a incidência buscada é ampla, projetando-se sobre fornecedores e subcontratados. Um instrumento básico são as certificações, recobrando a criação e aplicação de princípios e regras e o acompanhamento e monitoramento das práticas. Com efeito, os códigos de conduta tornaram-se uma importante área de atuação do movimento sindical internacional, sob o signo das interações com entidades como ONGs e sem deixar de refletir a influência de diferentes movimentos sociais (O'BRIEN, 2000). Observe-se que, assim procedendo, os sindicatos ampliam e intensificam um modo de atuação registrado, pelo menos, desde os anos 1970 (FAIRBROTHER; HAMMER, 2005), mas que agora – com a globalização – enfrenta desafios formulados por Ewing (2001, p. 40) da seguinte maneira: “Sindicatos e sindicalistas deparam-se com duas ameaças inter-relacionadas: uma, de governos hostis, outra, de corporações globais predatórias.”

O setor do vestuário sobressai nessas investidas de “governança privada” (GEREFFI, 2005). Um alvo maior das iniciativas é o próprio lucro das empresas, dependente da “validação social da mais-valia”, quer dizer, do consumo. Assim, o consumidor constitui-se, nas ações de “governança privada”, no destinatário principal das estratégias e dos movimentos de *marketing* anticorporativo, denunciador de práticas empresariais imorais e degradantes. A lógica subjacente é que, prejudicando a imagem, a divulgação das condutas tende a afetar os resultados comerciais e financeiros, pressionando por mudanças efetivas. A mobilização de massas de consumidores, por amplas campanhas de boicote à aquisição de mercadorias fabricadas em condições aviltantes, é o instrumento básico dessas práticas.

Quatro instituições com atuação nesses termos merecem realce, em razão do



seu desempenho.

Uma dessas instituições é a *Global Exchange*, ONG fundada nos Estados Unidos em 1988, cujo objetivo é despertar a consciência geral sobre os reflexos sociais da transferência de processos produtivos dos grandes centros mundiais para países com mão de obra abundante, pouco qualificada e de menor custo relativo. Vendo-se como instituição internacional de defesa dos direitos humanos e promotora de justiça social, econômica e ambiental, sua atuação visa o “empoderamento” local dos seus integrantes, tendo como base a educação/formação dirigida à conscientização (Cf. <http://globalexchange.org/mission>). Sua agenda é ampla e diversificada, mas as operações de agentes estadunidenses – governo, empresas – são o alvo principal do combate às injustiças e das tentativas de descortinar alternativas de ação. Devido ao forte envolvimento de corporações daquele país em denúncias de violações de direitos sociais e trabalhistas – ao menos pelo que fazem seus fornecedores e subcontratados, implicando responsabilidade compartilhada – , e também à influência do consumo interno, nos Estados Unidos, no comportamento do mercado internacional, a *Global Exchange* é um importante protagonista das investidas institucionais por melhores condições de trabalho.

A *Global Labour Rights* é outra instituição muito atuante com respeito aos problemas em foco. Criada nos Estados Unidos em 1981, e oficialmente denominada *Institute for Global Labour and Human Rights*, essa ONG tem o eixo da sua atuação sugerido nesta frase do seu *website*: “Se as marcas podem ser protegidas por leis escoradas em sanções, por que razão os seres humanos que produzem essas vestimentas não podem ter proteções legais similares?” (Cf. <http://www.globallabourrights.org/about>). Considerando os direitos laborais como direitos humanos, a instituição tem na promoção e defesa destes o seu objetivo básico, no plano internacional. Para tanto, mobiliza advogados experientes e aptos a prestar apoio profissional a trabalhadores que, em condições precárias, produzem para o mercado estadunidense. Merecedora de referências em publicações de grande divulgação, como o livro de Klein (2002), sua atuação procura dar



visibilidade internacional aos problemas e aos encaminhamentos experimentados, tentando disseminar e fortalecer as reivindicações tanto por salários mais dignos e ambientes de trabalho menos degradados, como pela livre associação e organização dos trabalhadores.

A *Social Watch*, surgida no Uruguai em 1995, consiste numa associação ou rede de ONGs e de outros grupos da sociedade civil cujas operações articulam-se em torno do combate à pobreza e à discriminação nas suas várias formas, incluindo o racismo (Cf. <http://www.socialwatch.org>). O objetivo mais geral é lograr uma maior igualdade em termos societários. Os numerosos grupos e organizações nacionais (contam-se às centenas, em muitos países) que integram a rede constituem *watchers*, pilares de uma grande estrutura que atua em conscientização popular pela divulgação de informações até as esferas locais. A engrenagem compreende: secretariado internacional, principal instância executiva; comitê de coordenação, órgão político chave – com membros representativos das regiões alcançadas no mundo todo – ; assembleia geral, plano representativo do ápice da governança, com reuniões bienais ou trienais. As organizações e grupos que formam a base da *Social Watch* definem, com sua participação, a abrangência e a eficácia das operações.

A *Clean Clothes Campaign*, criada na Holanda em 1989, também é uma associação de instituições, incluindo ONGs e sindicatos (Cf. <http://www.cleanclothes.org/>). Sua presença internacional é limitada a dezesseis países europeus, embora coopere com instituições similares nos Estados Unidos, no Canadá e na Austrália. A atuação é bem definida: trata-se de fiscalizar as atividades da indústria do vestuário, zelando pela observação dos direitos trabalhistas e as condições de trabalho. Entendendo que a opinião pública representa um importante instrumento na busca de seus objetivos, a *Clean Clothes Campaign* privilegia a *advocacy* e a conscientização e mobilização popular. O intuito é transformar o comportamento dos consumidores e, com isso, melhorar as condições de trabalho no chão de fábrica. Embora a incidência direta seja européia, a abrangência esperada é mundial, pois toda a cadeia produtiva – unidades fabris, empresas que gerenciam marcas, comércio de varejo – é considerada responsável pelos direitos trabalhistas



e condições de trabalho. Assim, dezenas de instituições parceiras, operando em diferentes países, identificam problemas e objetivos locais e ajudam a desenhar estratégias de apoio aos trabalhadores, na luta por condições dignas.

5. Repercussões do ativismo

As certificações têm papel central no ativismo em defesa dos direitos trabalhistas e no combate à degradação do trabalho em indústrias globais, como se falou. Sua origem são as mencionadas ações de sindicatos e ONGs na divulgação das condições de trabalho, ameaçando comprometer a imagem corporativa e as marcas, com reflexos nas vendas e na lucratividade. De fato:

Certificações baseadas em questões de trabalho emergiram em resposta à exposição promovida contra companhias detentoras de marcas *top* que usam fabricantes e subcontratados internacionais, como Wal-Mart Stores em Honduras e Bangladesh, The Walt Disney Company no Haiti, Mattel na China, Nike na Indonésia, J. C. Penney Company e Kmart Corporation na Nicarágua e Liz Claiborne Inc. e Gap Inc. em El Salvador. Os abusos mais típicos incluíam salários extremamente baixos, uso de trabalho infantil, mau tratamento de trabalhadores do sexo feminino e supressão de sindicatos. (GEREFFI; GARCIA-JOHNSON; SASSER, 2001, p. 58).

As certificações vinculam-se à adoção de códigos de conduta que representam, por exemplo, proibição de trabalho infantil e trabalho forçado, remuneração não inferior ao salário mínimo local e recusa a qualquer tipo de discriminação no ambiente de trabalho. Tornados desde os anos 1990 um instrumento principal no combate à violação de direitos e às práticas aviltantes (KEARNEY; GEARHART, 2005), esses códigos foram providenciados por empresas como Levi Strauss & Co., Liz Claiborne, Nike, Reebok e Gap Inc., que encaminharam as regulamentações aos respectivos fornecedores para aplicação. Mas ações diretas de grandes empresas também ocorreram em alguns casos: em meados dos anos 1990, com a divulgação das condições de trabalho em fornecedores de El Salvador, a Gap Inc. tentou “[...] engajar líderes sindicais, religiosos e acadêmicos locais como monitores independentes que se reuniriam regularmente com trabalhadores para ouvir reclamações, investigar problemas e examinar os registros.” (KAUFMAN;



GONZALEZ, 2001, S.p.).

A Levi Strauss & Co. sobressaiu na adoção de códigos de conduta corporativos. No começo da década de 1990, percebendo práticas que evocavam trabalho escravo em fornecedores estrangeiros, a empresa foi pioneira no uso desse tipo de código, dirigido ao gerenciamento ético e dos direitos trabalhistas nas interações em escala de cadeia. A iniciativa foi depois adotada por outras corporações, como Nike e Reebok, com disseminação entre empresas transnacionais (KOLK; TULDER; WELTERS, 1999). Seu uso representa oportunidade de diálogo, entre os atores sociais, sobre a responsabilidade em termos de conduta ética, regulamentação e fiscalização. Assim, mesmo que decorrentes de pressão social, esses códigos têm importância na evolução de interações construtivas envolvendo até acionistas corporativos e órgãos de governo, além dos próprios organismos internacionais que os promovem.

Mas a escalada gerou controvérsias em torno do efetivo significado dos códigos. Ganhou corpo a visão de que, instituídos por corporações ou associações de empregadores, representam, antes de tudo, tentativas de antecipação às ações fiscalizadoras: a pretensão básica seria minimizar os impactos ou resguardar a imagem das marcas contra ataques às relações corporativas com fornecedores localizados fora do centro do capitalismo. Note-se que as corporações costumam argumentar não ser responsáveis pelo comportamento desses fornecedores, uma posição fortemente contestada por sindicatos e ONGs, que apontam existir responsabilidade solidária nesses casos.

Portanto, apesar da importância e proliferação, os códigos de conduta não ficaram ao largo da apreciação crítica. As boas intenções sociais e o sentido de justiça que lhes parecem inerentes não significam blindagem contra a presença de interesses distantes da promoção do bem comum. Com efeito, não poucas vezes tais códigos são utilizados como estratégias de *marketing* e relações públicas de marca, para influenciar agências reguladoras, sindicatos, ONGs, concorrentes, fornecedores, acionistas e até a esfera que dá sentido ao funcionamento das empresas: o consumo, representando vendas, faturamento e base para acumulação.



De todo modo, esses códigos têm importância para a verificação das condutas dos empregadores e a informação da opinião pública. Ademais, construir imagens, com divulgação da adesão aos princípios dos códigos, significa “compromisso” cujo rompimento há de ter consequências. Se a violação de direitos internacionalmente reconhecidos e socialmente aceitos já compromete as corporações implicadas, pelo que representa para a imagem, infringir disposições voluntariamente adotadas pode se revelar quase catastrófico: descumprir as próprias normas representa grande risco, para as corporações e suas marcas, de perda de credibilidade junto aos consumidores, com reflexos no faturamento.

Outra importante ilustração de uso de código de conduta corporativo refere-se à Nike Inc., que assumiu em poucas décadas uma posição de liderança em *design*, distribuição e *marketing* na indústria de calçados esportivos, expandindo suas atividades para o setor vestuarista. A terceirização produtiva caracteriza a sua trajetória desde o início, sendo a localização dos fabricantes fornecedores definida por sucessivas “descobertas” de legislações trabalhistas mais flexíveis, salários mais baixos e mão de obra mais numerosa.

Foram primeiramente exploradas as possibilidades do Japão, mas logo depois a empresa voltou-se para países como Coreia do Sul, Tailândia, China e Taiwan. Posteriormente, com o crescimento econômico e o aumento dos salários em alguns desses países, ocorreu projeção no sudeste da Ásia, rumo à Indonésia e ao Vietnã. Enquanto as atividades “nobres” da cadeia produtiva – concepção de produtos, *design*, estratégias de comercialização – aconteciam na sede da corporação (CHESNAIS, 1996), a manufatura, no começo dos anos 2000, tinha lugar em mais de 700 estabelecimentos, empregando cerca de 500 mil trabalhadores em 51 países. O quadro de funcionários diretos não ultrapassava 23 mil assalariados, a grande maioria em postos nos Estados Unidos (LOCKE, 2002).

O perfil da sua rede de fornecedores, que no segmento vestuarista costuma produzir, em vários casos, também para concorrentes da Nike, e a curta duração dos contratos, refletindo elevada variação nas tendências devido à volatilidade nas preferências dos consumidores, representam menor possibilidade de imposição de



códigos de conduta sobre os fabricantes. Para a empresa, isso a isentaria de responsabilidade social na fabricação de seus produtos, ou ao menos reduziria tal aspecto (LOCKE, 2002). Os ativistas, entretanto, discordam frontalmente dessa desobrigação (ou abrandamento), fato que, combinado à presença mundial da marca, fez do movimento anti Nike um símbolo da luta contra as desigualdades sociais na globalização e contra a degradação do trabalho. A campanha em oposição à Nike parece ter sido “[...] a mais divulgada e mais tenaz das campanhas baseadas em marcas.” (KLEIN, 2002, p. 393).

Denúncias de baixos salários, condições de trabalho precárias e violações de direitos entre os fornecedores já ocorriam nos primeiros anos da empresa. Contudo, a situação agravou-se consideravelmente na década de 1990, em razão de notícias sobre trabalhadores mal remunerados na Indonésia, sobre trabalho infantil no Camboja e no Paquistão e sobre situações verdadeiramente dramáticas, envolvendo inclusive horas extras forçadas, na China e no Vietnã.

A experiência de maior repercussão internacional, ensejando intensas campanhas internacionais, foi a da Indonésia. No início dos anos 1990, seis estabelecimentos produziam nesse país para a Nike, empregando mais de 25 mil pessoas, sendo quatro dessas fábricas pertencentes a fornecedores coreanos, um caso típico de distanciamento formal entre a grande corporação e a mão de obra fabril. O foco das críticas, corrosivas e de grande repercussão, eram os baixíssimos salários praticados, numa agressão à legislação que o próprio governo da Indonésia permitia, atendendo às solicitações dos fabricantes. Inicialmente, a Nike negou qualquer responsabilidade, alegando serem as fábricas de propriedade de contratados independentes. De fato, a *Global Labour Rights* citou em relatório uma declaração da porta-voz da corporação nestes termos, feita em 1997 a propósito de situação semelhante no Vietnã: “Qual é a responsabilidade da Nike? Estas fábricas não são nossas”¹⁶.

Essas violações de direitos na Indonésia (e em outros países asiáticos) foram

¹⁶ Cf. <http://www.globallabourrights.org/press/from-nikes-pr-missteps-a-lesson-for-loblaw>



alvo, como se falou, de contundentes campanhas. Diversos foram os relatórios sobre o assunto, elaborados por instituições como a *Global Exchange*, entre eles o intitulado *Still waiting for Nike to do it*, de maio de 2001. Nesse documento ressaltava-se a discrepância entre a retórica da empresa, quanto ao combate do caráter precário das condições laborais em seus fornecedores, e a realidade observada através de fiscalizações, inspeções e relatos de trabalhadores¹⁷.

Mas o espírito anti Nike não transparece só em grandes campanhas organizadas por instituições com atuação internacional. Um processo local, iniciado na área do Bronx, em Nova York, foi capaz de afetar o departamento de relações públicas da corporação, segundo narrativa de Klein (2002). O pano de fundo é a importância atribuída aos guetos e subúrbios dos Estados Unidos no *marketing* e *branding* da Nike, coerente com o fato de que muitos consumidores de seus produtos são jovens desses ambientes, fãs de atletas bem sucedidos cujas figuras estampam suas propagandas e de *rappers* que vestem e calçam produtos Nike em *shows* e capas de CDs.

Indignado com o bombardeio do *marketing* sobre jovens cujos pais não podiam pagar por artigos Nike, um assistente social decidiu informar aos frequentadores do centro comunitário em que trabalhava sobre como se fabricavam os tão desejados calçados e roupas: trabalhadores indonésios recebiam dois dólares diários em média, e calçados esportivos adquiridos nos Estados Unidos por preços entre 100 e 180 dólares eram fabricados ao custo aproximado de 5 dólares. Canalizando a atenção dos jovens para problemas do seu cotidiano, a iniciativa também procurou conscientizá-los sobre a responsabilidade de corporações como a Nike pelo desemprego amargado por diversos pais e outras pessoas nos Estados Unidos, até na própria vizinhança.

O efeito foi tamanho que vários adolescentes e jovens enviaram cartas de indignação à empresa, inclusive pedindo ressarcimento tendo em vista a diferença exorbitante entre os preços de venda e os custos de produção dos artigos

¹⁷ Cf. <http://www.globalexchange.org/sweatfree/nike/stillwaiting>



comprados. Ao receberem apenas respostas formais do departamento de relações públicas da Nike, reagiram de modo inusitado: dirigiram-se à *Nike Town* da Quinta Avenida, em Nova York, e jogaram na porta do estabelecimento sacos contendo pares de tênis antigos, de vários modelos da marca, como forma de protesto. O clima foi assim noticiado, no calor dos acontecimentos:

Dúzias de jovens de 11 *settlement houses* na cidade planejam despejar seus Nikes velhos na loja para protestar contra o que dizem ser a dupla exploração dos pobres praticada pela empresa. Eles são parte de um crescente movimento que critica a Nike por sub-remunerar trabalhadores em fábricas asiáticas [...] enquanto cobra de adolescentes *style-setting* mais de US\$ 100 pelos calçados. (GONZALEZ, 1997, S.p.)

Representando o que parece ter sido a primeira manifestação de ativismo do principal público alvo da Nike, o acontecimento repercutiu fortemente na corporação. A razão não era fortuita. A cobertura midiática dada ao episódio prometia influenciar as decisões de consumo de parcelas da opinião pública, e isso não deixou de gerar inquietações.

Essa mobilização representa manifestação, em nível local, de processo que, conforme abordado neste trabalho, adquiriu a forma de uma maré montante internacional: denúncias de práticas abusivas e defesa de condições dignas de trabalho, no bojo de alianças interinstitucionais entre, notadamente, sindicatos e ONGs, voltadas para problemas agravados no período atual da trajetória do capitalismo (ANNER; EVANS, 2005; GALLIN, 2000). Cabe assinalar, entretanto, com respeito a tais alianças, que a articulação e a convivência de sindicatos e ONGs em torno dessas questões são crivadas de tensões e críticas de parte a parte, tendo em vista as diferenças de enfoque e as discordâncias, e mesmo, em certas situações, por conta da desconfiança (BRAUN; GEARHART, 2005; COMPA, 2005; SIMPKINS, 2005). Exercitando a crítica, também se argumenta, neste caso mirando especificamente as ONGs, que essas campanhas internacionais têm efeitos limitados por visarem muito mais o mercado (comprometimento das marcas e vendas) e muito menos a política (LIPSCHUTZ, 2005).

Seja como for, considera-se estimulante a postulação de Evans (2000) sobre



essas relações institucionais, de que redes internacionais desse tipo – contemplando, a rigor, assuntos diversos, da economia à cultura, passando por comércio e meio ambiente, entre outros – impulsionam uma “globalização desde abaixo”. São esforços que se contrapõem aos interesses “hegemônicos”, das corporações e elites transnacionais, ideologicamente dominantes e com habilidade e desenvoltura na outorga de recompensas materiais e na imposição de sanções. Com efeito, os agentes dessa “outra globalização”

[...] utilizam redes globais e ideologias para mudar o equilíbrio de poder no nível local em favor dos despossuídos. Eles provavelmente não são capazes de derrubar o aparato inteiro, mas constituem desafios aos “negócios realizados como sempre” no plano tanto global como local, e são, nesse sentido, “contra hegemônicos”. (EVANS, 2000, p. 231).

6. Considerações finais

Na globalização, boa parte da dinâmica produtiva e comercial ocorre em estruturas de cadeias globais exibindo abrangente “divisão espacial do trabalho”. Atividades em diferentes países ou regiões acabam articuladas em processos integrados e hierarquicamente organizados e coordenados, salpicados de desigualdades quanto aos níveis de qualificação dos trabalhadores, às remunerações e às condições de trabalho, entre outros aspectos.

Tanto na produção diretamente realizada, em fábricas de grandes empresas transnacionais, como na subcontratação junto a fabricantes formalmente independentes, a presença de mão de obra de menor custo costuma exercer um papel central na localização e determinação dos vínculos produtivos, especialmente nas indústrias intensivas em trabalho. A compressão dos custos, imposta pela acirrada concorrência, tem o sentido de palavra de ordem. Tudo isso se expressa, em diferentes circunstâncias e experiências, em grande adversidade para os trabalhadores, cujas condições tendem a sofrer um marcado rebaixamento.

Embora instituições como a OIT atuem na proteção dos direitos e no combate à degradação das condições de trabalho, os problemas observados em diferentes



países e regiões fizeram crescer o ativismo incrustado na atuação de sindicatos e ONGs com presença mundial. Denunciando, expondo, monitorando e – com campanhas objetivando influenciar as decisões de consumidores nos países mais ricos – ameaçando, de algum modo, os próprios resultados das atividades corporativas, essas instituições lograram resultados como a aplicação de códigos de conduta (mirando um maior respeito aos direitos trabalhistas e o rechaço a práticas de trabalho degradantes) junto a fornecedores de grandes empresas, donas de marcas famosas, na indústria do vestuário.

Não se deve, todavia, perder de vista os limites desse ativismo. Quando a compressão dos custos representa convergência de interesses de donos de fábricas na periferia e semiperiferia do capitalismo, de governantes desses países e de gestores de grandes corporações internacionais, o combate às adversidades amargadas pelos trabalhadores constitui um desafio formidável. Mesmo que na opinião pública ocorram reações às denúncias, com reflexos no consumo, os efeitos parecem mostrar-se mais ou menos localizados no tempo e no espaço. E quando as campanhas resultam em normas mais rígidas e restrições aos abusos em certos ambientes, a grande mobilidade do capital que tipifica a globalização pode assegurar rapidez nas mudanças dos locais de produção e manutenção dos benefícios propiciados por legislações trabalhistas frouxas (ou ignoradas) e níveis salariais aviltantes. O ativismo não é capaz de marcar presença todo o tempo em todos os lugares com a mesma intensidade.

Obstáculo maior refere-se à política local. Governantes desejam não repelir, e sim atrair atividades industriais, algo irresistível em países pobres. Assim, resistem em promover as condições de trabalho, temendo a saída de fabricantes para ambientes institucionais que assegurem os menores níveis possíveis de custos. Isso tende a significar condescendência com os abusos e timidez, para não dizer recusa (mesmo velada), na execução de medidas que promovam o trabalho e o *upgrading* social. A importância e a necessidade das iniciativas de sindicatos e ONGs com respeito ao problema não são arranhadas nessas circunstâncias, mas a eficácia se revelará tanto maior na medida em que sejam logradas interlocuções frutíferas e



consequentes com os aparatos governamentais desses países.

Referências bibliográficas

ANDERSON, M. T. Clothed in misery. *The New York Times*, April 29th, 2013. Obtido em: <http://www.nytimes.com/2013/04/30/opinion/bangladeshs-are-only-the-latest-in-textile-factory-disasters.html?pagewanted=all&r=0&pagewanted=print> Acesso em: 5/7/2014.

ANNER, M.; EVANS, P. Building bridges across a double divide: alliances between US and Latin American labor and NGOs. In: EADE, D.; LEATHER, A. (Eds.). *Development NGOs and labor unions: terms of engagement*. Bloomfield: Kumarian Press, 2005, p. 33-50.

BAGCI, C. Historical evolution of NGOs: NGO proliferation in the Post-Cold War era. *Turkish Weekly*, S. p. Aug. 28th, 2007. Obtido em: <http://www.turkishweekly.net/article/222/> Acesso em: 10/10/2013.

BAIR, J. Global capitalism and commodity chains: looking back, going forward. *Competition & Change*, v. 9, n. 2, p. 153-180, June 2005.

BAIR, J.; GEREFFI, G. *Better work in Central America: assessing the opportunities for upgrading in Nicaragua's apparel sector*. The University of Manchester, Research Programme "Capturing the Gains", Feb. 2013. (Working Paper 17). Obtido em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2237473 Acesso em: 15/7/2014.

BRAUN, R.; GEARHART, J. Who should code your conduct? Labor union and NGO differences in the fight for workers' rights. In: EADE, D.; LEATHER, A. (Eds.). *Development NGOs and labor unions: terms of engagement*. Bloomfield: Kumarian Press, 2005, p. 203-221.

CHESSAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CIRERA, X.; LAKSHMAN, R. The impact of export processing zones on employment, wages and labour conditions in developing countries. *3ie Systematic Review*, n. 10. London: International Initiative for Impact Evaluation (3ie), 2014.

COMPA, L. Labor unions, NGOs, and corporate codes of conduct. In: EADE, D.; LEATHER, A. (Eds.). *Development NGOs and labor unions: terms of engagement*. Bloomfield: Kumarian Press, 2005, p. 241-248.

EVANS, P. Fighting marginalization with transnational networks: counter-hegemonic globalization. *Contemporary Sociology*, v. 29, n. 1, p. 230-241, 2000.



EWING, K. Trade union rights in the Twenty-first Century. *WorkingUSA*, v. 5, n. 1, p. 19-42, 2001.

FAIRBROTHER, P.; HAMMER, N. Global unions: past efforts and future prospects. *Relations Industrielles/Industrial Relations*, v. 60, n. 3, p. 405-431, 2005.

FERNANDEZ-STARK, K.; FREDERICK, S.; GEREFFI, G. *The apparel global value chain: economic upgrading and workforce development*. Durham: Duke University Center on Globalization, Governance and Competitiveness, Nov. 2011. Obtido em: http://www.cggc.duke.edu/pdfs/2011-11-11_CGGC_Apparel-Global-Value-Chain.pdf Acesso em: 10/7/2014.

FERNANDEZ-STARK, K.; BAMBER, P.; GEREFFI, G. *Upgrading in global value chains: addressing the skills challenge in developing countries*. Durham: Duke University Center on Globalization, Governance and Competitiveness, Sep. 2012. (OECD Background Paper). Obtido em: http://www.cggc.duke.edu/pdfs/2012-09-26_Duke_CGGC_OECD_background_paper_Skills_Upgrading_inGVCs.pdf Acesso em: 22/7/2014.

GALLIN, D. *Trade unions and NGOs: a necessary relationship for social development*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, June 2000. Obtido em: [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/%28httpAuxPages%29/5678DFBA8A99EEB780256B5E004C3737/\\$file/gallin.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/%28httpAuxPages%29/5678DFBA8A99EEB780256B5E004C3737/$file/gallin.pdf) Acesso em: 08/07/2015.

GEREFFI, G. The organization of buyer-driven global commodity chains: how U.S. retailers shape overseas production networks. In: GEREFFI, G.; KORZENIEWICZ, M. (Eds.). *Commodity chains and global capitalism*. London: Greenwood Press, 1994, p. 95-122.

GEREFFI, G. Global production systems and Third World development. In: STALLINGS, B. (Ed.). *Global change, regional response: the new international context of development*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, p. 100-142..

GEREFFI, G. *A commodity chains framework for analyzing global industries*. Durham: Duke University, Aug. 1999a. Obtido em: <http://www.azc.uam.mx/socialesyhumanidades/06/departamentos/relaciones/Pdf.%20De%20curso%20de%20MESO/Gereffi%201999.pdf> Acesso em: 10/7/2014.

GEREFFI, G. International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain. *Journal of International Economics*, v. 48, p. 37-70, 1999b.

GEREFFI, G. *The new offshoring of jobs and global development*. Geneva: ILO, Dec. 2005.



GEREFFI, G.; GARCIA-JOHNSON, R.; SASSER, E. The NGO-Industrial Complex. *Foreign Policy*, p. 56-65, July 2001.

GEREFFI, G.; MEMEDOVIC, O. *The global apparel value chain: what prospects for upgrading by developing countries*. Vienna: UNIDO, 2003. (Sectoral Studies Series).

GONZALEZ, D. Youthful foes go toe to toe with Nike. *The New York Times*, S.p., Sep. 27th, 1997. Obtido em: <http://www.nytimes.com/1997/09/27/nyregion/about-new-york-youthful-foes-go-toe-to-toe-with-nike.html> Acesso em: 30/07/2014.

HANCOCK, P.; MIDDLETON, S.; MOORE, J. Export Processing Zones (EPZs), globalization, feminized labour markets and working conditions: a study of Sri Lankan EPZ workers. *Labour and Management in Development*, v. 10, S/p, 2009. Obtido em: <http://www.nla.gov.au/openpublish/index.php/lmd/article/viewFile/1612/2004> Acesso em: 5/7/2014.

HARVEY, D. *The limits to capital*. Oxford: Basil Blackwell, 1982.

ILO. *Employment and social policy in respect of Export Processing Zones EPZs*. Geneva: International Labour Office – Governing Body/Committee on Employment and Social Policy, Mar. 2003. (GB. 286/ESP/3)

KAUFMAN, I.; GONZALEZ, D. Labor standards clash with global reality. *The New York Times*, Apr. 24th, 2001. Obtido em: <http://www.nytimes.com/2001/04/24/world/labor-standards-clash-with-global-reality.html> Acesso em: 22/7/2014.

KEARNEY, N.; GEARHART, J. Workplace codes as tools for workers. In: EADE, D.; LEATHER, A. (Eds.). *Development NGOs and labor unions: terms of engagement*. Bloomfield: Kumarian Press, 2005, p. 249-258.

KLEIN, N. *Sem logo: a tirania das marcas em um planeta vendido*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

KOLK, A.; TULDER, R. van; WELTERS, C. International codes of conduct and corporate social responsibility: can transnational corporations regulate themselves? *Transnational Corporations*, v. 8, n. 1, p.143-180, abr. 1999.

KUSAGO, T.; TZANNATOS, Z. *Export Processing Zones: a review in need of update*. Washington, D.C.: The World Bank/Social Protection Group/Human Development Network, Jan. 1998.



LEE, J.; GEREFFI, G; BARRIENTOS, S. *Global value chains, upgrading and poverty reduction*. Manchester: The University of Manchester, Research Programme “Capturing the Gains”, Nov. 2011. (Briefing Note 3). Obtido em: http://www.capturingthegains.org/pdf/ctg_briefing_note_3.pdf Acesso em: 22/7/2014.

LIMA, I. M. Ceará vira pólo exportador de grifes de luxo. *Folha de S. Paulo*, p. B8, 13 nov. 2005.

LIPIETZ, A. *Le capital et son espace*. 2a ed. Paris: La Découverte, 1983.

LIPIETZ, A. *Mirages et miracles*. Problèmes de l’industrialisation dans le Tiers Monde. Paris: La Découverte, 1985.

LIPSCHUTZ, R. D. Sweating it out: NGO campaigns and labor union empowerment. In: EADE, D.; LEATHER, A. (Eds.). *Development NGOs and labor unions: terms of engagement*. Bloomfield: Kumarian Press, 2005, p.

LOCKE, R. M. *The promise and perils of globalization: the case of Nike*. Cambridge: MIT, 2002. Disponível em: http://www.caseplace.org/pdfs/All-MIT-2003-Promise_and_Perils_Nike.pdf Acesso em: set. 2013.

LYRA, C. *Ação política e autonomia: a cooperação não-governamental para o desenvolvimento*. São Paulo: Annablume, 2005.

MASSEY, D. *Spatial divisions of labour: social structures and the geography of production*. London: Macmillan, 1984.

MAYER, F.; GEREFFI, G. Regulation and economic globalization: prospects and limits of private governance. *Business and Politics*, v. 12, n. 3, 2010. Obtido em: <http://www.bepress.com/bap/vol12/iss3/art11> Acesso em: 10/7/2014.

MILBERG, W.; AMENGUAL, M. *Economic development and working conditions in Export Processing Zones: a survey of trends*. Geneva: International Labour Office, 2008.

NINETY nine per cent perspiration. *The Economist*, p. 36, June 21th, 1997.

O’BRIEN, R. Workers and world order: the tentative transformation of the international union movement. *Review of International Studies*, v. 26, p. 533-555, 2000.

OECD. *Interconnected economies: benefiting from global value chains*. Paris: OECD Publishing, 2013. Acesso em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189560-en> Acesso em: 20/6/2014.



PADRON, M. Non-governmental development organizations: from development aid to development cooperation. *World Development*, v. 15, Supp., p 69-77, 1987.

PERMAN, S.; DUVILLIER, L.; DAVID, N.; EDEN, J; GRUMIAU, S. *Behind the branded names: working conditions and labour rights in Export Processing Zones*. Brussels: International Confederation of Free Trade Unions, Dec. 2004.

QUAN, K. Use of global value chains by labor organizers. *Competition & Change*, v. 12, n. 1, p. 89-104, Mar. 2008.

QUEIROZ, M. do S. A. de. A Cláusula Social na OMC: por uma inter-relação efetiva entre OMC e OIT e o respeito aos direitos fundamentais dos trabalhadores. *Scientia Iuris*, v. 11, p.165-183, 2007.

SERVANT, J-C. Petites mains du Sud pour firme du Nord. *Le Monde Diplomatique*, p. 18, Jan. 2006.

SHEPHERD, B.; STONE, S. Global production networks and employment: a developing country perspective. *OECD Trade Policy Papers*, n. 154, Paris: OECD Publishing, 2013. Obtido em: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k46j0rjq9s8.pdf?expires=1406055521&id=id&accname=guest&checksum=0B237FF2A1B9131EE37EFF1C6E313BAB> Acesso em: 22/7/2014.

SIMPKINS, J. The global workplace: challenging the race to the bottom. In: EADE, D.; LEATHER, A. (Eds.). *Development NGOs and labor unions: terms of engagement*. Bloomfield: Kumarian Press, 2005, p. 139-151.

SPECIAL Economic Zones: performance, lessons learned, and implications for zone development. Washington, D.C.: The World Bank Group/FIAS, Apr. 2008.

SURVEYING informalised labour conditions in India's organized garment sector. *Development Viewpoint*, n. 79, London: University of London, CDPR, July 2014. Obtido em: <http://www.soas.ac.uk/cdpr/publications/dv/file93801.pdf> Acesso em: 10/7/2014.

THE OPPRESSIVE labour conditions of the working poor in the peripheral segments of Indias's garment sector. *Development Viewpoint*, n. 81, London: University of London, CDPR, July 2014. Obtido em: <http://www.soas.ac.uk/cdpr/publications/dv/file93820.pdf> Acesso em: 10/7/2014.

VIRGILL, N. A. V. *Export Processing Zones: tools of development or reform delay?*. Fairfax, VA, 2009. Tese (Doutorado em Economia) – George Mason



University, School of Public Policy.

WEBER, K. The factories of lost children. *The New York Times*, Mar. 25th, 2006.
Obtido em: <http://www.nytimes.com/2006/03/25/opinion/25weber.html? r=0>
Acesso em: 3/7/2007.

RESPOSTAS A CRISE DE 2008, UMA ANÁLISE DO BRASIL E DA CHINA.

Lucas Siqueira de Carvalho¹⁸

Resumo

Esse trabalho procura investigar a chamada crise do subprime, como esta ocorreu e por quais mecanismos ela se propagou para o resto do mundo, assim como estudar as consequências e as reações à crise financeira de países em desenvolvimento, especificamente o Brasil e a China, procurando analisar as medidas que os dois governos tomaram diante da possível recessão que a crise internacional causaria em seus países.

Nesse estudo pretendo descobrir se as políticas adotadas nos países foram diferentes e se os desdobramentos da mesma tiveram efeitos diferentes e avaliar qual país teve uma recuperação melhor de seu desempenho no crescimento.

¹⁸ Doutorando no Programa de Pós-graduação em Economia do Instituto de Economia da UNICAMP. Membro do Núcleo de Pesquisa sobre o Pacífico e a Amazônia - NPPA. É graduado no Curso de Ciências Econômicas na Universidade Estadual Júlio Mesquita Filho UNESP, no campus de Araraquara - FCLAr, Mestre pelo Programa de Pós Graduação em Economia da UNESP-FCLAr.



Palavras-chave: Crise financeira; Política fiscal; Política monetária; Brasil; China.

Abstract

In this work I tend to investigate the so called subprime crisis, how that happened and for by which mechanisms it spread for the rest of the world, as to study the consequences and the reactions to the financial crisis in development countries, specifically Brazil and China, looking to analyses the measures that the two governments has taken to face the likely recession that the crisis could make in their countries. In this studies I intend to find out if the policies taken by each country where different and if the repercussions of them has unequal effects and to evaluate in which country the recovery has been better.

Key words: financial crisis; fiscal policies; monetary policies; Brazil; China.

JEL-CODE: 057

Introdução

A crise financeira de 2008 foi a maior dos tempos atuais. Iniciada como uma crise de inadimplência relacionada a hipotecas concedidas a grupos de risco nos Estados Unidos (EUA) a crise se alastrou pelo sistema financeiro mundial chegando ao lado produtivo da economia, levando a falência de bancos e uma queda no PIB mundial.

Uma crise pode fazer com que a economia de um país pare de crescer, diminuindo os empregos e podendo causar inflação. Para evitar tais efeitos os governantes podem tomar algumas medidas. Uma das ferramentas disponíveis para guiar a economia durante uma crise é a política monetária, para se trabalhar com esta o governo pode atuar na taxa de juros e na taxa de câmbio através da oferta de moeda, essas taxas são muito importantes na



determinação do investimento dentro de uma economia, o que é crucial para a retomada do crescimento de uma nação. O governo também pode atuar diretamente na demanda da economia, aumentando seus gastos e investindo, por exemplo, em projetos de infraestrutura, essa forma de atuação recebe o nome de política fiscal.

Diferentemente de outras crises recentes, a crise de 2008 se iniciou em países desenvolvidos, passando a atingir os outros países depois do efeito já ter se espalhado globalmente. Países como a China e o Brasil tiveram suas economias afetadas principalmente no último trimestre de 2008. Estes países tomaram medidas para que suas economias não sofressem por longos períodos por conta da crise, neste artigo analisaremos os efeitos e as principais medidas destes dois países em desenvolvimento buscando fazer uma comparação entre as medidas e as influências destas nas economias dos países citados.

O artigo está dividido em cinco partes, contando com essa introdução, seguida de uma explicação sobre a crise de 2008, uma parte sobre as consequências e as reações do Brasil, uma seção sobre a situação chinesa e sua reação e por fim uma conclusão comparativa entre os dois países.

A crise do subprime

A crise financeira de 2008 teve seu início com empréstimos de hipotecas para possíveis inadimplentes e pessoas que não possuíam acesso ao crédito anteriormente, os chamados subprime. Esses empréstimos foram fruto de um movimento financeiro iniciado na década de 1990 onde a busca por mercados mais lucrativos do que o mercado financeiro dos Estados Unidos esbarrou na crise de países em desenvolvimento como México, Rússia e Brasil e acabou se voltando ao mercado imobiliário do



próprio EUA. Porém como este já estava maduro, a alternativa foi passar a conceder crédito a quem não apresentava garantias de pagamento, assim estes poderiam contrair hipotecas com juros inicialmente baixos, sem apresentar comprovação de renda e dando como garantia o próprio imóvel hipotecado.

O impacto imediato do aumento de hipotecas e a sua flexibilização foi positivo dentro da demanda agregada dos EUA, estimulando o setor de construção civil e mantendo assim um certo crescimento da economia, como mostrado no gráfico 2, o PIB do Estados Unidos cresceu de 2002 até 2006, período em que o preço dos imóveis começou a decair.

GRÁFICO 1 – ÍNDICE DE PREÇO DOS IMÓVEIS EUA



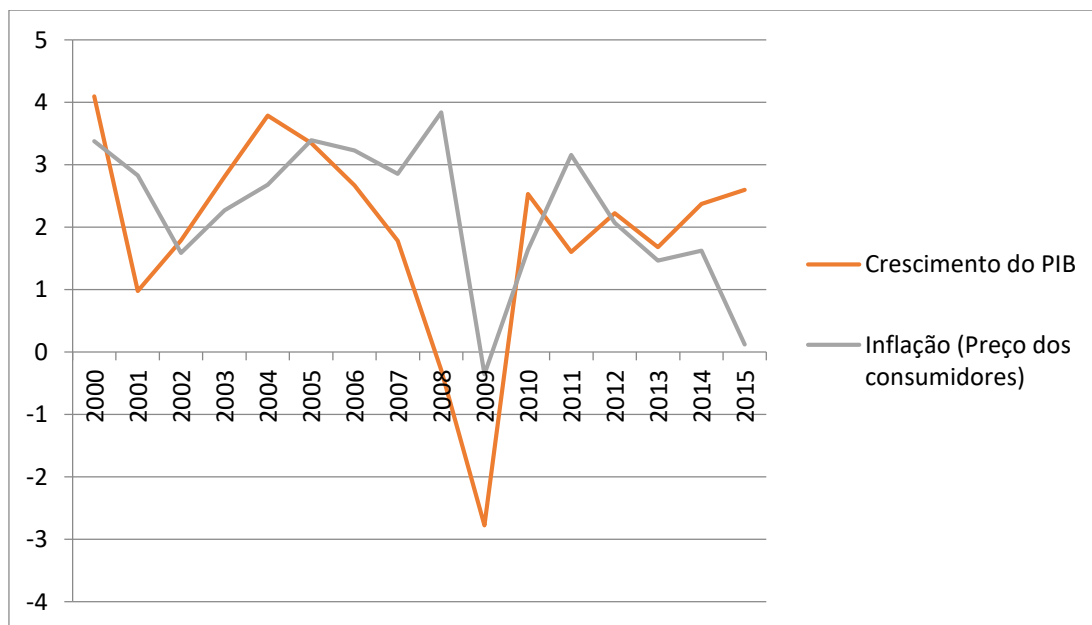
Fonte: Trading Economics

Nos primeiros 2 ou 3 anos as hipotecas tinham juros e prestações mais baixas. Ao final desse período era comum que o devedor optasse por fazer uma nova hipoteca para quitar a antiga e continuar dentro do período de baixo juros. Com a alta do

mercado imobiliário não era incomum que com o preço alto conseguido na nova hipoteca do imóvel fosse possível quitar o antigo empréstimo com uma folga, assim além de estimular o mercado de construção civil, esse processo também fez com que a demanda aumentasse. (Ferreira, 2014, p.11)

O ponto crucial deste modelo de expansão creditícia é o preço dos imóveis. Se este parar de crescer as famílias não conseguem mais rolar suas dívidas. E isso começou a ocorrer no final de 2006 (como mostrado no gráfico 1 acima), quando o governo dos Estados Unidos passou a apostar em uma política monetária mais contracionista devido a pressões inflacionárias, aumentando o juros e fazendo com que a rolagem das hipotecas fosse mais difícil ou impossível, esse processo transformou esses devedores em inadimplentes.

GRÁFICO 2 – INFLAÇÃO E CRESCIMENTO DO PIB ESTADOS UNIDOS



Fonte: Databank, World Bank.



O marco regulatório vigente até a crise de 2008 em relação ao sistema financeiro dos EUA teve início nos anos 1980 e apontavam os bancos como as melhores instituições a fazerem a gestão de risco, assim agências de rating se apresentam como formas alternativas de classificação de risco para as instituições que forneciam crédito, mas não necessariamente estavam sob a tutela do Federal Reserve (FED), como os hedge funds, seguradoras e fundos de pensão.

Inicialmente os títulos, a base de hipotecas ruins de subprimes, que passavam pelo processo de securitização e tentavam ser vendidos no mercado secundário (chamados *asset-backedsecuritie* – ABS) eram vendidos com dificuldades apesar dos altos juros que estes rendiam isto por conta de seu alto risco de inadimplência. Porém com auxílio das agências classificatórias os grandes bancos de investimento passaram a montar pacotes com diferentes tipos de contratos de hipotecas juntos, para que estes passassem a ter uma classificação melhor fossem mais facilmente vendidos no mercado secundário. Esses títulos eram denominados *collateralized debt obligation* (CDOs) e eles, após serem securitizados poderiam também passar por esse mesmo processo de novo para serem revendidos, passando a ser um CDOs squared (Ferreira, 2014, p.13).

Este processo de criação de títulos a partir de outros ativos para que estes possam ser vendidos de maneira diferente é conhecido como inovação financeira. Essas inovações foram fator crucial para que se espalhasse a crise do subprime. Elas fazem parte de um conjunto de características da liberalização financeira que era difundida nos anos 2000, regulamentadas no Acordo de Basiléia II, a liberalização também incluía a desregulamentação do setor bancário e a livre mobilidade de capitais e visava a maior



competitividade do setor bancário e a diminuição do spread deste. Mas a inovação financeira é um ponto mais crucial para a crise de 2008, pois a partir dela que surgem as securitizações e os mercados de derivativos que espalharam os títulos de empréstimos não seguros como investimentos confiáveis e fez a ligação para que a crise de inadimplência das hipotecas se tornasse algo sistêmico (Lima; Deus, 2013, p.53).

Para diminuir os riscos os bancos criaram mais uma inovação financeira, esta funcionava como um seguro, o Credit Default Swap (CDS). Que é uma aplicação em cima da possibilidade de algum a gente não pagar sua dívida ou venha a falir. Essa operação também passou por uma inovação financeira e acabou por serem incorporados aos CDOs, virando títulos com baixos riscos, bons para serem negociados em mercados secundários e formarem CDOs squared, esses novos títulos eram chamados de CDOs sintéticos. Essa estratégia funcionou para recuperar o fluxo de CDOs, já que após criação de vários, os contratos de hipotecas a serem comprados estavam começando a se esgotar.

A demanda por tantos títulos vinha das instituições com investidores avessos ao risco, fundos de pensão, asset managers e securities lenders que estavam de tamanhos enormes nos anos 2000 e demandavam mais títulos do governo do que havia disponível (dado que muitos a gentes estrangeiros detêm esses títulos), essa oferta não saciada acabou por estimular a criação de alternativas, essas se deram em forma de títulos de curto prazo.

Com essa brecha no mercado surgiram instituições que poderiam oferecer esses papéis a esses investidores que fugiam do risco, essas novas instituições do mercado se chamavam veículos especiais (SIV – structured investment vehicle; SPV – special purpose vehicles) e faziam a interlocução entre os bancos e as



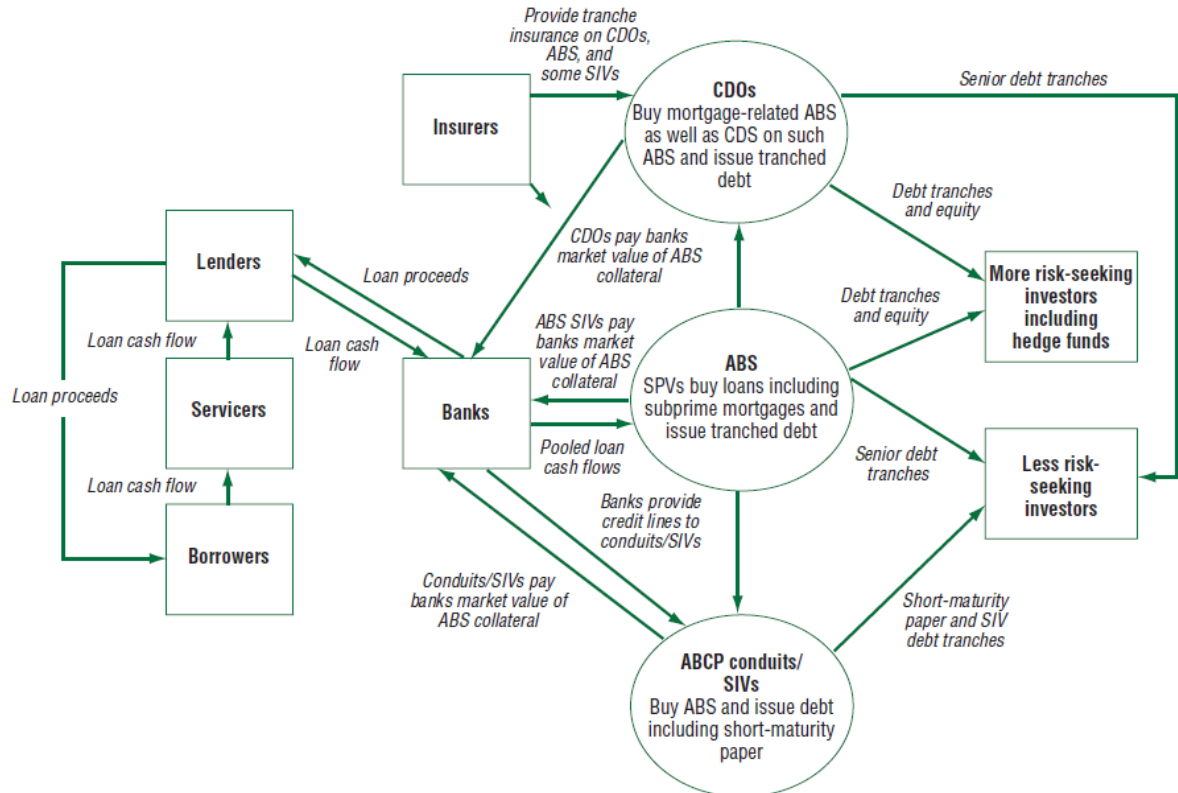
instituições conservadoras. Como essas instituições avessas ao risco não podiam receber depósitos, eles levantavam dinheiro vendendo títulos de curto prazo, tanto para os bancos quanto para outras instituições avessas ao risco e quando já tinham o suficiente passavam a financiar empréstimos de longo prazo como hipotecas, com funcionamento parecido a bancos (Ferraz, 2013).

Essas novas instituições que agora operavam como emissoras de crédito estavam interligadas ao sistema bancário tradicional através das CDOs, as quais ambas criavam e negociavam entre si. Essa ponte foi essencial para que a crise de espalhasse entre o sistema financeiro, fazendo com que impactos localizados se tornassem generalizados.

Em 2008 quando foi deflagrada a crise, o início se deu pela insolvência dos subprimes seguida da queda nos preços do mercado imobiliário, afetando tanto a parte financeira quanto a parte produtiva da economia. Os ativos ligados as hipotecas perderam muito valor e após a falência do Lehman Brothers esse movimento se generalizou para outros ativos dando sequência a uma crise financeira generalizada.

A interligação entre o sistema financeiro, desde as pessoas que contraíram empréstimos de hipotecas até as instituições conservadoras que estavam demandando ativos do mercado está explicada no diagrama abaixo.

FIGURA 1 – DIAGRAMA CRISE 20



Fonte: FMI report, 2007.

Na década de 2000 o fluxo de renda entre as empresas e as famílias estava em declínio, porém o consumo familiar e o PIB continuaram crescendo. Esse fato ocorreu graças ao crescimento da oferta de hipotecas e do crédito disponível nesse setor, enquanto a economia estava lenta e a renda não fluía entre as empresas e as famílias, essas últimas consumiam através do crédito disponível pela rolagem das dívidas de hipoteca feita com preços inflados do mercado imobiliário.

Nesse sentido quando em 2006 os preços de imóveis nos EUA alcançam seu pico e começam a decair, o efeito dentro da economia é devastador, as famílias ficam insolventes e deixam de aquecer a economia com o consumo e o PIB, que ainda tinha um



crescimento devido a construção civil, deixa de crescer. Isso é refletido pela queda de 6,3% do PIB do quarto trimestre de 2008.

Os países emergentes, nos anos anteriores à crise, estavam experimentando um grande influxo de capitais devido a alguns motivos principais: a grande liquidez internacional e as baixas taxas de juros dos países desenvolvidos; o crescimento acelerado chinês que dependida de importações de commodities agrícolas e industriais. Porém quando irrompeu a quebra do Lehman Brothers os fluxos se interromperam e se generalizou uma corrida por ativos internacionais seguros, ou seja, Títulos do Tesouro Nacional Americano.

Esse movimento se manteve até 2009, com fluxos de capitais menores do que os de 2007, porém já em 2010 os fluxos para outros países que não os EUA apresentam uma recuperação, o que pode ser atestado as medidas de liquidez dos governos da Europa e EUA (com destaque para a linha de swap cambial que o FED liberou para alguns bancos centrais do mundo), assim como o bom desempenho dos PIBs dos países emergentes neste ano.

Para analisar genericamente as implicações da crise no comércio internacional, dois pontos são passíveis de análises, primeiro as taxas de câmbio e em segundo os termos de troca entre os países.

Com exceção da China, os países em desenvolvimento tiveram um impacto de depreciação no pós-crise que ficou em torno de 40% do valor da moeda. Porém esse quadro foi revertido já em 2010 quando as moedas do Brasil, Chile e Índia retornaram ao patamar de 2008 e as moedas da Rússia e México se mantiveram com 20% de depreciação em relação ao seu valor em 2008.

Os termos de trocas dos principais países em desenvolvimento ainda dependem muito dos preços das



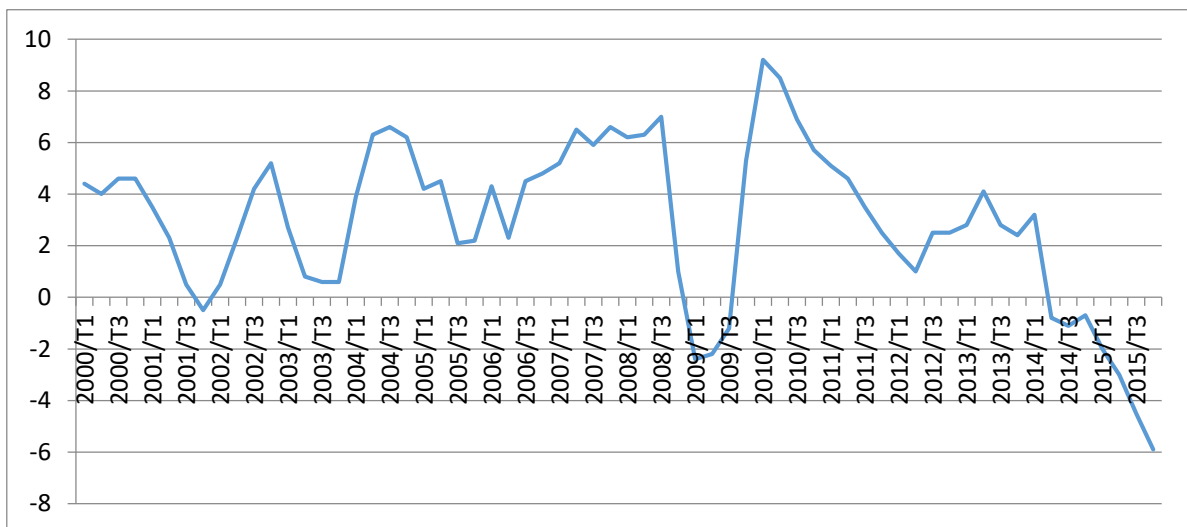
commodities, já que estas compõem boa parte de suas exportações. As commodities vinham, antes da crise, passando por um momento de valorização devido ao crescimento que o mundo passava com ênfase sobre o crescimento chinês, combinado com a expansão relativamente difícil da oferta das commodities. Em 2008, já se apontava uma queda nos preços destas devido a incertezas nas produções, essas incertezas se acentuaram durante a crise e se manifestaram, por exemplo, em quedas dos preços das commodities de agrícolas em 27% e do petróleo em 45%. Mas esse impacto nos termos de troca dos países durou até 2010, ano em que as commodities voltaram a atingir seus preços de pré-crise (Ferraz, 2013, p29).

Veremos agora os impactos que essa crise causou o Brasil e as respostas das autoridades para manter o crescimento da economia.

Impactos e respostas brasileiras

O Brasil, imediatamente antes da crise se encontrava em um momento de crescimento continuado, apresentando o sexto trimestre de crescimento seguido. Esse momento brasileiro demandava muito crédito para continuar os investimentos que estavam em andamento, porém o primeiro sintoma da crise foi a diminuição da oferta creditícia, primeiramente internacional e logo em seguida, como resposta ao cenário global, também houve retração do crédito doméstico. Esse movimento causou uma queda na demanda interna ancorando as expectativas inflacionárias, logo no quarto trimestre de 2008.

GRÁFICO 3 – PIB TRIMESTRAL BRASIL



Fonte: IBGE.

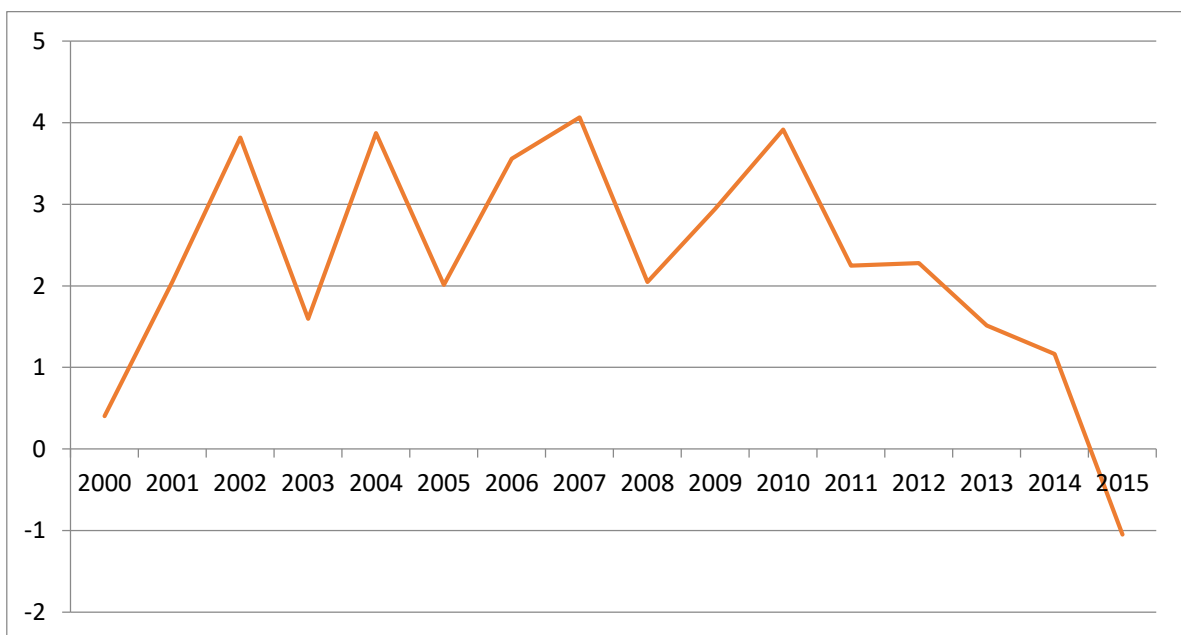
Algumas medidas que os governos têm como opção de tomar no momento da crise são: Expansão da liquidez para retomar a oferta de crédito que estaria escassa; pacotes que evitem falências de instituições bancárias; reduzir a taxa de juros e aumentar o gasto fiscal, para estimular a demanda agregada e injetar dinheiro na produção; proteger o câmbio, principalmente em países com vulnerabilidade externa; diminuir o impacto social com ampliação de políticas assistencialistas.

A ação mais afirmativa brasileira inicialmente foi a expansão monetária, provendo liquidez interna e externamente, para tal os bancos federais (Caixa econômica, Banco do Brasil e BNDES) foram fundamentais para contrapor os bancos comerciais e expandir a liquidez, os bancos públicos aumentaram a oferta de crédito em 33%, já as instituições nacionais privadas somente 4%. Ações como a flexibilização do redesconto, redução dos depósitos compulsórios

e expansões de créditos para setores como agronegócio e exportador também ajudaram a expandir liquidez no país.

O governo brasileiro buscou também diminuir a taxa básica de juros na economia, que apresentou queda no período de 2009 a 2011, além de anunciar um aumento de gastos no governo federal, aumentando o déficit nominal da União em 2,75% entre 2008 e 2009, como pode ser visto no gráfico 4, essa ação fez com que o superávit primário também caísse de 2,45% em 2008 para 1,29% em 2009 (Deus; Lima, 2013)

GRÁFICO4–AUMENTO DOS GASTOS DA UNIÃO



Fonte:Databank, World Bank

Para estimular setores mais específicos o governo usou de isenções de impostos e injeções de créditos, como para o setor agrícola, construção civil, automóveis, móveis e eletrodomésticos. Afetando principalmente a arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Todos os setores beneficiados já apresentavam crescimento em 2009, exceto a agricultura que teve muito impacto do setor externo que diminuiu sua demanda. Como



medidas para segurar a taxa câmbio o governo optou por reduzir integralmente o IOF em operações de câmbio, leiloar dólares e fazer operações diretas com Federal Reserve (FED), garantindo a liquidez do mercado.

A pesar de o Brasil apresentar condições boas de isolamento da crise, como grandes reservas de moedas internacionais e dívida pouco dolarizada, a fuga por ativos internacionais mais confiáveis pressionou a moeda brasileira a se desvalorizar, o governo acabou por ceder a essa pressão em Setembro de 2008 e a partir desse movimento passa-se a sentir mais os efeitos da crise, principalmente através de encarecimento do crédito externo e perda para as empresas que especulavam com derivativos cambiais.

Essa última consequência, foi grave. A tendência à apreciação do real em relação ao dólar estava levando empresas exportadoras a perder competitividade e diminuindo o valor de suas receitas externas, para combater isso estas estavam apostando em derivativos de cambio (forward target), ou seja, usando a situação desfavorável do mercado para fazer lucros não operacionais. Porém os contratos assinados nessas operações eram muito desfavoráveis às empresas em caso de alta no dólar, cláusulas como o pagamento indefinido ao banco caso o dólar valorizasse ao passo que o banco tinha cláusulas limites de pagamento para a empresa mostram como os contratos eram favoráveis aos bancos.

A deflagração de perdas generalizadas em mais de 500 empresas brasileiras no pico da crise, levou a uma desconfiança maior em relação às empresas brasileiras, dificultando acesso a crédito e aumentou a volatilidade do real. O BNDES ao saber dessa crise tomou uma posição ativa na ajuda a essas empresas, buscando



uma solução viável para a situação. Essa solução envolveu duas estratégias diferentes, primeiro em relação a bancos de pequeno porte que começaram a resgatar contratos de crédito, não ligados as operações de derivativos de cambio, por conta da incerteza que se instalou no mercado, o BNDES tomou a posição de suprir o lugar deixado por esses bancos e coordenar suas saídas. Em relação aos grandes bancos, detentores dos derivativos com as empresas, foi negociada uma taxa máxima de cambio que as empresas pagariam em seus contratos, para que estas não falissem, essa condição era interessante a ambas as partes que queriam evitar os defaults das empresas (Ferraz, 2013)

Contando com tais medidas e a aplicação do Plano Nacional de Aceleração (PAC) que já vinha sendo desenvolvido antes da crise, o Brasil conseguiu chegar a 2010 com a inflação controlada, relação dívida pública e PIB estável e taxas de crescimento econômico, esse momento fez com que as expectativas na economia brasileira voltassem a subir e o investimento estrangeiro voltou a fluir no Brasil.

Analisaremos agora as consequências e reações da China diante da crise de 2008.

Impactos e respostas chinesas

Leite (2010) afirma que o crescimento Chinês se deu devido ao volume de investimentos, a posição no fluxo mundial comercial e o programa de desenvolvimento conduzido centralmente pelo estado, já Sun (2009) afirma que a demanda interna teve um papel maior do que se supõe sobre o crescimento da China, superando a importância das exportações do país, mostrando como o plano inicial do governo de retirar da pobreza parte da população do país teve repercussões na economia chinesa como um todo.

Para manter o crescimento do país e não ter uma crise de superprodução no longo prazo o governo optou durante a década de 2000 por manter uma política fiscal expansionista, visando estimular a demanda no curto prazo e uma política monetária mais contraída para que os investimentos diminuíssem um pouco e não criassem uma superprodução no longo prazo.

A política monetária contraída também implicou em controle do setor financeiro fazendo com que o setor bancário chinês fosse menos inovador que o de países de primeiro mundo e, portanto menos agressivos do que os do resto do mundo, o setor chinês também não apresentava grande crescimento de liquidez em forma de empréstimos, como atesta o crescimento destes no gráfico.

GRÁFICO 5 - CRESCIMENTO DE EMPRÉSTIMOS DOS BANCOS CHINESES



Fonte: Sun, 2009, p.26.

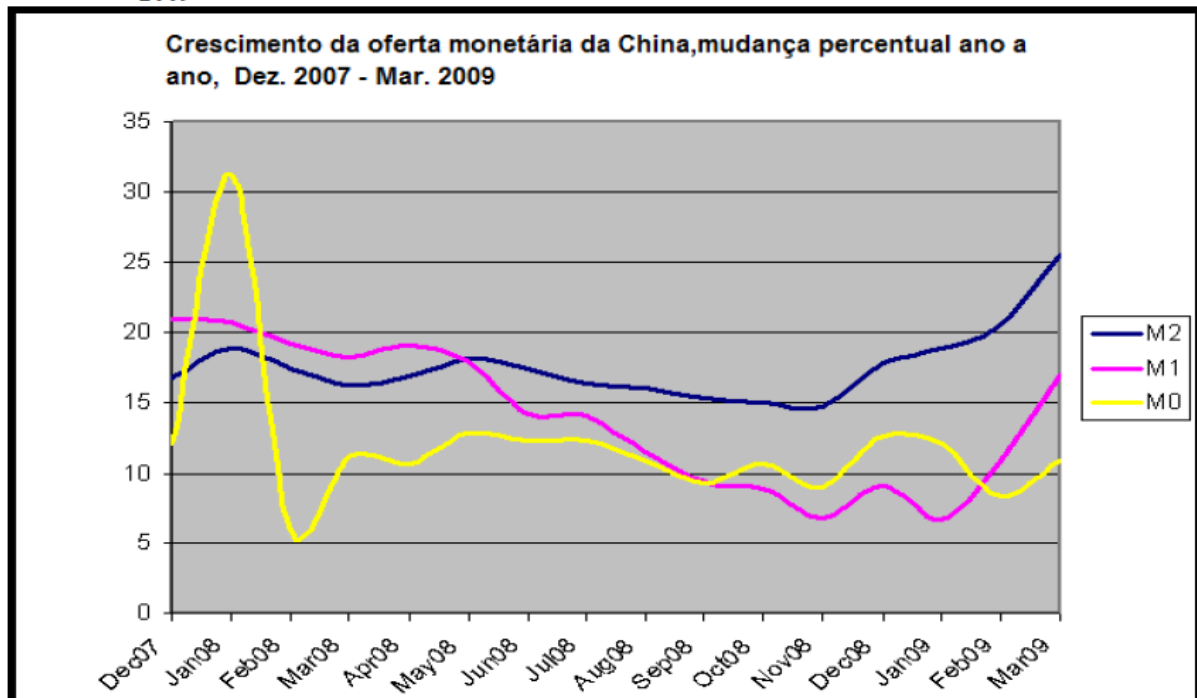


A política de empréstimos e de poupança dentro da sociedade Chinesa é muito diferente da realidade ocidental, ao compará-la com os EUA, por exemplo, temos que contabilizando empréstimos federais, os cidadãos dos Estados Unidos se endividam em 266% sobre sua renda, já os chineses têm 17% das rendas familiares com empréstimo. Os dados de endividamento familiar da China mostram como os bancos estavam protegidos da inadimplência por questões até sociais de formação do povo chinês.

Dados que mostram a força do sistema financeiro na China durante a crise são a quantidade de inadimplência em relação ao total de empréstimos que caiu de 22% em 2000 para 0,9 em 2012 e a razão entre empréstimos e depósitos que na China era um pouco maior de 50% sendo uma das menores da Ásia.

Essas condições foram alcançadas graças às reformas ocorridas no sistema financeiro desde a crise de 1997 da China, regularizando e criando agências reguladoras como a Comissão Reguladora Bancária da China, essas ações foram tomadas também com o ingresso da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) (Ferreira, 2014, p.38).

GRÁFICO 6 – OFERTA MONETÁRIA CHINESA
PERCENTUAL ANO A ANO



Fonte: Decabornnel, 2009

O setor público apresentava uma situação confortável antes da crise de 2008, com uma dívida de 20% em relação ao PIB em 2008, em comparação os países da OCDE apresentavam em média 80% do PIB em forma de dívida. O país também possuía um grande estoque de moeda estrangeira, chegando a possuir, em 2009, 2 trilhões de dólares.

A crise internacional, após a falência do Lehman Brothers, fez com que o crescimento da China caísse de 13% para 6,8%. A inflação também sofreu um pico de 8,7%, no começo do ano. Outro efeito inicial da crise foi a fuga dos agentes para papéis mais seguros, principalmente no âmbito internacional, isso acarretou uma corrida por dólares no mercado de câmbio e levou a depreciação das moedas de vários países.

Como a depreciação cambial poderia trazer efeitos perversos na economia chinesa, como desestabilizar a confiança na



economia, minar o poder de compra da população e desencadear falências em instituições financeiras, por exemplo, o governo chinês se esforçou para que esse movimento na taxa de câmbio, que já estava acontecendo em outros países asiáticos, não se concretizasse na moeda chinesa. Por conta de a crise ser global e ter acertado os principais parceiros comerciais do país o setor externo foi um dos mais afetados no país, com uma queda de 20% nas exportações (Ferreira, 2014, p.37).

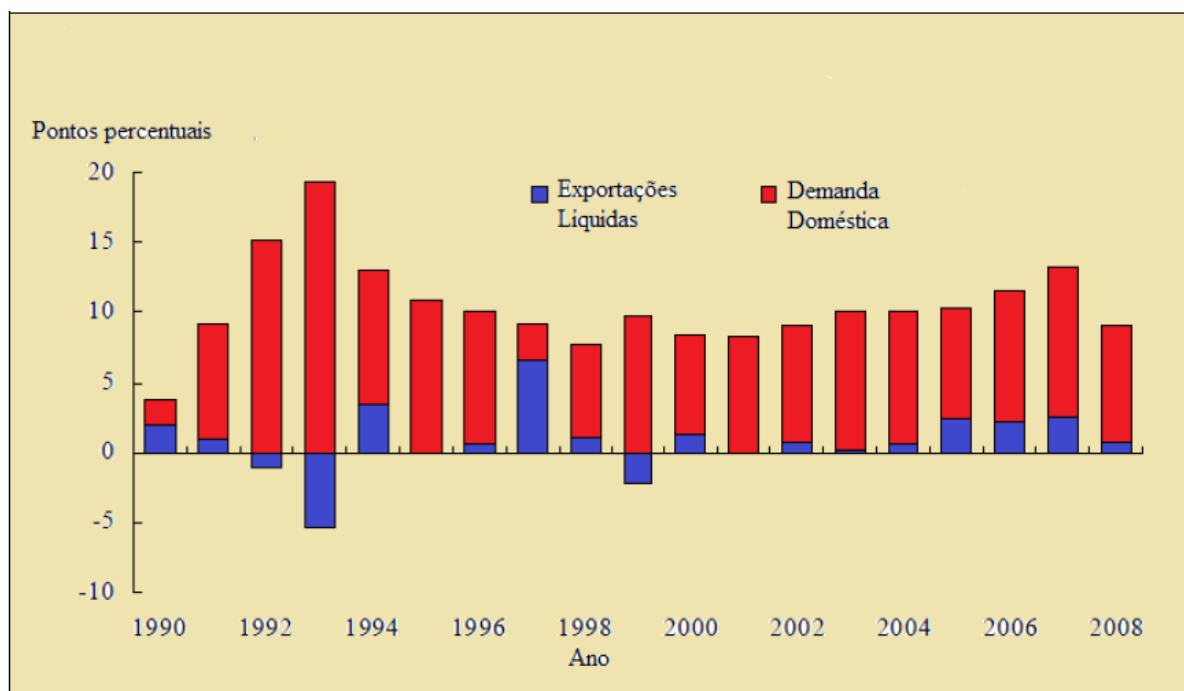
As diferenças entre a posição da crise de 1997, que causou um triplo mergulho no crescimento do PIB, foi a maior abertura no mercado externo e uma moeda mais valorizada, essas duas características causaram um maior impacto inicial da crise no crescimento Chinês, porém a situação interna mais confortável fez com que o crescimento não passasse por quedas seguidas como em 1997.

Prates (2010) afirma que o contágio da crise nas economias emergentes se deu através da conta corrente, com a queda nos preços das commodities, a diminuição da demanda mundial, através também da conta financeira, pela diminuição dos investimentos diretos e de portfólio e a contração dos empréstimos internacionais.

Porém esta tese é confrontada pelas estatísticas do National Bureau of Statistics of China (NBS, 2009), que apontou que a média de 10% do crescimento Chinês entre 1990 e 2008 teve como contribuição das exportações líquidas 0,9%, enquanto o consumo das famílias contribuiu com 3,7% por exemplo. Assim podemos ver que a queda nas exportações não impactaria tanto no crescimento Chinês, além disso o fato das exportações serem compostas por produtos finais e as importações de matérias primas para estes, fez com que as exportações líquidas não caíssem tanto no impacto

inicial da crise de 2008. Mas ao decorrer do ano a China passou a sentir tais impactos com queda no PIB e principalmente queda na produção industrial (de 17% em 2008), o aumento do preço das commodities fez com que os superávits comerciais diminuíssem em 2009, não conseguindo retomar o patamar de 2008. (Ferreira, 2014, p.42)

GRAFICO 7 - CONTRIBUIÇÃO DAS EXPORTAÇÕES LIQUIDAS E DA DEMANDA DOMÉSTICA NO PIB CHINÊS



Fonte: Sun, 2009.

Como medidas de combate aos efeitos da crise, na parte fiscal, o governo anunciou em novembro um pacote de 4 Trilhões de renminbis para o ano de 2009 e também houveram reajustes no orçamento governamental, com um aumento de 22% na possibilidade de gastos do governo geral e local, isso acrescentaria 570 bilhões de renminbis na economia chinesa em 2009.

Dos 4 milhões de yuans chineses que o governo anunciou como medida fiscal combativa aos efeitos nocivos da crise fiscal de 2008, 1500 bilhões foram destinados a investimentos em

transportes, 1 trilhão para a reconstrução de regiões devastadas por terremotos, como o condado de Wenchuan na província de Sichua, 400 bilhões destinado a infraestrutura de moradias urbanas, 370 bilhões a moradias rurais, 370 bilhões para inovações e tecnologias e por fim 210 bilhões para projetos ambientais O total de gastos com infraestrutura do pacote foi de 70%. A relação geral dos gastos pode ser conferida na tabela a seguir (ZHANG, 2009, p2-3).

TABELA 1 – RELAÇÃO DE GASTOS DO PACOTE FISCAL CHINÊS POR SETOR

Setor	RMB (yuan)	US\$	Parcela no pacote	Percentual do PIB chinês de 2008
	Bilhões		%	
Transporte e infraestrutura	1500	220	37,5	5,0
Reconstrução das áreas devastadas por terremotos	1000	146	25,0	3,3
Construção de moradias urbanas	400	59	10,0	1,3
Infraestrutura rural	370	54	9,3	1,2
Inovação e tecnologia	370	54	9,3	1,2
Proteção ambiental	210	31	5,3	0,7
Saúde e educação	150	22	3,8	0,5
Total	4000	586	100,0	13,3

Fonte: Yang; Huizenga, 2011, p.134.



No setor de transporte foram planejadas as construções de 50 novos aeroportos e restauração de 90 outros, formalizando um gasto de 400 bilhões somente nesses projetos, melhorias em estradas de ferro, que totalizam 600 bilhões, rodovias, vias marítimas e sistemas de trânsito levaram 1 bilhão de estímulo.

No ano seguinte a crise o governo lançou um pacote de 124 bilhões para gastos com saúde, na integração de um sistema público de saúde além de levar hospitais nas áreas rurais e afastadas assim como para treinamentos de médicos nessas áreas.

Estimativas do impacto do plano fiscal de recuperação chinês vão de um aumento de 1,5 a 2,25% de crescimento no PIB da primeira metade de 2009 (IMF 2009 apud Fardoust, Lin, Lou, 2012), outros apontam um impacto no crescimento do PIB de 6,2% no primeiro quartil de 2009 para 11,9 no primeiro de 2010 (Deng e outros 2011 apud Fardoust, Lin, Lou, 2012). Já análises em tabelas de insumo-produto apontam um multiplicador de 0,8 no primeiro momento dos gastos, gerando até 20 milhões de empregos não agrícolas, e 1,1 no médio prazo (He, Zhang e Zhang 2009).

A análise de um multiplicador dos gastos públicos não é simples e há uma variedade de estimações para o mesmo país. O multiplicador apresentado é bem otimista comparado com previsões para outros países, principalmente para países em desenvolvimento, isso ocorre por alguns motivos. Como a metodologia usada para construir este multiplicador, quando se usa como base conceitual para tal tarefa teorias como a Equivalência Ricardiana, o multiplicador tende a ser muito mais próximo de zero. As condições iniciais do país também pesam bastante nessa composição. A minimização de perdas dos pacotes fiscais e as condições monetárias também são cruciais para o bom desempenho desse multiplicador. A China apresentava boas



condições iniciais para a aplicação do pacote fiscal, sendo razoável a estimativa otimista de seu multiplicador fiscal.

A velocidade na aplicação do pacote de estímulos foi fator importante para não permitir que o investimento caísse e iniciasse um ciclo negativo na economia. Logo nos últimos meses de 2008 o Partido Comunista Chinês (PCC) já introduziu na economia RMB 120 bilhões, iniciando o pacote fiscal e sinalizando ao mercado que o governo ia atuar efetivamente no combate a crise, o resultado disto foi que o investimento na China não mostrou quedas após a crise e se manteve na casa dos 40% do PIB (Fardoust, Lin, Lou, 2012.).

O foco do PCC nas políticas fiscais de combate a crise foi o estímulo à demanda interna com foco na área rural, a melhoria na distribuição de renda através de programas de assistência social e as construções de infraestrutura. Outro ponto destacado no estímulo governamental foram os investimentos em projetos ecológicos como formas alternativas de produção elétrica, mudança na frota de carros para motores elétricos e proteção a áreas florestais.

Para acompanhar os gastos fiscais anunciados em 2008 o PBoC iniciou, no mesmo ano, uma política expansionista onde as operações de esterilização a base de vendas de Notas do Banco Central pararam, fazendo com que a liquidez excessiva ficasse na economia. Com isso o crédito no primeiro semestre de 2009 aumentou em RMB 7,3 trilhões, mais do que havia se previsto para o ano inteiro. Já no mercado externo o Banco Popular da China (PBoC) vendeu grandes quantidades de títulos para que a pressão no câmbio não afetasse a cotação da moeda.

Os pacotes de estímulos custaram aumentos em déficits no governo até um patamar de 1050 bilhões de renminbis, 2,8% do



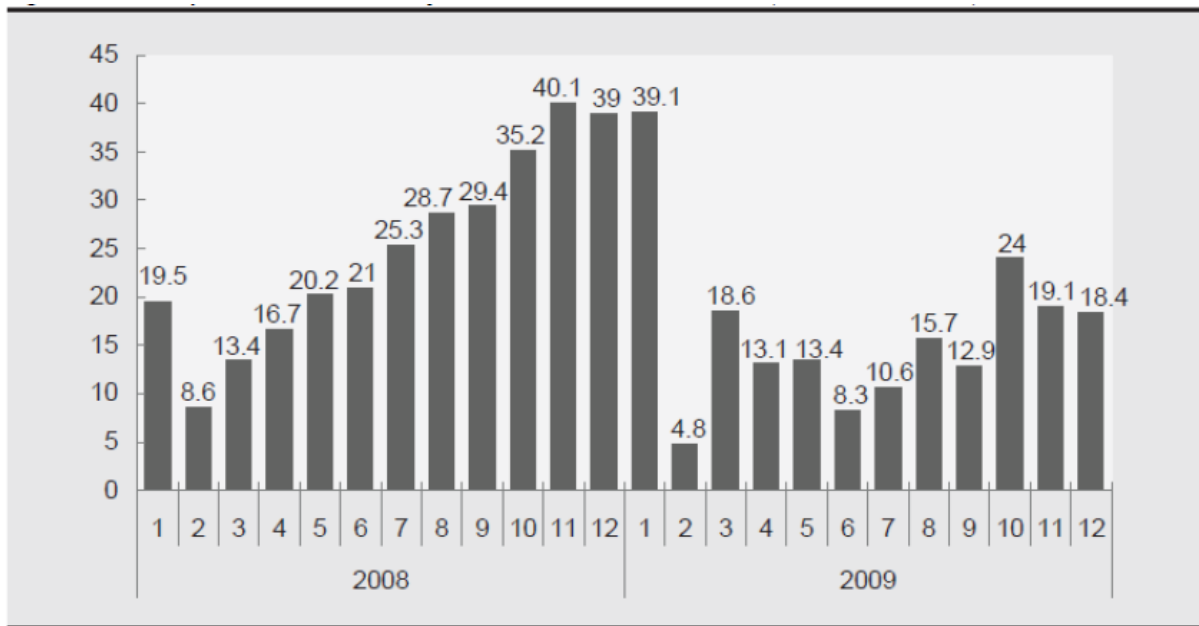
PIB de 2009 na China. Esse aumento foi financiado em parte por um aumento da dívida de 17% para 18% em 2009, um valor baixo se comparado com outros países como Índia (59%), Estados Unidos (61%) e Japão (104%).

Apesar do setor externo não ser apontado como o principal impulsionador da economia chinesa, o governo também buscou efetuar medidas que o estimulassem. Desde 1995 a China trabalha com isenções de impostos para exportações, em 2005 houve uma redução nessas isenções, porém com crise de 2008 o governo Chinês voltou atrás e passou a conceder reduções maiores além de estímulos através de aumento linhas de financiamento para empresas exportadoras. O total de descontos dados pelo governo foram de 648 bilhões de yuans.

Para que houvesse mercado para tais exportações o governo assinou tratados de livre comércio entre vários países em desenvolvimento como, Chile, Peru, Colômbia, Costa Rica, Paquistão, África do Sul e Coréia do Sul, além de outros países da Ásia e do Oriente Médio, esses aumentos de comércio se deram em níveis de até 149% com países da Ásia, como o Laos.

Os superávits comerciais da China tiveram uma queda muito grande em 2009, essa queda também foi acentuada pelo aumento no preço das commodities e o aumento nas importações de derivados do petróleo e de aço. Os efeitos dos estímulos no setor externo podem ser vistos com a recuperação na balança comercial, mas não elevaram os superávits comerciais aos patamares de 30% que eles tinham em 2008.

GRÁFICO 8 - BALANÇA COMERCIAL CHINESA



Fonte: Yang; Huizenga, 2011, p.138.

Medidas de estímulos para setores específicos foram tomadas para setores considerados estratégicos. Esses setores foram estimulados pelo governo de várias maneiras como: corte de taxas; desenvolvimentos de marcas nacionais; promoção de investimentos externos; subsídios; compras pelo governo; fundos especiais de investimentos. Os setores escolhidos pelo governo foram: logística; automobilístico; aço; construção naval; maquinário; tecidos e roupas; materiais não ferrosos; indústria leve; eletrônicos; ciência da informação; petroquímico.

Em 2008 o consumo doméstico gerou US\$ 2,2 trilhões, contribuindo com metade do PIB chinês, o superávit na balança comercial contribuiu com quase 7% do PIB. Em 2009 o superávit comercial declinou pela metade e a estratégia do governo para



compensar a queda no PIB foi recorrer ao mercado interno, porém para isso seria necessário aumentar o mercado em US\$ 100 bilhões naquele ano.

O governo já possuía programas de auxílio a regiões e a pessoas mais necessitadas, com a crise de 2008 os pacotes de recuperação do governo envolveram a ampliação desses pacotes, como a ampliação do Programa de Subsídios para Ampliação Doméstica em Áreas Rurais para todo o país ao contrário da restrição as provinciais de Sichuan, Henan, Shandonge na cidade de Quingdao, além de ampliar os subsídios para moradores em áreas rurais, de compras de eletrodomésticos (de certas marcas), para as compras de automóveis.

O PCC quando anunciou os pacotes de combate aos efeitos da crise adotou políticas fiscal e monetárias ativas, porém, com a política monetária solta que a China praticou do final de 2008 até meio de 2009, muitos ativos foram direcionados para o mercado acionário (a bolsa de Shanghai dobrou seu índice entre Novembro e Julho) e o mercado imobiliário (entre Fevereiro e Julho algumas cidades costeiras tiveram um aumento de 40% nos preços do mercado imobiliário). Por conta desses movimentos e do boom de credito que ocorreu no início de novembro o governo mudou sua política e passou a controlar o aumento de crédito, fazendo a oferta deste diminuir em 77% entre junho e julho.

A mudança no tratamento da política monetária implica em uma nova concepção sobre o financiamento da política fiscal, tendo impactos sobre a sustentabilidade de um orçamento deficitário e da efetividade dos gastos públicos como estimulador da economia.

Assim, temos um retorno a certo mix de políticas para a economia, com política fiscal expansionista e monetária contracionista. Antes da crise, o governo havia optado por esse mix



para tentar se prevenir uma superprodução; em 2010, essa decisão foi tomada visando à contenção inflacionária, diante de uma retomada excessiva de crescimento também decorrente de estímulos fiscais.

A questão chinesa se torna mais complexa com a mistura de políticas econômicas adotadas após 2010, pois a política fiscal expansionista faz com que a demanda por moeda aumente, porém, com a política monetária restritiva, os agentes passam a procurar no mercado de câmbio pela moeda que desejam, passando a pressionar o câmbio além de fazer pressões inflacionárias.

Podemos acompanhar a tendência à depreciação da moeda após 2009, o que é significativo dado que a moeda havia se mantido bem estável durante 2 décadas, mais recentemente a pressão cambial tem sido revertida e o Renminbi voltou a se apreciar.

A política fiscal anunciada para 2013 incluía aumento de gastos do governo central em até 50%, em relação à 2012, com previsão de déficit fiscal de 1,2 trilhão de yuans, contabilizando 2% do PIB, e também, nos governos locais, aumentos de gastos que totalizariam 350 bilhões de yuans, financiados através de títulos emitidos pelo Ministério das Finanças. Mas esse aumento de gastos nos governos locais, que vem se estendendo desde 2009 quando o governo central anunciou um pacote de 4 trilhões de yuans, dos quais boa parte - 3 trilhões segundo Lommen e Wray (2013) - seria bancada pelos governos locais, o que vem prejudicando as finanças dos governos subnacionais. O pacote seria financiado em pequena parte pelo Ministério das Finanças através de títulos do governo emitidos para os governos locais, mas a maior parte dos empréstimos veio através das agências privadas, principalmente os Special Investment Vehicles (SIV). Em 2013 vários governos locais



apresentavam taxas de endividamento maiores que 100% do PIB local (LOMMEN; WRAY, 2013).

O aumento desses endividamentos tem mais um fator contrário para superar, desde 2012 a China apresenta taxas de juros reais crescentes (chegando a 5% de juros reais em 2015)¹⁹. Além de aumentar o custo do endividamento este fato pode incluir mais um fator sobre o crescimento chinês.

Por poucos períodos a taxa de juros chinesa ultrapassou os 5% reais, sendo que logo após a crise asiática e no pico após a crise de 2008. Esses momentos de crise internacional que levam ao aumento da incerteza tendem a aumentar os juros, esse movimento também se reflete na inflação, os planos de recuperação econômica geralmente levam ao aumento da inflação através da injeção monetária em menor escala durante o início dos anos 2000 e largamente após 2008.

Após 2012, quando a política monetária chinesa se altera, fazendo com que a inflação desça da casa dos 5%, inicialmente de forma abrupta e depois de forma mais controlada. Esse movimento fez a taxa de juros subir devido a maior escassez de capital disponível para a economia que continuou crescente e tem taxas de investimento altas. O reflexo disso, como apontado anteriormente pode se dar no crescimento da dívida pública que passou por um grande crescimento devido a esse último plano de recuperação econômica e agora enfrentará, ao que tudo indica, períodos de menor crescimento (e menor arrecadação do estado) onde um cenário de juros altos pode dificultar gravemente a situação.

¹⁹ Fonte: Data Bank – World Bank, disponível em:
<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&country=CHN>



CONCLUSÕES

Um dos primeiros efeitos sentidos nos dois países por conta da crise de 2008 foi a fuga dos agentes econômicos para ativos internacionais mais seguros fazendo com que o dólar se valorizasse em relação as outras moedas do mundo. Esse fato afetou mais o Brasil, principalmente por conta das aplicações financeiras das empresas exportadoras em forward target o que obrigou este a tomar medidas específicas para resolver tal problema.

A queda na demanda mundial também afetou os dois países, porém o China apresentava características como as importações serem produtos intermediários para a produção dos itens de exportação e o baixo efeito das exportações no crescimento do PIB chinês, no Brasil a queda na demanda pelas commodities afetou mais diretamente o crescimento do PIB.

A China tomou medidas para combater os efeitos na exportação, procurando diversificar seus parceiros e diminuir o imposto sobre os produtos exportados, o Brasil seguiu a mesma estratégia quanto aos impostos, porém não pode diversificar tanto suas parcerias comerciais, deixando as empresas exportadoras mais a mercê da demanda dos velhos parceiros comerciais.

Por depender da demanda de outros países e principalmente das grandes potências o setor exportador chinês foi o mais afetado durante a crise, apesar de não haver consenso quanto a sua importância para o crescimento do PIB, as lideranças do PCC tomaram iniciativas para que este não ficasse sem demanda e comprometesse parte do consumo interno do país aumentando o desemprego. Essa iniciativa teve consequências mundiais, já que este setor chinês depende das importações de matérias primas. Nesse sentido o Brasil se beneficiou das ações afirmativas chinesas



tendo uma recuperação na demanda externa de um dos seus principais parceiros comerciais.

Alguns autores como Bresser (2010) apontam que essa recuperação ancorada nas exportações para a China pode ter um revés, como estas são basicamente de matérias primas, a China estaria contribuindo para uma desindustrialização, não só do Brasil, mas de outros países, como o México por exemplo.

Para estimular a demanda interna a China usou de pacotes fiscais e aumentos nos gastos governamentais, o Brasil pôs em prática um plano de aceleração no investimento público, o PAC, que já estava planejado, os dois países tiveram políticas ativas nesse sentido, porém o volume chinês foi maior, principalmente por conta de sua situação fiscal mais confortável.

A situação fiscal Brasileira não era ruim em 2008, o país se encontrava com uma dívida de aproximadamente 60% do PIB, que comparada a dívida dos países da OCDE de 80% não é tão grande e também não era muito dolarizada, o que ajudou o país durante a depreciação da moeda. Porém a situação da China era muito sólida, com uma dívida que não alcançava 20% do PIB e um sistema bancário estável e com pouco risco de inadimplências, o governo do PCC pode atuar de forma muito afirmativa para manter a demanda interna e combater a recessão.

A receita dos impostos, medida em porcentagem do PIB, no Brasil caiu entre 2008 e 2013, dois pontos percentuais, mesmo com o crescimento da economia, o que pode atestar ao impacto das isenções fiscais cedidas pelo governo para incentivar a economia. A China também usou de tal estratégia, porém sua arrecadação apresentou uma queda de 1% no mesmo período.

A China sofreu menos impactos da crise mundial, devido principalmente a sua situação antes da crise, com reservas



financeiras altas, baixa dívida em relação ao PIB e moeda valorizada. Tais condições permitiram um ataque forte contra as consequências da crise e fizeram com que a economia se recuperasse já em 2010, porém não alcançando o mesmo patamar de crescimento.

O Brasil também apresentava uma situação confortável, porém não conseguiu que suas medidas fossem tão assertivas quanto a China e sofre um mais com desemprego e queda no PIB, mas com a recuperação da China e os efeitos dos pacotes monetários e fiscais do governo a economia brasileira também se recuperou relativamente bem.

As atuações semelhantes dos governos com políticas fiscais expansionistas e políticas monetárias imediatamente frouxas, levaram os dois países a amenizarem os impactos iniciais da crise financeira, porém o maior leque de possibilidades de atuação, tanto fiscal quanto no setor exportador da China fez com que essa apresentasse uma recuperação melhor e voltasse a patamares de crescimento maiores que os do Brasil, como antes da crise.

Referências

BRESSER-PEREIRA, L. C. (Ed.) Doença holandesa e indústria. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

DECARBONNEL, Eric. China loan growth hits record high, M2 Up 25.5 percent. MarketSpektics. apr.11, 2009. Disponível em: <http://www.marketskeptics.com/2009/04/china-loan-growth-hits-record-high-m2.html> Acesso em: 23 Fev. 2017.

DEUS, L.N; LIMA, T.D. A crise de 2008 e seus efeitos na economia brasileira. Revista Cadernos de Economia, Chapecó, v. 17, n32, p.52-65, jan/jun. 2013.



FARDOUST, Shahrokh; LIN, Justin Yifu, LOU, Xubei. Demystifying China's Fiscal Stimulus. World Bank Working Paper, Pequim, 2012.

FERRAZ, F.C. Crise financeira global: impactos na economia brasileira, política econômica e resultados. 2013, 104f. dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

FERREIRA, D.L.L.: Brasil e China: impactos da crise mundial e respostas de política econômica. 2014. 102f. dissertação de mestrado, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

LEITE, Alexandre Cunha. A crise financeira global e a economia chinesa: políticas econômicas chinesas para uma crise sistêmica do capitalismo contemporâneo In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 15., 2010, São Luis. Anais. São Luis: [S. n.], 2010.

LOMMEN, Yolanda Fernandez; WRAY, Larry Randal. Monetary and fiscal operations in the People's Republic of China: An alternative view of the options available. Asia Development Bank Working Paper. Mandalouyong city, 2013.

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA - NBS. China statistical abstract 2009. Beijing: China Statistics Press, 2009.

SUN, Mingchun. China: Unscathed through the global financial Tsunami. China & World Economy, Beijing, v. 17, n. 6, p. 24-42, 2009.

YANG, Laike; HUIZENGA, Cornelius. China's economy in the global economic crisis: impact and policy responses. In: UNCTAD. The financial and economic crisis of 2008- 2009 and developing countries. New York: United Nations Conference on Trade and Development and Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin, dec. 2010.



ZHANG, Liqing. China's policy responses to the global financial crisis: efficacy and risks. In: CONFERENCE FOR GLOBAL FINANCIAL GOVERNANCE: CHALLENGES AND REGIONAL RESPONSES, 2009. Anais... Berlin: Global Financial Governance. Challenges and Regional Responses, 2009, p.1-6.



VARIÁVEIS ECONÔMICAS E SEUS EFEITOS SOBRE A ARRECADAÇÃO DO RGPS NO BRASIL: UMA APLICAÇÃO DO MODELO VEC PARA O PERÍODO DE 2002 A 2014

Dayane Ferreira Quintanilha¹

Graciela Aparecida Profeta²

Simone Manhães Arêas Mérida³

Resumo

O objetivo geral deste artigo é mensurar e analisar os impactos de variáveis econômicas na arrecadação do regime geral da previdência social do Brasil, no período de 2002 a 2014. Para tanto, utilizou-se de revisão de literatura para identificar os fatores que influenciam a arrecadação do RGPS e aplicou-se modelos de econométricos de séries temporais. Os principais resultados apontam que o aumento do crescimento econômico do país, medido em termos do produto interno bruto, implica positivamente na arrecadação do RGPS. Além disso, notou-se que alterações em variáveis macroeconômicas se apresentam como fatores determinantes para o comportamento do RGPS.

¹ Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Fluminense, Brasil (2017). Premiada no 28º Prêmio de Monografia Economista Celso Furtado em 2018.

² Professora Adjunto III do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal Fluminense- Polo de Campos dos Goytacazes. Possui Mestrado e Doutorado em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa.

³ Professora do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal Fluminense (UFF), Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional. Formada em Ciências Econômicas; Mestre em Economia Empresarial e Doutoranda em Planejamento Regional e Gestão de Cidades pela Universidade Candido Mendes.



Palavras-chave: variáveis macroeconômicas, RGPS, econometria de séries temporais

Abstract

The general objective of this article is to measure and analyze the impacts of economic variables on the collection of the general social security system of Brazil, from 2002 to 2014. For that, a literature review was used to identify the factors that influence the collection of RGPS and applied time series econometric models. The main results indicate that the increase of the economic growth of the country, measured in terms of the gross domestic product, positively implies the RGPS collection. In addition, it was noted that changes in macroeconomic variables present themselves as determining factors for RGPS behavior.

Key words: macroeconomic variables, RGPS, time series econometrics

JEL: C22, E64 e I38

1. Introdução

O sistema previdenciário brasileiro tem sido tema de inúmeras discussões no campo político e econômico desde os anos de 1988, quando este foi instituído como direito social na Constituição Federal. Porém, os números alarmantes, que são frequentemente, divulgados pelo Instituto Nacional de Serviço Social (INSS) têm preocupado todas as esferas da sociedade, principalmente o poder Executivo, que vem realizando diversas tentativas de reformas em busca do que se acredita ser a melhor estrutura para sistema.

Inúmeros pesquisadores têm concentrado seus esforços em tentar buscar quais motivos levam aos constantes déficits apresentados pelo INSS, tais como Paulo Tafner, Fabio Giambiagi,



Eduardo Fagnani, Denise Gentil, dentre outros. Entretanto, considera-se igualmente importante compreender quais fatores, tanto econômicos quanto demográficos, possuem influência sobre as fontes de arrecadação.

Neste sentido, Costanzi (2016), assim como Tafner, Botelho e Erbisti (2015a), sustentam que o envelhecimento da população nos próximos anos deve piorar a relação entre contribuintes e beneficiários, pressionando as contas da previdência e pondo em risco a sustentabilidade da Seguridade Social. Isto porque, tem-se notado significativas alterações na pirâmide etária do país, em que o “topo” está aumentando, o que significa aumento da população idosa, e a “base” diminuindo, dada a redução das taxas de fecundidade e de natalidade.

Pode-se verificar o avanço do envelhecimento populacional, por meio das projeções para 2030 e 2050 realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que mostram uma população maior de idosos acima de 65 anos. As mesmas projeções mostram também que as bases das pirâmides estão diminuindo, o que sugere uma queda nos nascimentos e, por consequência, na população jovem.

Ainda referente às mudanças demográficas, segundo Tafner (2015), observa-se uma previsão de redução da taxa de fecundidade e da população economicamente ativa (PEA) de 25 anos, indicando que cada vez menos crianças vêm ao mundo e que os jovens estão entrando mais tarde no mercado de trabalho, comprometendo a arrecadação presente e futura. Esta mudança demográfica pode ser verificada por meio da Figura 1.

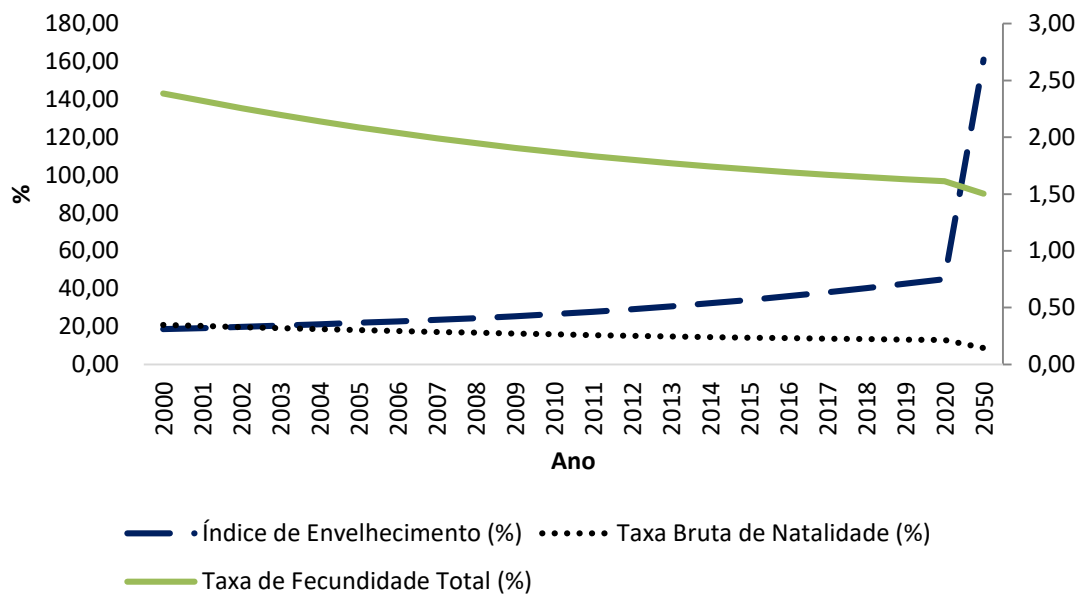


Figura 1 - Projeção das taxas brutas de Natalidade, Fecundidade e do Índice de Envelhecimento no Brasil, em %, de 2000 a 2020, com projeção para 2050

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do IBGE.

Como pode ser averiguado pela Figura 1, a taxa de fecundidade apresentou uma tendência de decréscimo ao longo do período analisado. As mudanças mais significativas podem ser notadas a partir da taxa de natalidade e do índice de envelhecimento. Logo, nota-se que a taxa de natalidade vem sofrendo constantes quedas ao longo dos anos, o que indica que menos crianças vêm ao mundo, e, por consequência, menos jovens estarão em idade ativa anos a frente. Quanto ao índice de envelhecimento, confirma-se o fato de que as pessoas têm vivido mais, o que incorre em aumento do tempo de recebimento do benefício.

Destarte, outro fator que impacta nas contas previdenciárias é o baixo crescimento econômico dos últimos anos observado no país. Este fator estaria diretamente associado à

instabilidade econômica, com aumento da taxa de desemprego e do nível de informalidade. Conforme informações do IBGE (2015), há uma tendência de decréscimo na taxa de informalidade entre os anos de 2000 até 2013. Já a taxa de desemprego também apresentou declínio de 2003 a 2014, quando esta aumenta novamente a partir de 2014. Quanto ao PIB, este apresenta oscilação durante todo o período analisado (2000 a 2015), onde observou-se uma relação inversa com a taxa de desemprego, entre os anos de 2013 a 2015.

Além disso, de acordo como Tafner, Botelho e Erbisti (2015b), é importante notar que, após a Constituição Federal de 1988, aumentou-se consideravelmente o número de pessoas que alcançaram benefícios sociais, particularmente quanto à aposentadoria, resultando em um aumento vultoso nos gastos, conforme apresentado na Figura 2.

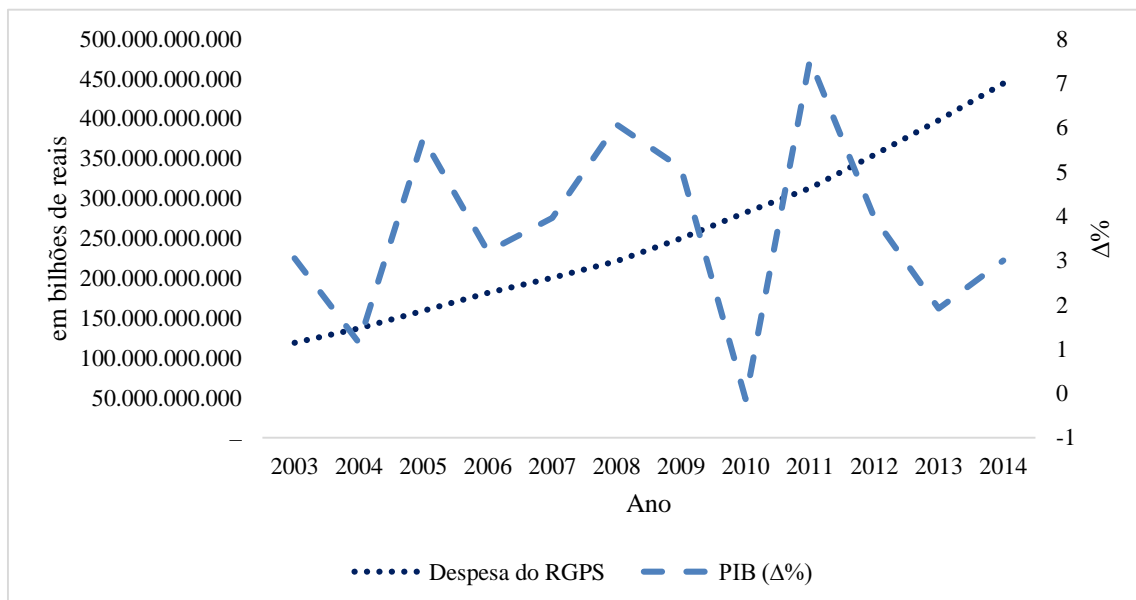


Figura 2- Relação da despesa do RGPS em relação à variação percentual do PIB no Brasil de 2003 a 2014.



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do IBGE (2015).

De acordo com a Figura 2, é possível observar que as despesas aumentaram em ritmo constante de 2003 a 2014, enquanto o PIB oscilou em todo o período. Nota-se, portanto, uma relação inversa entre as variáveis em praticamente todo o período, em que houve uma retração do PIB a partir de 2012 com aumento das despesas do RGPS. Assim, devido a esta relação inversa nos últimos anos, resulta-se na necessidade de parcelas cada vez maiores do PIB no pagamento das despesas (GIAMBIAGI e AFONSO, 2015).

Outro fator econômico relevante são os constantes aumentos no salário mínimo. De acordo com Giambiagi e Afonso (2015), o salário mínimo teve aumento real superior a 158% entre 1994 e 2013. Segundo os autores, este aumento impactou fortemente nas despesas do RGPS, pois o salário mínimo é o indexador do piso dos benefícios previdenciários. Assim, comparando-se ao crescimento do PIB, “nossa capacidade de gerar riqueza aumentou a uma taxa de cerca de 3% ao ano, enquanto que (...), o SM [salário mínimo], cresceu a uma taxa superior a 5% ao ano” (GIAMBIAGI e AFONSO, 2015, p. 125).

Logo, dados os argumentos citados, autores defendem uma necessária e urgente reforma no sistema previdenciário brasileiro. É consenso entre os pesquisadores que os constantes aumentos nas despesas do RGPS, devido as mudanças demográficas e as previsões insatisfatórias para o contexto econômico do país, tornam a reforma da previdência extremamente importante para as contas públicas e para os cidadãos que contribuem hoje, e que pretendem se aposentar no futuro.



Desta forma, este artigo baseia-se na hipótese de que o desempenho do crescimento econômico do país e do mercado de trabalho, são fatores que possuem impacto no RGPS. Em vista disso, supõe-se que o volume de receita do regime varia diretamente com o PIB; e que a taxa de desemprego, variável de grande sensibilidade mediante mudanças no cenário econômico, pode reduzir significativamente a arrecadação do mesmo, sendo esta última a de maior impacto. Assim sendo, objetiva-se mensurar e analisar os impactos de variáveis macroeconômicas na arrecadação do RGPS, conforme previsto no artigo 195 da Constituição Federal de 1988, no período de 2002 a 2014.

2. Sistemas previdenciários na América Latina e suas similaridades com o do Brasil

Em um estudo realizado por Mesa-Lago (2008) que comparou 20 países da América Latina por meio do uso de 11 indicadores para sinalizar a antiguidade de implantação e o grau de desenvolvimento dos sistemas de seguridade social, o autor identificou três grupos de países. Estes grupos foram classificados como pioneiros-alto, onde estão Uruguai, Argentina, Chile, Cuba, Brasil e Costa Rica; intermediários, grupo composto por Panamá, México, Peru, Colômbia, Bolívia, Equador e Venezuela; e, tardios-baixo que abrangem Paraguai, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicarágua, Honduras e Haiti. Os resultados obtidos por Mesa-Lago (2008) indicaram que os países pioneiros apresentavam sistemas previdenciários com percentual mais elevado da população coberta, maiores níveis de contribuição sobre a folha de pagamentos, maior gasto social como percentual do PIB, maior proporção do gasto social destinado a aposentadorias, maior desequilíbrio financeiro, maior proporção de pensionistas em relação aos contribuintes, maior percentual de



idosos na população e maior expectativa de vida ao nascer. Logo, Mesa-Lago (2008) identificou uma relação positiva entre o grau de desenvolvimento do seguro social e o nível de desenvolvimento econômico nos países.

Ainda conforme Mesa-Lago (2008), dos países que compõem a CEPAL, dez privatizaram total ou parcialmente os seus sistemas de pensões, passando de um benefício e contribuição definida que significaria pagar conforme o uso para administração pública a privada, mas com três modelos diferentes: (1) substitutivo (total): Chile, Bolívia, República Dominicana, El Salvador e México; (2) misto: Argentina, Costa Rica e Uruguai, e (3) Paralelo: Colômbia e Peru. Os outros dez países mantiveram sistemas públicos: Brasil, Cuba, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai e Venezuela.

Então, quanto à proteção social nos países que compõem a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), pode-se dizer que os governos da maioria desses países, mesmo que em diferentes momentos e de forma distinta, ampliaram os investimentos sociais e introduziram inovações nas políticas de proteção social nas duas últimas décadas. Como resultado de tal ação, no campo social houve ganhos positivos em termos de cobertura e impacto das ações.

Segundo Viana et. al (2017), o gasto social público, de modo geral, nos países que compõem a CEPAL, por exemplo, passou de 12,6% do Produto Interno Bruto (PIB) no biênio 1991-1992 para 19,5% no biênio 2013-2014. Destaca-se que a maior parte desse gasto destinou às áreas de previdência e de assistência social, cujo gasto passou de 5,5% para 9% do PIB. Estes números, a priori, sugerem uma retomada do crescimento econômico na região com maior preocupação com o desenvolvimento mais igualitário.



Contudo, apesar dos avanços obtidos, existem autores que criticam essa ideia de um viés mais social do desenvolvimento. Entre eles tem-se Lo Vuolo (2016) que afirma que a instabilidade econômica é um problema estrutural nos países latino-americanos; e com isso os sistemas de proteção social não funcionam como instrumentos anticíclicos de modo a garantir o bem-estar dos grupos mais vulneráveis. Ademais, Lo Vuolo (2016), reconhece que mesmo perante o crescimento e às melhorias na cobertura da política social e seus impactos no emprego e na redução da pobreza, estas características estruturais continuam na região. Cabe ressaltar ainda que o crescimento americano está perdendo força, visto que este surgiu de um contexto internacional favorável: uma economia global em crescimento, baixas taxas de juros, fluxos de capital, altos preços de commodities, etc.

No caso específico da situação do Brasil, tem-se Pochmann (2012) citado por Viana et al (2017) que ao analisar o fenômeno da mobilidade social ocorrida no Brasil nos anos 2000, rejeita a ideia de mudança de uma sociedade de classe média, uma vez que as ocupações geradas no período foram caracterizadas por baixa qualificação e baixos rendimentos, com condições de trabalho precárias e grande instabilidade profissional.

Ademais, segundo Viana et. al (2018), o atual contexto econômico e político de países da América Latina e Caribe leva a possíveis contestações de análises otimistas quanto ao desenvolvimento com cunho mais social. O que se nota é, na verdade, um cenário de recessão econômica em diversos países da região como Brasil, Argentina, México e Venezuela e redução do crescimento em outros como Colômbia e Chile. Tal contexto, obviamente gera impactos negativos sobre o mercado de trabalho, uma vez que a tendência é de aumento das taxas de desemprego,



deterioração da qualidade dos postos de trabalho, estagnação dos salários e aumento da informalidade. Além disso, Viana et al (2017) enfatiza a ascensão de governos ideologicamente mais alinhados com o discurso neoliberal em diversos países da região o que também pode sugerir a possibilidade de um novo recuo do Estado na área social.

3. Metodologia

3.1 Descrição e Fonte de Dados

As discussões até então apresentadas sugerem que as contas previdenciárias sofrem impactos de variáveis econômicas e demográficas. Entretanto, as variáveis demográficas disponíveis no Brasil não puderam ser utilizadas na análise, devido às mesmas serem coletas pelo IBGE por censo, e, dessa forma, apresentarem disponibilidade apenas anual, e, às vezes com interrupções de coletas.

Logo, optou-se nesta pesquisa por utilizar apenas as variáveis macroeconômicas, que estavam disponíveis em periodicidade mensal e ininterruptos, correspondendo ao período de março de 2002 a dezembro de 2014. Assim, as variáveis que foram adotadas para mensurar os impactos sobre a arrecadação do RGPS no Brasil, no período de 2002 a 2014, foram: arrecadação real bruta do RGPS (ARDR), PIB real (PIBR), taxa SELIC (TS), taxa de desemprego (TD), salário mínimo real (SMR) e taxa de informalidade (TI).

Como arrecadação do RGPS, utilizou-se o conceito de arrecadação bruta do INSS, pois esta compreende o somatório do valor dos recursos próprios (arrecadação bancária, rendimento de aplicações financeiras e outros) e o valor das transferências da União (arrecadação SIMPLES, COFINS e outros), o que está condizente com a Constituição Federal de 1988 e com a Lei do Plano

de Custeio da Seguridade Social. Os dados referentes à arrecadação foram obtidos na base de dados históricos do Fundo do Regime Geral de Previdência Social-FRGPS (disponibilizados pela previdência social). Ressalta-se que a arrecadação bruta foi deflacionada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC – índice geral, obtido no IBGE), na base de dezembro de 2014, utilizando a seguinte fórmula:

$$ARDR = \frac{\text{Arrecadação bruta}}{\frac{\text{Índice Geral do INPC}}{\text{Índice Geral do INPC de dezembro de 2014}}} \quad (1)$$

Os dados referentes ao PIB real, o qual corresponde ao valor dos bens e serviços produzidos em um determinado ano, avaliados aos preços vigentes em algum outro ano específico do passado, foi obtido segundo os dados do Banco Central do Brasil- BACEN (para o PIB nominal) e do IBGE (para o INPC), também utilizando o mês de dezembro do ano de 2014 como base. Assim, a fórmula utilizada foi:

$$PIBR = \frac{\text{PIB nominal}}{\frac{\text{Índice Geral do INPC}}{\text{Índice Geral do INPC de dezembro de 2014}}} \quad (2)$$

A taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC), que é a taxa de juros básica da economia brasileira, foi obtida junto ao BACEN. A taxa de desemprego, que é o percentual de trabalhadores desempregados nas regiões metropolitanas, na semana de referência, foi obtida segundo a pesquisa mensal de emprego, realizada pelo IBGE. Vale mencionar que esta foi dessazonalizada pelo método X-12-ARIMA. O salário mínimo real foi obtido na base de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEADATA), sendo este o salário mínimo nominal deflacionado pelo INPC.

A taxa de informalidade, que representa o percentual de trabalhadores autônomos informais, foi obtida utilizando os dados do IBGE e com base no trabalho de Leite et al. (2010), por meio da fórmula:

$$TI = \frac{(SC+CP)}{PO}, (3)$$

em que: SC é a quantidade de empregados sem carteira assinada; CP é a quantidade de trabalhadores por conta própria; e PO é a população ocupada.

Em tempo, dado que o período de análise empregado neste artigo foi de março de 2002 a dezembro de 2014, este gerou uma amostra de 154 observações. Salienta-se que apesar de haver disponibilidade de dados mais recentes, optou-se por não utilizá-los, pois a metodologia do FRGPS, atualmente, sofreu uma mudança drástica em sua apresentação, em comparação aos anos anteriores. Deste modo, não ficou claro se os dados utilizados na arrecadação bruta foram obtidos da mesma forma que os obtidos no período de 2002 a 2014, podendo, assim, incorrer em um viés de especificação no modelo. Por fim, utilizou-se o software Eviews6 para realizar as estimativas.

3.2 O Modelo Econométrico e os Procedimentos de Estimação

A fim de se verificar as variáveis que apresentam maior influência na arrecadação do RGPS, durante o período de análise, o modelo econométrico adotado está apresentado na Equação 1.

$$ARDR_{t-k} = \beta_0 + \beta_1 TD_{t-k} + \beta_2 SMR_{t-k} + \beta_3 TI_{t-k} + \beta_4 TS_{t-k} + \beta_5 PIBR_{t-k} + \varepsilon_t \text{ (Eq.1)}$$



em que ARDR refere-se à arrecadação bruta real do RGPS, em reais; PIBR ao produto interno bruto real, em reais; SMR ao salário mínimo real, em reais; TD à taxa de desemprego, em %; TI à taxa de informalidade, em %; TS à taxa SELIC, em %; ε o termo de erro; t o tempo; e k é o número de defasagens.

Como observado, a variável a ser explicada por meio da Equação 1 é a ARDR, ou seja, a arrecadação bruta real do RGPS. As demais variáveis incluídas na equação buscam explicar, via o modelo proposto, as variações da ARDR. Logo, o se espera que o coeficiente estimado para a constante, β_0 , mesmo que não haja influência das variáveis citadas pela literatura, apresente sinal positivo, uma vez que haverá pessoas empregadas, empresas e circulação de renda gerando impostos que implicam em arrecadação para o RGPS.

Quanto à taxa de desemprego (TD), espera-se que um aumento na mesma, o seu coeficiente, β_1 , apresente um sinal negativo devido à perda de arrecadação compulsória incidente sobre a folha de pagamentos. No que se refere ao salário mínimo real (SMR), o β_2 pode apresentar sinal positivo, em relação à arrecadação, nos primeiros meses após seu aumento.

Entretanto, com o passar dos meses, espera-se que o sinal seja negativo, pois um aumento no SMR provoca desemprego, reduzindo, deste modo, a arrecadação. Quanto ao coeficiente da taxa de informalidade, β_3 , espera-se que um aumento na taxa de informalidade (TI) apresente sinal negativo em relação à arrecadação; isto porque um aumento na TI leva à redução da arrecadação a partir do momento que o cidadão para de contribuir por obrigatoriedade.

No que tange à taxa SELIC (TS), acredita-se que dado um aumento desta, tem-se uma diminuição no incentivo a investir,



reduzindo a produção de bens e lucros, implicando em um aumento do nível de desemprego. Assim, espera-se que o sinal apresentado por β_4 seja negativo. Por fim, no que diz respeito ao produto interno bruto real (PIBR), devido a este ser um indicador da atividade econômica, e uma variável de renda, espera-se que um aumento em seu coeficiente estimado, β_5 , provoque um aumento consecutivo na arrecadação, apresentando, portanto, um sinal positivo.

Quanto aos procedimentos econométricos necessários à estimação da Equação de Arrecadação (Equação 1), ressalta-se que dado que neste artigo utiliza-se séries de tempo, é primordial realizar, inicialmente, uma análise gráfica e um teste formal, a fim de se verificar a estacionariedade das séries. Pela análise gráfica é possível observar se a variável tende ou não a ser estacionária, conforme comportamento apresentado ao longo do tempo. Se a variável apresentar um crescimento ou decréscimo constante, pode-se dizer que há um forte indício de que a série não seja estacionária. Caso contrário, se a série apresentar um comportamento em torno da média, de t_1 a t_n , espera-se que ela seja estacionária.

Entretanto, esta análise, apesar de necessária, não é suficiente para definir a estacionariedade das séries, sendo indispensável a realização de teste formal de raiz unitária.

Quanto ao teste formal de raiz unitária, utilizou-se o Augmented Dickey-Fuller (ADF), que é o mais comum, a fim de se determinar a ordem de integração das variáveis. O teste ADF testa a hipótese nula quanto à presença de raiz unitária (da série não ser estacionária em nível) contra a hipótese alternativa de a série ser estacionária, “considerando a presença ou não da constante e/ou da tendência (...) e também possibilita a realização de testes

conjuntos sobre o parâmetro de raiz unitária e a presença ou não do intercepto ou tendência” (MARGARIDO et al., 2004, p. 82). Assim, se todas as séries forem estacionárias em nível, ou seja, integradas de ordem zero – $I(0)$ –, o método de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) deve ser empregado, pois apresentarão os melhores estimadores não tendenciosos e eficientes. Entretanto, se as séries analisadas mostraram-se não estacionárias, integradas em primeira e, ou segunda ordem – $I(1)$ e $I(2)$ –, é adequada a aplicação de modelos de séries temporais, tais como o modelo Vetorial Autorregressivo (VAR) e, em caso de se observar relação de equilíbrio de longo prazo, o modelo Vetorial de Correções de Erros (VEC) é o mais indicado.

De acordo com Gujarati (2006), o modelo VAR assume que não há distinções entre variáveis (exógenas ou endógenas), ou seja, não há preocupação em definir as variáveis explicadas e explicativas como nos demais modelos de equações simultâneas. Assim, tem-se um método simples e fácil de ser estimado.

A estimação de um modelo VAR, representada pelas matrizes (I) e (II), na forma simples bivariada, como exemplo, possibilita que sejam observadas as correlações entre as variáveis, principalmente a partir da forma reduzida. A matriz (I) representa a forma estrutural e a matriz (II) representa sua forma reduzida.

$$\begin{bmatrix} 1 & b_{12} \\ b_{21} & 1 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} Z_t \\ X_t \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \gamma_{11} & \gamma_{12} \\ \gamma_{21} & \gamma_{22} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} Z_{t-1} \\ X_{t-1} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \varepsilon_{1,t} \\ \varepsilon_{2,t} \end{bmatrix}, \quad (I)$$

em que $\varepsilon_{(t,1)}$ e $\varepsilon_{(t,2)}$ são ruídos brancos, os erros. Gujarati (2006) complementa dizendo que os erros no modelo VAR são chamados de choques, impulsos ou inovações. Já, a sua forma reduzida é representada pela matriz (6)

$$\begin{bmatrix} Z_t \\ X_t \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} c_{11} & c_{12} \\ c_{21} & c_{22} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} Z_{t-1} \\ X_{t-1} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} u_{1,t} \\ u_{2,t} \end{bmatrix}, \text{ onde: (II)}$$

$$c_{11} = \frac{\gamma_{11} - b_{12}\gamma_{21}}{1 - b_{12}b_{21}}, \quad c_{12} = \frac{\gamma_{12} - b_{12}\gamma_{22}}{1 - b_{12}b_{21}}, \quad c_{21} = \frac{\gamma_{21} - b_{21}\gamma_{11}}{1 - b_{12}b_{21}}, \quad c_{22} = \frac{\gamma_{22} - b_{21}\gamma_{12}}{1 - b_{12}b_{21}},$$

$$u_{1,t} = \frac{\varepsilon_{1,t} - b_{12}\varepsilon_{2,t}}{1 - b_{12}b_{21}}, \quad u_{2,t} = \frac{\varepsilon_{2,t} - b_{21}\varepsilon_{1,t}}{1 - b_{12}b_{21}}.$$

De acordo com Gujarati (2006), “o termo autorregressivo deve-se à aparência do valor defasado da variável dependente (...) e o termo vetor deve-se ao fato de que lida-se com um vetor de duas (ou mais) variáveis” (Ibid, p. 779). Assim, as equações resultantes poderão ser estimadas por MQO.

O modelo VAR permite “analisar as interrelações entre múltiplas variáveis a partir de um conjunto mínimo de restrições de identificação (...) que permitam identificar o componente ‘exógeno’ de cada variável, possibilitando a estimação do efeito de um ‘choque’ nessa variável sobre as demais” (CAVALCANTI, 2010, p. 251).

Os resultados do VAR, geralmente, são apresentados pela Função Impulso-Resposta (FIR) e pela Decomposição da Variância (DV). De acordo com Mayorga et al. (2007), a FIR fornece a projeção do comportamento de cada variável exógena, na variável endógena, por meio de choques causados por variáveis residuais. Já a DV corresponde à “porcentagem da variância do erro de previsão [que] decorre de cada variável endógena ao longo do horizonte de previsão” (BUENO, 2011, p. 219). Ou seja, é a porcentagem, ou percentual, da variância do erro de previsão conferida aos choques na variável endógena e demais variáveis do modelo. Assim, a DV complementa os resultados obtidos pela FIR.



No modelo VAR, as defasagens de cada equação são representadas por k . De acordo com Gujarati (2006), para que não haja um número excessivo de defasagens, com risco de haver multicolinearidade, o comprimento máximo de defasagens deve ser obtido por meio do critério de Schwarz (SC), Akaike (AIC), ou ainda, de Hannan-Quinn (HQ).

Para determinar o ordenamento das variáveis, aplica-se o teste de Causalidade de Granger. Este teste possui o objetivo de determinar a relação de precedência entre uma variável X e uma Z . Em outras palavras, procura-se identificar se a variável X causa, no sentido de Granger, a variável Z . Assim, a hipótese nula pressupõe que X não causa Z , contra a hipótese alternativa de que X causa Z (CAVALCANTI, 2010). Segundo Bueno (2011), o teste de Causalidade de Granger pode ser ainda aplicado quando se há mais de uma variável, sendo conhecido como teste de bloco-exogeneidade ou de bloco-causalidade.

Após a definição do ordenamento das variáveis no modelo, aplica-se o teste de Cointegração de Johansen. Este teste busca verificar se há relação de longo prazo entre as variáveis. Se as séries forem estacionárias e, ou não houver relação de cointegração, o método de estimação a ser aplicado deve ser o VAR. Porém, havendo ao menos uma relação de cointegração, utiliza-se o modelo VEC.

O modelo VEC corrige o desequilíbrio de curto prazo, por meio do Teorema de Representação de Granger. De acordo com este teorema, “se duas variáveis Y e X são cointegradas, a relação entre as duas pode ser expressa como um mecanismo de correção de erro” (GUJARATI, 2006, p. 758). Dessa forma, por meio deste modelo, é possível equilibrar o comportamento de uma variável econômica de curto prazo com seu comportamento de longo prazo.

De acordo com Bueno (2011), estimar um VAR com variáveis não estacionárias, porém diferenciadas, incorre em omissão de variáveis importantes. Esta omissão pode ser corrigida pelo VEC. Portanto, o modelo VEC é um modelo VAR, porém com correção dos erros, ou, melhor dizendo, um VAR aperfeiçoado. Então, o formato de um modelo de correção de erros, conforme Margarido et al. (2004), é dado pela Equação 2:

$$\nabla z_t = \Gamma_1 \nabla z_{t-1} + \dots + \Gamma_{k-1} \nabla z_{t-k+1} + \Pi z_{t-k} + \Phi D_t + u_t \quad (\text{Eq.2})$$

$$\text{em que: } \Gamma_i = -(I - A_1 - \dots - A_i), \quad (i = 1, \dots, k-1), \\ \text{e } \Pi = -(I - A_1 - \dots - A_k).$$

Segundo Harris (1995) apud Margarido et al. (2004), o modelo VEC, na forma da Equação 2, torna possível a incorporação de relações de curto e longo prazo, por meio de correções em z_t , dadas por meio dos parâmetros Γ_i e Π . Assim, como no VAR, no VEC, além da equação estimada, é possível extrair informações do resultado obtido via modelo empírico, por meio da FIR e da DV.

4. Resultados e discussões

Para obter os melhores e mais verossímeis resultados possíveis, no processo de encontrar o modelo que explique o impacto das variáveis econômicas sobre a arrecadação do RGPS, aplicaram-se diversos testes de confiabilidade necessários ao ajustamento do modelo. O primeiro deles foi o teste ADF, que conforme resultados apresentados na Tabela 1A (apêndice) indicaram que as séries eram não estacionárias em nível. Isto é, I(1) e I(2). Neste caso, o uso do modelo MQO seria inadequado. Ressalta-se também que as séries I(2) sofreram um processo de



diferenciação de modo a se tornarem $I(1)$, o que permitiu aplicar os procedimentos de ajuste do modelo VAR. Além do teste de raiz unitária, analisou-se também a Estabilidade Estrutural do modelo. Os resultados apresentados na Figura 1A mostraram que as raízes unitárias inversas se encontraram dentro do círculo unitário. Isto quer dizer que o modelo VAR proposto é estável e pode ser usado para realizar estimativas e inferências estatísticas.

Em sequência, aplicou-se testes para escolher quantas defasagens seriam utilizadas na estimação do VAR, por meio do recurso lag length criteria, disponível no Eviews⁶, que pode ser observado na Tabela 2A. Destarte, os testes baseados nos Critérios de AIC, na Estatística do teste LR modificada sequencialmente (LR) e no Erro de Previsão Final (FPE), apontaram para sete defasagens. Assim, foi definido um VAR (7).

Para determinar o ordenamento das variáveis no modelo, etapa crucial neste tipo de análise, dado que no modelo VAR considera-se todas as variáveis como endógenas, aplicou-se o teste de Bloco-Exogeneidade, apresentado na Tabela 3A. Este permitiu definir a sequência das variáveis, obedecendo o critério da menos endógena para a mais endógena, conforme a estatística de Qui-quadrado (χ^2). Assim, dado que o interesse foi estimar as relações entre os determinantes e a ARDR, o ordenamento definido foi: taxa de desemprego dessazonalizada (TD_SA), salário mínimo real (SMR), taxa de informalidade (TI), taxa SELIC (TS) e produto interno bruto real (PIBR). Com o objetivo de conhecer a capacidade do modelo de determinar relações de longo prazo, empregou-se o teste de Cointegração de Johansen, cujos resultados estão expostos na Tabela 1.



Tabela 1 - Teste de cointegração de Johansen para o pressuposto de tendência linear com intercepto e sem tendência

Pressuposto de tendência: tendência determinística linear
Series: ARDR TD_SA D1SMR TI TS D1PIBR
Intervalo de espera (na primeira diferença): 1 para 6

Teste de Classificação de Cointegração Irrestrito (Traço)				
Hipótese de Nº de CE(s)	Autovalor	Estatística de Traço	Valor crítico 0,05	p-valor
Nenhum*	0,450345	240,0593	95,75366	0,0000
No máximo 1*	0,368809	152,6835	69,81889	0,0000
No máximo 2*	0,249627	85,50214	47,85613	0,0000
No máximo 3*	0,177538	43,57317	29,79707	0,0007
No máximo 4	0,090060	15,03704	15,49471	0,0585
No máximo 5	0,008579	1,257973	3,841466	0,2620

Teste de Classificação de Cointegração Irrestrito (Máximo autovalor)				
Hipótese de Nº de CE(s)	Autovalor	Estatística de Máximo autovalor	Valor crítico 0.05	p-valor
Nenhum*	0,450345	87,37580	40,07757	0,0000
No máximo 1*	0,368809	67,18138	33,87687	0,0000
No máximo 2*	0,249627	41,92897	27,58434	0,0004
No máximo 3*	0,177538	28,53613	21,13162	0,0038
No máximo 4	0,090060	13,77906	14,26460	0,0595
No máximo 5	0,008579	1,257973	3,841466	0,2620

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.
Nota 1: (*) indica rejeição da hipótese ao nível de 0,05; e, (**) denota os valores críticos baseados em MacKinnon-Haug-Michelis (1999).

Conforme resultados apresentados na Tabela 1, estes indicaram que houve pelo menos uma relação de cointegração entre as variáveis, apontando para um equilíbrio de longo prazo, possibilitando, assim, que o modelo VEC fosse aplicado. Destaca-se que de acordo com os testes para verificar o comportamento das séries (análise gráfica e teste ADF), notou-se que a presença do intercepto e ausência de tendência resultaram em melhor ajuste do modelo VAR. Assim, por esta razão, na modelagem do VEC considerou-se a variação com intercepto e sem tendência. Dessa forma, o modelo VEC estimado com uma defasagem a menos do que o VAR, logo um VEC (6) para determinação de impactos em variáveis econômicas sobre a arrecadação bruta real, para o



período de março de 2002 a dezembro de 2014, apresentou os seguintes resultados, conforme a Equação 3.

$$ARDR_{t-6} = 64.196.808,00 - 2.068.351,00TD_{SA_{t-6}}^{***} - 517.052,50D1SMR_{t-6}^{***} - 42.794.277,00TI_{t-6}^{NS} - 817.966,80TS_{t-6}^{NS} + 598,36D1PIBR_{t-6}^{***} \quad (\text{Eq 3})$$

Nota 1: ARDR refere-se à arrecadação bruta real do RGPS, em reais; D1PIBR: produto interno bruto real, na primeira diferença, em reais; D1SMR: salário mínimo real, na primeira diferença, em reais; TD_SA: taxa de desemprego dessazonalizada, em %; TI: taxa de informalidade, em %; e TS: taxa SELIC, em %. E, (***) significativo a 1% de significância estatística; (NS) não significativo.

Conforme análise da Equação 3, os coeficientes estimados a partir do modelo VEC (6), exceto o obtido para a taxa de informalidade (TI) e para a taxa SELIC (TS), mostraram-se significativos de acordo com a estatística t-student, considerando um nível de 99% de confiança. As estimativas para a TI e a TS não foram significativas dentro de um nível aceitável na economia, ou seja, de pelo menos 90% de confiança.

No que diz respeito à TD_SA, como se esperava, esta confirmou ter uma relação inversa com a variável explicativa (ARDR). Dado que, a previdência social tem em sua fonte de financiamento uma grande parcela de base contributiva sobre a folha salarial, é natural que quando se observa um aumento no nível de pessoas desempregadas, a arrecadação diminua, visto a perda de contribuição compulsória. Deste modo, a estimativa diz que dado um aumento de um ponto percentual na taxa de desemprego, a arrecadação bruta real diminuía, em média, em R\$ 2.068.351,00, ceteris paribus.

Já no que se refere ao salário mínimo real (SMR), o coeficiente obtido também mostrou-se estar alinhado com a literatura. Apesar de haver lógica na apresentação de sinal positivo para a variável salário mínimo real (SMR), pois um aumento no



salário, a priori, impacta positivamente à arrecadação, seu coeficiente demonstrou sinal negativo, o que pode ser devido ao critério de atraso de seis meses empregado no modelo econométrico. Tal atraso (defasagem) permite incorporar o efeito tempo, que significa que, à medida que o tempo passe, os empresários que não estejam preparados, ou em um bom momento no mercado, não consigam segurar um aumento nos salários, acabando por ter que demitir funcionários. A consequência disto é que a taxa de desemprego (TD_SA) aumenta, reduzindo a arrecadação. Assim, a estimativa obtida indica que um aumento de um real no SMR, reduz, em média, a ARDR em R\$ 517.052,50, ceteris paribus.

No que concerne ao PIB real (PIBR), ao contrário das demais variáveis, a estimativa obtida mostrou sinal positivo, como se esperava. O PIB é, além de uma variável de renda, um dos indicadores mais importantes da economia, pois diz respeito ao crescimento de um país. Assim, a estimativa revela que dado um aumento de um real no PIB real, a arrecadação bruta real aumenta, em média, R\$ 598,36, ceteris paribus.

Por fim, tem-se que caso não ocorra influência das taxas de informalidade, de desemprego e da SELIC, e, ainda, do salário mínimo e do PIB real, a estimativa da arrecadação bruta real é, em média, de R\$ 64.196.808,00. Cabe lembrar que há outras variáveis que afetam a arrecadação, mas que não puderam ser incluídas no modelo, bem como existem outras fontes de arrecadação, fazendo com que, ceteris paribus, esta tenha um valor médio positivo.

A partir dos resultados apresentados pelo modelo estimado, nota-se que uma variável constantemente citada por estudiosos do tema como uma das que mais impacta nas fontes de financiamento da previdência social, o PIB, mostrou-se como a que menos

influencia a arrecadação, dada as demais variáveis analisadas. Outra variável que também é frequentemente citada pela literatura é a taxa de desemprego, que apareceu como a primeira de maior impacto sobre a arrecadação, de acordo com o modelo estimado.

Além disso, a fim de examinar os impactos sofridos pela arrecadação bruta real, ao longo de um período de 24 meses, mediante um choque nas variáveis explicativas, utilizou-se da Função Impulso-Resposta (FIR). Os resultados estão expostos na Figura 3.

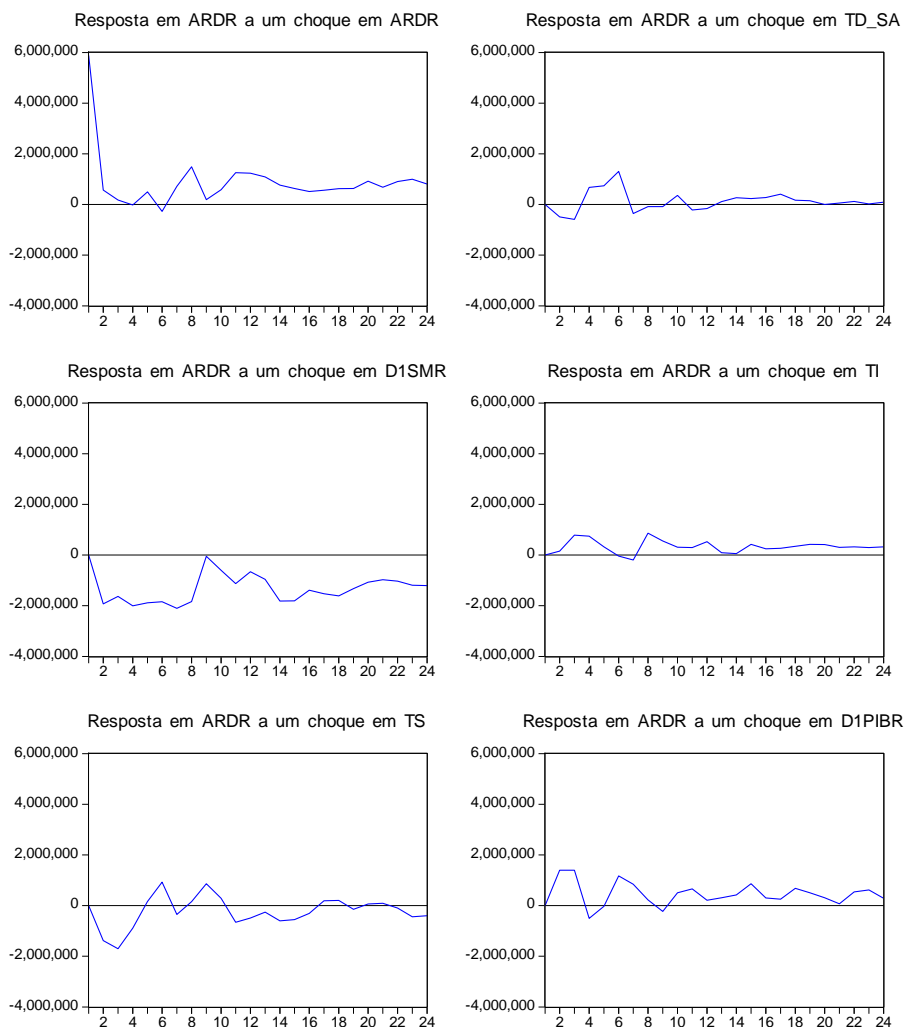


Figura 5 – Função Impulso-Resposta na variável ARDR com relação a choques de um desvio-padrão sobre seus determinantes. Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos na pesquisa. Nota: ARDR refere-se à arrecadação bruta real do RGPS, em reais; D1PIBR: produto interno bruto real, na primeira diferença, em reais; D1SMR: salário mínimo real, em reais; D1TD: taxa de desemprego dessazonalizada, em %; TI: taxa de informalidade, em %; e TS: taxa SELIC, em %.



De acordo com a análise da Figura 3, observa-se que um choque de um desvio-padrão na arrecadação bruta real (ARDR), sobre ela mesma, mostra uma tendência de decrescimento até o quarto mês, onde logo em seguida há um crescimento, onde se estabiliza e se mantém. Já em relação à taxa de desemprego (TD_SA), o que se nota é que há um efeito pouco significativo, em termos de magnitude, e que este se mantém em torno da média, ou seja, se dissipa rapidamente. Vale dizer que, comportamento similar é observado para os demais choques dados nas outras variáveis que impactam a arrecadação, quais sejam: taxa de informalidade (TI), taxa SELIC (TS) e PIB real (PIBR). Em relação ao salário mínimo real (SMR), esta foi a única que, após um choque, mostrou uma tendência negativa até o oitavo mês, crescendo no nono até chegar à média, voltando a reduzir, onde se estabiliza e se mantém.

Assim, de modo geral, verificou-se que dado um choque nas variáveis, a arrecadação bruta real apresentou rápida recuperação; isto é, conforme o modelo estimado, os erros de previsão rapidamente foram corrigidos. Cabe destacar que, ao contrário da indicação da literatura e da estimativa apresentada no modelo, a taxa de informalidade mostrou picos de crescimento sobre a arrecadação. Isto pode ser explicado dada a forma de contribuição espontânea, por meio da Guia da Previdência Social. Como análise complementar à FIR, empregou-se a Decomposição da Variância (DV), cujos resultados estão apresentados na Tabela 2.



Tabela 2 – Decomposição da Variância dos erros de previsão

Período	ARDR	TD_SA	D1SMR	TI	TS	D1PIBR
1	100.0000	0.000000	0.000000	0.000000	0.000000	0.000000
2	81.65590	0.569190	8.709731	0.054948	4.454172	4.556064
3	68.13567	1.150893	12.48071	1.260441	9.369554	7.602729
4	60.93190	1.815782	18.16750	2.083903	9.758055	7.242859
5	56.92376	2.568377	22.58826	2.104527	9.094964	6.720111
6	50.93593	4.746879	25.08789	1.881661	9.361047	7.986595
7	47.59432	4.540778	29.00341	1.783648	8.785722	8.292130
8	46.55746	4.191233	30.86495	2.560703	8.123772	7.701882
9	45.95294	4.141580	30.43771	2.900697	8.906590	7.660485
10	45.66433	4.231422	30.41075	2.972966	8.872713	7.847824
11	45.45891	4.098953	30.51847	2.941137	8.979554	8.002976
12	45.86796	4.010963	30.14071	3.163943	8.990963	7.825462

Ordem de Cholesky: ARDR TD_SA D1SMR TI TS D1PIBR

Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos na pesquisa.

Nota: ARDR refere-se à arrecadação bruta real do RGPS, em reais; D1PIBR: produto interno bruto real, na primeira diferença, em reais; D1SMR: salário mínimo real, na primeira diferença, em reais; TD_SA: taxa de desemprego dessazonalizada, em %; TI: taxa de informalidade, em %; e TS: taxa SELIC, em %.

A partir da análise da Tabela 2, notou-se que após um choque não antecipado sobre a arrecadação bruta real (ARDR), ao fim de 12 meses, 45,87% dos erros de previsão desta variável decorrem de variações nela mesma. As demais variáveis apresentam valores de 30,14%, 8,99%, 7,82%, 4,01% e 3,16%, respectivos aos erros de previsão do salário mínimo real (SMR), da taxa SELIC (TS), do PIB real (PIBR), da taxa de desemprego (TD_SA), e da taxa de informalidade (TI). Portanto, de acordo com os resultados apresentados pela DV, a arrecadação bruta real do RGPS sofre, em primeiro lugar, um impacto maior advindo de choques nela própria, seguido pelo salário mínimo real e pela taxa SELIC.



Em tempo, ao observar estes resultados, e compará-los com a literatura e pela análise da DV, tem-se que a taxa SELIC, uma variável pouco mencionada, quando comparada à variáveis comumente citadas, como o PIB, por exemplo, mostrou-se de relativa importância para a arrecadação bruta real. Já a influência de variáveis, como a taxa de desemprego e o salário mínimo real, não demonstraram surpresa, apenas confirmaram o que já era colocado pela literatura. Por fim, o PIB real mostrou comportamento contrário, em termos de relevância quanto à influência exercida sobre a arrecadação, ao que os estudiosos apontam. Apesar desta variável apresentar, de fato, um impacto sobre a arrecadação do RGPS, notou-se que este pouco contribuiu para a explicação do modelo tanto pela Equação 3 quanto pela DV.

5 Conclusão

Quanto à hipótese básica desta pesquisa, em que se esperava que o desempenho tanto do crescimento econômico do país quanto do mercado de trabalho tivesse impacto direto na receita do RGPS, verificou-se a partir das análises empíricas que esta foi parcialmente rejeitada. Isto porque, observou-se que o coeficiente estimado para o PIB real apresentou sinal positivo e significativo, ou seja, dado um aumento no PIB real, a arrecadação real do RGPS também aumenta. Porém, já em relação ao mercado de trabalho, notou-se que dado um aumento na taxa de desemprego, houve uma queda na arrecadação, sendo fortalecido pelo sinal negativo, entretanto não significativo, do coeficiente estimado para a taxa de informalidade. Deste modo, como suposto, o crescimento econômico do país varia diretamente com a arrecadação, mas o desempenho do mercado de trabalho brasileiro,



apesar de apresentar uma relação inversa à mesma, como se supôs, não apresentou tanta relevância pela análise da DV.

A relação que se apresentou entre as variáveis que afetam a arrecadação do RGPS com o saldo do mesmo, é que a arrecadação possui uma linha tênue com as medidas econômicas que são adotadas. Isto porque, a aplicação de tais medidas impacta em todas as variáveis analisadas. Desta forma, sugere-se que seja estudada esta questão mais a fundo, por meio da análise do impacto das políticas econômicas adotadas sobre a arrecadação e, ou, sobre o saldo do regime.

Portanto, de acordo com tudo o que foi discutido, acredita-se que este artigo tenha contribuído para mostrar ainda mais a relevância da previdência social, não só para a economia do país, mas como importante fonte de renda, presente e futura, para a população brasileira. Destarte, estudar este tema, não só para aqueles que estão inseridos no meio acadêmico, mas para todos os que se preocupam com o próprio futuro e o de sua família, deve ser um exercício constante. Da mesma forma que todos os debates e mudanças propostas devem ser observadas de perto, sempre zelando pela manutenção do sistema e pelos direitos dos cidadãos.

Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Setor real. In: Atividade econômica. SGS – Sistema Gerador de Séries Temporais. Disponível em:

<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>> Acesso em mar. 2017.

BUENO, R. L. S. Econometria de Séries Temporais. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011. 341p.



CAVALCANTI, M. A. F. H. Identificação de modelos VAR e causalidade de Granger: uma nota de advertência. *Revista de Economia Aplicada*, Ribeirão Preto, V. 14, n. 02, 2010.

COSTANZI, R. N. Reforma da Previdência: Necessidade Para Garantir a Sustentabilidade em Contexto de Envelhecimento Populacional. *Economistas: XXV Simpósio Nacional dos Conselhos de Economia: Desafios da Economia Brasileira*, S.l., V. 21, p. 13-18, set. 2016.

GIAMBIAGI, F.; AFONSO, L. E. Previdência do Setor Público e INSS: a Fotografia e o Filme. TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (Orgs.) *Reforma da Previdência: a visita da velha senhora*. Brasília: Gestão Pública, 2015. 1.ed. 304p. pp: 109-130.

GUJARATI, D. *Econometria Básica*. 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. 811p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Projeção da População do Brasil e das Unidades da Federação*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>> Acesso em mar. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Séries históricas e estatísticas*. Disponível em: <http://serieestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=1&no=1> Acesso em mar. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Sumário das tabelas disponíveis. Pesquisa Mensal de Emprego*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoe_rendimento/pme_nova/defaulttab_hist.shtm> Acesso em dez. 2016.



IPEADATA. Séries mais usadas. In: Macroeconômico. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>> Acesso em mar. 2017.

LEITE, A. R.; JÚNIOR, W. L. N.; KLOTZLE, M. C. Previdência Social: fatores que explicam os resultados financeiros. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: FGV, V. 44, n. 02. 2010.

LO VUOLO, R. M. The limits of redistributive policies in Latin America: complementarities between economic and social protection systems. In: Fritz B, Lavinás L, editors. A moment of equality for Latin America: Challenges for redistribution. New York: Routledge; 2016. p. 31-52.

MARGARIDO, M. A.; BUENO, C. R. F.; MARTINS, V. A.; CARNEVALLI, L. B. Análise dos efeitos de preços e câmbio sobre o preço do óleo de soja na cidade de São Paulo: uma aplicação do modelo VAR. Pesquisa & Debate, São Paulo, V. 15, n. 01. 2004.

MAYORGA, R. O.; KHAN, A. S.; MAYORGA, R. D; LIMA, P. V. P. S.; MARGARIDO, M.A. Análise de transmissão de preços do mercado atacadista de melão do Brasil. Revista de Economia e Sociologia Rural, Brasília, V. 45, n. 03. 2007.

MESA-LAGO, C. History of social security in Latin America. In: International Meeting on the History of Insurance Companies in the World. Madrid: Fundación Mapfre; 2008. p. 1-16.

POCHMANN, M. Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social. São Paulo: Boitem - po; 2012.

PREVIDÊNCIA SOCIAL. Aeps InfoLogo. Base de dados históricos da Previdência Social. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>> Acesso em dez. 2016.

TAFNER, P. O que Esperar do Gasto com Previdência no Brasil. In: TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (Orgs.) Reforma da



Previdência: a visita da velha senhora. Brasília: Gestão Pública, 2015. 1.ed. 304p. p. 279-293.

TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. Por que as Sociedades Precisam de Previdência e do Estado na Previdência? In: TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (Orgs.) Reforma da Previdência: a visita da velha senhora. Brasília: Gestão Pública, 2015a.1.ed. 304p. p.19-37.

TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. Debates Sobre a Previdência: as convergências. In: TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (Orgs.) Reforma da Previdência: a visita da velha senhora. Brasília: Gestão Pública, 2015b. 1.ed. 304p. p. 39-54.

U.S. CENSUS BUREAU. X-12-ARIMA, Reference Manual, Final Version 0.2. Washington, DC: Time Series Staff, 2002.

VIANA, A. L. D.; FONSECA, A. M. M.; SILVA, H. P. Proteção social na América Latina e Caribe: mudanças, contradições e limites. Cadernos de Saude Publica, v. 33, p. 1-15, 201.



Apêndice

Tabela 1A - Resultados do Teste ADF de Raiz Unitária para as séries, considerando 2002 a 2014. (continua)

Modelo	Defasagens*	Estatística τ^{**}	Probabilidade	Decisão	Conclusão	
ARDR						
em nível	Intercepto	11	-3,476	0,923	NE	I (1)
	Intercepto e Tendência	11	-4,023	0,012	NE	
	Sem Intercepto e sem Tendência	11	-2,581	0,999	NE	
	1ª diferença	10	-2,581	0,000	ES	
PIBR						
em nível	Intercepto	13	-0,617	0,862	NE	I (2)
	Intercepto e Tendência	13	-2,894	0,168	NE	
	Sem Intercepto e sem Tendência	13	2,222	0,994	NE	
	1ª diferença	12	-1,615	0,100	NE	
2ª diferença	11	-11,662	0,000	ES		
TD_SA						
em nível	Intercepto	0	-0,876	0,793	NE	I (1)
	Intercepto e Tendência	0	-2,607	0,001	ES	
	Sem Intercepto e sem Tendência	0	-12,586	0,000	ES	
	1ª diferença	2	-12,945	0,000	ES	
SMR						
em nível	Intercepto	12	-1,731	0,413	NE	I (2)
	Intercepto e Tendência	0	-4,212	0,005	ES	
	Sem Intercepto e sem Tendência	12	2,657	0,998	NE	
	1ª diferença	12	-1,807	0,067	NE	
2ª diferença	11	-10,608	0,000	ES		

TI						
em nível	Intercepto	4	0,621	0,989	NE	I (1)
	Intercepto e Tendência	4	-3,418	0,052	NE	
	Sem Intercepto e sem Tendência	4	-2,219	0,026	NE	
	1ª diferença	3	-6,115	0,000	ES	
TS						
em nível	Intercepto	12	-2,185	0,212	NE	I (1)
	Intercepto e Tendência	12	-2,399	0,378	NE	
	Sem Intercepto e sem Tendência	12	-1,635	0,096	NE	
	1ª diferença	11	-3,968	0,000	ES	

Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos na pesquisa.
 Nota 1: ARDR refere-se à arrecadação bruta real do RGPS; PIBR: produto interno bruto real; SMR: salário mínimo real; TD_SA: taxa de desemprego dessazonalizada; TI: taxa de informalidade; e TS: taxa SELIC.
 Nota 2: (*) utilizando o critério de Schwarz, com máximo de 13 defasagens.
 Nota 3: (**) considerou-se 1% como nível de significância para se tomar a decisão.

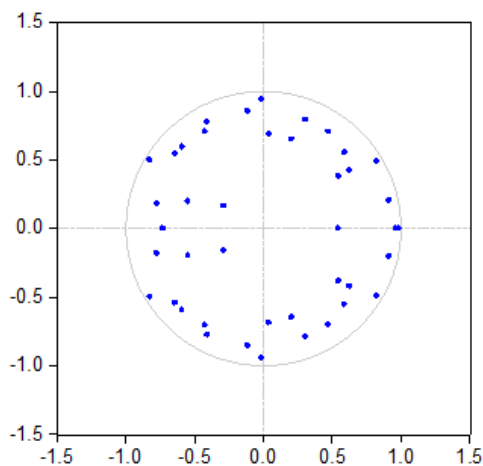


Figura 1A - Teste de Estabilidade Estrutural sobre um VAR (7). Fonte: elaboração própria no Eviews6, a partir dos dados da pesquisa



Tabela 2A - Critério de ordem de defasagem no modelo VAR
padrão - VAR (2)

Defasagem	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	NA	1,17e+20	63,23203	63,35521	63,28208
1	1305,314	1,49e+16	54,26979	55,1320*	54,62014
2	113,5028	1,04e+16	53,90647	55,50775	54,5571*
3	43,98493	1,21e+16	54,05394	56,39426	55,00489
4	78,50762	1,05e+16	53,89626	56,97564	55,14751
5	65,97613	9,86e+15	53,81407	57,63250	55,36563
6	76,70052	8,20e+15	53,60043	58,15791	55,45229
7	58,38707*	7,91e+15*	53,52456*	58,82110	55,67672
8	34,89748	9,56e+15	53,65760	59,69318	56,11006

Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos na pesquisa.

Nota: (*) indica a ordem de defasagem segundo os critérios de LR - Estatística de teste LR modificada sequencial (cada teste a 5% de nível); FPE- Erro de Previsão Final; AIC - Critério de Informação de Akaike; SC- Critério de Informação de Schwarz; e, HQ- Critério de Informação de Hannan-Quinn.

Tabela 3A – Resultados do Teste de Bloco-Exogeneidade

Variável dependente: ARDR			
Excluído	χ^2	Defasagens	p-valor
TD_SA	17,94412	7	0,0122
D1SMR	22,64775	7	0,0020
TI	7,605363	7	0,3687
TS	28,12439	7	0,0002
D1PIBR	14,59415	7	0,0416
Total	136,5986	35	0,0000
Variável dependente: TD_SA			
Excluído	χ^2	Defasagens	p-valor
ARDR	3,155270	7	0,8703
D1SMR	4,434916	7	0,7285
TI	13,55352	7	0,0597
TS	2,548056	7	0,9234
D1PIBR	4,006828	7	0,7790
Total	37,91156	35	0,3380
Variável dependente: D1SMR			
Excluído	χ^2	Defasagens	p-valor
ARDR	26,49545	7	0,0004
TD_SA	3,870777	7	0,7945
TI	17,08356	7	0,0169
TS	7,824838	7	0,3483
D1PIBR	9,284232	7	0,2329
Total	60,38049	35	0,0049

Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos na pesquisa.

Nota: ARDR refere-se à arrecadação bruta real do RGPS; D1PIBR: produto interno bruto real, na primeira diferença; D1SMR: salário mínimo real, na primeira diferença; TD_SA: taxa de desemprego dessazonalizada; TI: taxa de informalidade; e TS: taxa SELIC.



Política Econômica ou Economia Política?¹

Fábio Pádua dos Santos²

Entre as vozes liberais no Brasil, uma vem chamando atenção pelo desapego às ideias economicistas. André Lara Resende, em *Devagar e Simples: economia, Estado e vida contemporânea*, resgata o estilo ensaístico e globalizante que o período atual exige. Reunindo textos de diferentes naturezas, o livro condensa não apenas a visão do autor sobre a contemporaneidade como também aponta para problemas estruturais da sociedade brasileira.

O livro está organizado em três eixos: fortunas do crescimento, insatisfações difusas e repensar o Estado. No primeiro eixo, Lara Resende destaca que o progresso técnico tem permitido às sociedades contemporâneas superarem o desafio econômico clássico da escassez absoluta, não obstante tenha se revelado incapaz de sustentar o emprego e, conseqüentemente, a demanda. Isto coloca em novas bases a questão do acesso a justa fatia da produção social. Para responder esta questão, Resende compreende que o pensamento econômico precisa adotar novos conceitos e métricas do desenvolvimento para além do PIB ajustados às necessidades da realidade atual. O autor ainda sugere que não tenhamos pressa, pois, forçar um milagre econômico não só destrói instituições como também engendra distorções. O crescimento não deve vir a qualquer custo. Por isso, não há lugar para velhos remédios, afirma Resende. Em sua análise, o Brasil enfrenta os problemas da velhice, isto é, está sujeito às restrições do crescimento no longo prazo: o crescimento demográfico e o progresso técnico. Sendo assim, insistir em estímulos artificiais de demanda seria compreender equivocadamente o problema como dores cíclicas do crescimento rápido. Daí seu otimismo cético emprestado de Tony Judt (2015) para quem “melhorias imperfeitas em circunstâncias insatisfatórias são as melhores que

¹ Resende, André Lara. *Devagar e Simples: economia, Estado e vida contemporânea*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, 209 p.

² Professor Colaborador no Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFSC. Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp. fpadua@gmail.com



podemos esperar, e provavelmente tudo o que devemos procurar.” O processo de destruição criadora pela qual passamos indica que a economia está cada vez mais desmaterializada, elevando as incertezas e abrindo questões políticas e econômicas ainda mais complexas. Apesar dos argumentos pessimistas, Lara Resende compreende que o tempo atual dá sinais de vitalidade da tese liberal segundo a qual o desenvolvimento é o aumento da possibilidade de escolha.

Por este caminho é nítido o esforço do autor para superar o economicismo que domina o debate econômico brasileiro atual. Na segunda parte, das insatisfações difusas, o autor explora o mal-estar contemporâneo a partir do poder de deliberação do indivíduo. Apesar dos avanços em nossa capacidade técnica de racionalizar decisões com base em sistemas complexos logicamente consistentes, para Lara Resende isto não implica necessariamente que o indivíduo está se tornando mais inteligente, aprofundando sua capacidade adaptativa. Ao contrário, a medida que adquire consciência de seus limites acirram-se posições antagônicas. Ao invés de impor algum tipo de ordem não presidencial, o autor argumenta que é preciso abandonar o heroísmo ingênuo e perseguir o heroísmo genuíno, o qual aceita a contingência, suporta a contradição e não perde a esperança. Este é o caminho possível para a inovação social. Para ele, as insatisfações sociais têm origens na obsessão pelo crescimento material em detrimento da qualidade de vida.

O ponto central, portanto, está na necessidade de se formular e executar um novo tipo de desenvolvimento. Este é o tema da terceira parte do livro, para repensar o Estado. André Lara Resende compartilha a ideia de desenvolvimento de Amartya Sen para quem a expansão das liberdades substantivas deve ser o meio e o fim do desenvolvimento. Deste ponto de vista, o desafio do nosso tempo reside no fato da incapacidade do capitalismo competitivo resolver por si só os problemas da desigualdade e da exclusão social. Apoiado em Hannah Arendt e Richard Sennett, Lara Resende destaca que as dificuldades de enfrentar ambos os problemas está na mentalidade capitalista moderna que ao sobrevalorizar o trabalho acabou por desvalorizar a vida pública, a política e a cidadania. Na interpretação do autor, a desvalorização da esfera pública deriva da obsessão introspectiva dos indivíduos resultante tanto da secularização como do capitalismo industrial. Sendo assim, para Resende, demonstrar que vida pública e o moderno capitalismo de massas “... não



propostas inconciliáveis é o grande desafio do projeto de desenvolvimento nos tempos atuais.” (p. 153) Portanto, o autor chama a atenção para a necessidade de se reconstruir a relação entre o público e privado no sentido de garantir a expansão das liberdades, convidando o leitor a repensar o Estado para além do viés economicista que compreende o problema fiscal como inibidor do crescimento.

A profundidade da reflexão de Lara Resende está em tentar relacionar a singularidade do Brasil com a desilusão moderna de que o crescimento econômico seria o meio para uma vida em harmonia e feliz. Nesta direção, Resende sugere que problema da sociedade brasileira está no caráter patrimonialista do Estado. A tese não é nova, mas a forma como o patrimonialismo se apresenta sim. Nos dizeres do autor, “a herança patrimonialista, misturada aos desafios de um país grande e desigual, a meio caminho para o mundo desenvolvido, criou um Estado caro, ineficiente e, sobretudo, disfuncional. Um Estado cujo único objetivo é viabilizar a expansão de seu poder e de suas áreas de influência. Um Estado que cria uma regulamentação kafkiana, com exigências burocráticas cartoriais absurdas, cujo resultado é aumentar custos, reduzir a produtividade e complicar todas as esferas da vida. O patrimonialismo do Estado brasileiro, sua incapacidade de respeitar os limites e os deveres em relação à sociedade, tem longa tradição, mas toma novos contornos com a sofisticação da economia, com a chegada do país à sociedade do espetáculo e à democracia de massas. O uso e abuso das técnicas publicitárias, a criação de dificuldades de toda ordem para a venda de facilidade, a simbiose com a cultura dos direitos especiais adquiridos e a aliança com grupos econômicos selecionados são a nova face do velho patrimonialismo.” (p. 191)

Para Lara Resende, esse velho patrimonialismo se apresenta atualmente na forma de um assistencialismo inatacável. Ele não nega que os mercados, poderosos instrumentos de criação de riqueza, dependem dos Estados, de suas leis e instituições. Não nega também que as modernas sociedades democráticas dependam de algum mecanismo de assistencialista redistributivista coordenado pelo Estado. O ponto central que o autor quer chamar a atenção é para o caráter disfuncional do Estado brasileiro que, por vezes, joga contra sua própria sociedade. Diante da complexidade contemporânea, a centralização e o viés autoritário não parecem ser o caminho mais promissor. André Lara Resende propõe como encaminhamento que experimentamos a descentralização. “Os mercados não são



milagrosos, mas um pouco de competição no sistema político, sob o guarda-chuva de uma verdadeira federação, pode ser a única forma de viabilizar a complexidade contemporânea com a democracia e a existência de Estados eficientes e com mais respeito aos contribuintes” (p. 196), afirma o autor.

Do ponto de vista da formação do Estado brasileiro, Lara Resende parece compartilhar a tese institucionalista segundo a qual determinados arranjos institucionais ao invés de estimular o crescimento econômico podem, ao contrário, desestimulá-lo. Ignora, portanto, que na periferia do sistema mundial, o capitalismo avança por meio de estruturas patrimonialistas que se valem do discurso liberal para propor uma modernização seletiva, sem generalizar a mensagem do individualismo, como bem observou Richard Morse (1988). Não obstante, o mérito do livro está em resgatar o estilo de reflexão da economia política clássica que coloca no centro da discussão a problemática da instituição e da regulação social. Preocupação esta que escapa a maior parte dos formuladores de política econômica por não distinguirem estatização de estatismo. Tanto à esquerda quanto à direita, a questão levantada por Lara Resende merece um exame cuidadoso na medida em que o futuro do Brasil dependerá de nossa capacidade de construir coletivamente alternativas mais igualitárias e inclusivas.

Referências bibliográficas

JUDT, T. **When the facts change: essays, 1995-2010**. Ebook ed. New York: Random House, 2015.

MORSE, R. M. **O espelho de Próspero: cultura e idéias nas Américas**. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 1988.



Voltando para a realidade: cientistas sociais americanos invertem os rumos

Ladislau Dowbor³

Roosevelt Institute – New Rules for the 21st Century – 2019 – 77p.
<https://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2019/04/Roosevelt-Institute-2021-Report-Digital-copy.pdf>

Entregamos os nossos governos aos mercados, e entregamos os mercados às corporações (p.8)

Um choque impressionante de realismo caracteriza esta excelente síntese dos novos caminhos que os Estados Unidos precisam trilhar para que a economia volte a servir a sociedade, não o contrário. Não se trata de “mais um estudo” de economia, e sim de uma sistematização dos principais desafios e medidas a tomar. O eixo central do relatório está centrado no duplo movimento necessário: reduzir o poder das corporações, e resgatar o papel das políticas públicas. O Roosevelt Institute, a começar por Joseph Stiglitz, se caracteriza pela seriedade das suas pesquisas e o bom senso das propostas.

O relatório impressiona também por fugir de simplificações ideológicas, buscando claramente as medidas cuja utilidade já foi comprovada. E ajuda muito a clareza ao mostrar as dimensões políticas, de poder de decisão efetivo sobre o uso dos recursos, que temos de enfrentar. O problema não está na falta de recursos, e sim no seu desvio por corporações que em vez de fomentar a economia a drenam, apropriando-se para este fim das próprias políticas públicas. Ou seja, o relatório enfrenta a questão central. E esta questão, evidentemente, não se limita aos Estados Unidos. “As generalizações sobre a ineficiência do governo e sua pouca efetividade são exageradas (overblown), enquanto as consequências negativas das soluções baseadas no mercado têm sido muito frequentemente desconsideradas...A América deixou de lado um poderoso instrumento de governo: a provisão pública direta de

³ 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



bens e serviços.” (47/48)

Ou seja, o que sentimos no relatório, é que finalmente a onda neoliberal está refluindo já não em rincões da esquerda, mas em instituições de grande peso. “Nos últimos 50 anos, temos desinvestido (disinvested) do poder público e nos temos dito que o governo é o problema. Sabemos que isso está errado. Sabemos também que o governo é a base para as instituições e os bens tangíveis que constituem o tecido das nossas vidas cotidianas—escolas e segurança pública; estradas e pontes; alimentos e medicamentos mais saudáveis; ar e água mais limpos.”(63) “O presente relatório vai ilustrar a necessidade crucial de se reduzir o poder corporativo e resgatar o poder público. Mostraremos que ambos são necessários para mover nossa nação para um futuro que se apoia no que houve de melhor na nossa história, corrige erros cometidos e se adapta aos tempos modernos.”(10)

Fugindo das polarizações, o relatório mostra que o fortalecimento da capacidade de governo é central inclusive para o funcionamento da economia em geral. “O efeito combinado de poder corporativo concentrado e do poder público corrompido tem sido devastador para o nosso país...O governo não está investindo na população, nos programas públicos, na tecnologia ou na infraestrutura física—o tipo de investimentos que uma economia forte e em expansão exige.”(21) Lembremos que no Brasil ‘investir na população’ é qualificado de ‘gasto’.

Não se trata aqui de algum flerte com socialismo. Trata-se, na minha interpretação, de um choque de realismo para que o próprio capitalismo volte a funcionar. Tenho qualificado essa busca de ‘capitalismo civilizado’. O próprio documento sugere uma ‘visão de mundo progressiva’ (progressive world-view). Mas as propostas destoam profundamente do neoliberalismo: “A história não tem sido caridosa com o neoliberalismo, esse caótico saco de ideias baseadas na noção fundamentalista de que os mercados se auto-corrigem, alocam recursos com eficiência, e servem bem o interesse público. Aprender a lição de que o neoliberalismo sempre foi uma doutrina política a serviço de interesses especiais pode constituir o fio condutor na nuvem que hoje recobre a economia global.”(1) Leram bem, um documento assinado entre outros por quem já foi economista chefe do governo Clinton e do Banco Mundial.

Os interesses especiais, obviamente, são as corporações, que se transformaram numa máquina rentista, que extrai da economia em vez de



contribuir: “Como tanto poder das corporações é direcionado para “extração de renda” (rent-extraction, aspas dos autores), –tomar uma parte maior do bolo econômico da nação ao tirar vantagens de outros–em vez de criar riqueza, reduzir o poder corporativo vai inclusive fortalecer o conjunto da

economia.” (3) Temos aqui a evidente consequência da financeirização. O processo se agravou com a apropriação da política: “No final, isso permitiu que os muito ricos convertessem o seu poder econômico em poder político concentrado que, por sua vez, permitiu que eles torcessem ainda mais as regras a seu favor e capturassem mais poder econômico.” (7) É a máquina infernal: poder financeiro que gerou poder político, que por sua vez permite torcer as leis para gerar mais poder financeiro.

Assim, “este vale-tudo do setor privado prejudicou o bem-estar dos indivíduos e das comunidades pelos Estados Unidos afora, mas também travou o crescimento econômico, já que permitiu que os super-ricos retirem lucros do rentismo e de outras atividades que aumentam a sua riqueza sem fazer a economia crescer.” (7) O sistema descolou claramente das contribuições produtivas: “Markups, ou seja, o montante que a companhia cobra acima dos custos, aumentaram de 18% acima do custo marginal em 1980, para 67%. Isso sugere que os lucros corporativos compreendem não retornos produtivos sobre o capital e o trabalho, mas rentas.”(10)⁴ Ou seja, remuneramos essencialmente aplicações financeiras, não investimentos: “Antes de 1970, as corporações americanas pagavam 50% dos seus lucros aos acionistas e o resta era reinvestido no negócio. Hoje, o pagamento aos acionistas está na ordem de 90% dos lucros declarados (Mason 2015a).” (17)

O relatório tira as consequências em termos de resgate da produtividade do setor financeiro. “Para assegurar que a função das finanças seja socialmente benéfica, a reforma do setor financeiro devesse buscar, acima de tudo, reduzir os riscos macroeconômicos e limitar as práticas predatórias. Além disso, as reformas deveriam buscar o aumento do crédito produtivo, que poderia estimular pequenos negócios que atualmente enfrentam limitações de capital, facilitar empréstimos

⁴ Estou aqui traduzindo *rent* por *renta*, pois não é possível que não tenhamos a palavra correspondente em português. Temos sim *rentismo*, mas falamos que alguém “vive de rendas” quando se trata de rendimentos improdutivos. Em inglês “rent” e “income” são claramente diferentes, como também em francês, “rente” e “revenu”.



simples eficientes e a baixo custo, e servir as famílias não bancarizadas ou insuficientemente bancarizadas que atualmente estão sendo exploradas por financeiras de alto custo.”(39)

No nosso caso, evidentemente, os próprios bancos fazem o papel de agiotas, em escala incomparavelmente mais nociva. Mas é útil ver que o problema do resgate da utilidade social e econômica dos intermediários financeiros seja colocada com clareza. “Apesar dos avanços tecnológicos que deveriam ter tornado a indústria das finanças–um serviço de ‘intermediação’–menos caro e mais competitivo com o tempo, o custo unitário das finanças hoje é tão caro como era em 1900, porque o setor financeiro não repassa essas economias para os consumidores e sim para aumentar os lucros.” (24)

Os autores apontam inclusive o fato que a existência de um forte sistema financeiro público é essencial para estimular a qualidade dos serviços prestados pelos mercados: “O provimento público de serviços financeiros básicos não constitui um defeito, mas precisamente o objetivo. Essencialmente, haver uma alternativa pública tende a disciplinar os mercados para assegurar o acesso, qualidade e quantidade de bens e serviços essenciais.” (54) Ou seja, precisamos não só de regulação, mas de empresas públicas que forneçam diretamente bens e serviços para servir de contrapeso, abrindo alternativas para a população e colocando limites à agiotagem e rentismo financeiro. Para nós, que estamos atolados em negociatas de privatização, é importante esta compreensão de que a existência do setor público provedor de serviços é essencial para tornar o setor privado mais performante.

O documento no seu conjunto buscar resgatar o papel do setor público. “Os agentes políticos (policymakers) deveriam expandir o poder do governo, ao prover diretamente as políticas, com dois objetivos na linha de frente de uma nova visão de mundo progressiva: acesso universal aos bens e serviços e investimentos transformadores na busca de objetivos nacionais.” (51) Invertendo as narrativas neoliberais, o texto mostra a maior produtividade sistêmica alcançada quando o governo assume um papel de provedor direto de políticas. E mostra a falácia da chamada austeridade: “Na realidade, está comprovado que gastar pouco demais leva no fim das contas a custos muito mais elevados (em termos de prejuízo para a vida das pessoas e para o crescimento econômico) do que gastar demais.” (13)



Brasil, sentimos isso na pele, na medida em que o travamento do acesso às políticas públicas força as pessoas a recorrer a serviços privados muito mais caros, resultando em perda de produtividade sistêmica. É bom lembrar que durante os anos 2003 a 2013, que o Banco Mundial qualificou de “década dourada” (Golden Decade) da economia brasileira, houve forte expansão de renda e de acesso a bens e serviços públicos, o que dinamizou a economia e limitou o déficit, pois gerou aumento de receitas. O déficit se torna significativo a partir da era da austeridade de 2014 em diante. Para o detalhe, veja o capítulo 12 do meu A Era do Capital Improdutivo, disponível em <http://dowbor.org>.

“A política pública, executada com cuidado relativamente às dinâmicas de mercado subjacentes, deveria constituir o mecanismo básico (default mechanism) para prover bens e serviços que são essenciais para a dignidade e atuação humanas, tais como acesso à habitação, cuidados de saúde, e serviços bancários. O provimento público direto dos serviços é essencial em casos em que o público tem um forte interesse em ter acesso universal, e em que os setores privados têm como exercer um poder de mercado sobre os que buscam acesso. Há justificações econômicas para utilizar o poder do governo para prover bens e serviços essenciais. Uma vasta literatura mostra os benefícios econômicos de se assegurar um nível básico de serviços que incluem o cuidado infantil, a educação inicial e aposentadorias. Particularmente significativo é o fato que um maior investimento nas pessoas assegura uma maior produtividade econômica no conjunto.” (52)

As mudanças, na visão dos autores, não se darão sem uma transformação do processo decisório nas próprias corporações, na chamada governança corporativa. “Para se criar um sistema que sirva aos interesses de todos os atores interessados (stakeholders), e não só dos executivos e da comunidade de aplicações financeiras, deveria ser exigido dos conselhos de administração das corporações a inclusão, no mínimo, de uma proporção substantiva de trabalhadores bem como de representantes de outros stakeholders que não sejam acionistas.” (37) O texto mostra como isso funciona na Alemanha e outros países.

O relatório recomenda inclusive o reforço dos próprios mecanismos de regulação. Em particular, explicita como funciona o sistema de proteção do consumidor de serviços financeiros (Consumer Financial Protection Bureau: CFBR) “que materializou a visão de um governo federal que serve e reforça a democracia,



e é fortemente apoiado pela população.”(43).E explicita as necessidades de uma transformação da política tributária: “Elevar as alíquotas tributárias marginais no topo e taxar rendimentos de capital permitiria extrair mais recursos que as firmas usam para pagar aos acionistas e executivos (CEOs).” (60). Não custa lembrar aqui que o CEO da Disney embolsou um salário equivalente a cerca de 1500 vezes o salário médio dos seus empregados, provocando inclusive indignação de uma das netas do Disney. O executivo em questão não tem 1500 vezes mais filhos para criar.

Igualmente interessante é a proposta de uma política pro-ativa de inclusão produtiva. “Uma política de garantia federal de emprego (Federal Jobs Guarantee – FJG) constituiria uma fonte direta de empregos com poder público de literalmente terminar com o desemprego involuntário e pobreza de trabalho.”(57) Tal política poderia assegurar que “independentemente de falhas de mercado–tais como choques econômicos, acordos comerciais mal planejados, discriminação estrutural–cada americano teria o direito a um emprego e à renda e dignidade associadas com o trabalho. Uma garantia de emprego poderia funcionar como uma opção pública que coloca uma regra básica para benefícios, compensações e práticas equitáveis que formatariam o mercado de trabalho no seu conjunto.”(61)

Claramente, na visão dos autores, o enfoque econômico não é suficiente. Para as necessidades básicas humanas, temos de nos voltar para o ‘argumento dos direitos’. Mas mesmo em termos macro-econômicos, temos de inverter o raciocínio: “É muito mais provável que o problema que temos de enfrentar seja de demanda agregada inadequada e desemprego elevado, do que sobreaquecimento e inflação.”(58) Expandir a demanda agregada, evidentemente, melhora a situação das famílias e reduz o desemprego. Nada de radicalmente novo aqui, mas sim muito bom senso. Adeus austeridade.

Volto a mencionar que não se trata, nesta análise do Roosevelt Institute, de propor rupturas sistêmicas, e sim de civilizar o processo. Para nós, que nos debatemos no primitivismo ideológico e em narrativas absurdas de que sacrificar a população é “ao fim a ao cabo” bom para ela, vejo este documento como extremamente útil. Qual que seja o realismo das propostas, o desmonte do sistema por uma instituição que está no coração dele, com argumentos muito bem organizados, ajuda muito. Não é crítica externa por opositores, é um choque interno de lucidez, por parte de quem conhece o sistema em profundidade. Francamente,



são sessenta e poucas páginas que constituem um excelente custo-benefício. Só para não esquecer: a bibliografia é ótima, com artigos e estudos disponíveis online, de acesso aberto e imediato. Para quem quer aprofundar, uma ferramenta.



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

Marianna Branco e Silva

Título: Renda básica universal: uma proposta para o Brasil

Orientador: Professora Dra Rosa Maria Marques – PUC/SP

Acesso em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/21925>

Resumo

O presente estudo tem como objetivo discutir a renda básica universal e propor uma forma de sua implantação no Brasil, calculando seu custo e fontes de financiamento. No primeiro capítulo, é discutido, de maneira breve, o que é a renda básica universal, suas características, principais argumentos favoráveis e críticos, além de uma revisão de projetos pilotos e iniciativas do tipo já realizadas. No segundo capítulo, é explorado o papel dessa política no contexto dos países em desenvolvimento. No terceiro capítulo, a análise é focada no caso brasileiro. Nele é explorado o problema da pobreza no país, o programa bolsa família e suas características, e é apresentada a proposta de renda básica universal. O exercício de cálculo de custo e respectivas formas de financiamento são mostrados detalhadamente, propondo uma redistribuição na renda do país através de ajustes no sistema.



Leticia de Freitas Fenerich

Título: O papel da reestruturação da economia alemã na construção da posição hegemônica europeia no pós-segunda guerra

Orientador: Prof. Dr. Joaquim Carlos Racy – PUC/SP

Acesso em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22076>

Resumo

O presente trabalho tem por finalidade analisar o papel da reestruturação da economia alemã na construção da posição hegemônica europeia no período pós-Segunda Guerra. Nessa proposta de retomada da história alemã, reside a hipótese de que a origem da atual posição de liderança do país na Europa resulta em grande medida das decisões naquele período, e de que as relações no jogo político se desenvolveram de forma a 311alocá-la na situação em que se encontra hoje. Para tal análise serão apresentadas as raízes políticas e econômicas, a implementação da Economia Social de Mercado, as reformas adotadas na Alemanha e os acordos costurados no período a fim de traçar uma linha de raciocínio que permita responder à hipótese inicial. Nesse sentido, para entender como a recuperação da economia alemã lançou as bases para a possível construção de um projeto hegemônico na Europa, o trabalho utilizará um modelo histórico-analítico, tendo como instrumental metodológico a Economia Política Internacional (EPI). Os resultados baseados nos dados e acordos apresentados indicam que se houve um projeto para a construção da atual posição hegemônica da Alemanha, ele não foi planejado. Nesse sentido, contudo, fica claro que a reconstrução econômica do país, dadas suas circunstâncias, teve importância na constituição dessa realidade

Evandro Rinolfi Marin

Título: Evolução e mercado segurador mundial

Orientador: Prof. Dr. Elizabeth Borelli – PUC/SP

Acesso em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/21978>

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo abordar de forma histórica a evolução da estrutura global do mercado de resseguros, observando o desenvolvimento internacional deste mercado e a resultante dominância de participação de alguns dos maiores grupos resseguradores. A essência do trabalho é a constatação acerca



da mudança ocorrida ao longo dos anos em participação de mercado destes grupos que realizam a pulverização de riscos internacionalizada. Inicialmente foi realizada uma introdução exploratória, qualitativa e histórica acerca das mudanças ocorridas em diversos mercados resseguradores. Entretanto, o foco deste trabalho é a análise descritiva e quantitativa de dados estruturados, exposta a partir do capítulo 2, realizada com a aplicação de indicadores concorrenciais, como o índice de Herfindahl-Hirschmann, índice de T de Theil e Razões de Concentração, para a confirmação da hipótese de que o mercado de resseguros internacional, não caminha para a concentração do market share entre poucos players ou grupos resseguradores globais, ao menos, dentro da série histórica analisada, e sim, atual manutenção relativa do nível de concentração dos prêmios de resseguro auferidos por tais grupos.

Danilo Moreira Pontes

Título: Tecnologia e mudança ocupacional: um estudo da evolução da estrutura ocupacional em Argentina e México entre 2005 e 2015

Orientador: Prof. Dr. João Batista Pamplona – PUC/SP

Acesso em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22060>

Resumo

O impacto da mudança tecnológica sobre o trabalho não diz respeito somente ao volume de oportunidades criadas ou destruídas, mas também acomete o perfil das ocupações dispostas na sociedade. Apesar da existência de outros fatores, como a educação e o comércio exterior, a mudança tecnológica tem papel central na explicação da mudança ocupacional em países desenvolvidos, de onde surgem as hipóteses skill-biased technical change (SBTC) e routine-biased technological change (RBTC). Com enfoque na qualificação exigida nas ocupações, a SBTC prevê uma estrutura ocupacional que tende a favorecer os grupos de qualificação mais alta a partir do progresso tecnológico, enquanto a RBTC tem como foco o conteúdo das tarefas desempenhadas nas ocupações e interpreta o fenômeno da polarização da estrutura ocupacional. Foram utilizados microdados de pesquisas domiciliares da Argentina e do México em 2005 e em 2015, classificando-se as ocupações em níveis de qualificação e em tipos de tarefas a fim de avaliar se sua variação corresponde às hipóteses SBTC e RBTC. O resultado observado é que nenhuma delas explica a



mudança ocupacional ocorrida na Argentina e no México entre 2005 e 2015. As transformações parecem estar menos relacionadas com a tecnologia do que com as condições institucionais e socioeconômicas de ambos os países. Por outro lado, a mudança ocupacional parece revelar que tais variações nas ocupações, sob o ponto de vista do nível de qualificação e do tipo de tarefa, estão relacionadas também à mudança setorial a partir do rumo da estratégia de desenvolvimento produtivo traçada por Argentina e México.

Fernando Camilher Almeida

Título: Métodos para elaboração de uma agenda comum de desenvolvimento local sustentável

Orientador: Prof. Dr. Ladislau Dowbor - PUC/SP

Acesso em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22075>

Resumo

Um dos grandes dilemas da nossa sociedade é conseguir crescer e distribuir mais equanimemente a renda. Uma das soluções para tal dilema aparece na possibilidade de trabalhar o desenvolvimento da unidade territorial mais próxima dos cidadãos, a cidade ou o bairro, no caso específico deste trabalho o bairro da Casa Verde em São Paulo, capital. Para isto foram pesquisados métodos e experiências práticas pelo mundo que dessem embasamento teórico e prático para o desenho do projeto de uma agenda comum de desenvolvimento local sustentável. Tal pesquisa evidenciou a necessidade básica de fomentar a sociedade local para um engajamento cívico, item importante para a construção de um projeto de desenvolvimento local com sustentabilidade. Tal engajamento pressupõe que as demandas de cada grupo sejam descobertas, discutidas e compartilhadas, o que pode ser facilitado com o uso de tecnologias de informação. Nossa hipótese é que, a partir deste fortalecimento cívico e de um diagnóstico das cadeias produtivas instaladas, confrontando as expectativas de setores de grande crescimento previsto para as próximas décadas, é possível coconstruir um projeto de desenvolvimento para o território. A pesquisa evidenciou ainda que a criação de ecossistemas de inovação, hoje denominados habitats de inovação, impulsionam a inovação no território. Estes locais, além de serem áreas de pesquisa e conexão das organizações do território com as universidades, são locais onde os membros deste ecossistema residem, compram,



pesquisam, desenvolvem, produzem e se divertem, ampliando o contato com a comunidade e amplificando o potencial de integração. Este projeto se materializa com a criação de um Núcleo de inovação e conexão do território, núcleo este responsável por construir um objetivo comum claro, mensurável e transparente de forma que todos possam perceber a situação atual e evolução do território por meio do monitoramento dos planos de ação desenhados para gerar uma melhor qualidade de vida.

Martha Malheiro Launay

Título: As políticas de desenvolvimento econômico para a redução dos desequilíbrios regionais e a influência desenvolvimentista

Orientador: Prof. Dr. Ladislau Dowbor - PUC/SP

Acesso em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22129>

Resumo

O presente estudo tem como objetivo delinear as principais políticas federais, entre os anos 1950 e 1970 e entre 2003 e 2010, à luz da vertente desenvolvimentista, e, assim, analisar os efeitos de tais políticas na redução dos desequilíbrios regionais no Brasil. Para tanto, o estudo segue duas frentes teóricas que convergem: a primeira, pela concepção cepalina, que aborda o processo histórico examinando os condicionantes estruturais que levaram os países periféricos (subdesenvolvidos) a uma relação subordinada na inserção internacional (Divisão Internacional do Trabalho), encabeçada pelos países centrais (desenvolvidos); a segunda, pela questão do desenvolvimento nas políticas regionais, com os principais teóricos da Economia Regional, estabelecendo diretrizes com viés keynesiano de atuação do Estado, aderente à teoria desenvolvimentista. Ao dissertar sobre a formação capitalista do Brasil, observa-se uma ordenação territorial dependente das demandas internacionais, constituindo uma Divisão Territorial do Trabalho. Do ciclo da cana de açúcar ao café, entre os séculos XVI e XX, o país reforçou sua subordinação e vulnerabilidade externa às oscilações econômicas oriundas dos países centrais. Isso trouxe vários problemas internos, como a questão dos desequilíbrios regionais, que determinou relações desiguais inter-regionais. São Paulo e Rio de Janeiro se tornaram os principais



vetores de crescimento econômico, em detrimento de regiões mais pobres, como o Nordeste e o Norte. O estudo identifica os determinantes estruturais que impedem ou dificultam as ações de promoção ao desenvolvimento regional, como a má articulação dos espaços via transporte. Além disso, propõe uma nova forma de pensar políticas de desenvolvimento regional, por meio de eixos estruturantes que possibilitaria a superação desses desafios, como foi elaborado pela Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local (2007). O estudo, portanto, é delimitado por análises quantitativas no período do governo Lula (2003- 2010), com os principais indicadores socioeconômicos obtidos a partir de recorte macrorregional das cinco grandes regiões do Brasil (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), assim como análise dos principais programas e políticas que propiciaram uma melhora das desigualdades sociais e regionais.

Vanuzia Pereira da Silva

Título: O setor privado e a educação superior brasileira no governo Lula e Dilma

Orientador: Profa. Dra. Rosa Maria Marques – PUC/SP

Acesso em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22078>

Resumo

Os problemas do ensino superior no Brasil causaram intensas discussões sobre seu processo de expansão no início do século XXI. Nesse período, foram propostas, sugestões e soluções para massificar o ensino mediante a participação do setor privado a partir da constante influência dos organismos multilaterais. Essa massificação que serviu como estratégia para qualificar a mão de obra brasileira ao mesmo tempo em que Estado promovia políticas públicas de acesso ao ensino superior tais como o Programa Universidade para Todos (Prouni), o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), fez com que estas instituições privadas olhassem para a educação como um setor com uma demanda crescente e lucrativa. Esta dissertação tem como objetivo apresentar como o setor privado consolidou sua lógica no ensino superior brasileiro no governo Luís Inácio Lula (2003-2010) e Dilma Roussef (2011-2016), abrindo espaço para a formação de grandes conglomerados educacionais, através das fusões e aquisições das instituições de ensino privada. No presente trabalho será



apresentado esse processo de expansão do ensino privado através da influência dos organismos multilaterais e dos governos brasileiros, analisando o crescimento da taxa de matrícula, número de alunos, campi, evolução no número de instituições privadas, patrimônio e receita líquida, além de apontar as principais fusões e aquisições do setor educacional privado. Para isso é feita revisão bibliográfica e de indicadores do setor educacional são usados como fontes de informações.

Guilherme Guerra

Título: O papel dos investimentos públicos em infraestrutura e o BNDES como base do financiamento: uma análise do período 1990 a 2018

Orientador: Prof. Dr. Rubens R. Sawaya – PUC/SP

Acesso em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22173>

Resumo

Esta pesquisa partiu da premissa de que os investimentos em infraestrutura são fundamentais para o desenvolvimento econômico. O efeito multiplicador destes gastos produz impactos diretos no emprego e na renda e ainda contribui para viabilizar um ambiente mais competitivo para o setor produtivo. A proposta desta pesquisa é apresentar os aspectos práticos e teóricos acerca do financiamento e do desenvolvimento da infraestrutura nacional. Serão expostos os efeitos da intervenção do Estado e do gasto público na economia por meio das premissas keynesianas. Ademais, serão apontados o modelo institucional da infraestrutura entre 1990 e 2018 e a política econômica voltada para a infraestrutura no Brasil neste mesmo período, com enfoque comparativo entre as atuações do Estado e da iniciativa privada. Por fim, será abordado o papel do BNDES no financiamento da infraestrutura nas suas duas fases distintas de atuação, na década de 1990 e nas duas seguintes.



Bruno Custódio de Moura

Título: Políticas de trabalho e juventude: uma análise da experiência latino-americana, focada na comparação entre Brasil e México

Orientador: Prof. Dr. João Batista Pamplona – PUC/SP

Acesso em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22120>

Resumo

A integração do jovem no mundo do trabalho é cheia de percalços e constitui um dos maiores problemas socioeconômicos dos governos, sobretudo, nos países em desenvolvimento. Pela relevância do problema e pela vulnerabilidade que os jovens representam, muitos países na região latino-americana têm implementado um conjunto de ações, políticas, planos e programas de emprego juvenil. Procurando contribuir e aportar com estudos de revisão destas políticas, a presente dissertação sistematiza e analisa através de método comparativo as similitudes e diferenças da formulação de políticas públicas de trabalho para jovens latino-americanos dos dois maiores países da América Latina em termos econômicos – Brasil e México – entre os anos de 2007 e 2016. Conclui-se que a estrutura de composição e tipos de políticas públicas de mercado de trabalho relacionadas aos jovens são similares nesses países, com certas especificidades, porém há deficiência de abordagem integral e de gênero no conjunto dessas políticas.

Cesar Garritano

Título: Aspectos da política fiscal no primeiro governo Dilma Rousseff (2011-14) e os efeitos no desempenho econômico brasileiro no período

Orientador: Prof. Dr. Marcel Guedes Leite – PUC/SP

Acesso em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22123>

Resumo

A presente dissertação tem por objetivo analisar as decisões de política fiscal e os seus efeitos sobre o desempenho da economia brasileira no primeiro mandato do governo da presidente Dilma Rousseff (2011-2014). Através do respaldo da teoria de John Maynard Keynes a respeito da atuação do Estado na economia por meio da política fiscal, a intenção é analisar e apontar que a opção do governo da presidente Dilma Rousseff em privilegiar desonerações tributárias em detrimento dos investimentos, predileção que representou uma mudança em relação ao que



vinha sendo praticado pelo governo anterior, foi fator fundamental para a deterioração da economia brasileira nos primeiros quatro anos da atual década. Com o objetivo de melhor compreender as possibilidades e as tomadas de decisão do primeiro governo da presidente, a dissertação também aborda o pano de fundo histórico dos governos dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, notadamente no que concerne aos cenários econômico, político e internacional.

Thiago Barros de Oliveira

Título: A crítica à teoria das preferências exógenas: apresentando e analisando seus desdobramentos

Orientador: Prof. Dr. João Batista Pamplona – PUC/SP

Acesso em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22077>

Resumo

O presente trabalho aborda diferentes visões acerca do conceito de preferências, como a neoclássica, em que as preferências são entendidas como exogenamente dadas, e, portanto, sem relação com o contexto dentro do qual ocorrem os atos de escolha; a heterodoxa, segundo a qual os agentes econômicos são dotados de racionalidade limitada, de forma que suas preferências são influenciadas por fatores externos, como o contexto a seu redor; além daquela adotada pela economia comportamental, a qual defende que fatores psicológicos podem exercer influência sobre as preferências dos indivíduos, corroborando a visão heterodoxa de preferências endógenas e racionalidade limitada dos agentes econômicos. Esta dissertação tem natureza teórica, cujo objetivo é realizar uma análise crítica acerca da teoria das preferências exógenas, de forma a demonstrar que as preferências individuais são mais do que tão somente a relação entre consumidores e bens de consumo, na medida em que são influenciadas por fatores como valores morais, regras, convenções sociais, entre outros.



Danilo Severian

Título: Indústria e território no Brasil: desenvolvimento regional e divisão interna do trabalho industrial no Brasil entre 1995 e 2015

Orientador: Prof. Dr. Antônio Corrêa de Lacerda – PUC/ SP

Acesso em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22170>

Resumo

O período que vai de 1930 a 1980 é marcado por profundas transformações na estrutura produtiva brasileira, onde o modo de produção de mercadorias assume a forma plenamente capitalista com a predominância dos interesses do capital industrial. Este, por razões históricas, encontrou seu lócus na região Centro-Sul do país – mais especificamente em São Paulo –, subordinando as demais regiões a uma mesma lógica operativa, que ao integrar política e economicamente o país, desarticulou outras formações de caráter regional – tomando-se aqui a região como uma forma particular de reprodução material da vida, com seus códigos culturais e maneiras próprias de subordinação e dominação de grupos ou classes. A produção e reprodução do valor, que passou a se orientar por uma realização interna, ao contrário do capital primário-exportador, implicou numa redivisão regional do trabalho, que significou para algumas regiões do país, como o Nordeste, uma regressão de suas bases econômicas. Dessa maneira, o processo conhecido como “substituição de importações”, que consolidou a burguesia industrial não só nos domínios econômicos, mas também políticos, visava reduzir a vulnerabilidade externa resultante das relações desiguais entre os países do centro e da periferia, nos termos do diagnóstico de Raul Prebisch diante da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal). Contudo, de maneira ambígua, este processo acabou por reproduzir as desigualdades no âmbito interno do território – como apontado pelo relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, que fundamentou a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). As desigualdades no crescimento econômico e na renda manifestados territorialmente levantou preocupações profundas dos planejadores públicos, mas um efetivo processo de desconcentração produtiva só passou a ocorrer a partir dos anos 1970, quando o Estado de São Paulo viu-se a perder posição relativa no crescimento industrial, reduzindo sua participação no produto, embora ainda



crescendo à altas taxas. Esse processo ocorreu tanto pelo fenômeno das deseconomias de aglomeração, que passaram a exercer pressões centrífugas sobre as decisões locacionais das empresas, quanto pelo adensamento das cadeiras produtivas, decorrentes da atuação ativa e coordenada do Estado, que atuou no sentido de integrar inter-regionalmente os elos produtivos da indústria. Nos anos 1980, com o grave contexto de crise econômica desencadeado pela “crise da dívida”, os efeitos virtuosos da desconcentração produtiva arrefeceram, com o Estado perdendo seu protagonismo, em virtude das contingências impostas pela hiperinflação e sangria no balanço de pagamentos. Dessa maneira, a economia brasileira passou a experimentar uma trajetória errática, com rebatimentos graves tanto sobre a indústria quanto sobre as regiões. Como instrumento de identificação da continuidade ou não do processo de desconcentração produtiva, o conceito de Aglomerações Industriais Relevantes tem importante papel enquanto indicador das tendências locacionais da indústria, sendo utilizado nesta dissertação para uma leitura da desconcentração territorial do setor entre 1995 e 2015.

Raul Costa de Oliveira Dias

Título: A economia política do governo Fernando Henrique Cardoso: neoliberalismo e dependência.

Orientador: Profa. Dra. Regina Maria d'Aquino Fonseca Gadelha

Acesso em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22187>

Resumo

Não é possível analisar qualquer período da história política de uma nação sem levarem-se em consideração as influências teóricas e ideológicas por detrás das decisões políticas de um governante. Assim, esta dissertação desprende o esforço em analisar o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) ao longo de seus dois mandatos, traçando um paralelo com sua principal obra, Dependência e desenvolvimento – ensaios de interpretação sociológica, da concepção de Neoliberalismo formulada por Hayek e da visão sobre internacionalização da economia tal como vista em Gustavo Franco. Para contrapor o argumento sobre dependência de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, revisitamos a obra de Rui Mauro Marini, Dialética da dependência, e os escritos de Aníbal Quijano sobre



padrões de poder na América Latina e Polo marginal y mano de obra marginal. Utilizamos dados dos principais órgãos do Estado brasileiro para demonstrar o aprofundamento do nível de dependência da economia brasileira a partir das decisões políticas do governo FHC. Concluimos que as políticas do governo de Fernando Henrique Cardoso estiveram alinhadas com uma teoria da dependência que não busca a emancipação do país.

Rodolfo Santos

Título: Política Econômica e Desindustrialização no Brasil: os impactos da política macroeconômica na desindustrialização brasileira no interstício temporal 1990 – 2010

Orientador: Rubens Rogério Sawaya

Acesso em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22233>

Resumo

Esta dissertação tem como objetivo estudar a perda de força da indústria em comandar o crescimento econômico brasileiro desde 1990 até 2010, atribuindo a este fenômeno a um processo de desindustrialização. A pesquisa parte da hipótese de que tal foi gerado por políticas macroeconômicas, bem como pela doença holandesa. Também é tido em conta, neste trabalho, que o quadro político impacta na retração da parcela da indústria no produto nacional. A investigação tem também como pressuposto que o processo de desindustrialização brasileira se torna mais forte a partir de 1990. Mas não se encerra em 2010, mas sim, neste ano a queda de participação da indústria do PIB brasileiro atinge um nível ainda mais relevante. Por conta disso, foi delimitado o interstício temporal. Como historicamente o setor produtivo da economia é evidenciado como o indutor do desenvolvimento econômico, esta relação é estudada. Mais ainda, como o desenvolvimento econômico é consequência do crescimento econômico, é abordado também como o setor real contribui para o crescimento econômico sustentado. O objetivo, nesta matéria, é identificar a importância da indústria para o crescimento econômico. A hipótese é de que até é possível o crescimento econômico sem que o setor industrial seja sua força motriz, mas este não se dá de maneira sustentável. Portanto, há uma relação indissociável entre indústria e desenvolvimento econômico.



Natalie Verndl

Título: O impacto econômico do agrotóxico na saúde e no meio ambiente nos anos de 2006 e 2017 para a região sudeste do Brasil

Orientador: Profa. Dra. Elizabeth Borelli – PUC/SP

Acesso em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22227>

Resumo

O presente estudo busca analisar os impactos socioambientais dos agrotóxicos, mais especificamente do composto organoclorado Endosulfan. Para tanto, serão expostas as metodologias de valoração econômica do meio ambiente, onde através de uma situação hipotética criada para a Região Sudeste do país, uma safra de morangos é contaminada pelo composto, em proporções dobradas ao ideal estabelecido. Este fato poderia ocorrer por erro humano ou por erro mecânico e, em especial, levando em consideração a flexibilização da chamada “Lei dos Agrotóxicos” (Lei Federal 7.802), esta situação poderia facilmente ocorrer devido à redução da fiscalização. Os dados utilizados são reais e referentes ao último Censo Agropecuário completo, do ano de 2006. Buscando atualizar os dados, a produção de morangos será mantida constante e as características de renda e população serão atualizadas para o ano de 2017. Com a disposição destes dados e através da metodologia escolhida e disposta em MOTA; BURSTZYN; CÂNDIDO JR; ORTIZ (2003), onde realizam-se os métodos de valoração de Produção Sacrificada e Custo de Oportunidade, buscando desenvolver um estudo econômico na área de economia do meio ambiente que atenda uma demanda social, afim de que seja enfatizada a importância do uso estritamente necessário dos agrotóxicos, mitigando os efeitos à saúde dos agentes e garantindo uma preocupação com o meio ambiente. Através desta análise, é possível sensibilizar os agentes e os policymakers através das cifras auferidas, a realizar políticas públicas neste sentido, além de ressaltar a importância de estabelecer os princípios de prudência na alocação dos recursos, dada a importância do custo de oportunidade auferido a cada faixa etária calculado com o auxílio das pirâmides etárias e o uso da Tábua Atuarial AT-2000 ponderada para o ano de 2006 e 2017.



Hugo Rezende Tavares

Título: Estado e capital: fundamentos teóricos do debate da derivação

Orientador: Prof. Dr. Antonio Carlos de Moraes – PUC/ SP

Acesso em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22267>

Resumo

A proposta deste trabalho é analisar a relação orgânica entre Estado e capital. Para isto, nos utilizamos do ferramental teórico desenvolvido pelo Debate da Derivação do Estado, que, através do uso rigoroso do método materialismo dialético, evidencia esta relação. Com o intuito de fugir de explicações simplistas e mecanicistas do Estado capitalista, nos debruçamos sobre o método de Marx e nas categorias da Economia Política por ele desenvolvidas para deduzir as formas jurídica e política da forma mercadoria, de maneira semelhante como fez o jurista soviético, Pachukanis. Através dos estudos de Elmar Alvtter, Joachim Hirsch e Pierre Salama, buscamos desenvolver o processo de dedução lógica do Estado a partir do capital, evidenciando assim, a natureza capitalista do Estado e sua mistificação social.

Luccas Saqueto Espinoza

Título: O neoliberalismo e a educação pública no estado de São Paulo: uma análise da resistência do movimento de ocupações de escola à reorganização proposta pelo governo

Orientador: Áquilas Nogueira Mendes

Acesso em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22311>

Resumo

As políticas públicas de educação possuem diversas contradições quando implementadas no capitalismo, os anseios por ascender socialmente via profissões melhor remuneradas contrastam com a necessidade de formação de indivíduos críticos e conscientes de seu lugar na sociedade. Diante disso, o processo de ocupação das escolas da rede pública do Estado de São Paulo no final do ano de 2015, pode ser encarado como um importante exemplo de evidência dessas contradições. O movimento que eclodiu visando resistir a uma proposta de alteração na estrutura da rede pública trouxe a tona diversas questões paralelas como a possibilidade de resistência a imposições do Estado até a existência de diferentes formas de democracia. O objetivo da presente dissertação é expor a experiência da ocupação



das escolas na rede pública estadual de São Paulo como forma de resistência a imposição do neoliberalismo para a área da educação.

Miguel Augusto Rodrigues Silva

Título: Medidas de adoção da agricultura de precisão no Brasil

Orientador: Prof. Dr. João Batista Pamplona – PUC/SP

Acesso em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22366>

Resumo

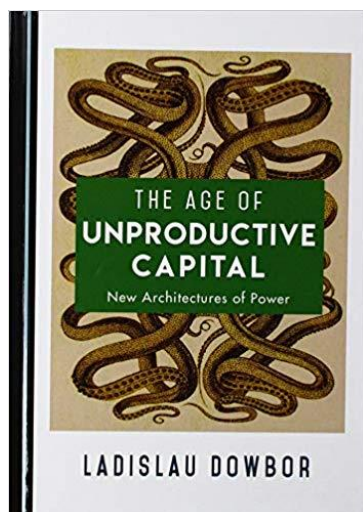
A agricultura de precisão (AP) é um sistema dual, tecnológico e de manejo agrícola, que está na confluência entre duas trajetórias: 1) máquinas e implementos e 2) tecnologias de informação e comunicação (TICs). Em agricultura, existem algumas formas canônicas de medição de adoção, como: número de vendas de produto/serviço, número de usuários ou propriedades adotantes e área sob adoção da tecnologia. Entretanto, o grande número de produtos e serviços sob a denominação de AP, a variedade de conceitos encontrados sobre ela, afora limites intrínsecos a essas medidas de adoção, que servem mais a tecnologias individuais, entre outros fatores, dificultam a consolidação de uma metodologia mais conclusiva para avaliar a adoção de sistemas como a AP. Este trabalho busca estabelecer as bases de uma medição adequada do nível de adoção de AP, valendo-se da avaliação desse nível a partir das informações disponíveis, que subsidia a análise dos limites e virtudes das medidas de adoção apresentadas, a fim de lhes propor aperfeiçoamentos que atendam às lacunas encontradas. Para tanto, foram realizados levantamento documental, análise bibliométrica e entrevistas com agentes do setor.

Cristiane Santos Garrido

Título: Desindustrialização da economia brasileira pós 2000: uma análise da dinâmica do emprego industrial no Brasil e no estado de São Paulo

Orientador: Prof. Dr. Antonio Carlos de Moraes – PUC/ SP

Livros colaborados pelos docentes do PPG em Economia Política da PUCSP no primeiro semestre de 2019



Dowbor, Ladislau. **The Age of Unproductive Capital: new architectures of power** – Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, UK, 2019, 234 páginas. ISBN (10) 1-5275-2129-x ISBN (13) 978-1-5275-2129-2 - <https://www.cambridgescholars.com/download/sample/65049>

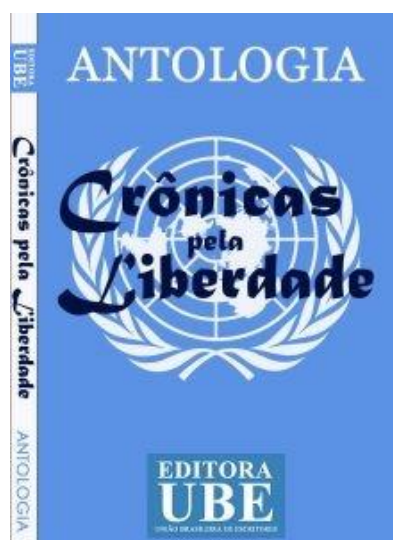
About the book

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 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.

Dowbor, Ladislau. **Novos Paradigmas para outro mundo possível** – ISER/ABONG, São Paulo, 2019, ISBN 978-85-88502-17-8 – p. 9 a 34.

Dowbor, Ladislau. **Agenda 2030: os fins e os meios** – **BenchMais4**, BenchmarkingBrasil, São Paulo, <https://benchmarkingbrasil.com.br> 3p., ISBN 978-85-907455-0-1.

Dowbor, Ladislau. **Cambiar no es facil**. In: Maria Amélia Corá e Rodrigo Guimarães Motta (Orgs.). **Intersectorialidade e Redes**. Labrador Universitário, São Paulo, 2019, p. 45 a 48 – ISBN 978-85-87740-92-2.



GADELHA, Regina Maria A. Fonseca/Gadelha, Regina Maria A. F. Ecologia, Ética e Liberdade. In: Durval de Noronha Goyos Jr. (Org.). **Antologia de Crônicas pela Liberdade**. 1ed.São Paulo: Editora UBE, 2019, v. 1, p. 149-156.

Sobre o Livro

O livro procura expor a relevância dos direitos humanos e, ao mesmo tempo, rechaçar o arbítrio, o ódio, a tortura, a degradação do meio ambiente e a discriminação. Assim, também é uma obra motivada pela comemoração do 70º Aniversário da Declaração Universal de Direitos Humanos (1948-2018).

ALCANTARA, A. C.; MENDES, ÁQUILA ; ALCANTARA FILHO, J. L. . **Sistema Único de Saúde: entre a universalidade e a privatização**. In: Ademir Alves da Silva; Rosângela Dias Oliveira da Paz. (Org.). Políticas públicas e direitos sociais no contexto da crise capitalista contemporânea. 1ed.São Paulo: Paulinas, 2019, v. 1, p. 340-358.

Sobre o Livro

Essa obra expõe as nuances existentes dentro da discussão sobre a gestão do Sistema Único de Saúde (SUS). A questão principal centra-se no pêndulo comparativo entre uma possível gestão privada para a sistema de saúde no Brasil, e a atual gestão do mesmo, que é pública e acessível para todos.