



PUC-SP

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

pd
&

Revista Pesquisa e Debate

Internacional: A Universal Basic Income Is Essential and Will Work.

Ellen Brown

A Indústria Siderúrgica e o Impacto Chinês: Uma Ameaça Para a Economia Verde ou Um Caminho Para Uma Nova Trajetória Institucional?

Michel Augusto Santana da Paixão (UEL), Oz Solon Chovghi Iazdi (UEL), Leandro Garcia Meyer (UEL),

A tecnologia na teoria do crescimento econômico

José Alderir Silva (UFERSA)

BREXIT: Como a saída do Reino Unido da União Europeia afeta as relações de comércio internacional

Joaquim Carlos Racy (PUC-SP e UPM), Álvaro Alves de Moura Júnior (UPM), Vitória Batista Santos Silva (UPM), Bruno Tercete de Vasconcelos (UPM).

Impactos quantitativos e qualitativos das mudanças institucionais e dos investimentos públicos em educação no Brasil (2001-2018)

Elohá Cabreira Brito (UFRGS), Elisângela Luzia Araujo (UEM) e Renata Bonassoli da Silva (UEM)

Informalidade no mercado de trabalho: abordagens conceituais e evolução histórica

Danyelle Mestre Souza (UFRN), Cassiano José Bezerra Marques Trovão (UFRN), Matheus Rodrigues Silva (UFPE), Joelson Oliveira Santos (UFRN)

Modelos de crescimento econômico e o novo desenvolvimentismo

Rafael de Azevedo Ramires Leão (CND-FGV)

O combate à inflação como fator concentração de renda: um estudo da década de 2010

André Luis Campedelli (UNIP) e Antônio Corrêa Lacerda (PUC-SP)

O Novo Desenvolvimentismo no Brasil: Principais Argumentos e uma Leitura Crítica

Arthur Osvaldo Colombo (UFES); Diego Gonçalves Favorato (UFES); Ednilson Silva Felipe (UFES)

Pensando a Pobreza entre Crianças no Brasil: relatório de aplicação de grupos focais a partir da metodologia da Abordagem Consensual

Janaína Dantas Germano Gomes (PUC- campinas), Viviane de Arruda Pessoa (USF campinas), Laís Franco (PUC - campinas)

Política econômica e desindustrialização no Brasil: os impactos da política macroeconômica na desindustrialização brasileira no período 1985-2018

Rodolfo Santos (PUC-SP)

Equipe Editorial

Editor

Ladislau Dowbor, PUC-SP, Brasil

Comitê Executivo

Ladislau Dowbor, PUC-SP, Brasil

Rosa Maria Marques, PUC-SP, Brasil

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

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

Luis Carlos de Sousa Pereira – Mestrando em Economia Política (PUC-SP)

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

Rodrigo Leme de Oliveira – Mestrando em Economia Política (PUC-SP)

Sumário

Carta do Editor.....	1
Artigos	
International: A Universal Basic Income Is Essential and Will Work	3
A Indústria Siderúrgica e o Impacto Chinês: Uma Ameaça Para a Economia Verde ou Um Caminho Para Uma Nova Trajetória Institucional?	9
A tecnologia na teoria do crescimento econômico.....	27
BREXIT: Como a saída do Reino Unido da União Europeia afeta as relações de comércio internacional.....	50
Impactos quantitativos e qualitativos das mudanças institucionais e dos investimentos públicos em educação no Brasil (2001-2018)	69
Informalidade no mercado de trabalho: abordagens conceituais e evolução histórica.....	101
Modelos de crescimento econômico e o novo desenvolvimentismo.....	129
O combate à inflação como fator concentração de renda: um estudo da década de 2010.....	142
O Novo Desenvolvimentismo no Brasil: Principais Argumentos e uma Leitura Crítica.....	166
Pensando a Pobreza entre Crianças no Brasil: relatório de aplicação de grupos focais a partir da metodologia da Abordagem Consensual.....	185
Política econômica e desindustrialização no Brasil: os impactos da política macroeconômica na desindustrialização brasileira no período 1985-2018	210
Resenhas	
Capital e Ideologia de Thomas Piketty: A desigualdade não é econômica ou tecnológica: ela é ideológica e política	230
Produções do Programa de Pós-graduação em Economia Política	
Dissertações Defendidas pelos Discentes do PEPG em Economia Política da PUCSP.....	235
Livros Escritos pelos Docentes do PEPG em Economia Política da PUCSP em 2020/1.....	237

Carta do Editor

Ladislau Dowbor

Professor programa de Estudos Pós-graduados em Economia Política da PUC-SP

ladislau@dowbor.org

Ana Carolina Gimenes

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

Luis Carlos de Sousa Pereira

Mestrando em Economia Política (PUC-SP) luiscarlosp@gmail.com

Rebeca Junqueira C de Carvalho

Mestranda em Economia Política (PUC-SP) bequinha.junqueira@hotmail.com

Rodrigo Leme de Oliveira

Mestrando em Economia Política (PUC-SP) rodrigoacervo@yahoo.com.br

O quadro geral da economia se deslocou profundamente com a pandemia, mudanças que ainda não aparecem nos artigos abaixo. Mas diversos trabalhos delineiam aqui o contexto das transformações, como a desindustrialização. A realidade é que a crise sanitária se expande no Brasil numa fase em que a política de austeridade, a expansão da informalidade e outros processos nos mantêm na paralisia econômica que já está no sétimo ano. Como tantos outros países hoje, estamos buscando novo rumos para a economia.

O artigo que nos envia **Ellen Brown** traz à tona a necessidade e a efetividade da implementação de um programa de renda básica universal. A autora, muito conhecida pela sua batalha pelo controle público dos sistemas financeiros, demonstra a viabilidade da renda básica, frente as críticas daqueles que se opõem alegando que ele poderia desencadear um processo inflacionário e de desvalorização do dólar.

Já o segundo artigo desta edição é de autoria de **Michel Augusto Santana da Paixão, Oz Solon Chovghi Iazdi e Leandro Garcia Meyer**. Os autores analisam a ambiguidade da indústria siderúrgica relativamente em termos de sustentabilidade, por ser uma grande emissora de CO². Além disso, o artigo destaca algumas possibilidades de mudanças institucionais e tecnológicas de caráter mais sustentável.

O estudo elaborado por **José Alderir Silva** apresenta uma revisão bibliográfica das teorias de crescimento econômico, sistematizando as principais divergências entre elas e enfatizando o papel da tecnologia.

O artigo de **Joaquim Carlos Racy, Álvaro Alves de Moura Júnior, Vitória Batista Santos Silva e Bruno Tercete de Vasconcellos** analisa as mudanças nas relações entre o Reino Unido e a União Europeia, bem como os motivos que contribuíram para ao Brexit. A partir da análise das teorias das relações internacionais, conclui-se que o Brexit foi motivado sobretudo por motivações nacionalistas.

As autoras **Elisangela Luzia Araújo, Elohá Cabreira Brito e Renata Bonassoli da Silva** analisam as mudanças institucionais ocorridas na educação brasileira nas últimas duas décadas, questionando em particular se a expansão dos investimentos públicos no campo educacional foi acompanhada da melhoria qualitativa dos principais indicadores educacionais.

O trabalho de **Danyelle Mestre Souza, Cassiano José Bezerra Marques Trovão, Matheus Rodrigues Silva e Joelson Oliveira Santos** revisa as bibliografias sobre o fenômeno da informalidade, e apresenta as novas formas de analisá-la a partir do cenário econômico

contemporâneo, isto é, com as novas relações de trabalho, marcada pela flexibilidade e redução dos direitos trabalhistas.

Rafael de Azevedo Ramires Leão investiga quais dentre os modelos de crescimento de Solow, de Dixon-Thirlwall, e de Rowthorn-Dutt, são mais próximos do modelo da Teoria Novo Desenvolvimentista, buscando verificar quais deles podem ser utilizados para o aprofundamento das pesquisas ligadas a esta teoria.

Os autores **André Luís Campedelli** e **Antônio Corrêa de Lacerda** analisam o combate à inflação no Brasil nos últimos anos, baseado no Regime de Metas de inflação, e que logrou êxito no controle inflacionário, reduzindo consideravelmente o nível de preços da economia brasileira nos últimos anos. Segundo os autores, a causa deste sucesso não se encontra na condução da política monetária, mas sim baseado num programa de austeridade que levou a uma piora da classe trabalhadora. O objetivo deste artigo é analisar os fatores que realmente contribuíram para a redução da inflação no período da austeridade.

Arthur Osvaldo Colombo, Diego Gonçalves Favorato e **Ednilson Silva Felipe** expõem os principais argumentos e críticas vinculadas à teoria do Novo-desenvolvimentismo, a fim de destacar as implicações no processo de desindustrialização no Brasil.

Janaína Dantas Germano Gomes, Laís Franco, Luis Renato Vedovato e **Viviane de Arruda Pessoa** buscam apresentar a experiência de aplicação de 08 grupos focais na cidade de Campinas, no âmbito de projeto interinstitucional entre a Universidade de Cardiff e a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). O trabalho se insere, em um debate metodológico amplo e ativo acerca de como se definir quem é pobre e o necessário protagonismo da população especificando, por meio das necessidades percebidas, como definir a pobre e os padrões de vida mínimos. Tais elementos são úteis para a delimitação teórica, mas também no que toca às políticas públicas e garantias judiciais de direitos.

Rodolfo Santos procurou analisar como as políticas macroeconômicas adotadas no Brasil no período entre 1985 e 2018 contribuíram para a perda de força da indústria em comandar o crescimento econômico nacional. A hipótese é que este quadro foi gerado por políticas econômicas ortodoxas adotadas no país desde 1985, pela não neutralização da doença holandesa e por crises externas e internas.

Esta edição conta ainda com a resenha do Professor **Ladislau Dowbor** sobre o novo livro de Thomas Piketty “Capital e Ideologia”. O novo livro de Thomas Piketty é essencialmente sobre desigualdade, o mal estrutural maior do nosso planeta. Essa polarização mundial está se tornando explosiva, na medida em que alguns grupos sociais se apropriam de maneira radicalmente desproporcional dos resultados do que a sociedade produz, inclusive fora de qualquer relação de merecimento. Trata-se de mecanismos econômicos de apropriação, mas também de poder político, de monopólio do exercício da violência, do controle das leis, e em particular de construções ideológicas que geram uma aparência de legitimidade. Daí o título da obra, Capital e Ideologia, ou seja, a riqueza das sociedades por um lado, e as justificativas de sua apropriação desequilibrada por outro.

Por fim a edição fecha com a produção acadêmica do PEPG em Economia Política da PUC-SP em 2020.

A Universal Basic Income Is Essential and Will Work: A central bank-financed UBI can fill the debt gap, providing a vital safety net while preventing cyclical recessions¹

Ellen Brown²

April 20th of 2020

According to an April 6 article on CNBC.com, Spain is slated to become the first country in Europe to introduce a universal basic income (UBI) on a long-term basis. Spain's Minister for Economic Affairs has announced plans to roll out a UBI "as soon as possible," with the goal of providing a nationwide basic wage that supports citizens "forever." Guy Standing, a research professor at the University of London, told CNBC that there was no prospect of a global economic revival without a universal basic income. "It's almost a no-brainer," he said. "We are going to have some sort of basic income system sooner or later"

"Where will the government find the money?" is no longer a valid objection to providing an economic safety net for the people. The government can find the money in the same place it just found more than \$5 trillion for Wall Street and Corporate America: the central bank can print it. In an April 9 post commenting on the \$1.77 trillion handed to Wall Street under the CARES Act, Wolf Richter observed, "If the Fed had sent that \$1.77 Trillion to the 130 million households in the US, each household would have received \$13,600. But no, this was helicopter money exclusively for Wall Street and for asset holders."

"Helicopter money" – money simply issued by the central bank and injected into the economy – could be used in many ways, including building infrastructure, capitalizing a national infrastructure and development bank, providing free state university tuition, or funding Medicare, social security, or a universal basic income. In the current crisis, in which a government-mandated shutdown has left households more vulnerable than at any time since the Great Depression, a UBI seems the most direct and efficient way to get money to everyone who needs it. But critics argue that it will just trigger inflation and collapse the dollar. As gold proponent Mike Maloney complained on an April 16 podcast:

¹ This article was originally published on the author's blog site, The Web of Debt Blog and its original source is the Global Research.

² **Ellen Brown** is an attorney, chair of the Public Banking Institute, and author of thirteen books including *Web of Debt*, *The Public Bank Solution*, and *Banking on the People: Democratizing Money in the Digital Age*. She also co-hosts a radio program on PRN.FM called "It's Our Money." Her 300+ blog articles are posted at EllenBrown.com.

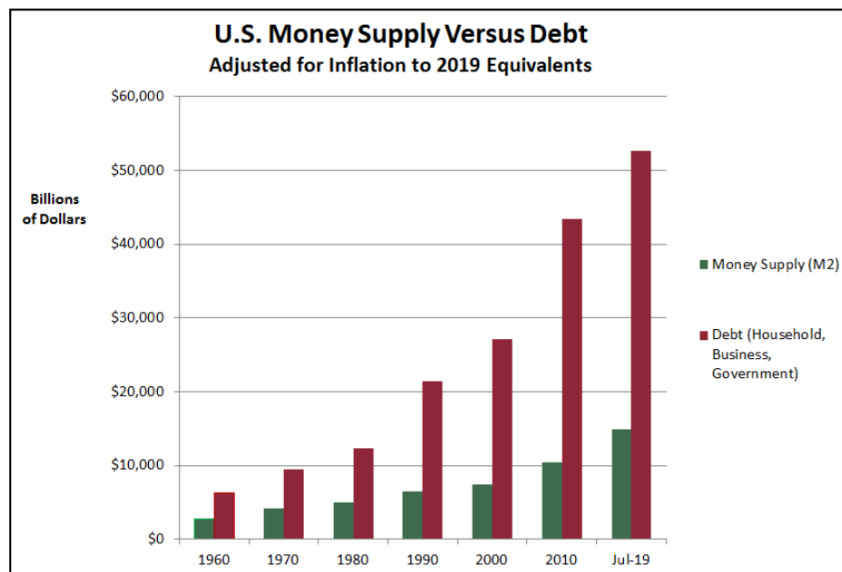
Typing extra digits into computers does not make us wealthy. If this insane theory of printing money for almost everyone on a permanent basis takes hold, the value of the dollars in your purse or pocketbook will ... just continue to erode I just want someone to explain to me how this is going to work.

Having done quite a bit of study on that, I thought I would take on the challenge. Here is how and why a central bank-financed UBI can work without eroding the dollar.

In a Debt-Based System, the Consumer Economy Is Chronically Short of Money

First, some basics of modern money. We do not have a fixed and stable money system. We have a credit system, in which money is created and destroyed by banks every day. Money is created as a deposit when the bank makes a loan and is extinguished when the loan is repaid, as explained in detail by the Bank of England here. When fewer loans are being created than are being repaid, the money supply shrinks, a phenomenon called “debt deflation.” Deflation then triggers recession and depression. The term “helicopter money” was coined to describe the cure for that much-feared syndrome. Economist Milton Friedman said it was easy to cure a deflation: just print money and rain it down from helicopters on the people.

Our money supply is in a chronic state of deflation, due to the way money comes into existence. Banks create the principal but not the interest needed to repay their loans, so more money is always owed back than was created in the original loans. Thus debt always grows faster than the money supply, as can be seen in this chart from WorkableEconomics.com:



When the debt burden grows so large that borrowers cannot take on more, they pay down old loans without taking out new ones and the money supply shrinks or deflates.

Critics of this “debt virus” theory say the gap between debt and the money available to repay can be filled through the “velocity of money.” Debts are repaid over time, and if the payments received collectively by the lenders are spent back into the economy, they are collectively available to the debtors to pay their next monthly balances. (See a fuller explanation here.) The flaw in this argument is that money created as a loan is extinguished on repayment and is not available to be spent back into the economy. Repayment zeros out the debit by which it was created, and the money just disappears.

Another problem with the “velocity of money” argument is that lenders don’t typically spend their profits back into the consumer economy. In fact, we have two economies – the consumer/producer economy where goods and services are produced and traded, and the financialized economy where money chases “yields” without producing new goods and services. The financialized economy is essentially a parasite on the real economy, and it now contains most of the money in the system. In an unwritten policy called the “Fed put”, the central bank routinely manipulates the money supply to prop up financial markets. That means corporate owners and investors can make more and faster money in the financialized economy than by investing in workers and equipment. Bankers, investors and other “savers” put their money in stocks and bonds, hide it in offshore tax havens, send it abroad, or just keep it in cash. At the end of 2018, US corporations were sitting on \$1.7 trillion in cash, and 70% of \$100 bills were held overseas³.

Meanwhile the producer/consumer economy is left with insufficient investment and insufficient demand. According to a July 2017 paper from the Roosevelt Institute called “What Recovery? The Case for Continued Expansionary Policy at the Fed”:

GDP remains well below both the long-run trend and the level predicted by forecasters a decade ago. In 2016, real per capita GDP was 10% below the Congressional Budget Office’s (CBO) 2006 forecast, and shows no signs of returning to the predicted level.

The report showed that the most likely explanation for this lackluster growth was inadequate demand. Wages were stagnant; and before producers would produce, they needed customers knocking on their doors.

In ancient Mesopotamia, the gap between debt and the money available to repay it was corrected with periodic debt “jubilees” – forgiveness of loans that wiped the slate clean. But today the lenders are not kings and temples. They are private bankers who don’t engage in debt forgiveness because their mandate is to maximize shareholder profits, and because by doing so they would risk

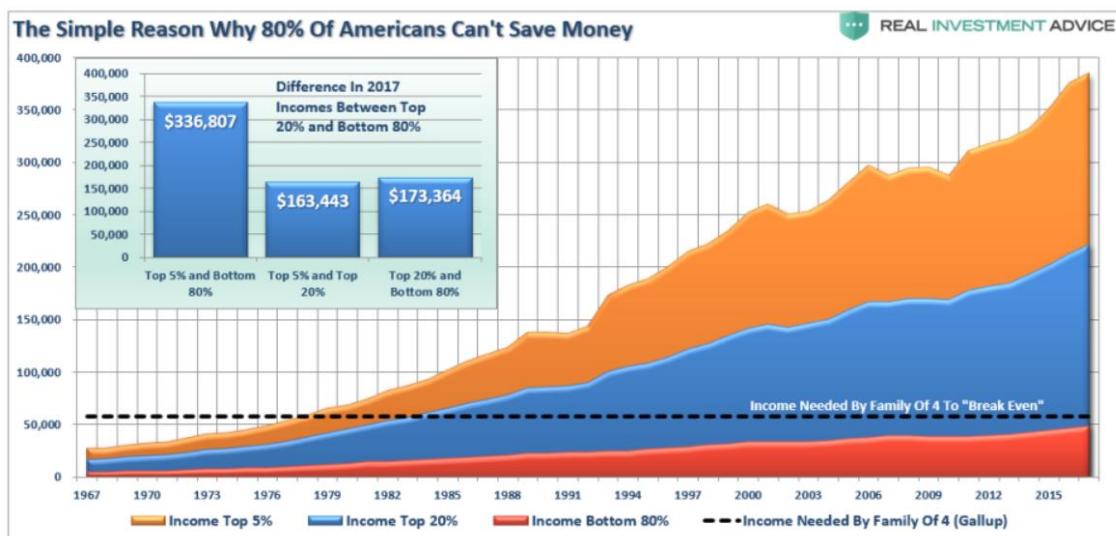
³ Read More: Universal Basic Income Is Easier Than It Looks (https://www.globalresearch.ca/universal-basic-income-is-easier-than-it-looks/5664239?utm_campaign=magnet&utm_source=article_page&utm_medium=related_articles)

insolvency themselves. But there is another way to avoid the debt gap, and that is by filling it with regular injections of new debt-free money.

How Much Money Needs to Be Injected to Stabilize the Money Supply?

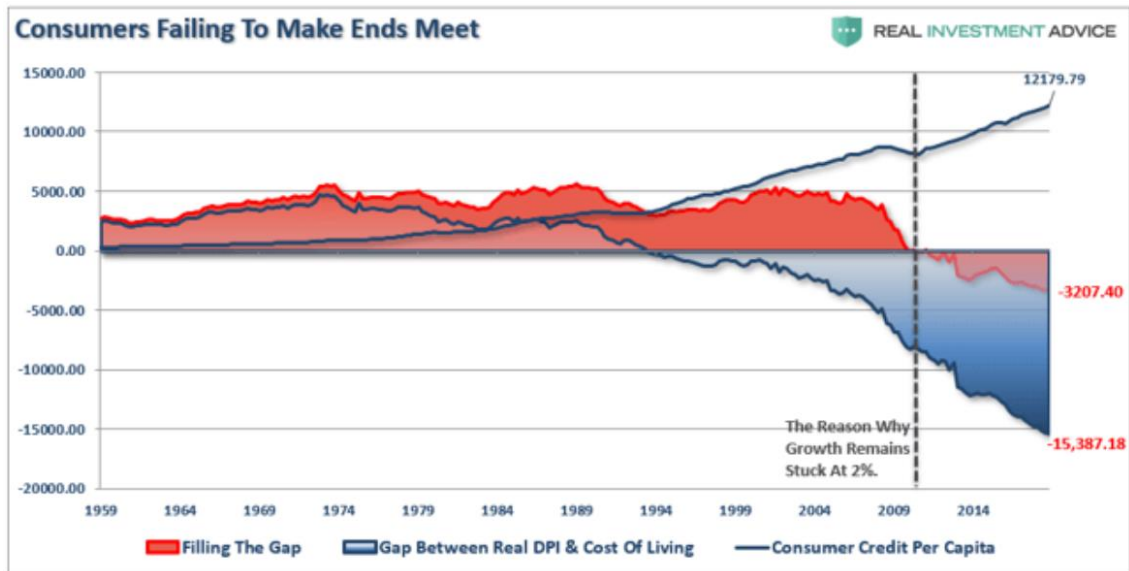
The mandated shutdown from the coronavirus has exacerbated the debt crisis, but the economy was suffering from an unprecedented buildup of debt well before that. A UBI would address the gap between consumer debt and the money available to repay it; but there are equivalent gaps for business debt, federal debt, and state and municipal debt, leaving room for quite a bit of helicopter money before debt deflation would turn into inflation.

Looking just at the consumer debt gap, in 2019 80% of US households had to borrow to meet expenses. See this chart provided by Lance Roberts in an April 2019 article on Seeking Alpha:



After the 2008 financial crisis, income and debt combined were not sufficient to fill the gap. By April 2019, about one-third of student loans and car loans were defaulting or had already defaulted. The predictable result was a growing wave of personal bankruptcies, bank bankruptcies, and debt deflation.

Roberts showed in a second chart that by 2019, the gap between annual real disposable income and the cost of living was over \$15,000 per person, and the annual deficit that could not be filled even by borrowing was over \$3,200:



Assume, then, a national dividend dropped directly into people’s bank accounts of \$1,200 per month or \$14,200 per year. This would come close to the average \$15,000 needed to fill the gap between real disposable income and the cost of living. If the 80% of recipients needing to borrow to meet expenses used the money to repay their consumer debts (credit cards, student debt, medical bills, etc.), that money would void out debt and disappear. These loan repayments (or some of them) could be made mandatory and automatic. The other 20% of recipients, who don’t need to borrow to meet expenses, would not need their national dividends for that purpose either. Most would save it or invest it in non-consumer markets. And the money that was actually spent on consumer goods and services would help fill the 10% gap between real and potential GDP, allowing supply to rise with demand, keeping prices stable. The end result would be no net increase in the consumer price index.

The current economic shutdown will necessarily result in shortages, and the prices of those commodities can be expected to inflate; but it won’t be the result of “demand/pull” inflation triggered by helicopter money. It will be “cost/push” inflation from factory closures, supply disruptions, and increased business costs.

International Precedents

Critics of central bank money injections point to the notorious hyperinflations of history – in Weimar Germany, Zimbabwe, Venezuela, etc. These disasters, however, were not caused by government money-printing to stimulate the economy. According to Prof. Michael Hudson, who has studied the question extensively, “Every hyperinflation in history has been caused by foreign debt service collapsing the exchange rate. The problem almost always has resulted from wartime foreign currency strains, not domestic spending.”

For contemporary examples of governments injecting new money to fund domestic growth, we can look to China and Japan. In the last two decades, China's M2 money supply grew from 11 trillion yuan to 194 trillion yuan, a nearly 1,800% increase. Yet the average inflation rate of its Consumer Price Index hovered between 2% and 3% during that period. The flood of money injected into the economy did not trigger an inflationary crisis because China's GDP grew at the same fast clip, allowing supply and demand to rise together. Another factor was the Chinese propensity to save. As incomes went up, the percent of income spent on goods and services went down.

In Japan, the massive stimulus programs called "Abenomics" have been funded through bond purchases by the Japanese central bank. The Bank of Japan has now "monetized" nearly half the government's debt, injecting new money into the economy by purchasing government bonds with yen created on the bank's books. If the US Fed did that, it would own \$12 trillion in US government bonds, over three times the \$3.6 trillion in Treasury debt it holds now. Yet Japan's inflation rate remains stubbornly below the BOJ's 2% target. Deflation continues to be a greater concern in Japan than inflation, despite unprecedented debt monetization by its central bank.

UBI and Fears of the "Nanny State"

Wary critics warn that a UBI is the road to totalitarianism, the "cashless society," dependence on the "nanny state," and mandatory digital IDs. But none of those outcomes need accompany a UBI. It does not make people dependent on the government, so long as they can work. It is just supplementary income, similar to the dividends investors get from their stocks. A UBI does not make people lazy, as numerous studies have shown. To the contrary, they become more productive than without it. And a UBI does not mean cash would be eliminated. Over 90% of the money supply is already digital. UBI payments can be distributed digitally without changing the system we have.

A UBI can serve the goals both of fiscal policy, providing a vital safety net for citizens in desperate times, and of monetary policy, by stabilizing the money supply. The consumer/producer economy actually needs regular injections of helicopter money to remain sustainable, stimulate economic productivity, and avoid deflationary recessions.

A Indústria Siderúrgica e o Impacto Chinês: Uma Ameaça Para a Economia Verde ou Um Caminho Para Uma Nova Trajetória Institucional?

Autores: Michel Augusto Santana da Paixão é graduado em ciências econômicas pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) e possui doutorado e mestrado em economia aplicada pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é professor na Universidade Estadual de Londrina (UEL). Oz Solon Chovghi Iazdi é doutor em Ciências Econômicas - Teoria Econômica - pela Unicamp (2018). Possui Mestrado em Economia pela FGV-SP (2013) e bacharelado em Ciências Econômicas pela PUC-Campinas (2010). Atualmente é professor na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) e seus interesses de pesquisa se concentram sobre os temas da economia institucional, economia ecológica e aspectos normativos e descritivos da justiça social, com foco em abordagens interdisciplinares. Leandro Garcia Meyer Possui graduação em Ciências Econômicas pela Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz" da Universidade de São Paulo (ESALQ/USP) e mestrado em Economia Aplicada na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FEARP/USP). Doutor em Economia Aplicada pela ESALQ/USP, com Doutorado Sandúiche na Universidad Carlos III de Madrid (UC3M). Atualmente, leciona na Universidade Estadual de Londrina (UEL).

Resumo

A indústria siderúrgica se insere no âmbito da Economia Verde de duas formas antagônicas: trata-se de uma das indústrias com destacada emissão de CO₂ e é a principal fornecedora de insumos de caráter sustentável. Tal relação ambígua se torna ainda mais relevante com o intenso crescimento da produção de aço chinês a partir do século XXI. Assim, o objetivo deste artigo é analisar os elementos que compõem essa ambiguidade, com destaque para o impacto chinês. Os resultados indicam um crescimento com concentração geográfica do setor siderúrgico entre 2000 e 2018, acompanhado por um aumento das emissões de CO₂ e da pegada ecológica. Apesar disso, o artigo destaca algumas possibilidades de mudanças institucionais e tecnológicas de caráter mais sustentável

Palavras-chave: Gases do Efeito Estufa, indústria siderúrgica, Economia Verde, mudança institucional, China.

Abstract

The steel industry falls within the scope of the Green Economy through two antagonistic ways: it is one of the biggest CO₂ emitting industries and, at the same time, it is the main supplier of sustainable inputs. Such an ambiguous relationship becomes even more relevant with the intense Chinese steel production growth observed in the 21st century. Thus, the objective of this paper is to analyze how the global steel industry fits into the context of Green Economy, take into account the Chinese impact. The results indicate both an increase in production and in geographical concentration of the steel sector, as well as a rise in CO₂ emissions and ecological footprint. Nonetheless, the paper also highlights some possibilities for institutional and technological changes.

Keywords: Greenhouse Gases, steel industry, Green Economy, institutional change, China.

JEL: L61; O33; Q57.

1 Introdução

O aumento da produção industrial, iniciado com a Revolução Industrial nos séculos XVIII e XIX, proporcionou uma elevação substancial do nível de consumo devido ao crescente acesso das classes sociais de menor renda ao mercado consumidor. Porém, esse aumento também contribuiu para o surgimento de desequilíbrios ambientais, levando a humanidade a repensar paradigmas de consumo com vistas a preservar o meio ambiente e a própria permanência da vida na Terra.

Um dos segmentos propulsores do desenvolvimento e crescimento econômico do mundo moderno e contemporâneo, tal como se conhece hoje, é a indústria siderúrgica, que tem o seu início nos Estados Unidos da América (EUA) com o industrial Andrew Carnegie. Segundo Reis (2010), o setor siderúrgico é importante para a economia pelo fato de fornecer insumos para a infraestrutura, especificamente para segmentos considerados agentes de desenvolvimento econômico, como a construção civil, eletroeletrônicos, bens de capital e indústria automobilística. Com o crescimento econômico, a industrialização e o processo de urbanização mundial, a demanda por aço cresceu e vem crescendo a cada ano.

De acordo com Ernest Orlando Lawrence Berkeley National Laboratory (2013), a indústria siderúrgica é a mais intensiva em energia no mundo. Além disso, a indústria siderúrgica utiliza o carvão como principal fonte de matéria prima para produção de aço, caracterizando-se, assim, como a maior indústria emissora de CO₂ no mundo. Segundo a Global Efficiency Intelligence (2017), a indústria do ferro e do aço respondem por 5% das emissões mundiais de CO₂ e por cerca de 27% das emissões do setor industrial global.

Dessa forma, esse setor se torna especialmente importante em decorrência da destacada relevância que a questão ambiental tem apresentado nas últimas décadas. Além disso, o considerável aumento da produção e consumo de aço da China neste mesmo período também aumenta a necessidade de entender melhor a dinâmica recente deste setor. Segundo a World Steel Association (2019), a China produziu 928 milhões de toneladas de aço em 2018 (51% da produção mundial), ao passo que, em 2008, sua produção era de 512 milhões de toneladas (38% da produção mundial na época), representando um crescimento de mais de 80% em dez anos. Considerando o mesmo período, a China passou de 7.375 megatoneladas de CO₂ emitidos em 2008 para 10.065 megatoneladas em 2018, permanecendo no posto de maior emissor de gás CO₂ do mundo. Para efeito

de comparação, os EUA, segundo maior emissor, diminuíram sua produção de CO₂ de 5.928 megatoneladas para 5.416 megatoneladas no mesmo período (Global Carbon Atlas, 2019).

Dado este contexto, o presente artigo tem por objetivo analisar como a indústria siderúrgica mundial se insere no âmbito de uma economia de baixo consumo e emissão de carbono (Economia Verde), particularmente após o intenso crescimento da produção de aço chinês a partir da virada do século. Adicionalmente, o artigo também lança mão da abordagem institucionalista a fim de questionar se a possível ameaça a uma Economia Verde advinda da expansão da produção siderúrgica e do impacto chinês pode ser contrabalanceada por uma mudança de trajetória institucional e tecnológica. Levanta-se, portanto, o seguinte dilema: ao mesmo tempo em que a economia mundial tenta caminhar para a adoção de uma nova trajetória institucional que prevê uma economia de baixa emissão de Gases do Efeito Estufa (GEE) e que coloca a indústria siderúrgica em um papel de protagonismo frente à consolidação da Economia Verde dado o seu potencial de sustentabilidade ecológica, a indústria siderúrgica chinesa se torna, concomitantemente, a maior produtora de aço e a maior emissora de CO₂.

Assim, para além desta introdução, a seção 2 discute brevemente as relações gerais entre a indústria siderúrgica, a Economia Verde e a Economia Institucional. Posteriormente, a seção 3 busca caracterizar o setor siderúrgico mundial com base na revisão de literatura e na análise de dados setoriais obtidos por meio da consulta aos manuais disponíveis no sítio eletrônico da WSA denominados World Steel in Figures. Adicionalmente, aborda-se a questão da concentração setorial, sendo apresentados alguns resultados do cálculo da Razão de Concentração [CR(i)] dos dez maiores países produtores de aço no mundo de 2000 a 2018 e o cálculo do índice de Herfindahl-Hirschman Index (HHI), indicadores que permitem tanto caracterizar a estrutura geográfica de oferta do setor siderúrgico quanto indicar em que medida as mudanças institucionais dependem da atuação de cada país. A seção 4 mostra o patamar de emissão de CO₂ na indústria siderúrgica e insere o alerta de sustentabilidade realizado pela Economia Ecológica, particularmente através do indicador de pegada ambiental. A seção 5 apresenta um contraponto à seção anterior ao introduzir alguns indicadores de sustentabilidade do setor siderúrgico e discutir as possibilidades de mudanças na trajetória institucional, tanto sob uma ótica das leis, normas e convenções, quanto sob a ótica da tecnologia. Por fim, a seção 6 apresenta algumas considerações finais da pesquisa.

2 Indústria Siderúrgica, Economia Verde e Economia Institucional

O United Nations Environment Programme - UNEP (2011) define a Economia Verde como aquela capaz de melhorar o bem-estar humano e social, reduzindo, ao mesmo tempo, o risco de escassez de recursos ambientais. Consequentemente, a indústria siderúrgica tem um papel importante dentro da lógica da Economia Verde, uma vez que fornece insumos para a construção de inúmeros empreendimentos relacionados à economia sustentável em especial aqueles compreendidos no conjunto das energias renováveis, pois grande parte desses equipamentos utilizam aço em sua construção. Adicionalmente, deve-se destacar que o aço é 100% reciclável, tendo um ciclo de reutilização infinito (World Steel Association, 2020). Para o Instituto Aço Brasil (2013), o aço é parte da solução na transição para uma Economia Verde, pois se trata de um produto de alta resistência, durabilidade e flexibilidade.

Dentro da concepção da Economia Verde, também se inclui a busca por uma baixa utilização de carbono associada à redução da pobreza com inclusão social via acesso à renda e emprego. Isso se dará por intermédio de investimentos públicos e privados que reduzam tanto a pobreza quanto as emissões de carbono. A contribuição da indústria siderúrgica para a transformação desse paradigma econômico em direção a uma economia de baixa utilização de carbono está associada ao uso eficiente de matérias primas, reciclagem e reutilização de materiais. Logo, observa-se a consonância da siderurgia com a Economia Verde ao se apoiar: (a) nas estratégias de redução de emissão de carbono, em especial de CO₂; (b) na melhoria da eficiência energética; (c) na diminuição no uso de recursos naturais; (d) na reciclagem.

Em 2011, o UNEP estimou que seria necessária uma inversão anual inicial de cerca de 2% do PIB mundial (US\$ 1,35 trilhão) em dez “setores chave” para que se alcançasse uma

economia de baixa utilização de carbono, gerando um crescimento sustentável⁴. Embora pareça um paradoxo que uma indústria altamente emissora de GEE possua um importante papel na Economia Verde, a indústria siderúrgica vem passando por importantes transformações tecnológicas ao longo das últimas décadas, possibilitando a redução dessas emissões, segundo a World Steel Association (2020).

Em vista da participação que a produção de aço tem tanto sobre a emissão de gases do efeito estufa quanto sobre a possibilidade de sua redução, criou-se um novo paradigma setorial a partir do vultoso crescimento econômico chinês observado após as reformas implantadas por Deng Xiaoping em 1978: a taxa de crescimento média da economia chinesa entre 1979 e 2018 foi de 9,5% a.a.. No entanto, é no século XXI que sua indústria siderúrgica alcança uma escala de produção sem precedentes, tornando-se responsável por mais de 50% da produção mundial de aço (World Steel Association, 2019). Como subproduto desse crescimento, a China também assumiu o posto de maior emissor absoluto de CO₂ na primeira década do século. Dessa forma, é pertinente questionar se o impacto chinês, especificamente no que diz respeito ao seu setor siderúrgico, configura-se como uma ameaça à constituição de uma Economia Verde.

Com base na teoria das instituições de Douglass North (1990), por meio da qual ele mostra que a evolução de uma sociedade está condicionada à evolução de suas instituições, observa-se que a concepção da Economia Verde pode representar um novo paradigma institucional no modo de pensamento da humanidade, alterando também as “regras do jogo” da produção industrial que se conhece. Segundo o autor, os agentes seguem determinadas regras, interagindo entre si e com o meio onde vivem, apresentando determinado comportamento. Logo, se as instituições são compostas por padrões de regras, leis ou normas, mudanças nas mesmas fazem com que os indivíduos mudem seu comportamento e a interação entre eles e o meio onde vivem.

Visto por esse ângulo, observa-se que existe uma necessidade de a indústria como um todo e, em especial, a indústria siderúrgica, adequar-se à lógica da Economia Verde. Isso representa uma importante mudança no ambiente institucional dessa indústria em âmbito mundial, uma vez que as organizações que compõem a mesma e que atuam como agentes econômicos deverão rever sua forma de atuação no meio ambiente⁵.

A indústria siderúrgica já passou por importantes mudanças institucionais desde o seu surgimento no início do século XX, com as inovações e expansão da produção de aço até 1973, passando por um período de estagnação de 15 anos após o choque do petróleo e chegando às privatizações nos anos 1980, fruto do movimento liberalizante pelo qual passavam as economias nacionais na época. Dessa forma, a adoção de novos padrões tecnológicos, novos marcos legais e sistemas de regras de pensamento e comportamento socialmente compartilhados que priorizem o desenvolvimento sustentável abriu-se uma possibilidade para que a próxima grande mudança na trajetória institucional da indústria siderúrgica mundial seja sua inserção no paradigma de uma economia de baixa utilização de carbono.

3 Produção e Concentração da Indústria Siderúrgica

Segundo Reis (2010), a indústria siderúrgica possui um papel relevante como ofertante de bens intermediários a diversos setores da economia. Embora atualmente exista a disponibilidade de novos materiais, a indústria siderúrgica ainda figura como a principal fonte de insumos básicos para as indústrias, em especial, as de bens de consumo duráveis e bens de capital.

⁴ Os setores selecionados e o respectivo investimento necessário (em US\$ bilhões) foram: energético (360); transporte (190); turismo (135); imobiliário (134); gestão de resíduos (110); hídrico (110); pesca (110); agricultura (108); indústria (75); silvicultura (15). (UNEP, 2011).

⁵ Segundo Hodgson (2017, p.134), as próprias organizações podem ser consideradas um tipo de instituição especial que envolve “(a) critérios para estabelecer seus limites e para diferenciar seus membros dos não membros; (b) princípios de soberania sobre quem está no comando; (c) cadeias de comando delineando responsabilidades dentro da organização”. No entanto, o autor mostra que North está interessado em analisar as instituições através de uma abordagem mais macro, o que o permite tratar as organizações como agentes.

A produção do aço se intensificou após a invenção do processo siderúrgico Bessemer⁶. Conforme Malynowskyj (2000), a associação desse ao processo de redução de fósforo do aço, conhecido como processo Thomas, permitiu a produção, em larga escala, de um aço mais barato e mais resistente, reduzindo seus custos de produção.

Segundo Beddows (2005), desde a invenção do processo de Henry Bessemer em meados do século XIX, a indústria siderúrgica passou por um processo de intenso financiamento, iniciado nos EUA, quando J. P. Morgan comprou a Carnegie Steel, e fundou, no início do século XX, a U.S. Steel, criando a primeira empresa siderúrgica bilionária. O grande impulso da indústria siderúrgica ocorreu entre 1945 até 1973, quando a produção de aço teve crescimento médio de 6% ao ano, impulsionado também pelo *boom* econômico do pós-segunda Guerra Mundial. No entanto, com o advento da crise do petróleo em 1973, o setor siderúrgico estagnou e a produção de aço cresceu a uma média de 1% ao ano até 2000.

Durante a década de 1980, a indústria siderúrgica mundial passou por um intenso processo de reestruturação influenciado por reformas econômicas e pelo processo de globalização das economias. Essa reestruturação se deu através de privatizações, uma vez que este era considerado o ponto de partida para as mudanças que continuaram ao longo de toda a década de 1990 (ANDRADE, 2001).

Com base em Andrade (2001), Beddows (2005) e Poso (2007), pode-se dividir a indústria siderúrgica mundial em três estágios: o primeiro de crescimento, compreendendo 1945-1973; o segundo de estagnação, entre 1973-1988; e o terceiro de reestruturação, 1988-2000. A respeito deste último período, a Tabela 1 aborda as principais mudanças durante o processo de reestruturação do setor siderúrgico mundial.

Tabela 1: Principais mudanças na reestruturação da indústria siderúrgica mundial (1988-2000).

1 – Concentração de mercados, via fusões, aquisições e fechamento de unidades
2 – Aumento da escala de produção
3 – Especialização na produção de produtos especiais
4 – Ênfase na qualidade
5 – Ênfase na questão ambiental
6 – Pesquisa e desenvolvimento
7 – Continuidade nos processos de produção
8 – Novos modelos de administração
9 – Internacionalização das empresas
10 – Deslocamento geográfico da produção e do consumo dos países desenvolvidos para os em desenvolvimento
11 – Expansão da produção e do consumo nos países asiáticos
12 – Formação de grandes blocos regionais

Fonte: Elaboração própria com base em Reis (2010)

A Figura 1 mostra a evolução da produção de aço no mundo e na China, com base no estudo da World Steel Association intitulado *World Steel in Figures (2002-2019)*. Os dados apresentados na figura revelam que, após o período de reestruturação, a produção de aço apresentou tendência crescente, com média de crescimento de 4,3% entre 2000 e 2018. Em 2000, foram produzidos 850 milhões de toneladas de aço no mundo, saltando para 1.433 milhões de toneladas em 2010, atingindo, em 2018, 1.808 milhões de toneladas. A produção da China, por sua vez, passou de 127 milhões de toneladas em 2000 para 928 milhões em 2018. Nota-se, com isso, que o crescimento da produção de aço nas duas últimas décadas ocorreu para atender à crescente demanda dos países em desenvolvimento, em especial daqueles que compõem o bloco denominado BRICS⁷, com destaque para o impulso inicial chinês.

⁶ O processo de produção de aço Bessemer, consiste na conversão do ferro-gusa, em estado líquido, em aço, através da adição de oxigênio (O₂), reduzindo o excesso de carbono (C), silício (Si) e manganês (Mn).

⁷ O termo BRICS foi formulado por Jim O'Neil, em 2001, em referência aos países que compõem esse bloco (Brasil, Rússia, Índia e China), introduzindo mais tarde (2011) a África do Sul.

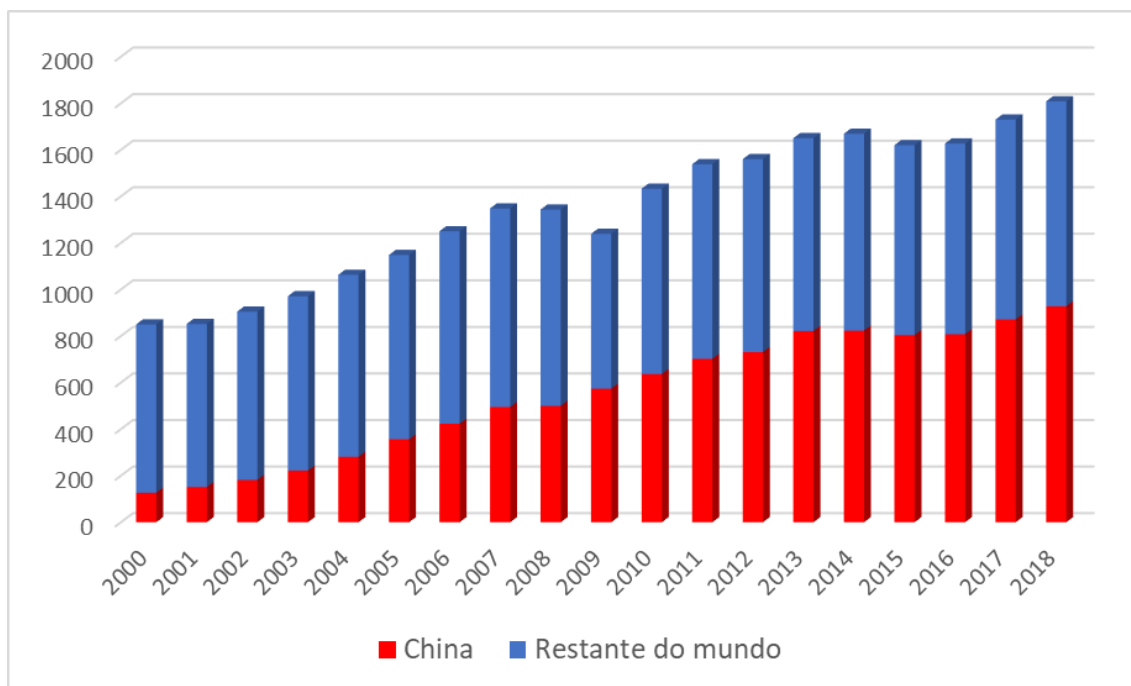


Figura 1: Produção de aço no mundo e na China entre 2000-2018 (em milhões de toneladas)
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da World Steel Association (2002-2019).

A Tabela 2 mostra a evolução da taxa média de crescimento da produção de aço dividida em períodos que vão de 2000 até 2018. É possível observar o elevado crescimento da produção chinesa, apresentando valores muito superiores à média mundial, ainda que refletindo um movimento de desaceleração para o período. Também é interessante ressaltar que, enquanto houve uma queda de 21,1% da produção de aço no restante do mundo, em 2009, como um efeito direto da crise do *subprime*, a China apresentou um crescimento de 14,8% nesse mesmo ano, evidenciando uma demanda fortemente sustentada pelo seu próprio mercado interno. Tal impulso parece ter perdido parte de seu dinamismo, visto que, já em 2015, ocorreu uma queda da produção total de aço de 3,5% no restante do mundo, dessa vez também acompanhada por uma queda de 2,3% na China, o que justifica uma redução sensível na taxa de produção chinesa para o período 2010-2015 (4,8%).

Tabela 2: Evolução do crescimento da produção de aço na China e no restante do mundo entre 2000 e 2018

Período	Taxa média de crescimento da produção na China (%)	Taxa média de crescimento da produção no restante do mundo (%)
2000-2005	22,9	1,8
2005-2010	12,3	0,1
2010-2015	4,8	0,5
2015-2018	4,9	2,5

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de World Steel Association (2002-2019).

A Tabela 3 mostra os dados da evolução da produção de aço entre 2000 e 2018, considerando os dez maiores países produtores em 2018. Destaca-se, novamente, a indiscutível hegemonia chinesa na produção de aço em todo o período. Outro fator que merece destaque é a presença das principais economias mundiais como produtoras de aço (EUA, China, Japão e Alemanha), evidenciando a grande importância da indústria siderúrgica no desenvolvimento

econômico. No entanto, o fator que mais corrobora tal relação é o crescimento da produção de aço em economias que apresentam um processo de desenvolvimento mais recente, principalmente aqueles pertencentes ao BRICS. Esse crescimento ocorre à revelia de uma queda na produção siderúrgica absoluta das economias mais maduras, como EUA, Japão, Alemanha e Itália. O Brasil, ainda que apareça como o nono produtor mundial de aço em 2018, não acompanhou o crescimento realizado pelos países mais dinâmicos, tendo sua participação na produção mundial de aço caindo de 3,3% em 2000 para 1,9% em 2018.

Tabela 3: Os dez maiores países produtores de aço no mundo entre 2000-2018 (em milhões de toneladas)

	Pais	000	2005	2010	2015	2018	
a	Chin	27	155	337	604	828	9
			2	4	6	8	1
o	Índia	7	1	8	9	07	
			1	1	1	1	1
ia do Sul	Japã	06	13	10	05	04	8
			1	9	8	7	8
ia	EUA	02	5	1	9	7	7
			4	4	5	7	7
anha	Coré	3	8	9	0	3	4
			5	6	6	7	7
uia	Rúss	9	6	7	1	2	4
			4	4	4	4	4
il	Alem	6	5	4	3	2	3
			1	2	2	3	3
	Turq	4	1	9	2	7	3
			2	3	3	3	3
	Bras	8	2	3	3	5	2
			2	2	2	2	2
	Itália	7	9	6	2	5	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da World Steel Association (2002-2019).

Em função deste aumento da produção de aço chinês, o grau de concentração do setor também aumentou consideravelmente, como mostra o cálculo do CR(i) e do índice de Herfindahl-Hirschman (HHI). O CR(i) mede a Razão de Concentração de mercados e/ou produção dos i países. Quanto maior for o valor do CR(i) (em %), maior a concentração do mercado e/ou da produção. Dessa forma, o CR10, indicador calculado neste artigo, apresenta a soma da participação dos dez maiores países produtores de aço no mundo. Já o cálculo do HHI é realizado com base na participação (s) de cada país i e elevado ao quadrado, somando, no final, a participação das N firmas do mercado: $HHI = \sum_{i=1}^N s_i^2$. Assim, um HHI menor que 1.000 indica baixa concentração de mercado, de 1.000 a 1.800, concentração média, e acima de 1.800 concentração elevada (BEIRAL, 2011).

Ao calcular a Razão de Concentração dos dez maiores países produtores de aço no mundo (CR10) para o período de 2000 a 2018, nota-se que o CR10 era igual a 70,4%, em 2000, passando para 81,2% em 2010 e aumentando ainda para 83,5% em 2018, o que evidencia uma elevada concentração geográfica. A China, por si só, atingiu o patamar de 51,3% da produção mundial de aço em 2018.

A evolução do HHI pode ser observada na figura 2. Nota-se um índice igual a 674 em 2000, indicando uma concentração geográfica baixa na produção do aço. Apenas quatro anos depois, o índice chega a 1.009, indicando uma concentração geográfica média. Em 2009, o índice chega a 2.335, ultrapassando a barreira dos 1.800, limite que, por convenção, indica uma concentração elevada. Finalmente, observa-se que há uma desaceleração da taxa de crescimento da concentração a partir de 2013, ainda que, em 2018, o HHI tenha atingido um valor igual a 2.773, o maior nível para o período analisado.

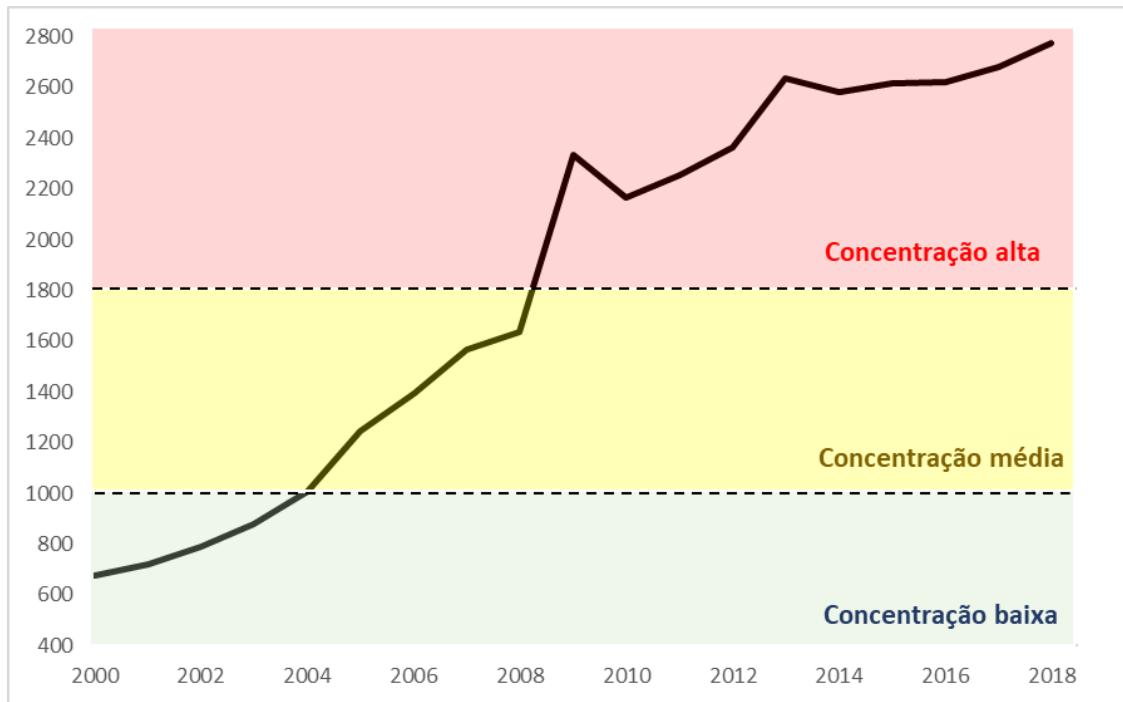


Figura 2: Evolução do HHI para o período de 2000-2018.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da World Steel Association (2002-2019).

Diante dessas evidências, pode-se afirmar que, em adição aos três estágios da indústria siderúrgica descritos por Andrade (2001), Beddows (2005) e Poso (2007) – crescimento (1945–1973), estagnação (1973–1988) e reestruturação (1988–2000), deve-se incluir um novo estágio de crescimento com concentração para o período de 2000 a 2018.

4 A Indústria Siderúrgica e o Impacto Chinês: Ameaça à Economia Verde?

4.1 Emissão de CO₂ e o Dilema Chinês

Embora se reconheça que a indústria siderúrgica tenha um papel de destaque dentro da lógica da Economia Verde e tenha a China como o maior produtor mundial de aço, observa-se, atualmente, que esse país acabou se consolidando também como o maior emissor de GEE.

Segundo Gilfillan et al. (2019), UNFCCC (2019) e BP (2019), a China, em 2006, consolidou-se como o maior emissor de gás CO₂, principal gás responsável pelo efeito estufa. Nesse ano, as emissões totais de CO₂ desse país atingiram a marca de 6,4 bilhões de toneladas. A Figura 3 mostra a evolução temporal da emissão de CO₂ para um grupo selecionado de países. Observa-se que há uma mudança abrupta na taxa de crescimento da emissão de CO₂ na China após a virada do século, o que acompanha seu ritmo de crescimento para o mesmo período. Os EUA, apesar de estarem na segunda posição, apresentaram uma emissão total de CO₂ em 2018 de 5.416 toneladas, apenas um pouco superior à metade da emissão chinesa, que atingiu 10.064 para esse mesmo ano, sendo responsável por cerca de 27% da emissão global.

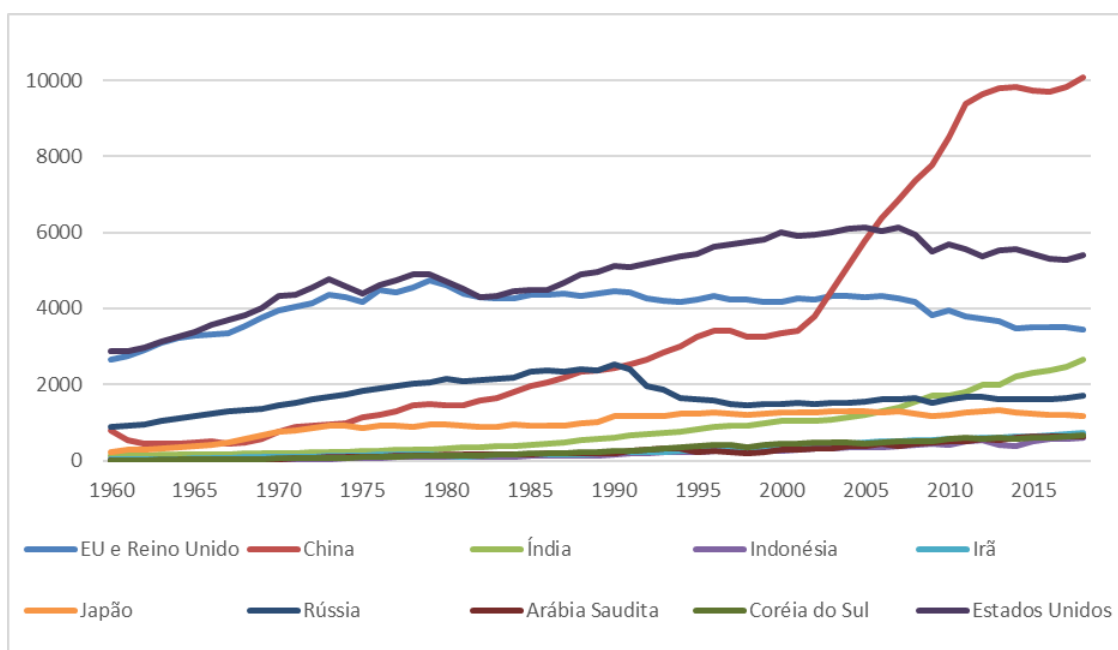


Figura 3: Emissão de CO₂ entre 1960 e 2018 (em milhões de toneladas)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Gilfillian et al. (2019), UNFCCC (2019) e BP (2019).

Ao se levar em consideração a população dos países, nota-se que, enquanto a China passa de uma emissão per capita de 2,65 toneladas de CO₂ em 2000 para 7,27 toneladas em 2018, os Estados Unidos passam de 21,76 toneladas de CO₂ emitidos por habitante em 2000 para 16,45 em 2018, na contramão do rápido crescimento chinês, e ficando ainda atrás de Austrália (16,90 toneladas) e Arábia Saudita (19,28 toneladas).

Grande parte da emissão de CO₂ da China vem de suas usinas termelétricas, produtoras de energia que utilizam o carvão, enquanto que a outra parte vem justamente da produção de aço que também tem como principal matéria prima o carvão. Segundo Hasanbeigi e Springer (2019), as indústrias do aço e do ferro são responsáveis por 24% das emissões industriais de CO₂ no mundo, sendo que a indústria siderúrgica chinesa possui a maior intensidade de emissão de energia e de CO₂ dentre os 15 países analisados no estudo⁸. Os autores apontam que a principal razão dessa elevada intensidade é a baixa proporção de utilização do forno elétrico a arco na produção de aço na China, visto que esse é um processo de produção que usa menos energia para produzir uma tonelada de aço do que o Processo Linz-Donawitz (ou Conversor a Oxigênio).

Assim, o perfil da indústria siderúrgica chinesa resulta em um paradoxo, uma vez que, ao mesmo tempo em que a indústria siderúrgica mundial tem um papel importante na Economia Verde e, sendo a China a maior produtora de aço, essa também se consolida como a maior emissora de CO₂.

4.2 O Alerta da Economia Ecológica

Diante das evidências sobre os impactos ambientais advindos da indústria siderúrgica e, em particular, do crescimento da produção de aço chinês, torna-se essencial colocar em pauta o alerta da Economia Ecológica (EE). Ainda que a perspectiva da EE possa ser identificada no pensamento de autores já no final do século XIX (Franco, 2018), é possível traçar sua origem enquanto uma vertente bem definida da economia política à década de 1980. Segundo Van den Bergh (2001), o cerne da EE pode ser associado à busca de um desenvolvimento sustentável, ou seja, à busca por uma equidade intra e intergeracional. Entende-se que a economia é um subsistema de um

⁸ Os países incluídos no estudo de Hasanbeigi e Springer (2019) são: China, Índia, Japão, Estados Unidos, Coréia do Sul, Rússia, Alemanha, Turquia, Brasil, México, Canadá, Itália, França, Espanha e Polônia.

ecossistema local e global mais amplo, que impõe limites ao crescimento econômico. Em termos metodológicos, a EE utiliza indicadores físicos (e.g. matéria, energia) e um sistema de análise abrangente e interdisciplinar. A EE se coloca em uma posição crítica à Economia Ambiental de fundamentação ortodoxa, pois, enquanto esta tem como preocupação central buscar arranjos e alocações eficientes em um contexto de externalidades ambientais, a EE reconhece que há um problema mais premente: definir a escala física ótima ou o próprio tamanho da economia em face dos limites biofísicos terrestres. Nesse sentido, a ideia de “coevolução” se torna essencial, já que reflete a influência mútua dos sistemas econômico e ambiental.

O conceito de capital natural também se torna central na análise de sustentabilidade da EE. De acordo com Wackernagel e Rees (1997), o capital natural deve ser entendido como o estoque físico requerido para produzir os bens e serviços biofísicos que uma economia extrai dos fluxos globais para se sustentar, sem que isso comprometa a produção futura. Para Christensen (1989), tal concepção está ausente da análise marginalista da produção, dado que ela ignora uma interdependência biofísica entre os fatores empregados na produção⁹.

Através dessa abordagem da EE, é possível visualizar indicadores que informam o quão sustentável é o nível de consumo ou de produção dos agentes econômicos. Um dos indicadores mais relevantes e que tem sido foco de intenso debate na literatura é a “pegada ecológica”. Segundo Wackernagel e Rees (1997), a pegada ecológica pode ser entendida como a área agregada de terra e água em várias categorias ecológicas que os agentes de uma determinada economia utilizam para produzir os recursos que consomem e absorver os resíduos que são gerados continuamente a partir de determinada tecnologia. A pegada ecológica representa, assim, uma representação do capital natural da economia. Embora Zhang et al. (2017) apresentem diversos aprimoramentos sobre o cálculo da pegada ecológica e Iazdi e Pedrosa (2020) compilem algumas críticas realizadas ao indicador, ele busca, por princípio, categorizar os recursos naturais renováveis em um conjunto de seis tipos de áreas: terras cultiváveis, florestas, pastagens, áreas de pesca, áreas construídas e áreas de captação de carbono. Para essas áreas, quanto mais recursos naturais forem consumidos e resíduos de carbono forem gerados, maior é o tamanho da pegada. No lado da oferta, a “biocapacidade” é o indicador da área produtiva real ponderada pela bioprodutividade relativa global. O “hectare global” (gha) é a unidade de medida dos dois indicadores¹⁰. A quantidade de recursos demandados e de resíduos gerados (pegada ecológica) não deve exceder a capacidade de oferta (biocapacidade), pois isso definiria um *déficit* ecológico.

A Figura 4 mostra a evolução da pegada ecológica chinesa para o período de 1961 a 2016, dividida por tipo de terreno. Segundo os dados do Global Footprint Network (2019), a biocapacidade da China em 2016 foi de 1,37 bilhões de gha. Como a pegada ecológica chinesa em 2016 foi de 5,19 bilhões de gha, conforme é possível constatar na Figura 4, nota-se que há um *déficit* ecológico de 3,82 bilhões de gha em 2016, o que representa 46% do *déficit* gerado pelo planeta todo para o mesmo ano. Ao se observar a distribuição da pegada por tipo de terreno, é visível o aumento relativo da área necessária para captação de carbono, o que corrobora para o aumento do padrão de emissão de CO₂ da China mostrado anteriormente na Figura 3.

⁹ Por exemplo, da perspectiva biofísica, não é possível realizar uma análise do aumento da produção advinda da introdução de um trabalhador a mais e que considere tudo o mais constante. Tal trabalhador requer, necessariamente, a utilização de mais matéria e energia para trabalhar, o que invalida a concepção marginalista em sua essência.

¹⁰ Para mais detalhes sobre a metodologia de cálculo dos indicadores e seus aprimoramentos, ver Zhang et al. (2017).

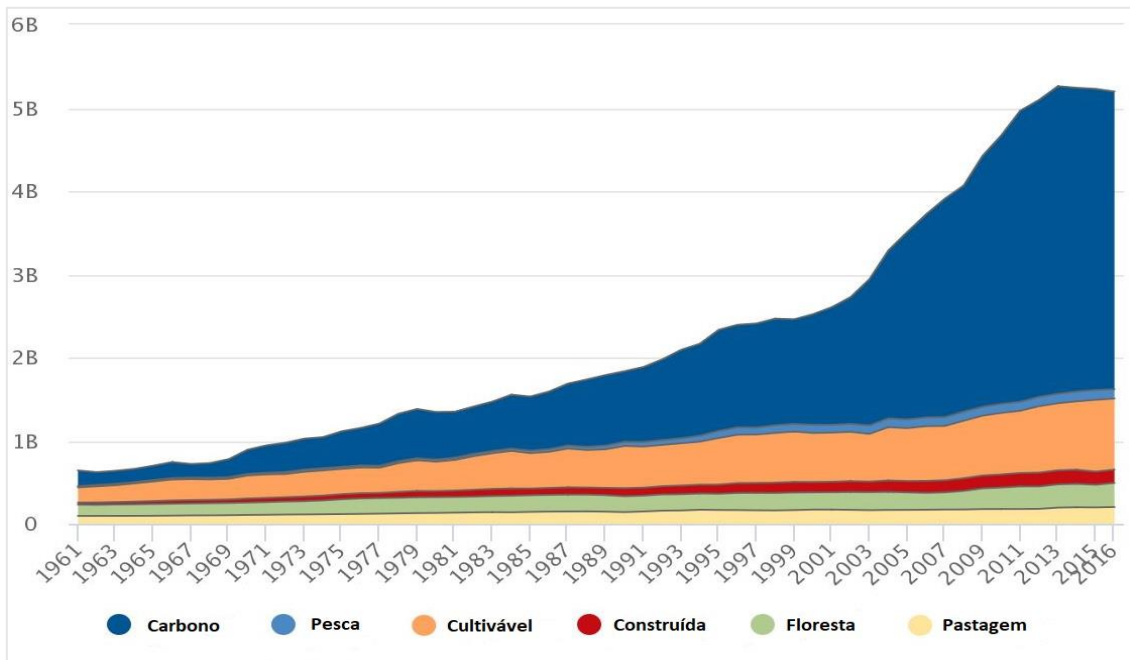


Figura 4: Pegada ecológica e biocapacidade para a China (em bilhões de hectares globais)
Fonte: Adaptado de Global Footprint Network (2019).

Diante desse tipo de evidência, não é possível ignorar o alerta que a EE faz a respeito dos limites do crescimento econômico enquanto um processo sustentável. A elevação da produção de aço na China na virada do século e o consequente aumento da emissão de CO₂ requerem, portanto, um olhar atento sobre a possibilidade de se alcançar uma mudança de trajetória institucional e tecnológica que seja capaz de compatibilizar o crescimento e a melhoria do bem-estar com a concepção de uma Economia Verde.

5. Sustentabilidade e Mudança Institucional: Rumo à Economia Verde?

5.1 Medidas de Sustentabilidade da Indústria Siderúrgica

Nesta seção são apresentadas algumas medidas tomadas por parte da indústria siderúrgica mundial no intuito de se adequarem à realidade ambiental na lógica da Economia Verde. Inicia-se pelas ações para a contenção de emissões de GEE.

Segundo a Global Efficiency Intelligence (2017) e a World Steel Association (2020), o dióxido de carbono (CO₂) representa aproximadamente 93% das emissões de GEE na indústria siderúrgica mundial e 5% do total de CO₂ emitido no planeta.

O indicador 1 da Tabela 4 tem seu cálculo baseado na intensidade de CO₂ para as duas rotas de produção de aço comumente utilizadas – o forno de conversão a oxigênio e o forno elétrico a arco, sendo que o indicador é ponderado com base na participação relativa de cada uma dessas rotas na produção total. O indicador mostra que as emissões de CO₂ aumentaram de 1,6 tonelada por tonelada de aço produzido em 2003 para 1,85 em 2018. Ainda assim, para a World Steel Association (2020), os avanços tecnológicos ao longo dos últimos 25 anos proporcionam reduções substanciais de CO₂, permitindo, ao mesmo tempo, uma elevação na produção de aço. Esses avanços incluem: melhoria nos processos de produção; aumento na taxa de reciclagem do aço; aumento na reciclagem e utilização de produtos advindos da produção de aço; automação de processos com extenso controle dos processos siderúrgicos. Para a World Steel Association (2020), métodos modernos de produção de aço estão cada vez mais perto de atingir emissão mínima de CO₂ por tonelada de aço produzido. Algumas melhorias vêm sendo tomadas a médio prazo por meio de transferência e difusão de tecnologias, o que levará a uma significativa diferença na intensidade de CO₂ emitido a longo prazo.

Tabela 4: Indicadores de sustentabilidade da indústria siderúrgica mundial entre 2003-2018.

Indicadores de sustentabilidade ambiental	Unidade de medida	2003	2008	2013	2018
1 – GEE	Tonelada de CO ₂ emitido/tonelada de aço produzido	1,6	1,8	1,8	1,85
2 – Intensidade de energia	Giga Joule consumido/tonelada de aço produzido (GJ/t)	19	20,4	19,9	20,2
3 – Eficiência no uso de materiais	% de subproduto reutilizado	97,1	98,0	96,4	96,3
4 – Sistemas de Gestão Ambiental (SGA)	% de funcionários e prestadores de serviços em instalações com SGA registrado	86,4	86,6	90,2	95,8

Fonte: World Steel Association (2020).

O indicador 2 da Tabela 4 mensura a energia consumida em relação a uma tonelada de aço produzida e possui uma ponderação de cálculo idêntica ao indicador 1. Os resultados evidenciam que, durante o período analisado, não houve redução da energia consumida por tonelada de aço. Ainda assim, a World Steel Association (2020) estima que o consumo de energia por tonelada de aço foi reduzido em 61% desde a década de 1960, quando se tinha um consumo de 50 GJ/t, o que contribuiu também para a redução da intensidade de CO₂.

O indicador 3 mostra o percentual de subproduto da produção siderúrgica reutilizado ou convertido em coprodutos. A eficiência no uso de materiais é elevada, apresentando um indicador médio de 97,2% para o período.

Com relação ao indicador 4, observa-se que, no período analisado, houve uma elevação do percentual de funcionários e prestadores de serviços que trabalham em instalações com certificações de Sistemas de Gestão Ambiental (SGA) ou a certificação ISO 14001. O SGA busca a melhoria contínua do desempenho ambiental das companhias siderúrgicas, permitindo a implementação de políticas ambientais adequadas ao meio ambiente, que sejam condizentes com a realidade da empresa, estabelecendo tanto as metas e objetivos ambientais como a fiscalização e revisão das metas estabelecidas, o que propicia um ganho de sua capacidade de adaptação a eventuais mudanças. Já a ISO 14001 é um conjunto de normas internacionais que tem por objetivo fornecer elementos para uma gestão ambiental efetiva, podendo ser integrada a outros requisitos de gestão. O elevado índice observado para 2018 (95,8%) mostra que há uma percepção generalizada da necessidade que as empresas têm em estar de acordo com as conformidades ambientais legais para se atuar nesse mercado.

Segundo a World Steel Association (2020), estabeleceu-se, em 2008, uma base de dados referente à coleta de dados de emissões de GEE entre as indústrias siderúrgicas no mundo, em especial emissões de CO₂. A coleta de dados referentes às emissões de CO₂ abrange todos os setores dentro da indústria siderúrgica que influenciam as emissões de CO₂ e de consumo de energia. Após a coleta desses dados, a WSA realiza sua análise e prepara um relatório para as empresas a ela associadas. Esse relatório permite às empresas observar e monitorar como cada uma de suas plantas se comporta em termos de emissões, comparando-a com suas concorrentes em todo o mundo. Isso possibilita às companhias siderúrgicas tomar decisões em direção a práticas mais sustentáveis.

5.2 Mudanças Institucionais e Tecnológicas

Em vista das preocupações que surgem a respeito da sustentabilidade das práticas de produção, algumas concepções e teorias se destacam no sentido de fornecer elementos para uma análise de mudanças institucionais e tecnológicas, como é o caso das contribuições da Economia Institucional, particularmente de Douglass North. De acordo com Fiani (2002), North desenvolveu suas ideias ao longo de um período que vai do início dos anos 1970 ao final dos anos 1990. Para Gala (2003), North mostrou, como o crescimento de longo prazo ou a evolução histórica de uma sociedade está condicionada a formação e evolução de suas instituições. O autor afirma ainda que North “transita da análise de história econômica para estudos mais voltados à evolução de arranjos institucionais a partir de seu trabalho *Sources of Productivity Change in Ocean Shipping, 1600-1850*” (GALA, 2003, p.89).

North (1990) reconhece que as instituições no presente condicionam os rumos e mudanças futuras nos desenvolvimentos institucionais. Segundo esse mesmo autor, mudanças tecnológicas e institucionais são as chaves básicas para a evolução econômica da sociedade. A partir deste ponto, North (1990) desenvolve o conceito de “*path dependence*”, que relaciona a presença de rendimentos crescentes a partir da escolha de um padrão tecnológico. Esses rendimentos crescentes “levam a uma situação de *lock-in*”¹¹, isto é, uma situação em que um dado padrão tecnológico se generaliza e se consolida, fazendo com que a mudança de padrão se torne extremamente difícil. Nesse sentido, Erickson et al. (2015) destacam que algumas tecnologias podem ser custosas para a adesão, mas relativamente baratas para o uso. Além disso, uma vez implementadas, há uma tendência de que a evolução política e econômica tenda a reforçar o seu uso na medida em que as empresas do setor se consolidem e que os demais setores se relacionem de forma mais significativa com a indústria em questão. Por consequência, isso leva ao fenômeno de “*path dependence*”, ou seja, ao fato de as possibilidades de escolha no presente serem estritamente condicionadas às escolhas passadas (FIANI, 2002, p.50).

Dessa forma, é possível que novas tecnologias mais produtivas e que sejam mais alinhadas com o paradigma da Economia Verde não sejam implementadas em decorrência da consolidação das indústrias tradicionais, adiando ou mesmo anulando os mecanismos de inovação. Ao transportar essas ideias para a indústria siderúrgica, observa-se essa dificuldade na transição para a Economia Verde, uma vez que as bases industriais estão fundadas em um padrão poluidor. A própria China se configura como maior emissora de GEE e, ao mesmo tempo, maior produtora de aço do mundo.

Para North (1990), o processo de “*path dependence*” também se verifica em relação às instituições. Fiani (2002) diz que, para compreender este conceito no estudo das instituições, deve-se considerar os fatores causadores de “*path dependence*” em tecnologias, e que acabam gerando uma situação de “*lock-in*”. Essas causas, segundo Fiani (2002), seriam: (1) custos fixos significativos, provocando uma redução expressiva dos custos à medida que a produção aumenta; (2) efeitos de aprendizagem; (3) efeitos de coordenação, derivados da cooperação entre agentes que enfrentam o mesmo tipo de situação; e (4) expectativas adaptativas. Dessa forma:

“instituições novas enfrentam elevados *set-up costs*, verificam-se efeitos de aprendizagem, derivados do conjunto de oportunidades oferecido pelo quadro institucional estabelecido, juntamente com efeitos de coordenação através de contratos com outras instituições e investimentos induzidos em atividades complementares e, finalmente, expectativas adaptativas, na medida em que o aumento do número dos contratos baseados em uma determinada instituição reduz as incertezas quanto ao futuro daquela instituição (North, 1990 *apud* Fiani, 2002, p.95).

Como consequência do que foi exposto acima, se a Economia Verde representa uma nova instituição, a mesma enfrentará esses “custos de ajuste”, ou “*set-up costs*”, dada a conformação atual da economia mundial. Já para o caso da indústria siderúrgica, esses custos estão ligados à própria evolução tecnológica da mesma, no sentido de se adequar a essa nova lógica de produção.

¹¹ Representa um “aprisionamento” tecnológico, tornando um país e/ou cliente dependente de uma tecnologia, produto ou serviço, impedindo o mesmo de realizar uma troca sem a implicação de custos substanciais. Para uma abordagem formal do fenômeno, ver Arthur (1989).

Outro ponto relevante no que concerne às mudanças institucionais para adaptar a indústria siderúrgica à Economia Verde são os efeitos de coordenação, que são derivados da cooperação entre agentes que enfrentam o mesmo tipo de situação. Neste caso, pensa-se na indústria siderúrgica mundial como um todo, ou seja, um setor que compartilha e coordena práticas, normas, convenções, hábitos e regras.

Outro fator importante, segundo North (1990), que contribui para a relevância institucional é que os acordos institucionais devem emanar do Estado, o qual reconhece a necessidade de reformas institucionais que o leve a tomar essas decisões. Em relação à lógica da Economia Verde, observa-se que essas iniciativas partem realmente de governos que, por intermédio da ONU, estabelecem acordos de redução de emissões de GEE, os quais levam à materialização de novas propostas, representando, assim, uma mudança institucional.

A justificativa de North (1990) para que as reformas institucionais partam dos governos está no fato de que seria muito custoso para os agentes privados tomarem essas decisões. Dessa forma, cabe ao Estado criar um ambiente institucional favorável à indústria siderúrgica, para que a mesma se adeque à lógica da Economia Verde. Nesse sentido, uma das principais maneiras de lidar com os problemas do “*path dependence*” e de “*lock-in*” é por meio de políticas públicas. Nesse sentido, Erickson et al. (2015) desenvolveram uma abordagem que busca identificar o grau em que tais fatores podem comprometer a adoção de novas tecnologias, fornecendo um ferramental de análise deste problema que pode elucidar a forma de condução das políticas públicas com fins de superá-los.

Frente a esse contexto, é possível observar um esforço por parte do setor em desenvolver novas tecnologias de produção do aço que sejam menos emissoras de GEE, como, por exemplo, a utilização de hidrogênio na redução de minério de ferro, citado por Rodrigues et al. (2011). Segundo os autores, esse processo é uma alternativa para a redução de emissões de GEE. Também se observa que a adoção de práticas de gestão ambiental pode contornar os efeitos de “*path dependence*” e de “*lock-in*”, sem necessariamente haver uma adoção de novas tecnologias que podem elevar os custos de produção. O trabalho de Cavalcanti (2012) presta-se exatamente a isso, isto é, apresentar práticas de gestão ambiental para a minimização de emissões de GEE, como a reciclagem do aço. Cavalcanti (2012) também cita tecnologias menos poluidoras, como a de recuperação de calor (*Heat Recovery*), a injeção de pó de carvão (*Pulverized Coal Injection – PCI*), Redução Direta – RD, Fusão Redutora (COREX) e a recuperação de gases emitidos no processo que são utilizados para a própria produção do aço.

Vale lembrar também que, segundo Hasanbeigi e Springer (2019), a adoção de determinada tecnologia de produção do aço mais eficiente em termos de emissões de GEE depende de fatores como a qualidade da matéria prima utilizada, a fonte de energia que as siderúrgicas utilizam, os custos de produção e as facilidades de acesso a novas tecnologias, bem como o ambiente regulatório. Por exemplo, a China vem adotando tecnologias como a PCI e a de recuperação de calor por parte da sua indústria siderúrgica. Vale recordar também que essa adoção vem sendo realizada através de incentivos governamentais daquele país (HASANBEIGI E SPRINGER, 2019). Uma outra possibilidade de redução das emissões de CO₂ na indústria siderúrgica chinesa seria a fomentação de uma política pública de incentivo à substituição do Processo Linz-Donawitz pela utilização do forno elétrico a arco. Essa é uma das formas mais rápidas de quebrar um *lock-in* tecnológico, ainda que possa ocasionar custos fiscais iniciais, tanto por conta de subsídios de produção quanto por custos de fiscalização. Em todo caso, a concentração da produção de aço e da emissão de CO₂ na China pode facilitar o papel de coordenação dos agentes para uma mudança de trajetória, visto que eles compartilham de instituições similares.

6. Considerações Finais

Diante do debate acerca da Economia Verde e da produção mundial de aço, nota-se um elevado crescimento da indústria siderúrgica chinesa, o que gera preocupações no que se refere às emissões de GEE. Neste contexto, os dados revelam que a participação da produção chinesa na produção mundial de aço saltou de aproximadamente 15% para 51,3% entre 2000 a 2018. Isso se reflete nos indicadores de concentração CR10 e HHI, em que o primeiro passou de 70,4% para 83,5%

e o segundo de 674 para 2.773, considerando o mesmo período de análise. A mesma evolução se observa para a emissão de CO₂. Considerando o indicador de pegada ecológica, nota-se uma latente ameaça no que tange à biocapacidade terrestre.

Entretanto, este cenário também apresenta a possibilidade de uma mudança na trajetória institucional e tecnológica quanto ao paradigma siderúrgico vigente. Isso é observado a partir dos novos processos produtivos que vêm sendo empregados no setor. Exemplos disso são a tecnologia de recuperação de calor, processo de injeção de pó de carvão, mecanismos de Redução Direta e de Fusão Redutora, além da recuperação de gases emitidos no processo que são utilizados para a própria produção do aço. A implementação de tais inovações, porém, são limitadas pelos fenômenos do *lock-in* tecnológico, que impõe custos substanciais a adesão dessas inovações, e do *path dependence*. Ainda assim, o protagonismo alcançado pela China no setor siderúrgico pode facilitar a adoção de políticas de mudança institucional e tecnológica que dependam da coordenação dos agentes, visto que eles compartilham de hábitos, normas, convenções e práticas de produção mais homogêneas do que seria caso a distribuição geográfica do setor siderúrgico fosse mais dispersa.

Perante o dilema entre crescimento e sustentabilidade, o presente artigo discutiu como a indústria siderúrgica foi afetada pelo advento do crescimento econômico chinês. A relação ambígua deste fenômeno com a Economia Verde confere grande complexidade a esta questão, mormente a relação entre a maior concentração da produção de aço e a superação dos entraves para a adoção de novas tecnologias, bem como seus efeitos sobre a emissão de CO₂.

Referências Bibliográficas

- ANDRADE, M. L. A. **Impactos da privatização no setor siderúrgico. Boletim de Gerência Setorial de Mineração e Metalurgia – BNDES**. Rio de Janeiro, 2001. 12 p. Disponível em: < http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/relato/relato_1.pdf >. Acesso em: 20 fev. 2020.
- ARTHUR, B. **Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-in by Historical Events**. The Economic Journal, v.99, p.116-131, 1989.
- BEDDOWS, R. **A new dawn for steel?** Millenium Steel, London, p.26-30, 2005. Disponível em: < <http://www.millennium-steel.com/articles/pdf/2005/pp26-30%20MS05.pdf> > Acesso em: 2 mar. 2020.
- BEIRAL, P. R. S. **O mercado brasileiro de etanol: concentração e poder de mercado sob a ótica da Nova Organização Industrial Empírica**. 2011. 108 p. Dissertação de Mestrado (Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”. Piracicaba, São Paulo. 2011.
- BP. **Statistical Review of World Energy**. 2019. Disponível em: < <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html> >. Acesso em: 26 mar. 2020.
- CAVALCANTI, P. **Gestão Ambiental na Indústria Siderúrgica: Aspectos Relacionados às Emissões Atmosféricas**. 2012. 54 p. Monografia (Engenharia Metalúrgica) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012.
- CHRISTENSEN, P. **Historical Roots for Ecological Economics: Biophysical Versus Allocative Approaches**. Ecological Economics, v.1, p.17-36, 1989.
- ERICKSON, P. et al. **Assessing carbon lock-in**. Environmental Research Letters, v.10, n.8, p. 084023, 2015.
- ERNEST ORLANDO LAWRENCE BERKELY NATIONAL LABORATORY. **Emerging Energy-efficiency and Carbon Dioxide Emissions-reduction Technologies for the Iron and Steel Industry**. HASANBEIGI, A.; PRICE, L.; ARENS, M. Berkely, 2013. 116 p. Disponível em: < <http://china.lbl.gov/sites/all/files/6106e-steel-tech.pdf> >. Acesso em: 16 fev. 2020.
- FIANI, R. **Crescimento econômico e liberdades: a economia política de Douglass North**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 11, n. 1(18), p. 45-62, jan./jun. 2002.
- FRANCO, M. **Searching for a Scientific Paradigm in Ecological Economics: The History of Ecological Economic Thought, 1880s-1930s**. Ecological Economics, v.153, p.195-203, 2018.
- GALA, P. **A Teoria Institucional de Douglass North**. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 23, n. 2(90), p. 89-105, abr./jun. 2003.
- GILFILLAN, D.; MARLAND, G.; BODEN, T.; ANDRES, R. **Global, Regional, and National Fossil-Fuel CO2 Emissions**. 2019. Disponível em: < <https://energy.appstate.edu/research/work-areas/cdiac-appstate> >. Acesso em 26 mar. 2020.
- GLOBAL CARBON ATLAS. **CO2 emissions**. 2019. Disponível em < <http://www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions> >. Acesso em: 21 fev. 2020.

GLOBAL EFFICIENCY INTELLIGENCE. **Infographic: the iron and steel industry's energy use and emissions.** HASANBEIGI, A. 2017. Disponível em: < <https://www.globalefficiencyintel.com/new-blog/2017/nfographic-steel-industry-energy-emissions> >. Acesso em: 21 fev. 2020.

GLOBAL FOOTPRINT NETWORK. **Explore data.** 2019. Disponível em: < http://data.footprintnetwork.org/?_ga=2.121941323.154034502.1583253972-1415280572.1583253972#/exploreData >. Acesso em: 04 mar. 2020.

HASANBEIGI, A. e SPRINGER, C. **How Clean is the U.S. Steel Industry? An International Benchmarking of Energy and CO2 Intensities.** São Francisco CA: Global Efficiency Intelligence, 2019.

HODGSON, G. **O que são instituições?** In: SALLES, A.; PESSALI, H.; FERNÁNDEZ, R. (Orgs.) Economia Institucional: fundamentos teóricos e históricos. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

IAZDI, O. S. e PEDROSO, F. A. **Pegada Ecológica e a Manutenção do Capital Natural: Limites Para o Crescimento Econômico?** Revista Iberoamericana de Economia Ecológica, v.32, p.102-119, 2020.

INSTITUTO AÇO BRASIL. **A Indústria do Aço no Brasil.** Encontro da Indústria para a Sustentabilidade. Brasília, 2013, 53 p. Disponível em: < http://www.acobrasil.org.br/site/portugues/sustentabilidade/downloads/livro_cni.pdf >. Acesso em: 17 mar. 2020.

MALYNOWSKYJ, A. **Fabricação de aço líquido em conversor a oxigênio.** Cubatão: COSIPA, 2000. 68p.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic performance.** Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

POSO, A. T. **O Processo de Reestruturação da Siderurgia Mundial. O caso da Companhia Siderúrgica Nacional.** 2007. 205 p. Dissertação de Mestrado (Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo, São Paulo. 2007.

REIS, J.D. dos. **A concentração do mercado siderúrgico brasileiro e a perda de bem-estar.** 2010. 137 p. Tese de Doutorado (Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”. Piracicaba, São Paulo. 2010.

RODRIGUES, G. F.; JUNCA, E.; TELLES, V. B.; ESPINOSA, D. C. R. **Redução das emissões de gases de efeito estufa através do uso de hidrogênio na siderurgia,** n. 21, p. 48-53, 2011.

WACKERNAGEL, M.; REES, W. **Perceptual and Structural Barriers to Investing in Natural Capital: Economics From an Ecological Footprint Perspective.** Ecological Economics, v.20, p.3-24, 1997.

WORLD STEEL ASSOCIATION. **World Steel in figures.** Bruxelas, 2002.

_____. **World Steel in figures.** Bruxelas, 2003.

_____. **World Steel in figures.** Bruxelas, 2004.

_____. **World Steel in figures.** Bruxelas, 2005.

_____. **World Steel in figures.** Bruxelas, 2006.

_____. **World Steel in figures.** Bruxelas, 2007.

- _____. **World Steel in figures**. Bruxelas, 2008.
- _____. **World Steel in figures**. Bruxelas, 2009.
- _____. **World Steel in figures**. Bruxelas, 2010.
- _____. **World Steel in figures**. Bruxelas, 2011.
- _____. **World Steel in figures**. Bruxelas, 2012.
- _____. **World Steel in figures**. Bruxelas, 2013.
- _____. **World Steel in figures**. Bruxelas, 2014.
- _____. **World Steel in figures**. Bruxelas, 2015.
- _____. **World Steel in figures**. Bruxelas, 2016.
- _____. **World Steel in figures**. Bruxelas, 2017.
- _____. **World Steel in figures**. Bruxelas, 2018.
- _____. **World Steel in figures**. Bruxelas, 2019.

WORLD STEEL ASSOCIATION. **SUSTAINABILITY INDICATORS**. BRUXELAS, 2020, 6 P.

DISPONÍVEL EM: < [HTTPS://WWW.WORLDSTEEL.ORG/EN/DAM/JCR:296DF0E7-6182-4574-BBC9F8F8BEAC12D4E/SUSTAINABILITY%2520INDICATORS%25202003%2520TO%25202018%2520AND%2520PARTICIPATION.PDF](https://www.worldsteel.org/en/dam/jcr:296df0e7-6182-4574-bbc9f8f8beac12d4e/sustainability%2520INDICATORS%25202003%2520TO%25202018%2520AND%2520PARTICIPATION.PDF) > ACESSO EM: 01 MAR. 2020.

UNFCCC. National Inventory Submissions 2019. **United Nations Framework Convention on Climate Change**. Disponível em < <https://unfccc.int/process-and-meetings/transparency-and-reporting/reporting-and-review-under-the-convention/greenhouse-gas-inventories-annex-i-parties/national-inventory-submissions-2019> >. Acesso em: 26 mar 2020.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME - UNEP. **Green Economy Report: Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication França**, 2011. Disponível em: < <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=126&menu=35> >. Acesso em: 17 mar. 2020.

VAN DEN BERGH, J. **Ecological Economics: Themes, Approaches, and Differences With Environmental Economics**. Regional Environmental Change, v.2, p.13-23, 2001.

ZHANG, L.; DZAKPASU, M.; CHEN, R.; WANG, X. **Validity and Utility of Ecological Footprint Accounting: A State-of-the-art Review**. Sustainable Cities and Society, v.32, p.411-416, 2017.

A Tecnologia na Teoria do Crescimento Econômico

Autores: José Alderir Silva é graduado em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) - (2011). Mestre em Economia pela (UFRN) - (2014). Doutorando em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professor na Universidade Federal Rural do Semi Árido - UFRSA, lotado no Departamento de Engenharias.

Resumo

A teoria do crescimento continua sendo importante fonte de estudos dentro da ciência econômica, principalmente, por mostrar o caminho que os países devem seguir para alcançarem o desenvolvimento econômico. No período em que Adam Smith lançou as bases da economia moderna, a diferença entre as nações mais ricas e mais pobres era pequena (Maddison, 2001). Todavia, nos últimos dois séculos, essa diferença foi ampliada devido ao diferencial de crescimento no mundo. Enquanto alguns países cresceram rapidamente no século XIX e XX, outros países estagnaram, ocasionando uma enorme diferença na renda per capita e nos padrões de vida de suas respectivas populações. Por outro lado, o crescimento econômico tem a virtude de reduzir essas disparidades, que foi o caso de países como Japão, Coreia do Sul, Cingapura, e mais recentemente, a China. Desse modo, o objetivo deste artigo é o de realizar uma revisão da literatura sobre a teoria do crescimento econômico, mas com o foco no papel da tecnologia.

Palavras-chave Crescimento Econômico. Tecnologia. Capital Humano.

Abstract

Growth theory continues to be an important source of studies within economic science, mainly because it shows the path that countries must follow to achieve economic development. At the time when Adam Smith laid the foundations of modern economics, the difference between the richest and poorest nations was small (Maddison, 2001). However, in the last two centuries, this difference has been widened due to the growth differential in the world. While some countries grew rapidly in the nineteenth and twentieth centuries, other countries stagnated, causing a huge difference in per capita income and living standards of their respective populations. On the other hand, economic growth has the virtue of reducing these disparities, as was the case in countries such as Japan, South Korea, Singapore, and more recently, China. Thus, the purpose of this paper is to review the literature on the theory of economic growth, but focus on the role of innovation.

Keywords Economic Growth. Technology. Human capital.

JEL-CODE O3, O30, O4, O43

Introdução

A questão central dos teóricos do crescimento econômico na década de 1950 e 1960 foi se o crescimento econômico pode ser sustentado no longo prazo. Em caso afirmativo, o que determina a taxa de crescimento no longo prazo? Quais economias apresentarão maiores taxas de crescimento? Ou ainda, que tipos de políticas os governos podem usar para acelerar o crescimento econômico? Essas questões continuam sendo fonte inesgotáveis de estudos, cujos trabalhos contribuíram de forma significativa para o avanço da ciência econômica, mas embora os questionamentos fossem os mesmos, os esforços de pesquisas seguiram trajetórias distintas.

Depois do modelo de Solow (1956), uma vertente da teoria do crescimento econômico continuou entendendo que a acumulação de capital como motor do crescimento econômico, muitas vezes, incluindo o capital humano dentro desse processo de acumulação. Uma segunda vertente, passou a entender que as externalidades de capital físico (Arrow, 1962) e de capital humano (Lucas, 1988; Romer, 1990) são a força motriz por trás do crescimento econômico.

Segundo Grossman & Helpman (1994), essas duas vertentes oferecem explicações coerentes sobre os questionamentos em torno do crescimento de longo prazo, mas deixaram de identificar o mecanismo pelo qual o crescimento é realmente sustentado fora dos modelos dinâmicos, que no entendimento dos autores se encontra na busca contínua por melhorias da tecnologia.

Essa terceira vertente da teoria do crescimento econômico, denominada de modelos schumpeterianos, acredita que a fonte do crescimento sustentado pode ser explicada pela busca constante por lucros pelas empresas inovadoras, de modo que o crescimento econômico mais rápido passa a depender dos incentivos e/ou segurança que tais empresas têm para inovar. Sendo assim, variações nas estruturas, instituições e políticas econômicas se traduzem em diferentes taxas de produtividade.

Assim, o objetivo deste estudo será de mostrar a evolução da teoria do crescimento econômico com ênfase no papel da tecnologia e inovação, procurando deixar clara as diferenças e semelhanças na análise. Para isso, a primeira seção mostra os princípios da teoria do crescimento econômico moderno. A segunda seção traz os modelos de crescimento exógenos e suas extensões. Por outro lado, a terceira seção enfatiza os modelos de crescimento endógeno e a discussão em torno das economias das ideias. Já os modelos schumpeterianos são expostos na quarta seção, bem como o papel das instituições dentro dessa vertente. Por fim, as conclusões finais.

Princípios da Teoria do Crescimento Econômico Moderno

A preocupação primordial da teoria do crescimento é entender por que uma economia cresce mais rápida que outra, mas esse é um problema econômico fundamental desde o nascimento da economia como ciência.

Smith (1776) e Ricardo (1817) partem de pressupostos similares da economia política clássica inglesa, incluindo a lei de Say, e chegaram a mesma conclusão, a de que o fator limitante fundamental do crescimento econômico é o estoque de capital. A taxa de crescimento do PIB per capita depende diretamente da taxa de poupança, de modo que os países seriam mais ricos ou mais pobres de acordo com o histórico de poupança.

O crescimento populacional se ajusta a taxa de crescimento econômico via variações da taxa de mortalidade. No caso do crescimento econômico ser temporariamente maior que o crescimento populacional, a escassez de mão de obra provocaria com que o salário real aumentasse acima do nível de subsistência, permitindo um aumento do padrão de vida da força de trabalho, melhores condições alimentares e de saúde, de forma que a população passa a crescer mais rápido, eliminando a escassez de mão de obra. O caso contrário também seria verdadeiro.

Todavia, há algumas diferenças entre Smith e Ricardo. Smith acreditava no ganho dinâmico de escala associado a divisão crescente do trabalho, o que poderia provocar um crescimento ilimitado com tendência de o salário real estabilizar-se acima do de subsistência (Brewer, 1991). Já Ricardo acreditava que o sistema econômico tinha uma tendência à estagnação. Em termos da teoria do crescimento, tendência ao estado estacionário¹² com crescimento zero, lucro zero e salário real igual ao de subsistência. Isso se deve ao fato de que o crescimento econômico acarretava o aumento do custo da produção de alimentos. Uma vez que essa produção ocorria em terras de fertilidade decrescente, tem-se um aumento contínuo do custo de produção dos alimentos, que por sua vez, levaria a uma redução da taxa de lucro. Entretanto, muitos autores argumentam que Ricardo negligenciou a possibilidade de que a evolução tecnológica compensaria a tendência à elevação do custo de produção dos alimentos.

Embora por motivos diferentes dos de Ricardo, Marx (1867) acreditava que o modo de produção do sistema capitalista tinha um enorme potencial de criação de riquezas, mas era pessimista quanto ao seu futuro. Como em Smith e Ricardo, Marx também acreditava que o fator limitante do crescimento econômico era o estoque de capital e este dependia essencialmente da taxa de acumulação. Esta, que apesar de não ficar claro nos escritos de Marx, taxa de acumulação pode ser a taxa de poupança, que dependia da taxa de lucro, de modo que quanto maior a taxa de lucro, maior a taxa de acumulação e maior seria a taxa de crescimento econômico.

Como em Ricardo, mas por razões diferentes essa taxa de lucro teria uma tendência a reduzir-se. Marx acreditava que a utilização crescente de tecnologias intensivas em capital faria com que o estoque de capital aumentasse mais rápido que os lucros, de modo que isso provocaria a queda da taxa de lucro, reduzindo a taxa de acumulação e, portanto, a taxa de crescimento econômico. As consequências seriam sucessivas crises de superprodução até que, como em Ricardo, a economia alcançaria um ponto de estagnação, ou de estado estacionário.

12 O estado estacionário é definido como uma situação em que várias quantidades crescem a taxas constantes, ou como adotado neste trabalho, uma taxa de crescimento zero (Barro & Sala-i-Martin, 2003).

Após a morte de Marx, a teoria do crescimento econômico ficou praticamente adormecida durante cerca de sessenta anos, nesse período a hegemonia no campo do pensamento econômico passou a ser da teoria neoclássica. Essa escola tratava a teoria do crescimento como uma extensão dos modelos de equilíbrio por ela desenvolvidos para o curto prazo microeconômico, deixando de lado o desenvolvimento de teorias específicas para tratar do longo prazo microeconômico.

O primeiro modelo de crescimento contemporâneo que passou a abordar a questão do longo prazo microeconômico foi desenvolvido de forma independente por Harrod (1939) e Domar (1946), de modo que passou a ser denominado na literatura como modelo Harrod-Domar.

O modelo Harrod-Domar considera que o estoque de capital é o limitante básico do crescimento econômico e, portanto, a propensão a poupar é a variável chave para a aceleração do crescimento econômico. Todavia, essa relação direta entre propensão a poupar e crescimento econômico só é verdadeira se o Estado administrar de forma perfeita a taxa de crescimento da demanda agregada mantendo a economia operando em plena capacidade, isto é, a taxa garantida pelo estoque de capital.

Na ausência de intervenção do Estado ou não sendo realizada de forma perfeita, o sistema de preços por si só não é capaz de garantir a validade da lei de Say e o crescimento passa a ser limitado pela demanda.

Na ausência da ação estatal, o modelo permite a possibilidade de instabilidade dinâmica, conhecida. Se a taxa de crescimento da demanda agregada for inferior à taxa de crescimento garantida, o grau de utilização da capacidade diminui, reduzindo o nível de investimento e ampliando a distância entre as duas taxas. Com efeito, ocorre uma nova redução do grau de utilização da capacidade instalada, reduzindo o investimento e, assim sucessivamente, levando a economia a um processo de encolhimento cumulativo do PIB. No caso de a taxa de crescimento da demanda agregada ser maior que a taxa de crescimento garantida, o mecanismo cumulativo funciona no sentido de colocar a economia em uma tendência de hiperinflação. Desse modo, é o Estado que evita a economia entrar em uma trajetória cumulativa de recessão ou de inflação, fazendo a taxa de crescimento da demanda agregada crescer exatamente igual a taxa de crescimento garantida¹³. Essa instabilidade dinâmica ficou conhecida como o segundo problema de Harrod.

No entanto, é no tratamento dos componentes da taxa natural de crescimento (taxa de crescimento da população economicamente ativa e da produtividade do trabalho) que o modelo Harrod-Domar promove a ruptura radical com os modelos clássicos, dando origem a um procedimento que foi seguido por muitos modelos contemporâneos de crescimento.

Primeiro, a taxa de crescimento populacional é exógena, independente de fatores econômicos. Desse modo, a taxa de crescimento populacional não responde ao diferencial entre salário real efetivo e o de subsistência, ou seja, o mecanismo de ajuste entre crescimento populacional e econômico suposto por Smith e Ricardo não opera.

13 Por isso, o modelo também é denominada de modelo do fio da navalha.

Segundo, a taxa de crescimento da produtividade também é exógena e independente de qualquer variável econômica, mas supostamente dependente da evolução científica e tecnológica. Sendo assim, a velocidade da inovação tecnológica não responde a mudanças no salário real e, portanto, não opera o mecanismo de ajuste proposto por Marx entre o crescimento econômico e o da disponibilidade de mão de obra.

Por consequências dessas duas suposições, a taxa de crescimento natural é exógena, isto é, não há nenhum mecanismo automático que garanta que desequilíbrios no mercado de trabalho sejam eliminados, de modo que não há nada que garanta que a taxa de crescimento natural seja igual a garantida. Portanto, em princípio a taxa de crescimento natural pode ser diferente da taxa de crescimento garantida, o que constitui o primeiro problema de Harrod.

A discussão em torno desses dois problemas de Harrod fomentou a atenção dos economistas dedicados ao tema do crescimento econômico por mais de três décadas, resultando em diversos modelos de crescimento, cujos principais serão estudados nas próximas seções deste paper.

1. Teoria do Crescimento Exógeno

A teoria do crescimento exógeno mostra que no longo prazo, o crescimento é determinado pelo avanço do progresso técnico, mas não explica quais os fatores que o determinam. Por isso a denominação de exógeno. Nesta seção, são expostos dois modelos: o de Solow (1956) sem e com progresso técnico e o modelo de Lucas (1988), que incorpora o capital humano no modelo de Solow.

1.1 Modelo de Solow e Suas Extensões

Robert Solow publicou um artigo, em 1956, de grande contribuição para a teoria do crescimento econômico, intitulado de “A Contribution to the Theory of Economic Growth”, de modo que praticamente todos os modelos de crescimento que foram desenvolvidos depois do modelo de Solow, tem como ponto de partida suas contribuições. Sendo assim, é importante conhecer as conclusões gerais desse modelo¹⁴.

A explicação do crescimento contida no modelo de Solow (1956) pretendia ser uma resposta à que tinha sido apresentada por Harrod e Domar nas décadas de 30 e 40. Portanto, um dos objetivos principais era demonstrar que uma economia de mercado pode crescer no longo prazo de forma permanente, sustentada e exibindo uma trajetória de equilíbrio relativamente estável sem a intervenção do governo na economia.

Conforme demonstrado por Barro & Sala-i-Martin (2003), Jones (2005) e Romer (2012), o modelo de Solow possui duas equações principais, uma função de produção e outra de acumulação de capital. A

14 O modelo também é denominado de Solow-Swan devido as contribuições de Swan (1956) ao modelo de Solow.

primeira, mostra como o produto (Y) é gerado a partir da combinação de fatores de produção, ou seja, de capital (K) e trabalho (L). Essa função de produção pode ser do tipo Cobb-Douglas, definida como:

$$Y = K^\alpha L^{1-\alpha} \quad (2.1)$$

Onde $0 < \alpha < 1$. Observe que $\alpha + (1 - \alpha) = 1$, ou seja, supõe-se a existência de rendimentos constantes de escala, de modo que um aumento de 10% no capital e no trabalho leva a aumento de 10% na produção. Como o interesse maior é observar a renda per capita, podemos reescrever a função 1.1 em termos de produto por trabalhador (y) e capital por trabalhador (k). Com isso, obtemos:

$$y = k^\alpha \quad (2.2)$$

Como pode ser observado na equação 2.1, quanto mais capital por trabalhador, maior será o produto realizado pelas empresas, porém, o produto gerado tende a diminuir à medida que se aumenta a quantidade de capital por trabalhador. Em outros termos, a função de produção apresenta retornos decrescentes para o capital por trabalhador.

A segunda equação importante no modelo de Solow, mostra como ocorre o processo de acumulação de capital, definida como:

$$\dot{k} = sY - dK \quad (2.3)$$

Onde \dot{k} é a variação do estoque de capital; s é a taxa de poupança; d é a taxa de depreciação do capital.

Assim, a equação 2.3 mostra que a variação do estoque de capital possui uma relação direta com o investimento bruto (sY) e inversa com a depreciação do capital (dK). Reescrevendo essa equação em termos de produto per capita, considerando $\dot{L}/L = n$, tirando os logaritmos e derivando a função, obtemos:

$$\dot{k} = sy - (n + d)k \quad (2.4)$$

Esta última equação mostra que a variação do capital por trabalhador tem uma relação direta com o investimento por trabalhador (sy), inversa com a depreciação por trabalhador (dk) e inversa com o crescimento populacional, que é dada na função por nk . A cada período surgem novos trabalhadores, dado o investimento e a depreciação, esse aumento da força de trabalho faz com que ocorra a redução do capital por trabalhador.

Para encontrar o produto por trabalhador no estado estacionário, inicialmente basta substituir a equação 2.2 na equação 2.4 e adotar a propriedade do estado estacionário para a variação do capital, isto é, $\dot{k} = 0$. Com isso, temos:

$$0 = sk^\alpha - (n + d)k \quad (2.5)$$

Resolvendo para k , obtemos a quantidade de capital por trabalhador no estado estacionário (k^*),

$$k^* = \left(\frac{s}{n+d}\right)^{\frac{1}{1-\alpha}} \quad (2.6)$$

Substituindo essa última equação na função 2.2, encontramos o produto por trabalhador no estado estacionário (y^*),

$$y^* = \left(\frac{s}{n+d}\right)^{\frac{\alpha}{1-\alpha}} \quad (2.7)$$

Diante dessa equação, o modelo de Solow mostra que quanto maior a razão poupança/investimento, mais rico tende a ser esse país. Portanto, essa é a explicação para as diferenças de riqueza entre as nações. Países com altas taxas de investimento tendem a ser mais ricos que países com taxas de investimento menores e/ou com altas taxas de crescimento populacional.

No entanto, economias que apresentam inicialmente um estoque de capital por trabalhador inferior ao exigido pelo estado estacionário ($k_0 < k^*$), tendem a apresentar crescimento do capital e do produto per capita durante algum tempo até alcançar o estado estacionário. Contudo, à medida que o estoque de capital se aproxima do estoque de capital do estado estacionário, esse crescimento se torna mais lento, até cessar. Essa fase é denominada de dinâmica de transição.

Todavia, alcançado o estado estacionário, o crescimento da renda per capita também cessa, de modo que o crescimento do produto (Y) é igual ao crescimento da população (n). Para que ocorra o crescimento permanente da renda per capita, temos que introduzir o progresso tecnológico no modelo de Solow, o que é realizado adicionando a variável tecnologia¹⁵ (A) na função de produção, isto é:

$$Y = K^\alpha (AL)^{1-\alpha} \quad (2.8)$$

Ao contrário do capital e do trabalho, a tecnologia ou conhecimento é um bem não rival, uma vez que mais de uma firma pode usá-la ao mesmo tempo. Além disso, a tecnologia pode melhorar com o tempo, de modo que a mesma quantidade de trabalho e capital empregada no ano de 2000 produz uma quantidade maior em relação ao produzido no ano de 1900 porque a tecnologia empregada no ano de

15 A tecnologia incorporada no modelo de Solow (1956) é do tipo "labour augmenting" ou neutra no sentido de Harrod (1942), isto é, aumenta a quantidade de trabalho ou que implica um efeito do progresso tecnológico que é dirigido à produção através do trabalho.

2000 é superior. Do mesmo modo, a tecnologia pode diferir entre países, ou seja, a mesma quantidade de capital e trabalho produz uma quantidade maior no Japão do que no Brasil, uma vez que o Japão possui uma tecnologia melhor. No entanto, o modelo de Solow adota como hipótese que a tecnologia e os demais fatores sejam bens homogêneos (BARRO & SALA-I-MARTIN, 2003).

Em termos per capita, temos:

$$\tilde{y} = \tilde{k}^\alpha \quad (2.9)$$

Onde $\tilde{k} \equiv K/AL$.

A função de acumulação de capital, agora possui o componente taxa de crescimento do progresso tecnológico (g), com isso, obtemos:

$$\tilde{k} = s\tilde{y} - (n + g + d)\tilde{k} \quad (2.10)$$

Onde $g \equiv \dot{A}/A$.

Realizando os mesmos passos feitos para o modelo de Solow sem tecnologia, encontramos o capital e o produto per capita para o estado estacionário, isto é:

$$\tilde{k}^* = \left(\frac{s}{n+g+d} \right)^{\frac{1}{1-\alpha}} \quad (2.11)$$

e

$$\tilde{y}^*_t = A_t \left(\frac{s}{n+g+d} \right)^{\frac{\alpha}{1-\alpha}} \quad (2.12)$$

Desta equação, se conclui que a taxa de crescimento do produto por trabalhador é determinada pela tecnologia, pela taxa de investimento e pela taxa de crescimento da população. Observe também que y e A são dependentes do tempo. Desse modo, no longo prazo, variações únicas na taxa de investimento, na taxa de crescimento populacional, na taxa de depreciação ou no nível de tecnologia tem impactos apenas de nível sobre o produto por trabalhador, mas não sobre sua taxa de crescimento (BARRO & SALA-I-MARTIN, 2003). Portanto, política econômica possui efeito apenas temporário sobre a taxa de crescimento, não afetando-a no longo prazo. No longo prazo, a taxa de crescimento do produto per capita é igual a taxa de crescimento do progresso tecnológico, variável que não é explicada pelo modelo, sem esse progresso a acumulação de capital entra em fase de rendimentos decrescentes (JONES, 2005; AGHION & AKCIGIT, 2015).

Todavia o modelo de Solow diz que a taxa de crescimento do produto per capita é igual a taxa de crescimento do progresso tecnológico, mas não explica os determinantes do progresso técnico. Para Aghion & Akcigit (2015), esse é o problema do modelo. Em outros termos, o modelo deixa sem resposta quem se preocupa em entender se é possível e como acelerar o crescimento econômico de um país. O progresso técnico explica as diferenças de riquezas entre os países, mas o que explica as diferenças de progresso técnico entre tais países? O modelo de Solow não diz (ROMER, 2012). Empiricamente, os dados mostram que não há convergência da renda per capita entre países pobres e ricos, como diz as conclusões teóricas do modelo, no máximo se encontra uma convergência entre países menos ricos e os mais ricos (LUCAS, 1988). Com o objetivo de explicar tais diferenças, foram desenvolvidos os modelos de crescimento com capital humano e modelos de crescimento endógeno, que serão expostos nas próximas seções.

1.1 Modelo de Solow com Capital Humano

Com o objetivo de tentar encontrar explicações para os questionamentos em torno das diferenças de riquezas entre as nações e para as questões empíricas, o modelo de Solow foi expandido. Uma dessas expansões, é a incorporação do capital humano na função de produção no sentido de aceitar que a mão de obra das diversas economias tem qualificações diferentes. Portanto, a ampliação do conceito de capital, incorporando componentes humanos, foi uma saída para contornar as críticas ao modelo de Solow.

Para Schultz (1962) o capital humano é a variável chave para compreender o crescimento econômico no longo prazo, desse modo, sua inclusão nos modelos de crescimento torna-se imprescindível.

Segundo Mankiw, Romer & Weil (1992), a exclusão do capital humano do modelo de Solow pode explicar os questionamentos empíricos por duas razões. Primeiro, porque para qualquer taxa de acumulação de capital humano, uma economia com uma taxa de poupança alta e/ou uma taxa de crescimento populacional baixa tem um nível mais alto de renda e, portanto, a um nível mais alto de capital humano. Sendo assim, a acumulação de capital físico e o crescimento populacional têm maiores impactos sobre a renda quando se leva em consideração o capital humano. Segundo, porque a acumulação de capital humano pode estar correlacionada com taxas de poupança e de crescimento populacional, sendo que a omissão da acumulação de capital humano enviesasse os coeficientes estimados para a poupança e crescimento populacional.

Lucas (1988) mostra que a teoria do capital humano se preocupa em estudar como a alocação do tempo pelo indivíduo em várias atividades no período atual afeta sua produtividade em períodos futuros. Assim, introduzir o capital humano no modelo de Solow significa explicitar a maneira como os níveis de capital humano afetam a produção atual e a maneira como a alocação do tempo atual afeta a acumulação de capital humano.

Desse modo, suponha que o capital humano é adquirido quando as pessoas passam a dedicar parte do seu tempo ao aprendizado de novas habilidades em vez de trabalhar. Assim, considere que a quantidade da força de trabalho não qualificada que está aprendendo novas habilidades seja determinada pela equação:

$$H = e^{\phi\mu}L \quad (2.13)$$

Onde H é o trabalho qualificado; L é a quantidade de trabalho qualificada ou não utilizada na produção; μ é a fração de tempo destinada ao aprendizado de novas habilidades; ϕ representa o aumento na produtividade dos trabalhadores para cada parcela adicional de tempo dedicada ao aumento do capital humano.

Incorporando esse componente na função de produção de Solow com tecnologia, temos a seguinte equação:

$$Y = K^{\alpha}(AH)^{1-\alpha} \quad (2.14)$$

Reescrevendo em termos per capita essa equação, temos $y = k^{\alpha}(Ah)^{1-\alpha}$. Considerando $\hat{k} = K/Ah$ e $\hat{y} = Y/Ah$ e dividindo a última equação por Ah, obtemos:

$$\hat{y} = \hat{k}^{\alpha} \quad (2.15)$$

A equação de acumulação de capital permanece a mesma. De posse das duas equações e realizando os mesmos passos matemáticos feitos anteriormente, encontraremos o produto por trabalhador no estado estacionário, agora expandido para o capital humano, isto é:

$$y^*_t = A_t h \left(\frac{s}{n+g+d} \right)^{\frac{\alpha}{1-\alpha}} \quad (2.16)$$

Essa equação explica as diferenças de renda entre países ricos e pobres se devem as diferenças de investimento em capital físico, da parcela de tempo dedicado ao aprendizado de novas habilidades, do grau tecnológico e do crescimento populacional.

No entanto, esse modelo ampliado com capital humano responde as críticas da falta de convergência entre os países ricos e pobres. Essa falta de convergência se deve as diferenças na propensão a acumular capital humano entre os países, de modo que os agentes agindo de forma racional reagem a diferentes retornos sobre a qualificação aumentando ou diminuindo o tempo dedicado ao aprendizado de novas habilidades. Sendo assim, os países em que as melhores qualificações são raras

tendem a pagar um retorno maior aos seus trabalhadores qualificados, mas na média as oportunidades de qualificações nesses países são precárias. Portanto, o tempo dedicado ao aprendizado de novas habilidades (μ) e o aumento da produtividade do trabalho decorrente do aumento do tempo dedicado a acumulação de capital humano (ϕ) tendem a ser maiores nos países ricos do que nos países pobres, explicando parte significativa da diferença de renda e ao mesmo tempo a tendência de não convergência entre tais países.

Diversos trabalhos empíricos, como Krueger (1968), Easterlin (1981), Barro (1991), Mankiw, Romer e Weil (1992) e o de Barro e Lee (2001), mostram que o capital humano é uma fonte importante para explicar o crescimento econômico. No entanto, outros trabalhos como os de Romer (1990), Benhabib e Spiegel (1994), Hall e Jones (1998) e Pritchett (2001), mostram que ainda é questionável a importância do capital humano sobre o crescimento econômico.

Todavia, observe que adicionar o capital humano não muda a estrutura básica do modelo, mas apenas amplia as explicações para justificar as razões pelas quais alguns países são mais ricos do que outros. As conclusões do modelo Solow em relação ao crescimento econômico no estado estacionário são mantidas, ou seja, a de que o produto per capita cresce a mesma taxa do progresso tecnológico (g). Isto é, parte das críticas feitas ao modelo de Solow não foi resolvida a adição do capital humano ao modelo, de modo que o progresso técnico (A) continua sendo uma variável exógena e sem explicação. Diante dessas críticas, surgiram os modelos de crescimento endógeno, cujo principais serão apresentados nas próximas seções.

2. Teoria do Crescimento Endógeno

Nos modelos da teoria do crescimento exógeno, a tecnologia é tratada como um maná dos deuses, mas é a principal variável para o crescimento das economias no estado estacionário. Todavia, Romer (1990) e Jones (1995) procuraram explicar quais os fatores que podem acelerar o avanço tecnológico, tornando essa variável endógena em seus modelos. Não obstante, esses autores encontram resultados diferentes em relação aos retornos do conhecimento.

2.1 Romer (1990), Jones (1995) e a Produção de Ideias

O principal objetivo da teoria do crescimento econômico é encontrar explicação do porquê algumas economias são ricas e outras são pobres. Em Solow, isso se deve ao nível inicial do estoque de capital. Em Lucas (1988), a diferença de investimentos em capital humano é a explicação para a diferença de riquezas entre as nações. No entanto, no estado estacionário, em ambas as teorias o PIB per capita cresce a uma taxa igual a taxa do progresso tecnológico. Todavia, esta última é exógena nos modelos. Em outras palavras, as diferenças de riquezas entre os países se devem as diferenças tecnológicas, mas estas últimas não são explicadas pelo modelo.

Na tentativa de explicar as diferenças tecnológicas existentes entre os países, a teoria do crescimento endógeno mostra que o progresso tecnológico ocorre quando as empresas maximizadoras

de lucro buscam obter novas e melhores formas de produção. Portanto, na perspectiva de Romer (1990), melhorias tecnológicas e o processo de crescimento econômico são entendidos como um resultado endógeno da economia.

Para Grossman & Helpman (1991) e Aghion & Howitt (1992), os esforços de P&D de agentes maximizadores de lucro resultam no progresso tecnológico que se expressa no avanço contínuo dos métodos de produção, nos tipos e qualidades de produtos. Contudo, tais esforços devem ser compensados com poder de monopólio.

Assim, no modelo de Romer (1990) a busca dos pesquisadores por novas ideias, cujo interesse é o lucro, torna o progresso tecnológico endógeno. Segundo Porter (2000), o progresso tecnológico se torna endógeno via alocação constante de recursos para o setor produtor de ideias que eleva a produtividade e via sensibilidade da produtividade de novas ideias ao estoque de ideias descobertas no passado.

Portanto, o modelo de Romer preserva de forma idêntica as equações de acumulação de capital e do trabalho de acordo com o modelo de Solow (1956). A novidade aparece na função de produção que passa a incorporar o estoque de ideias como insumo de produção.

Isto é, agora temos uma função de produção que descreve como o produto agregado (Y) é gerado a partir da combinação do estoque de capital (K) e o trabalho (H), utilizando o estoque de ideias, A:

$$Y = K^\alpha (AH)^{1-\alpha} \quad (3.1)$$

onde $0 < \alpha < 1$. Dado o nível de tecnologia A, a função de produção apresenta retornos constantes de escala para o K e o H. No entanto, ao incluir o estoque de ideias como insumos de produção, a função de produção apresenta retornos crescentes de escala. Isso se deve a natureza das ideias ser um bem não-rival¹⁶. Ou seja, para dobrar a produção não é necessário duplicar a tecnologia. Desse modo, Romer (1990) abandona a hipótese de concorrência perfeita presente nos modelos anteriores e adota a hipótese de concorrência imperfeita.

No modelo de Solow, o progresso tecnológico (A) cresce de forma constante e a uma taxa exógena. No modelo de Romer, o progresso tecnológico passa a ser endógeno, de modo que \dot{A} é o número de ideias que foram inventadas ao longo da história até o momento t. Assim, A é o número de ideias criadas em qualquer ponto do tempo.

Na versão simplificada, \dot{A} pode ser definido como:

$$\dot{A} = \bar{\delta} h_A \quad (3.2)$$

¹⁶ Bem é não rival quando sua utilização do bem por uma pessoa não impede que outras pessoas possam usá-lo.

Onde h_A é o número de pessoas que tentam descobrir novas ideias; $\bar{\delta}$ é um parâmetro de produtividade que se refere a descoberta de novas ideias.

Assim, uma parte da mão de obra está dedicada a gerar novas ideias (h_A) e outra parte está dedicada a gerar produto (h_Y), de modo que a economia enfrenta a seguinte restrição de recursos:

$$H = h_A + h_L \quad (3.3)$$

A taxa que os pesquisadores geram novas ideias pode ser uma constante, mas também pode depender das ideias que já foram geradas. Por outro lado, possa ser que as ideias mais óbvias sejam descobertas primeiro e as ideias subsequentes sejam cada vez mais difíceis de gerar. No primeiro caso, $\bar{\delta}$ seria uma função crescente de A e no segundo caso seria decrescente. Assim, podemos definir a taxa de geração de novas ideias como:

$$\bar{\delta} = \delta A^\phi \quad (3.4)$$

Onde ϕ e δ são constantes. Conforme a função, se $\phi > 0$, indica que a produtividade da pesquisa aumenta com o número de ideias já descobertas, mas se $\phi < 0$, significa que a descobertas de novas ideias fica cada vez mais difícil ao longo do tempo. E ainda se $\phi = 0$, significa que as ideias já geradas possam facilitar a geração de novas ideias, de modo que a produtividade da pesquisa independe do estoque de conhecimento.

A produtividade da pesquisa seja dependente do número de pessoas envolvidos na pesquisa em qualquer ponto do tempo, de modo que podemos substituir LA por LA^λ , onde λ é um parâmetro que representa a taxa de crescimento do número de pesquisadores e que possui valor entre 0 e 1. Com efeito, considerando isso e realizando a combinação da função 3.2 e 3.4, obtemos a seguinte função de produção geral para as ideias:

$$\dot{A} = \delta h_A^\lambda A^\phi \quad (3.5)$$

Para encontrarmos a taxa do progresso tecnológico ao longo de uma trajetória de crescimento equilibrado, isto é, encontrar a taxa de crescimento do produto per capita, devemos dividir ambos os lados da função 5 por A . Com isso, temos:

$$\frac{\dot{A}}{A} = \delta \frac{h_A^\lambda}{A^{1-\phi}} \quad (3.6)$$

Ao longo de uma trajetória de crescimento equilibrado, $\frac{\dot{A}}{A} = g_A$ é constante. Mas essa taxa de crescimento será constante se o numerador e o denominador do lado direito da equação 6 crescerem a mesma taxa. Tirando o logaritmo e derivando ambos os lados da função, obtemos:

$$\lambda \frac{\dot{h}_A}{h_A} - (1 - \phi) \frac{\dot{A}}{A} = 0 \quad (3.7)$$

Ao longo da trajetória de crescimento equilibrado, a taxa de crescimento do número de pessoas envolvidas na pesquisa deve ser igual a taxa de crescimento populacional, caso seja maior, o número de pesquisadores em algum momento vai superar o número de habitantes, o que é impossível. Isto é, $\frac{\dot{h}_A}{h_A} = n$. Colocando isso na função 3.7, temos:

$$g_A = \frac{\lambda n}{1 - \phi} \quad (3.8)$$

Desse modo, a taxa de crescimento é determinada pelos parâmetros da função de produção de ideias e pela taxa de crescimento de pesquisadores que, em um último momento, é dada pela taxa de crescimento populacional.

O modelo desenvolvido até o momento é uma versão geral do modelo de Romer (1990) que foi desenvolvida por Jones (1995). Todavia, é importante diferenciar a versão mais simples, dessa versão geral.

A versão simples do modelo de Romer (1990), a variação do conhecimento é definida como:

$$\dot{A} = \delta h_A A \quad (3.9)$$

Conforme essa equação, observa-se que destinar mais capital humano à pesquisa resulta em uma maior taxa de produção de conhecimento. Do mesmo modo, quanto maior o estoque de conhecimento, maior será a produtividade do setor de pesquisa, o que resulta em maior facilidade de gerar novas ideias. Isso ocorre porque a equação é linear, sendo que o produto marginal do capital humano empregado no setor de pesquisa cresce em proporção ao estoque de ideias já descobertos (A).

Essa é uma propriedade importante e fonte de críticas no modelo de Romer (1990), uma vez que as evidências empíricas mostram que na maioria das economias da OCDE ocorreu o aumento do número de pesquisadores, mas o impacto foi de taxas constantes de crescimento da produtividade. Diante disso,

passou-se a questionar a viabilidade do crescimento impulsionado por ideias no longo prazo (PORTER, 2000).

Para contornar essa falta de aderência empírica, Jones (1995) parte de uma função de produção de ideias em que o modelo de Romer torna-se um caso particular, isto é, um modelo que permite a possibilidade que um esforço de pesquisa constante sustente um crescimento de longo prazo, mas também permite casos contrários.

Isto é, Jones (1995) modifica a função de produção de ideias de Romer (1995), permitindo que a produção de conhecimento apresente retornos decrescentes de escala. Isto é,

$$\bar{A} = \delta h_A^\lambda A^\phi \quad (3.10)$$

Onde ϕ é um parâmetro que representa o spillover intertemporal. De modo que se $\phi < 0$, ocorre o que Jones (1995) chamou de efeito “garimpo de ideias”, ou seja, as ideias mais óbvias são descobertas primeiro, de modo que quanto maior o estoque de conhecimento, menor a probabilidade de um pesquisador descobrir uma ideia. Em outras palavras, a produtividade marginal de hA agora apresenta retornos decrescentes de escala. Se $\phi > 0$, existem spillovers positivos da produção de conhecimento. Já se $\phi = 0$, não há spillovers e a taxa de inovação passa a ser independente do estoque de conhecimento.

Jones (1995) ainda adotar a restrição de que $0 < \lambda \leq 1$, ou seja, a duplicação de pesquisa reduz o número total de inovações produzidas por hA unidades de capital humano. Dado que os dados são inconsistentes com o modelo de Romer (1990), Jones (1995) adota a restrição de que $\phi < 1$, eliminando os rendimentos de escala na produção na produção de conhecimento.

Com efeito, políticas econômicas como a de subsídios a pesquisa, não afetam o crescimento no estado estacionário, diferentemente do modelo de Romer (1990). Para Jones (1995), a taxa de crescimento econômico depende da taxa de crescimento do capital humano envolvido na pesquisa, pois estes ao criar novos projetos de P&D, aumentam a produtividade da economia e, portanto, o crescimento econômico.

3. Modelos de Crescimento Schumpeterianos

Na teoria do crescimento endógeno, a acumulação de conhecimento é o motor do crescimento econômico. No trabalho de Romer (1986), isso se dava pela produção de ideias no setor de pesquisa. Em Lucas (1988), ocorria pela quantidade de tempo destinada ao aprendizado de novas habilidades. No entanto, segundo Aghion & Howitt (1992), o processo de acumulação de conhecimento pode ocorrer de diversas formas, tais como: educação formal, treinamento no trabalho, pesquisa científica básica, learn by doing, inovações de processos e inovações de produtos. Além dessas formas, a teoria do crescimento schumpeteriana busca explorar outros fatores que contribua para explicar o crescimento econômico.

Contudo, diferente da abordagem desenvolvida até o momento neste artigo, a teoria schumpeteriana modela o crescimento econômico com base em inovações verticais de produtos. Os modelos de Romer (1990), Jones (1995) e Lucas (1988), por exemplo, modelam o crescimento econômico com base em inovações horizontais de produtos, ou seja, de uma variedade nova de bens. Contudo, tais modelos desconsideram a obsolescência, o fato de que novos produtos ou novas técnicas de produção possuem qualidades melhores que os existentes, empurrando para fora do mercado os produtos e/ou técnicas de qualidades inferiores. Além disso, essa literatura considera a competição de P&D como uma estrutura one-shot, deixando de lado alguns aspectos essenciais da concorrência de qualidade, como a incerteza do investimento em P&D (Grossman & Helpman, 1991; Aghion & Howitt, 1992).

Desse modo, os modelos de crescimento schumpeterianos tentam suprir essas deficiências mencionadas, construindo modelos verticais de inovação. A ideia é que existe uma escada de qualidade para quase todos os produtos, com variedades abaixo que podem se tornar obsoletas e variedades ilimitadas acima, que ainda precisam ser descobertas. Nessa escada de qualidade, cada insumo assume uma sequência ilimitada de possíveis melhorias na qualidade, em que cada degrau mais alto apresenta um desempenho melhor que o insumo no degrau abaixo. Esse fato, torna os insumos dos degraus anteriores obsoletos.

Se considerarmos a escada para os processadores, por exemplo, e tomando o processador Core 2 Quad como base, tem-se uma variedade de produtos com qualidade inferior (como os Pentium) e uma variedade de processadores acima (como os Core i7, i8 e i9). Contudo, não se trata de um novo produto, mas de um produto melhorado que torna obsoletos as suas versões anteriores.

Observe também que a versão atual não surge do nada, mas o inovador tem por inspiração a última versão do bem. Em outras palavras, o pesquisador parte do patamar de conhecimento tecnológico gerado pelo último inovador de sucesso. Isto é, a versão atual do produto serve como ombros de gigantes que os pesquisadores podem se apoiar para gerar um produto com qualidade superior.

Não obstante, a possibilidade de obter lucros por pelo menos um período limitado de tempo é o que move esse processo de inovação, o que pode ser garantido pelas patentes. Dentre os modelos que analisam as inovações de melhoria, dois trabalhos se destacam por fornecerem uma base para o desenvolvimento da teoria do crescimento endógeno schumpeteriana: o de Segerstrom et al (1990) e o de Aghion & Howitt (1990).

Segerstrom et al (1990), constroem um modelo dinâmico de equilíbrio geral de comércio Norte-Sul que combina a hipótese de ciclo de vida do produto com a ideia de destruição criativa de Schumpeter (1942). Nesse modelo existe uma busca contínua por novos produtos por parte das empresas, cuja probabilidade de descobrir um novo produto é dada pela quantidade de recursos dedicados ao setor de pesquisa por parte das empresas.

Assim, a probabilidade de a empresa descobrir um novo produto aumenta à medida que se gasta mais recursos em P&D. No entanto, nada garante que o investimento em P&D seja lucrativo. Isto é, a

empresa pode gastar uma quantidade considerável de recursos no desenvolvimento de novos produtos apenas para descobrir que outra empresa descobriu e patenteou o novo produto primeiro. Desse modo, os autores incorporam a incerteza, pois nada garante que o investimento em P&D seja lucrativo. Por outro lado, a empresa que conseguir descobrir primeiro um novo produto, ao patentear-lo, torna-se o único produtor no mundo do bem durante o tempo de vigência da patente.

Mas a busca pela melhora do produto é contínua, uma vez que ao ser descoberto um novo produto, se inicia uma nova busca. Os novos produtos são substitutos perfeitos dos produtos antigos, ou seja, o novo produto é considerado superior na escada de qualidade, tornando obsoleto e encerrando a produção do produto com qualidade inferior. Com efeito, a empresa que descobriu um novo produto, detém lucros de monopólio por um período determinado pelo tempo da patente, após esse período prevalece a concorrência perfeita. Isso ocorre porque após o término da patente, a tecnologia de produção do bem passa a ser de conhecimento comum.

De modo semelhante, Aghion & Howitt (1992), constroem um modelo simples de crescimento, no qual as inovações industriais melhoram a qualidade dos produtos. Porém, essa melhora gera a obsolescência dos produtos anteriores. Desse modo, os autores incorporam aos modelos de crescimento endógeno dois fatores: i) o de que o processo de crescimento gera perdas e ganhos e ii) a ideia de destruição criativa de Schumpeter (1942).

O modelo assume três mercados: mercado de trabalho, mercado de bens finais e o mercado de bens intermediário. Por simplificação, assume apenas um bem de consumo e um bem intermediário. Todos os mercados são perfeitamente competitivos, exceto o setor de bens intermediários que está sujeito a inovação. O trabalho se divide em três categorias: i) trabalho não qualificado, que pode ser utilizado apenas na produção do bem de consumo; ii) o trabalho qualificado, que pode ser utilizada no setor de pesquisa ou no setor intermediário; iii) o trabalho especializado, que pode ser utilizado apenas no setor de pesquisa.

A produção do bem de final envolve a utilização de uma quantidade do bem intermediário, cuja melhora da qualidade aumenta a produção de bens finais. Diante disso, a função de produção pode ser escrita como

$$Y = Am^{\alpha}$$

(4.1)

Onde m é o bem intermediário e α é uma constante menor que um. A é um parâmetro que indica a produtividade do insumo intermediário e reflete a sua qualidade atual do mesmo. Qualquer mudança na melhoria da qualidade do bem intermediário, aumenta A .

Cada inovação ou melhoria de qualidade envolve a invenção de um novo bem intermediário, cuja utilização como insumo permite que métodos mais eficientes sejam utilizados na produção do bem final. Com efeito, a produtividade aumenta determinada pelo fator $\gamma > 1$, isto é:

$$A_{t+1} = A_t \gamma \quad (4.2)$$

Onde γ é a probabilidade de que cada unidade de gasto em P&D produza uma inovação bem-sucedida. O pressuposto é que cada inovação aumenta a qualidade do bem intermediário de A para $A\gamma$.

Nessa economia, cada indivíduo vive por apenas um período e busca maximizar o seu consumo no final do período, decidindo trabalhar no setor de bens intermediários ao salário w ou investir em P&D na esperança de inovar e obter lucros de monopólio. Assume que a probabilidade de sucesso do investimento (q) em P&D é proporcional ao gasto realizado, ou seja, de q . Todavia, segundo Aghion & Howitt (1999), ao obter sucesso em inovar, o monopolista do bem intermediário de maior qualidade enfrenta uma margem competitiva que pode produzir uma unidade do mesmo bem intermediário usando $\chi > 1$ unidades de trabalho em vez de uma. Sendo $\chi > 1/\alpha$, então a empresa inovadora pode cobrar um preço de monopólio e a margem competitiva não desempenha nenhum papel. Dessa forma, presume-se que $\chi < 1/\alpha$, de forma que o preço máximo que o monopolista pode cobrar é xw sem ser expulso do mercado. Diante disso, o lucro de um inovador de sucesso é dado por:

$$\pi_t = (\chi - 1)w_t x_t \quad (4.3)$$

Onde $w_t x_t$ é o custo salarial. Assume-se que os lucros de monopólio permaneçam apenas por um período, após isso, outros indivíduos podem produzir o bem intermediário pela via da imitação.

O modelo Aghion & Howitt (1992) possui duas equações fundamentais, uma para a compensação do mercado de trabalho e outra para arbitragem de pesquisa. A primeira equação afirma que a oferta total de mão de obra (L) é determinada pela mão de obra utilizada na produção do bem intermediário (x) e o capital humano voltado para a melhoria da qualidade do bem intermediário (n), ou seja:

$$L = x + n \quad (4.4)$$

A segunda equação, afirma que no equilíbrio em qualquer período, a quantidade de pesquisa realizada pelo inovador deve equiparar o custo marginal de uma unidade de trabalho de pesquisa ao benefício marginal esperado. O custo marginal é dado pelo valor do de w enquanto o benefício esperado é dado

pelo aumento da probabilidade de sucesso (λ). No caso em que $\lambda = 1$, se tem lucro de monopólio π . Assim, essa equação pode ser definida como:

$$w_t = \lambda \gamma \pi_t \quad (4.5)$$

Onde γ diz apenas que uma inovação multiplica os salários e lucros por γ . Substituindo a equação 4.3 na equação acima e considerando o fato de que no estado estacionário a alocação entre os setores de pesquisa e de bens intermediários permanece constante, temos:

$$w = \gamma \lambda (\chi - 1) w x \quad (4.6)$$

Dividindo a equação por w e substituindo $x = L - n$, na equação acima,

$$1 = \gamma \lambda (\chi - 1) (L - n) \quad (4.7)$$

Ou ainda,

$$n = L - \frac{1}{\gamma \lambda (\chi - 1)} \quad (4.8)$$

Essa é a quantidade de mão de obra utilizada no setor de P&D no estado estacionário, cuja taxa de crescimento da produtividade (g) no estado estacionário pode ser determinada por:

$$g = \lambda n (\gamma - 1) \quad (4.9)$$

De acordo com essa equação, a taxa de produtividade é determinada pela inovação incremental ($\gamma - 1$), pela quantidade de mão de obra envolvida no setor de pesquisa (n) e pela probabilidade (λ) de sucesso dos investimentos em P&D.

Nesse modelo básico, um inovador de sucesso obtém uma patente que pode ser usada para monopolizar o setor de bens intermediários de toda a economia. Todavia, o monopólio é temporário, permanecendo até a próxima inovação. Além disso, a taxa de chegada das inovações tem um caráter aleatório, seguindo uma distribuição de Poisson.

No entanto, Grossman & Helpman (1991) argumentam que os modelos de Segerstron et al (1990) e de Aghion & Howitt (1990), apesar de suas contribuições possuem pelo menos um elemento desagradável. No primeiro caso, o processo de melhoria dos produtos ocorre em sequência. Isto é, todo o esforço de pesquisa na economia é dedicado primeiro à melhoria de um único produto, depois de outro produto, e assim sucessivamente até que todos os produtos tenham sido melhorados uma única vez. Quando isso acontece, o ciclo se repete. Já no modelo de Aghion & Howitt (1990) o elemento desagradável se deve ao fato de que um projeto de pesquisa bem-sucedido melhora todos os produtos simultaneamente, de modo que um único inovador recebe o poder de monopólio em todos os setores da economia.

Diante desses fatos, Grossman & Helpman (1991) constroem um modelo em que prever um continuum de produtos, em que cada um possui sua própria escada de qualidade. A melhoria dos produtos se dá pela busca dos empreendedores em trazer a próxima geração de produtos, contudo, enquanto alguns esforços de pesquisas são bem-sucedidos e outros não o são. Dentro desse processo, a busca pela melhoria da qualidade é contínua, uma vez que os esforços de pesquisas bem-sucedidos passam a exigir esforços que tem por objetivo melhorar ainda mais o produto.

Contudo, o empresário necessita de garantias de que seu esforço de pesquisa seja recompensado, já que a inovação é um bem público. Um inovador de sucesso espera que o sistema de patentes do país garanta efetivamente seu direito de propriedade, passando a obter lucros de monopólio. Caso contrário, o empresário não tem estímulos para buscar uma geração de produtos que seja mais produtiva que a geração anterior. Diante desta situação, ambientes institucionais, legais e econômicos determinam a lucratividade dos investimentos em P&D, bem como a direção e o ritmo da mudança tecnológica. Assim, é necessário entender o papel das instituições dentro da teoria do crescimento econômico.

Embora se possa identificar a importância das instituições desde Smith (1776), apenas recentemente que as instituições estão desempenhando um papel fundamental na teoria econômica dominante (North, 1990; Hall & Jones, 1999; Rodrik, 2000; Acemolu et al, 2001), mas as relações com as mudanças tecnológicas e o processo de acumulação de capital físico e humano, ainda são objeto de estudo e de intenso debate na literatura econômica, como evidenciado em diversos estudos (Engerman & Sokoloff, 2002; Glaeser et al., 2004; Acemoglu et al., 2005; Coe et al., 2009; Tebaldi & Elmslie, 2013). Contudo, os modelos de crescimento estudados até o momento, não modelam as instituições, mas apenas oferecem uma estrutural geral que permite realizar conjecturas sobre o papel das instituições na teoria do crescimento econômico.

Lucas (1988), por exemplo, o processo de acumulação de conhecimento produz uma instituição representado pelo conhecimento médio da sociedade, de modo que a relação desse conhecimento com o sistema de produção resulta do aumento de produtividade. Já em Romer (1990), as instituições se apresentam na forma de patentes, cuja garantia do direito de propriedade gera a produção de

conhecimento, uma vez fornece incentivos para o setor de P&D. Coe et al. (2009) e Seck (2011), além de encontrarem evidências empíricas da importância de boas instituições como incentivos aos investimentos em P&D, mostram que também aumentam os benefícios de spillovers internacional e na formação de capital humano. Tebaldi & Elmslie (2013), o processo de inovação depende da qualidade das instituições, pois estas facilitam o processo de registro de novas patentes, para a disseminação de ideias e a cooperação entre pesquisadores, para acelerar o processo de difusão tecnológica, para a aplicação dos direitos de propriedade e reduzir as incertezas dos novos projetos.

Considerações Finais

Este artigo teve por objetivo revisitar a teoria do crescimento econômico passando pelas diversas vertentes da literatura econômica.

Na primeira seção, se buscou encontrar os princípios da teoria do crescimento moderno, desde Smith (1776) até o primeiro modelo da teoria do crescimento que forneceu estímulos para os demais autores continuarem investigando as causas do crescimento econômico, isto é, até o modelo de Harrod-Domar.

Na segunda seção, foi desenvolvido os modelos de crescimento de classe exógena. Dentre estes, revisitamos o modelo de Solow (1956) que permitiu o avançar no entendimento dos fatores que determinam o crescimento econômico, que tanto para o autor quanto para as versões expandidas do modelo, se traduz na taxa de crescimento do progresso técnico.

Diante da necessidade de entender o que é ou o que determina essa taxa de crescimento do progresso técnico, na terceira seção foi exposta os modelos de classe endógena. Em Romer (1990), essa taxa é explicada pela quantidade de pesquisadores alocados no setor de P&D, bem como do estoque de conhecimento acumulado no passado. Nesse modelo, acredita-se nos rendimentos crescentes e spillovers positivos de conhecimento, mas Jones (1995) desenvolve um modelo que questiona essa crença, o que resulta em diferentes visões em torno da eficiência de políticas de estímulos a pesquisa.

Não obstante, os modelos de crescimento exógeno e endógenos expostos nas seções anteriores, desconsideram o progresso tecnológico pela via da melhoria do produto e, portanto, desconsideram o fato de que bens e finais e intermediários possam se tornar obsoletos. Na quarta seção, busca-se justamente mostrar os modelos schumpeterianos que tentam suprir essa deficiência dos modelos desenvolvidos até então. Além disso, busca deixar clara a importância de se garantir boas instituições para que ocorra o avanço do progresso técnico.

A literatura sobre a teoria do crescimento econômico é vasta e inúmeros modelos foram sendo desenvolvidos ao longo do tempo, de modo que se tem uma busca incessante para se entender cada vez mais os fatores que determinam o crescimento econômico de forma mais rápida e sustentável.

Referências

- ACEMOGLU, D., JOHNSON, S., ROBINSON, J.A., (2001). **The colonial origins of comparative development: an empirical investigation?** *The American Economic Review* 91 (4), 1369–1401.
- ACEMOGLU, D., JOHNSON, S., ROBINSON, J.A., (2005). **The rise of Europe: Atlantic trade, institutional change, and economic growth.** *American Economic Review* 95 (3), 546–579.
- AGHION, P.; HOWITT, P. (1992). **A Model of Growth Through Creative Destruction**, *Econometrika*, vol. 60, 2, March, 1992, pp. 323-351.
- AGHION, P. (2018). **Innovation and Growth from a Schumpeterian Perspective.** *Revue d'économie politique*, vol. 128(5), 693-711.
- ARROW, K. J., (1962). **The Economic Implications of Learning by Doing**, *Review of Economic Studies*, June 1962, 29:2, 155–73.
- BARRO, R. J. **Economic growth in a cross section of countries.** *The quarterly journal of economics*, v. 106, n. 2, p. 407–443, 1991.
- BARRO, R. J.; LEE, J.-W. (2001). **International Data on Educational Attainment: Updates and Implications.** *Oxford Economic Papers*, v. 53, n. 3, p. 541–563, 2001.
- BARRO, R. J.; SALA-i-MARTIN, X. (2003). **Economic Growth.** 2ª ed. New York: McGraw-Hill, 2003.
- BENHABIB, J., SPIEGEL, M., (1994). **The roles of human capital in economic development: evidence from aggregate cross-country data.** *Journal of Monetary Economics* 34, 143–173.
- BREWER A. (1991). **Economic Growth and Technical Change: John Rae's Critique of Adam Smith.** *'History of Political Economy'*, 23 (1).
- COE, D.T., HELPMAN, E., HOFFMAISTER, A.W., (2009). **International R&D spillovers and institutions.** *European Economic Review* 53, 723–741.
- DOMAR, E. O. (1946). **"Capital Expansion, Rate of Growth and Employment"**, *Econometrika*, n. 14, abril, 1946.
- EASTERLIN, R., (1981). **"Why Isn't the Whole World Developed?"** *Journal of Economic History*, XLI (1981), 1-20.
- ENGERMAN, S.L., SOKOLOFF, K.L., (1997). **Factor endowments, institutions and differential paths of growth among new world economies: a view from economic historians of the United States.** In: Haber, S. (Ed.), *How Latin America Fell Behind*. Stanford University Press, pp. 260–292.
- GLAESER, E.L., La PORTA, R., LOPES-DE-SILANES, F., SHLEIFER, A., (2004). **Do institutions cause growth?** *Journal of Economic Growth* 9 (1), 271–303.
- GROSSMAN, G.M., E. HELPMAN, (1994). **Endogenous innovation in the theory of growth**, *Journal of Economic Perspectives* 8, 23-44.
- GROSSMAN, G. M.; HELPMAN, E. (1991). **Quality ladders in the theory of growth.** *Review of Economic Studies* 58, 43–61.
- HALL, R.E., JONES, C.I., (1999). **Why some countries produce so much more output per worker than others?** *The Quarterly Journal of Economics* 114 (1), 83–117.

- HARROD, R.F. (1939). **"An Essay in Dynamic Theory"**, The Economic Journal, n. XLEX, março, 1939.
- JONES, C. (1995). **"R&D Based Models of Economic Growth,"** Journal of Political Economy, 103: 739-784.
- KRUEGER, A. B. (1968). **Factor Endowments and Per Capita Income Differences among countries.** The Economic Journal Vol. 78, No. 311 (Sep., 1968), pp. 641-659.
- LUCAS, R. E. (1988). **On the mechanics of economic development.** Journal of Monetary Economics, v. 22, n. 1, p. 3-42, 1988.
- MADDISON, A. (2001). **The World Economy: A Millennial Perspective.** Development Centre, Paris, 2001.
- MANKIW, N. G.; ROMER, D.; WEIL, D. N. (1992). **A Contribution to the Empirics of Economic Growth.** The Quarterly Journal of Economics, v. 107, n. 2, p. 407-437, 1992.
- NORTH, D.C., (1990). **Institutions, Institutional Change and Economic Performance.** Cambridge University Press, New York.
- PORTER, M.; STERN, S. (2000). **Measuring the "Ideas" Production Function: Evidence from International Patent Output.** National Bureau of Economic Research working papers 7891.
- PRITCHETT, L. (2006). Does learning to add up add up? The returns to schooling in aggregate data. In Eric Hanushek and Finis Welch (eds.), Handbook of the Economics of Education, pp. 635-695. Amsterdam: North-Holland.
- RODRIK, D., (2003). Institutions for high-quality growth: what they are and how to acquire them, European Economic Review, v. 47, fev., p. 165-195.
- ROMER, D. (2012). Advanced Macroeconomics. 4^a ed. New York: McGraw-Hill, 2012.
- ROMER, P. M. (1986). Increasing returns and long-run growth. Journal of Political Economy, 94(5), 1002-1038.
- SCHULTZ, T. W. (1962). Investment in Human Capital. The American Economic Review, v. 51, n. 1, p. 1-17, 1962.
- SECK, A., (2012). International technology diffusion and economic growth: Explaining the spillover benefits to developing countries. Structural Change and Economic Dynamics, V. 23, n. 4, dez., p. 437-451, 2012.
- SEGERSTROM, P. S. (2005). Innovation, Imitation, and Economic Growth, Journal of Political Economy, August 1991, 99:4, 807-27.
- SMITH, A., (1776). An Inquiry into the Nature and causes of the Wealth of Nations, the Pennsylvania State University, Electronic Classics Series (2005).
- SOLOW, R. M. (1956). A contribution to the theory of economic growth. The Quarterly Journal of Economics, v. LXX, Feb. 1956.
- TEBALDI, E., ELMSLIE, B. (2013). Does institutional quality impact innovation? Evidence from cross-country patent grant data. Applied Economics 45 (7), 887-900.

BREXIT: COMO A SAÍDA DO REINO UNIDO DA UNIÃO EUROPEIA AFETA AS RELAÇÕES DE COMÉRCIO INTERNACIONAL

Autores

Joaquim Carlos Racy é economista, cientista social, mestre e doutor em História (área de concentração: relações exteriores do Brasil) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Atualmente é professor de graduação e pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e da Universidade Presbiteriana Mackenzie. **Álvaro Alves de Moura Júnior** é economista pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mestre em Economia e Doutor em Ciências Sociais (Área de Concentração: Política) pela PUC-SP. Professor dos cursos de graduação em Ciências Econômicas e pós-graduação stricto sensu em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie, e de graduação da Escola Nacional de Seguros (ENS/FUNENSEG). **Vitória Batista Santos Silva** é estudante do Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2018). **Bruno Tercete de Vasconcelos** possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2008), é mestrando em Economia e Mercados na Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar as consequências do Brexit para as relações de comércio internacional, sob a lente da Economia Política Internacional. Foram considerados argumentos de autores que já investigaram as relações entre Reino Unido e União Europeia, mesmo em momentos anteriores à entrada do país no bloco econômico. A análise baseou-se nas teorias básicas das relações internacionais – liberalismo e nacionalismo – comparando seus diferentes fundamentos para melhor compreensão das consequências do Brexit. Os resultados contribuem à ideia de que o Brexit pode trazer desvantagens econômicas ao Reino Unido, sobretudo no que se refere às relações comerciais internacionais.

Palavras-chave Brexit. Reino Unido. União Europeia. Relações Internacionais.

ABSTRACT

This study aims to analyze the consequences of Brexit to the international trade relations, under the lens international political economy. There is a reunion of views from other authors that had already investigated the relations between the United Kingdom and the European Union, even before the entrance of the country in the trade bloc. The analysis was based on the basic theories of international relations – liberalism and nationalism – comparing its different foundations to help in understanding the consequences of Brexit. The results contribute to the idea that Brexit can bring economic disadvantages to the United Kingdom, especially regarding to international trade relations.

KEYWORDS Brexit. United Kingdom. European Union. International Relations.

JEL-CODE: F13; F53; F59.

INTRODUÇÃO

Em 2016 foi realizado um plebiscito para averiguar a percepção dos britânicos sobre a saída do Reino Unido da União Europeia, bloco econômico e político do qual é membro desde 1973, quando ainda havia a Comunidade Econômica Europeia (CEE). A resposta oferecida pela população revelou uma divisão significativa de opiniões e a opção de sair da União Europeia foi a alternativa vencedora. Mais de três anos após o plebiscito, ainda não houve uma resolução quanto ao destino do Reino Unido, porém muita discussão existe em torno do assunto.

Este trabalho tem por objetivo analisar os impactos da saída do Reino Unido da União Europeia sobre as relações de comércio com os demais países. Desse modo, esta pesquisa visa avaliar a questão sob a lente do conceito de Economia Política Internacional, além de esclarecer quais as principais consequências dessa decisão para o comércio internacional.

Inicialmente foi feita uma revisão da literatura, contemplando as particularidades da participação do Reino Unido no bloco econômico, buscando entender como se desenvolveu a relação entre os britânicos e União Europeia do ponto de vista histórico. Em seguida, foram abordados os aspectos mais recentes, discutindo quais os fatores que levaram à ideia da saída.

A proposta deste estudo consiste em tentar compreender o fenômeno do Brexit pelas perspectivas liberal e nacionalista, buscando adequar a discussão à teoria da economia política internacional e considerando as premissas que distinguem as duas visões, de modo que seja possível entender os principais motivos que contribuíram para a vitória dos partidários pela saída da União Europeia, e quais são os principais objetivos econômicos e políticos almejados pelos britânicos com essa separação.

Por fim, foram apontadas as principais consequências da saída do Reino Unido da União Europeia para o ambiente econômico internacional a partir da situação comercial do Reino Unido em caso de saída, com ou sem acordo.

Dada a relevância das respostas buscadas, espera-se que seja possível esclarecer os motivos do Brexit, visto que uma decisão sobre os rumos dessa questão pode trazer impactos para o comércio entre diversos países.

1. REINO UNIDO E UNIÃO EUROPEIA

1.1. Entrada do Reino Unido na União Europeia: antecedentes

Algumas questões que podem indicar as diferenças entre o Reino Unido e os demais países membros da União Europeia têm raízes bem antes da entrada do país naquele bloco. Ao discutir os antecedentes da entrada, Young (1993) esclarece que desde o final do século XIX o Reino Unido viu sua superioridade, em termos de indústria e de sua estabilidade política dentro do regime parlamentarista, ser ameaçada por países como a Alemanha, o Japão e os Estados Unidos. Schutte (2017) acrescenta que a criação da Commonwealth e os resultados da Segunda Guerra Mundial também endossaram o sentimento de potência mundial nutrido pelo Reino Unido, principalmente pelo fato de o país não ter sido dominado pelos nazistas.

O final da II Guerra suscitou o empenho para reconstrução da Europa, com a intenção de que um conflito semelhante não se repetisse. Em 1950 foi assinado o Tratado de Paris, por seis países – França, Bélgica, Alemanha Ocidental, Holanda, Luxemburgo e Itália – e foi por meio dele que foi fundada a CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (COSTA, 2017). Essa primeira organização teve diversas modificações posteriores em sua formação, e sempre buscou aprofundar a integração econômica e política dos países da Europa. Os primeiros Estados europeus que formalizaram um acordo comum nos primórdios da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), posteriormente na Comunidade Econômica Europeia (CEE) e, por fim, na União Europeia, objetivaram áreas de interesse comum. Em um primeiro momento, buscou-se um melhor fluxo comercial por meio de acordos que reduzissem barreiras tarifárias entre os países. Com o desenvolvimento do bloco econômico foi estabelecida uma moeda única além de benefícios, direitos e deveres aos seus membros.

Em 1960 o Reino Unido sugeriu a criação do EFTA – Associação Europeia de Livre Comércio, ao qual aderiram mais sete países, dentre eles a Áustria e Suíça, sendo uma resposta à criação da CCE – Comunidade Econômica Europeia, que tinha em sua origem a proposta de um mercado comum europeu. Um Mercado Comum é uma modalidade de União Aduaneira que presume a livre circulação/comércio dos fatores de produção dentro do mercado da mesma forma que dentro do território de cada país (CABRAL, 2013). A razão do Reino Unido ter realizado esta proposta era justamente porque não tinha intenção de participar da integração proposta pela CCE (SZUCKO, 2016).

Entretanto, o sucesso econômico do EFTA não foi o esperado, e o Reino Unido tentou por duas vezes participar da CCE, mas a participação não foi aceita pela França que, na figura do general

Charles de Gaulle, possuía o receio de que houvesse uma aliança entre o Reino Unido e os Estados Unidos, em um período que coincidia com a Guerra Fria. Apenas após a saída do general do poder, os acordos com o Reino Unido começaram a ser viabilizados (SZUCKO, 2016).

O Reino Unido então ingressou em 1973, juntamente com a Irlanda e a Dinamarca, já deixando claro o seu receio quanto ao aprofundamento da integração (COSTA, 2017). Já em 1975 foi realizado o primeiro plebiscito para esclarecer se a permanência na CCE era algo desejado. O resultado foi um percentual de 67,2% a favor da permanência na CCE, considerando o estímulo à permanência da primeira-ministra britânica à época, Margareth Thatcher. Para Soares (2019), os resultados do referendo de 1975 e o de 2016 são próximos em números absolutos de votos no que se refere à permanência no bloco europeu, uma vez que no referendo de 2016, 16,14 milhões de britânicos votaram a favor da permanência, representando então 48,1% da população votante, enquanto em 1975, 17,37 milhões de britânicos votaram em favor da permanência na EU, o que representava 67,2% da população que votou, conforme é possível verificar no quadro a seguir.

Quadro 1 – Resultado dos Plebiscitos de 1975 e de 2016 para a permanência do Reino Unido na UE

	Plebiscito de 1975	Plebiscito de 2016
Sair da UE	8,47 milhões (32,8%)	17,41 milhões (51,9%)
Ficar na UE	17,37 milhões (67,2%)	16,14 milhões (48,1%)

Fonte: Elaborado com dados de Soares (2019).

1.2. Relações Comerciais entre Reino Unido e União Europeia

Um ponto pertinente nesta discussão é o entendimento a respeito das relações comerciais entre o Reino Unido e a União Europeia, procurando esclarecer quais as principais mercadorias que são trocadas, e de que forma o suporte mútuo é visível, trazendo benefícios para os dois lados. Ao considerar essa visão será possível entender alguns dos motivos econômicos que culminaram no Brexit.

Em termos de exportação, a Alemanha é o segundo país que mais importa mercadorias do Reino Unido, ficando atrás somente dos Estados Unidos. Do terceiro lugar em diante é possível observar a Holanda, a França, a China, a Irlanda, a Bélgica e Luxemburgo e a Suíça (OEC, 2017). Esses dados indicam que grande parte dos principais parceiros que importam do Reino Unido são países da União Europeia.

Já do ponto de vista da importação, o Reino Unido tem como principal parceiro a Alemanha, seguida pela China, Holanda, Estados Unidos, França, Bélgica/Luxemburgo e Itália (OEC, 2017). Novamente, é possível perceber que do ponto de vista da importação, o Reino Unido tem nos países membros da União Europeia seus mais relevantes parceiros comerciais.

Pode-se pontuar, portanto, se a existência de algumas condições de comércio comuns para esses países não facilita essa troca de mercadorias. Certamente há menor burocracia no processo de trocas, além de taxas específicas para quem é membro da UE.

No que se refere aos produtos que são comercializados, a mercadoria que o Reino Unido mais importa e exporta são os automóveis (OEC, 2017), sendo conhecidas mundialmente suas marcas de luxo tais como a Land Rover e a Jaguar. Mais adiante, será discutido o impacto para as transações de automóveis e peças de veículos caso o Reino Unido decida sair da União Europeia sem acordo, uma vez que a UE importava em 2017 cerca de 54% dos automóveis exportados pelo Reino Unido (ACEA, 2017).

Do ponto de vista histórico, o Reino Unido possui um déficit comercial de bens e serviços com a União Europeia, que atingiu -3,7% em 2015, sendo que ocorre o contrário com os valores referentes ao comércio com países de fora da UE. Entretanto, em 2018, 77% do aumento das exportações do Reino Unido foi resultado de trocas comerciais com a UE (HOUSE OF COMMONS, 2019; ONS, 2019a).

Além disso, também merecem menção na categoria de bens, os produtos farmacêuticos e medicamentos, que são o segundo segmento de bens que o Reino Unido mais exporta. Os principais parceiros que importam essas mercadorias são os Estados Unidos, a Alemanha e o Japão. Em seguida, aparece a commodity petróleo, e os países que mais importam esta mercadoria do Reino Unido são a Holanda, a China, a Coreia do Sul e a Alemanha (OEC, 2017).

Em termos de serviços transacionáveis, a Europa constitui o maior destino do Reino Unido (ONS, 2017). O segmento de Outros Serviços de Negócios foi o responsável por 32,13%¹⁷ do volume total das exportações de serviços no ano de 2018. A segunda categoria que mais contribuiu para o montante total foi a de serviços financeiros, que no mesmo período correspondeu a 21% do valor arrecadado na balança de serviços (ONS, 2019b).

No que se refere às importações, conforme já mencionado, o produto que é mais importado pelo Reino Unido são os automóveis, e para esse caso a Alemanha era responsável em 2017 pelo fornecimento de 45% do total importado, aparecendo a Bélgica e Luxemburgo em segundo lugar, com 15% deste total (OEC, 2017). Já no caso dos serviços, a categoria de Outros Serviços de Negócios é que tem maior participação no montante de serviços importados, correspondendo em 2018 a 34,57%¹⁸ no total.

De maneira geral, é possível notar que os maiores parceiros comerciais do Reino Unido fora da União Europeia são os Estados Unidos e a China. No que diz respeito à UE, esta é responsável por receber 53% das exportações e por contribuir com 47% do montante de importações do Reino Unido (UNIÃO EUROPEIA, 2019). Além disso, vale lembrar das condições presentes em um mercado comum, que incluem a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais entre os países membros

17 Valor considerando o ajuste de sazonalidade para o segundo trimestre de 2019.

18 Valor considerando o ajuste de sazonalidade para o segundo trimestre de 2019.

da União, de forma que nas trocas comerciais entre os países membros da União Europeia não estão presentes uma série de tarifas, que passarão a ser cobradas tanto para o Reino Unido em relação ao bloco, quanto para o bloco com relação ao Reino Unido, caso o Brexit se concretize.

1.3. Motivos que contribuíram para o Brexit

O que é possível dizer é que a relação entre o Reino Unido e a União Europeia sempre foi conturbada, pois o Reino Unido nunca mostrou claramente intenção de aprofundar sua participação nas políticas da UE. Szucko (2018) buscou compreender as percepções identitárias britânicas de diferentes grupos etários com relação ao sentimento europeu ou apenas nacional e concluiu que os mais idosos foram os que menos demonstraram sentimento de pertencimento à Europa, e afirma que “A vitória, na consulta popular, da opção pela saída do bloco comunitário [em 2016] reflete essa fraca identidade europeia no país” (SZUCKO, 2018, p. 221).

Outros aspectos, como o fato de o Reino Unido não ter adotado o euro, preferindo manter a libra esterlina como sua moeda, indica também que sempre houve a tentativa de conservar certa autonomia em relação ao bloco, sem a intenção de aprofundar a integração (MENABB, s.d.).

Renni e Santos (2016) ressaltam que, além de motivos geográficos, que colocam o Reino Unido em uma posição mais isolada em relação aos demais países da Europa, sempre existiu um sentimento de ceticismo por parte dos britânicos para com a União Europeia com base na ideia de que seria mais difícil administrar a economia do país caso houvesse restrições geradas por um acordo.

Adicionalmente, Colantone e Stanig (2016), em seu estudo empírico, mostraram que a globalização teve uma influência decisiva na contabilização a favor daqueles que queriam deixar a União Europeia. O sucesso do “Deixar” no referendo de 23 de junho de 2016 pode ter sido decorrente da maior exposição do Reino Unido à economia global via União Europeia nos últimos anos. São de responsabilidade da União Europeia as decisões sobre a política comercial sendo que, desse modo, as tarifas aplicadas pelo Reino Unido sobre os produtos chineses são de competência das instituições da União Europeia.

O que se verificou é que nos últimos 30 anos a China tornou-se um dos mais importantes agentes na economia global, e como consequência o comércio entre a China e os demais países do mundo cresceu consideravelmente, não sendo diferente com o Reino Unido desde o final dos anos 1980 até 2007. A importação de produtos chineses pelo Reino Unido mais que do que dobrou em termos absolutos. Nesse sentido, o rápido crescimento das importações da China mostrou-se um choque e um dos possíveis motivos para a saída do Reino Unido da União Europeia. Esse choque de importações levou as manufaturas em diferentes regiões do país a entrarem em crise, levando a pressões a favor do Brexit. Ademais, a falta de uma política compensatória parte do governo britânico para as partes que mais sofreram com a globalização, fez com que emergissem movimentos como isolacionismo, protecionismo e nacionalismo baseado na identidade e, naturalmente, à uma crise do liberalismo.

Com relação à imigração, Colantone e Stanig (2016) não encontraram evidências de que um aumento da imigração em determinada região fosse um fator relevante para o voto a favor do Brexit, embora tenha sido um ponto muito explorado pelos defensores do movimento a favor da saída do bloco. Entretanto, os resultados sugerem que preocupações com relação à imigração podem atuar como um fator gerador do aumento da opinião favorável por parte das pessoas que queriam a saída do Reino Unido da União Europeia.

Desse modo, com o aumento da globalização e do conseguinte colapso nas manufaturas locais, os trabalhadores associam a ideia de que um maior número de imigrantes ocasionaria uma maior competição por empregos, mesmo não havendo evidências empíricas de que os trabalhadores locais perderiam os seus empregos em decorrência de um aumento da imigração. Ao votar a favor do Brexit, os trabalhadores, preocupados com um maior número de imigrantes no mercado de trabalho, estariam apenas tentando defender o seu próprio emprego.

Além disso, essa situação incita a preocupação de que os serviços públicos não estejam aptos a atender as demandas de todo o contingente de pessoas – locais e imigrantes – reforçando movimentos anti-imigração, com caráter radical, fortalecendo os partidos extremistas de direita como foi o caso do UKIP (Partido da Independência do Reino Unido), um dos principais articuladores do Brexit.

2. O BREXIT E A ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL

A análise dessa realidade pode ser bem encaminhada ao considerar alguns estudiosos das teorias originais de economia política internacional. Nesse sentido, destacam-se as concepções nacionalista e liberais das relações econômicas internacionais que serão brevemente abordadas para um juízo sobre o Brexit.

No que se refere ao nacionalismo, pode-se afirmar que é um pensamento/ideologia que presume que as metas de crescimento econômico devem estar aliadas ao objetivo de fortalecimento do Estado, isto é, os interesses do Estado devem estar acima dos demais, sendo este o principal aspecto de união entre o povo e os membros do governo (GILPIN, 2002). Bresser-Pereira (2018, p. 855) complementa essa ideia, acrescentando que “O nacionalismo implica uma associação básica, mas sempre contraditória, da elite com seu povo, com o qual ela vive uma relação permanente de conflito e cooperação”.

Do ponto de vista histórico, considera-se que a doutrina do nacionalismo surgiu com a Revolução Francesa, na tentativa de redução do poder econômico da nobreza pela burguesia e as classes menos favorecidas, embora já tenham sido identificadas economias nacionalistas muito antes dessa época (o mercantilismo é um exemplo anterior). Dessa maneira, o nacionalismo foi utilizado em muitos países com a finalidade de manter regimes políticos autoritários (BRANCO, 2009; MAGNOLI, 2009).

O termo nacionalismo foi criado no final do século XIX para descrever um movimento de guinada à direita mais radical, de classe média e classe baixa, em alguns países da Europa. Porém, ao longo da

história, nem sempre identificado um regime nacionalista pode ser considerado de direita (HOBBSAWN, 1995; 1990). Hobsbawm (1990) destaca a evolução do conceito de nacionalismo ao longo da história, sendo muitas vezes utilizado para caracterizar movimentos linguísticos, étnicos, ganhando espaço em contextos de antipatia para com estrangeiros. O autor destaca três motivos pelos quais o nacionalismo foi ficando cada vez mais presente em algumas comunidades:

(...) a resistência de grupos tradicionais ameaçados pelo rápido progresso da modernidade, as novas classes e estratos, não tradicionais, que rapidamente cresciam nas sociedades urbanizadas dos países desenvolvidos e as migrações sem precedentes que distribuíram uma diáspora múltipla de povos através do planeta, cada um estranho tanto aos nativos quanto aos outros grupos de migrantes e nenhum, ainda, com os hábitos e convenções da coexistência (HOBBSAWN, 1990, p. 132-133).

Robert Gilpin (2002) ressalta a forte relação entre o conceito de nacionalismo e a industrialização, explanando que, dentre os motivos mais relevantes, estão aspectos relacionados ao transbordamento de conhecimento, por meio do qual acredita-se que a economia como um todo pode se beneficiar. Além disso, são mencionadas as questões de fortalecimento da indústria nacional como sinônimo de maior independência frente aos produtos oriundos de outros países, e do poderio militar que pode surgir como consequência deste processo industrial, agregando valor à segurança nacional.

Sob esse aspecto, no que se refere as consequências do nacionalismo, Bresser-Pereira (2008) destaca que se o país possui um regime nacionalista radical, pode gerar resultados mais violentos ao se comparar com os demais regimes com características capitalistas. Entretanto, o autor pontua que a ideologia nacionalista é um dos fatores que impulsionam a competição entre os países, do ponto de vista de econômico e político, mantendo-se como algo central e fortemente presente nos estados-nação.

No que tange ao liberalismo, de acordo com Gilpin (2002), pode ser conceituado como a reunião de alguns princípios que visam gerir uma economia de mercado, sempre buscando maximizar a eficiência, o bem-estar dos indivíduos, e mantendo foco no crescimento econômico. A divisão do trabalho, por exemplo, é um dos aspectos presentes nessa teoria, por meio da ideia de que a especialização no exercício das atividades pode gerar vantagens comparativas na produção das mercadorias, uma vez que cada empresa/país irá produzir aquilo que possui mais conhecimento, matérias-primas, manufaturas, entre outros.

Stewart Jr. (1995) coloca que o liberalismo presume liberdade política e liberdade econômica, listando como alguns de seus aspectos a igualdade de tratamento dos indivíduos perante a lei, além do princípio de que não se deve privilegiar um agente da economia em detrimento de outro. Um exemplo atual desses princípios é o pressuposto da Organização Mundial do Comércio (OMC): o da não-discriminação – que presume que uma nação não deve ter condições diferentes de

comércio quando comparada a outras – e que abrange ainda o princípio da nação mais favorecida, isto é, o de que quaisquer vantagens comerciais concedidas a um país devem ser aplicadas a todos os demais países membros da organização (MDIC, 2019).

Na teoria liberal também está presente a ideia de que o mercado não necessariamente precisa da intervenção do Estado para resolver questões econômicas, pois existe uma “mão invisível” (SMITH, 2009) que guia as decisões dos agentes de uma economia em direção a uma harmonia, de forma que o pensamento individual gera benefícios para a sociedade como um todo (RACY et al., 2015).

Gilpin (2002) ressalta então que o mercado pode ser interpretado como uma relação interdependência econômica, sendo justamente uma consequência da especialização na produção das mercadorias.

Cenci, Bedin e Fischer (2011) pontuam que a teoria liberal possui definições diferentes levando em consideração o período histórico em que elas são aplicadas. Não existe, desse modo, um consenso sobre a partir de qual grau de intervenção estatal uma economia pode ser considerada liberal, mas há sim a crença no Estado Mínimo, que intervenha o mínimo possível na economia, arcando apenas com funções essenciais para o bom funcionamento da economia.

Do ponto de vista da economia política internacional, o comércio é um ponto central nessa discussão, pois há distinções na forma como ocorrem as trocas entre os países, caso sejam mais ou menos liberais em seus regimes políticos e econômicos, relacionadas à quantidade e intensidade de barreiras e tarifas empregadas nas transações, entre outros aspectos. Nesta linha de raciocínio, o liberalismo supõe que as transações entre os países devem ocorrer da maneira mais fácil possível, prezando pela redução de tarifas e da burocracia na realização de negócios internacionais.

Gilpin (2002) ressalta, nessa medida, que no liberalismo o comércio deve funcionar como um fator que impulsiona o crescimento econômico, pois as relações de comércio internacional são vistas como um meio de proporcionar melhores condições econômicas aos países de uma forma geral, dado que não é possível que produzam internamente todos as mercadorias necessárias para a sobrevivência de sua população.

Portanto, vale considerar que, quanto melhores as relações diplomáticas com os demais países, melhores os resultados das trocas comerciais realizadas. Com base nisso, e com o objetivo de evitar maiores conflitos como os já ocorridos na história – como foi o caso das grandes guerras – alguns países se uniram para formar blocos econômicos, como no caso dos países da União Europeia. Ao pertencer a blocos econômicos como esse, salvas as particularidades de cada uma das modalidades, presume-se que as relações de comércio são facilitadas entre os países-membros.

3. UMA ANÁLISE SOBRE A SAÍDA DO REINO UNIDO DA UNIÃO EUROPEIA

3.1. Interpretação do Brexit à luz de algumas importantes questões concernentes à teoria da economia política internacional

Dentre as teorias expostas, e considerando os aspectos comerciais observados acerca da economia do Reino Unido, é possível identificar uma tendência nacionalista no Brexit. Fica evidente que boa parte dos britânicos possui dificuldades em se perceber como membro de um bloco de países, do ponto de vista da identidade, conservando ressalvas com relação à integração.

A divisão social que estava em estado latente no Reino Unido começou a eclodir, gerando divergências de identidade principalmente com relação ao continente europeu. Uma parte dos britânicos por meio do aspecto intersubjetivo e cognitivo procuraram começar a se identificar mais entre si, enquanto a União Europeia se tornava mais distante. Prevalecendo o discurso contra a imigração, objetiva-se um maior controle dos povos vindos do continente justificada por uma preocupação com a perda da soberania britânica.

Sendo a Inglaterra o país da Europa que mais recebe imigrantes depois da Alemanha (DUPUY; MORGANTE, 2016), esse sentimento expressa um nacionalismo que contraria o espírito do bloco que presume a livre circulação de pessoas. Nesse sentido, a ex-primeira-ministra britânica Theresa May chegou inclusive a anunciar novas políticas de imigração, dando preferência a profissionais qualificados (Euronews, 2018).

Pode-se aduzir ao problema o fato de que o Reino Unido é composto pela Inglaterra, Escócia, Irlanda do Norte e pelo País de Gales. Assim, não se pode descartar a possibilidade de futuros conflitos internos no Reino Unido, de acordo com o advento do Brexit. Como lembra Calhoun (2017), embora a Inglaterra tenha votado a favor do Brexit, a Irlanda e a Escócia votaram por permanecer na União Europeia, embora o País de Gales também tenha votado a favor de sair do bloco. A população mais significativa responsável por essa decisão é inglesa.

Num estudo de Henderson et al. (2016) são encontradas evidências sobre a questão nacionalista relativamente ao Brexit, retomando a questão identitária. Uma característica interessante ressaltada é que a parte da população da Inglaterra que se sente mais britânica do que propriamente inglesa se mostra favorável à integração com a União Europeia, o que está alinhado como que se indicou no parágrafo anterior. Assim, embora o Reino Unido seja o objeto do Brexit, a Inglaterra é a responsável central por sua promoção. Ademais, está claro que o sentimento de não pertencimento à União Europeia tem maior peso nas decisões e nas atitudes da população inglesa no sentido de deixar a UE do que ocorre no País de Gales e na Escócia.

Outra característica do aspecto nacionalista presente no Reino Unido, destacado por Adler-Nissen, Galpin e Rosamond (2017), é que essa parcela dos britânicos entende que fazer parte da UE seja algo muito próximo de aceitar decisões de terceiros, além de manter a esperança histórica de

um império liderado pelo Reino Unido, ressaltando a oposição ao multiculturalismo (CALHOUN, 2016).

Com relação à economia, particularmente no que se refere ao conceito de globalização, Dupuy e Morgante (2016) afirmam que o Brexit é uma consequência desta, uma vez que a Europa abriga países com diferentes processos de formação e distintas velocidades de desenvolvimento, embora possuam um passado histórico semelhante em muitos pontos. Ao mesmo tempo, o Brexit representa uma reação de rejeição e de ira com relação ao processo de globalização, uma vez que este encerra qualquer tentativa de retorno ao passado.

Ainda no que diz respeito ao conceito de globalização, o argumento de Pettifor (2017) é de que esse é de que este presume certa utopia, principalmente no atual cenário de financeirização e mercados integrados. No citado estudo é possível identificar o receio quanto à incerteza sobre a posição do Reino Unido do ponto de vista global. Nesse sentido, Pettifor (2017) compara a situação do Reino Unido com a proposta nacionalista de Donald Trump nos Estados Unidos, comentando a criação de um muro que impediria a chegada de imigrantes mexicanos ilegais:

But Britain's 'Brexit' vote is but the latest manifestation of popular dissatisfaction with the economists' globalized, marketized society. And if there should be any doubt that these movements are both nationalistic and protectionist, consider Donald Trump's campaign threat to build a wall between Mexico and the US, to deter migrants, 'gangs, drug traffickers and cartels' (Trump website)¹⁹ (PETTIFOR, 2017).

¹⁹ Mas o voto britânico para o 'Brexit' nada mais é do que a mais recente manifestação da insatisfação popular com a sociedade globalizada e comercializada dos economistas. E se houver alguma dúvida que esses movimentos são ao mesmo tempo nacionalistas e protecionistas, considere a ameaça da campanha de Donald Trump de construir um muro entre México e os Estados Unidos, para deter migrantes, gangues, traficantes de drogas e cartéis (website de Trump) (PETTIFOR, 2017, tradução nossa).

3.2. As relações comerciais do Reino Unido após o Brexit

Para começara essa análise, é preciso identificar quais os impactos do Brexit para as relações comerciais entre o Reino Unido e a União Europeia. De acordo com Valente, Azevedo e Leitão (2019), é preciso considerar os impactos negativos da saída do ponto de vista econômico caso ela se dê sem acordo, ou com um acordo feito às pressas, sem considerar adequadamente todos os pormenores. Levando em conta a interdependência comercial que entre o Reino Unido e os demais países da União Europeia, é possível que haja algum tipo de retaliação após a concretização do Brexit, com países tentando impedir os fluxos comerciais com o Reino Unido, sendo isso mais prejudicial a este do que a União Europeia.

Além disso, o comércio entre o Reino Unido e a União Europeia seria mais custoso, uma vez que tarifas alfandegárias iriam aumentar independentemente do acordo feito com a UE (DHINGRA et al., 2017). O poder de negociação do Reino Unido no comércio com UE iria diminuir, e as trocas precisariam ser negociadas individualmente com os países da União Europeia, sendo necessário ainda seguir as regras da UE no que se refere à regulamentação comercial. As trocas com países que não são parte da UE também levariam mais tempo para serem efetivadas, uma vez que o país certamente não oferecerá aos parceiros as mesmas vantagens que a UE consegue oferecer como um bloco econômico (OCDE, 2016).

Após as considerações anteriores, é preciso identificar o que poderia ser obtido como vantagem do Brexit para o Reino Unido. Há o argumento de que o Reino Unido estaria mais livre para reduzir tarifas de importação para outros países, o que traria impacto positivo para o bem-estar britânico (BUSCH; MATTHES, 2016). Com relação aos Estados Unidos, que é o país que mais recebe mercadorias do Reino Unido (OEC, 2017), notícias recentes indicam a intenção de um acordo entre os dois países com disposição para o aumento dos fluxos comerciais (Exame, 2019).

Dhingra et al. (2016; 2017) estimam os custos e os benefícios do Brexit e indicam que, a despeito da economia feita com a redução da participação financeira do Reino Unido na União Europeia, é preciso considerar que mesmo com a saída o Reino Unido não deixaria de pagar determinados montantes para a UE, para continuar tendo acesso ao Mercado Comum. Dessa forma, os custos em razão da menor integração com a União Europeia em termos de comércio poderiam superar a economia mencionada. Dhingra et al. (2016; 2017) ressaltam ainda que é preciso levar em conta quais políticas o Reino Unido irá adotar após saída.

Por outro lado, não se pode deixar de considerar que não apenas o Reino Unido teria perdas com o Brexit, mas também a União Europeia. Belke e Gros (2017) comparam o impacto da saída do Reino Unido à magnitude do Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP) com o sinal invertido, uma vez que o fluxo comercial entre UE e Reino Unido é equivalente ao que ocorre entre UE e Estados Unidos.

Um estudo de Aichele e Felbermayr (2015) estima três cenários para a saída do Reino Unido da UE. O primeiro deles, *soft exit*, seria após a saída o Reino Unido passar a ter uma condição semelhante à da Noruega, que faz parte do Espaço Econômico Europeu (EEE) e da Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA), ou da Suíça, que é também membro da EFTA. Os dois países têm forte relação comercial com os demais membros da União Europeia, mas não são efetivamente países membros.

O segundo cenário estimado por Aichele e Felbermayr (2015), *deep cut*, seria a saída sem um acordo relativo ao comércio, o que seria sinônimo de dizer que as tarifas em transações poderiam ser incluídas ou aumentar, o que impactaria diretamente no custo das exportações, cenário no qual é preciso lembrar que o Reino Unido já possui uma conta de exportação de bens e serviços deficitária com relação aos países da UE, conforme mencionado na seção 1.2.

E o terceiro cenário estimado, *isolation of the UK*, seria o mesmo que o Reino Unido perder todo o acesso ao Mercado Comum Europeu, perdendo ainda benefícios de acordos comerciais entre a UE e outros países não membros (AICHELE; FELBERMAYR; 2015).

Do ponto de vista econômico, os cenários não se apresentam promissores. Conforme já indicado, Dhingra et al. (2016) reiteram que a União Europeia é o maior parceiro comercial britânico, sendo que este corresponde a cerca de 50% do fluxo de mercadorias e bens de serviço. No melhor dos cenários, a relação comercial entre Reino Unido e União Europeia seria similar ao que a União Europeia tem com a Noruega, membro do Espaço Econômico Europeu (EEE) e do Mercado Único Europeu, o que lhe permitiria adotar políticas e regulamentos para reduzir as barreiras comerciais não tarifárias e se beneficiar por não haver barreiras comerciais tarifárias. Entretanto, a Noruega não faz parte da União Aduaneira da União Europeia, o que significa que a Noruega pode enfrentar barreiras não aduaneiras que não seriam aplicadas aos países membros da União.

Em um cenário mais pessimista, o comércio entre o Reino Unido e a União Europeia seria regido pelas regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) e, nesse caso, os custos comerciais para o Reino Unido seriam mais elevados, uma vez que a OMC não teve um progresso previsto nas negociações para reduzir as barreiras não tarifárias entre os países.

Desse modo, o aumento dos custos ao Reino Unido poderia vir de tarifas mais altas de importações, de um aumento das barreiras não tarifárias, e por não fazer parte da União Europeia o país não se beneficiaria de uma integração mais profunda com a UE com melhores acordos comerciais, como os negociados com os Estados Unidos e o Japão.

É preciso pensar também que com a saída do Reino Unido, parte da arrecadação da União Europeia estaria comprometida. Em 2018, o Reino Unido contribuiu com cerca de 8,5% da receita total da UE, com contribuição total da ordem de 13.461,9 milhões de euros. Por outro lado, vale mencionar que a UE também investiu no mesmo ano no Reino Unido um percentual de 4,2% de seu gasto total, sendo boa parte desses gastos destinados ao segmento da agricultura (EUROPEAN COMMISSION, 2019; EUROPEAN PARLIAMENT, 2017).

Da mesma forma que ocorreria impacto nas exportações, uma saída sem acordo faria com que importar bens e serviços dos países da UE ficasse mais caro para o Reino Unido. Conforme foi ressaltado na seção 1.2, os principais parceiros comerciais do Reino Unido são os países da União Europeia, a China e os Estados Unidos. No tocante ao consumo de alimentos, por exemplo, alguns estudos (LANG; MCKEE, 2018; MATTHEWS, 2016; LANG et al., 2018) abordam as consequências do Brexit para a importação de alimentos e para as políticas relativas à agricultura, dado que o Reino Unido importa cerca de 30% dos alimentos que consome (DEFRA, 2017).

Por fim, ainda é necessário considerar que as relações comerciais do Reino Unido não iriam sofrer alterações apenas com os países da UE, pois a alteração das regras de comércio do país trará impacto para o comércio britânico como um todo. O estudo de ABBOTT (2019) aborda, por exemplo, as relações comerciais do Reino Unido com a Nova Zelândia e a Austrália após o Brexit, e explica que há a tendência de que elas se intensifiquem após a saída, principalmente no segmento de alimentos por meio de redução nas tarifas de importação quando comparadas às da UE. Além disso, é ressaltada a possibilidade de aprofundamento das relações comerciais de serviços, e do fluxo de investimentos entre os países mencionados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda não estão definidos os rumos finais do Brexit, que deveria ter se concretizado em 2018. O que deveria ter sido apenas uma tentativa do ex-Primeiro Ministro do Reino Unido David Cameron de ampliar a sua base de apoio no Parlamento Britânico, acabou gerando uma situação não apenas aversa para o Reino Unido por causa do referendo de 2016, mas também para a União Europeia, conjuntura que ficou ainda mais nebulosa com a renúncia da Primeira-Ministra britânica Theresa May (sucessora de Cameron), após fracassar na terceira tentativa de aprovar um acordo de saída do Brexit no Parlamento Britânico.

A saída do Reino Unido da União Europeia estava agendada para abril de 2019, com ou sem acordo. O cenário mais plausível era uma retirada sem acordo. Das condições propostas pela União Europeia para uma saída sem acordo estavam o pagamento por parte do Reino Unido à União Europeia no valor de 39 bilhões de libras, a manutenção do “backstop” irlandês, com a manutenção de grande parte da legislação do mercado único e a aduaneira na Irlanda do Norte, de modo a honrar o acordo da Sexta Feira Santa (Acordo de Belfast) e a manutenção dos direitos de residência dos cidadãos e a coordenação de segurança social prevista no acordo de retirada.

Já houve diversas tentativas de adiar a saída da UE, uma vez que as negociações internas no parlamento britânico estão distantes de um acordo. Após a renúncia de Theresa May, Boris Johnson assumiu o cargo de primeiro-ministro em julho de 2019, e o governo Britânico conseguiu um novo adiamento para o dia 31 de outubro de 2019 e, posteriormente, para o dia 31 de janeiro de 2020, a fim de evitar uma saída sem acordo, o que seria desastroso para o Reino Unido podendo resultar em problemas de transporte e abastecimento.



As eleições para o Parlamento em dezembro de 2019, revelando a atmosfera conturbada do país, definiram, entretanto, a opção pela saída, uma vez que o Partido Conservador foi o vencedor incontestado do pleito. Mas, ainda não se podem delimitar claramente os resultados do Brexit uma vez que não se tem claro como se dará na realidade e na prática a saída, e uma definição clara de qual será a trajetória do Reino Unido em termos de relações comerciais com o mundo e com a própria UE. Tudo isso reforça a perspectiva nacionalista da Economia Política Internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOTT, M. The United Kingdom's Economic Relations with New Zealand and Australia after Brexit. **The Commonwealth Journal of International Affairs**, v. 108, n. 1, p. 21-35, 2019.

ACEA - EUROPEAN AUTOMOBILE MANUFACTURERS' ASSOCIATION. Brexit and the Auto Industry: facts and figures. Outubro de 2018. Disponível em: <https://industria.gob.es/es-es/brexit/DocumentosBrexit/Automoci%C3%B3n/AUTOMOCION%20Brexit-facts_figures_October_2018.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2019.

ADLER-NISSEN, R.; GALPIN, C.; ROSAMOND, B. Performing Brexit: How a post-Brexit world is imagined outside the United Kingdom. **The British Journal of Politics and International Relations**, v. 19, n. 3, p. 573-591, 2017.

AICHELE, R.; FELBERMAYR, G. **Costs and benefits of a United Kingdom exit from the European Union**. Global Economic Dynamics, 2015. Disponível em: <<https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/8684.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2019.

BELKE, A.; GROS, D. The Economic Impact of Brexit: Evidence from Modelling Free Trade Agreements. **Atlantic Economic Journal**, v. 45, p. 317-331, 2017.

BRANCO, A. M. V. O Nacionalismo nos séculos XVIII, XIX e XX: o princípio construtivo da modernidade numa perspectiva histórico-filosófica e ideológica. Um caso paradigmático: A Alemanha. **Millenium**, v. 36, n. 14, mai. 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Nacionalismo econômico e desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 3 (64), p. 853-874, set./dez. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Nacionalismo no centro e na periferia do capitalismo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 22, n. 62, p. 171-193, abr. 2008.

BREXIT: Theresa May anuncia fim da imigração desqualificada. **Euronews**, 2018. Disponível em: <<https://pt.euronews.com/2018/10/02/brexit-theresa-may-anuncia-fim-da-imigracao-desqualificada>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

CABRAL, A. I. P. União Econômica e Monetária e Mercado Comum: Uma abordagem Internacional das Fases da Integração. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, Lisboa, v. 2, n. 10. 2013.

CALHOUN, C. Brexit Is a Mutiny Against the Cosmopolitan Elite. **New Perspectives Quarterly**, v. 33, n. 3, p. 50-58, 2016.

CALHOUN, C. Populism, Nationalism and Brexit. In: OUTHWAITE, W. **Brexit: sociological responses**. Londres: Anthem Press, 2017.

CENCI, A. R.; BEDIN, G. L.; FISCHER, R. S. Do liberalismo ao intervencionismo: o Estado como protagonista da (des)regulação econômica. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, n. 4, p. 77-97, jan./jun. 2011.

COLANTONE, I.; STANIG, P. **Global Competition and Brexit**. Milano. BAFFI CAREFIN Centre Research Paper Series, n. 44. 2016.

COSTA, O. **A União Europeia e sua política exterior: história, instituições e processo de tomada de decisão**. Brasília: FUNAG, 2017.

DEFRA – DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT FOOD & RURAL AFFAIRS. **Foods Food Statistics in your pocket 2017** - Global and UK supply. National Statistics. 2017. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/food-statistics-pocketbook-2017/food-statistics-in-your-pocket-2017-global-and-uk-supply>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

DHINGRA, S. *et al.* The consequences of Brexit for UK trade and living standards. **Centre for Economic Performance**, London School of Economics and Political Science, Londres, CEPBREXIT02, 2016.

DHINGRA, S. *et al.* The Costs and Benefits of Leaving the EU: Trade Effects. **Economic Policy**, v. 32, n. 92, p. 651-705, out. 2017.

DUPUY, H. A.; MORGANTE, M. A. Europa, entre el Brexit y los nuevos escenarios de la integración. In: **VIII Congreso de Relaciones Internacionales**, La Plata, novembro de 2016.

EUROPEAN COMMISSION. **EU expenditure and revenue 2014-2020**. 2019. Disponível em: <https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html>. Acesso em: 8 nov. 2019.

EUROPEAN PARLIAMENT. **The EU budget explained: expenditure and contribution by member state**. 2018. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20180316STO99923/the-eu-budget-expenditure-and-contribution-by-member-state>>. Acesso em: 8 nov. 2019.

GILPIN, R. **A Economia Política das Relações Internacionais**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

HENDERSON, A. *et al.* England, Englishness and Brexit. **The Political Quarterly**, v. 87, n. 2, p. 187-199, abr./jun. 2016.

HOBBSAWM, E. J. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOBBSAWM, E. J. **Nações e nacionalismo desde 1870: programa, mito e realidade**. Tradução de Maria Cecília Paoli e Ana Maria Quirino. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

HOUSE OF COMMONS. **Statistics on UK-EU trade**. Briefing Paper, n. 7851, nov. 2019.

LANG, T. *et al.* **Feeding Britain: Food Security after Brexit**. Londres: Food Research Collaboration, 2018.

LANG, T.; MCKEE, M. Brexit poses serious threats to the availability and affordability of food in the United Kingdom. **Journal of Public Health**, v. 40, n. 4, p. 608-610, dez. 2018.

MAGNOLI, D. **Relações internacionais: teoria e história**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MATTHEWS, A. The Potential Implications of a Brexit for Future EU Agri-food Policies. **EuroChoices**, v. 15, n. 2, p. 17-23, ago. 2016.

MDIC – MINISTÉRIO DA ECONOMIA, INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. **Comércio Exterior**. Negociações Internacionais. OMC - Organização Mundial do Comércio. Princípios. 2019. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/1886-omc-principios>>. Acesso em: 20 set. 2019.

MENABB, C. V. **A saída do Reino Unido da União Econômica e Monetária Europeia (Brexit): Uma avaliação a partir das crises recentes e da instabilidade interna do bloco**. s. d. Disponível em:

<<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/22330/3/SaidaReinoUnido.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

OECD – THE OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. **United Kingdom**. 2017. Disponível em: <<https://oec.world/en/profile/country/gbr/>>. Acesso em: 8 nov. 2019.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The Economic Consequences of Brexit: a Taxing Decision**. Policy Paper, n. 16. abr. 2016. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5jm0lsvdkf6k-en.pdf?expires=1573242026&id=id&accname=guest&checksum=AFC80E8E41594BD904DF61C97B69C42B>>. Acesso em: 8 nov. 2019.

ONS – OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS. **Balance of payments, UK: April to June 2019**. 2019b. Disponível em: <<https://www.ons.gov.uk/economy/nationalaccounts/balanceofpayments/bulletins/balanceofpayments/apriltojune2019>>. Acesso em: 8 nov. 2019.

ONS – OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS. **International trade in services, UK: 2017**. 2017. Disponível em: <<https://www.ons.gov.uk/businessindustryandtrade/internationaltrade/bulletins/internationaltradeinservices/2017>>. Acesso em: 8 nov. 2019.

ONS – OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS. **UK Balance of Payments, The Pink Book: 2019**. 2019a. Disponível em: <<https://www.ons.gov.uk/economy/nationalaccounts/balanceofpayments/bulletins/unitedkingdombalanceofpaymentsthepinkbook/2019>>. Acesso em: 8 nov. 2019.

PARLAMENTO britânico rejeita acordo do Brexit pela terceira vez. **G1**, 29 de março de 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/03/29/parlamento-britanico-rejeita-acordo-do-brexit-pela-terceira-vez.ghtml>>. Acesso em: 2 set. 2019.

PETTIFOR, A. Brexit and its Consequences. **Globalizations**, v. 14, n. 1, p. 127-132, 2017.
RENNI, Y. S.; SANTOS, R. J. Do insulamento ao Brexit: Raízes do Cetismo Britânico na união da Europa. **Revista Neiba**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, jan./dez. 2016.

RACY, J. C. *et al.* Uma contribuição ao desenvolvimento da Economia Política Internacional do Brasil. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 25, n. 1, p. 35-58, jan./abr. 2015.

SCHUTTE, G. R. Brexit na perspectiva do Path Dependency. **Revista Plural**, São Paulo, v.24., n. 2, 2017. p.114-134.

SMITH, A. **A riqueza das nações: uma investigação sobre a natureza e as causas das riquezas das nações**. Tradução de Getulio Schanoski Jr. São Paulo: Madras, 2009.

SOARES, A. G. Brexit: o referendo de 2016. **Relações Internacionais**, n.61, pp.63-75, 2019.

STEWART JR., D. **O que é liberalismo?** 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1995.

SZUCKO, A. S. Percepções Identitárias no Reino Unido: Antes e depois do referendo Britânico. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 13, n. 1, p. 200-223, 2018.

SZUCKO, A. S. **Saída à moda inglesa: o referendo no Reino Unido e a questão identitária na União Europeia**. 2016. Disponível em: <http://eeas.europa.eu/archives/delegations/brazil/documents/press_corner/news/20151105_1/20151105_1_angelica-saraiva-szucko_pt.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2019.

THERESA May anuncia renúncia ao cargo de primeira-ministra do Reino Unido. **G1**, 24 de maio de 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/05/24/theresa-may-anuncia-sua-renuncia-ao-cargo.ghtml>>. Acesso em: 2 set. 2019.

TRUMP oferece acordo comercial pós-Brexit ao Reino Unido. **Exame**, 26 ago. 2019. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/trump-oferece-acordo-comercial-pos-brexit-ao-reino-unido/>>. Acesso em: 8 nov. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. **Reino Unido**. 2019. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/unitedkingdom_pt>. Acesso em: 8 nov. 2019.

YOUNG, J. W. **Britain and European Unity**, 1945-92. Macmillan International Higher Education, 1993.

IMPACTOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO NO BRASIL (2001-2018)

Autores: Elisangela Luzia Araujo é graduada e mestre em Economia pela Universidade Estadual de Maringá. É doutora em Economia, área de concentração Economia do Desenvolvimento, pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - PPGE/UFRGS - (2011-2015), com doutorado-sanduíche na Universidade de Illinois (Illinois/EUA). Atualmente é professora adjunta da Universidade Estadual de Maringá e se interessa principalmente pelos temas: crescimento econômico, economia internacional e brasileira, com foco em indústria, inserção externa e políticas/instituições macroeconômicas. Elohá Cabreira Brito Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Maringá (2010), mestrado em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Maringá (2012). Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atua principalmente nas áreas: Crescimento e Desenvolvimento Econômico, Políticas Monetária, Fiscal e Industrial, Economia do Trabalho, Pobreza e Políticas Sociais. Renata Bonassoli da Silva é Bacharel em Economia pela Universidade Estadual de Maringá.

Resumo

Desde os trabalhos pioneiros de Schultz (1961) e Becker (1964), os investimentos em capital humano têm sido relatados como determinantes fundamentais da produtividade e competitividade de um país. À luz dessa proposição teórica, este artigo tem como objetivo analisar as mudanças institucionais ocorridas na educação brasileira nas últimas duas décadas, investigando se a expansão dos investimentos públicos no campo educacional foi acompanhada da melhoria qualitativa dos principais indicadores educacionais. Em linhas gerais, os principais resultados evidenciados nesta pesquisa corroboraram com ideia de que houve avanços em direção à universalização da educação, todavia, essa expansão quantitativa não se fez acompanhar de mudanças qualitativas relevantes no âmbito do ensino no país.

Palavras-chave: Capital Humano. Políticas públicas para a Educação. Crescimento Econômico. Brasil.

Abstract

Since the pioneering studies of Schultz (1961) and Becker (1964), investments in human capital has been reported as a key determinant of a country's productivity and competitiveness. In the light of this theoretical proposition, this article aims to analyze the institutional changes that have occurred in Brazilian education in the last two decades, by investigating whether the expansion of public investments in the educational field were also accompanied by the qualitative improvement of the main educational indicators. In general, the main results obtained in this research corroborated the idea of advances towards universalization of education, however, these qualitative improvements were not accompanied by qualitative relevant changes in the scope of education in the country.

Keywords: Human Capital. Public policies for Education. Economic growth. Brazil.

JEL: J24; I28; I25.

1 Introdução

A trajetória de semiestagnação vivenciada nas últimas décadas trouxe a questão da produtividade para o centro dos debates sobre o baixo dinamismo da economia brasileira e suas causas²⁰ (CAVALCANTE; NEGRI, 2014; BONELLI; FONTES, 2013; PALMA, 2012). Conceder atenção para esse tema é importante por, pelo menos, duas razões: em primeiro lugar, porque os ganhos sustentados de produtividade se encontram na raiz das trajetórias bem-sucedidas de crescimento. Conforme Palma (2012), as taxas médias de expansão da produtividade do trabalho (PT) nos países que lograram crescimento elevado nas últimas três décadas (1980 a 2010), tais como a Coreia do Sul, China e Taiwan, foram elevadas e, principalmente, sustentadas, da ordem 4,5%, 7,1% e 4,3% a.a., respectivamente. Igualmente no Brasil, no período entre 1965 e 1980, quando se verificou um crescimento vigoroso, a produtividade cresceu a taxas elevadas: 4,3% a.a. Em segundo lugar, porque a produtividade da economia brasileira, após a crise dos anos 1980 e até a atualidade, prosseguiu praticamente estagnada.

Os principais estudos sobre a evolução da produtividade no Brasil, não obstante, se dividem em duas grandes linhas. A primeira, identificada com a análise tradicional, do lado da oferta, destaca que a estagnação da produtividade se deve a fatores como: a infraestrutura precária (transportes, telecomunicações, etc.), a estrutura tributária regressiva e altamente concentrada na produção e no consumo, a insuficiente qualificação de recursos humanos e a baixa mobilização de esforços em

²⁰ Conforme estimativas de Bonelli e Fontes (2013), a taxa de expansão da produtividade do trabalho (PT) foi negativa na década de 1980 (-0,9%), recuperando-se ligeiramente nos anos 1990 (0,7% a.a., em média) e, no período 2001-2012, alcançou apenas 1,2% a.a.

Pesquisa e Desenvolvimento, dentre outros (BONELLI, 2012; VELOSO, 2013). A segunda visão, relacionada principalmente aos autores de inspiração keynesiana-neoestruturalista, relata os fatores do lado da demanda, em especial a mudança estrutural da economia brasileira em direção às *commodities* e produtos de baixo valor agregado, como os principais responsáveis pela queda dos níveis de investimento e ritmo de crescimento do produto (PALMA, 2012; GALEANO; WANDERLEY, 2013; NASSIF; FEIJÓ; ARAÚJO, 2013). De qualquer modo, independente da visão sobre as causas da estagnação da produtividade brasileira, o entendimento de que o problema educacional requer melhorias urgentes trata-se de um aspecto, claramente, consensual.

É neste sentido que ampliar, não só em termos quantitativos, mas, sobretudo, a efetividade do investimento público em educação é um dos principais desafios sociais existentes na atualidade. Esta variável, como será demonstrado na teoria evidenciada na seção 2 e, também, por várias experiências de desenvolvimento bem-sucedidas, guarda uma estreita relação com o processo de crescimento/desenvolvimento econômico e superação da condição de pobreza, além de possibilitar a formação de cidadãos conscientes e participativos, formação de mão de obra qualificada e altamente produtiva, com maior propensão à inovação e desenvolvimento.

Consciente dessa necessidade, a realidade da educação brasileira foi alvo de mudanças internas substanciais nas últimas décadas, especialmente as trazidas pela Constituição de 1988. Cabe destacar ainda, o papel relevante dos compromissos internacionais assumidos, tais como, o Fórum Mundial da Educação, ocorrido em Dacar em 2000, momento em que 164 países, incluindo o Brasil, se comprometeram com a melhoria da educação, estabelecendo metas concretas a serem cumpridas até o ano de 2015. Dentre as metas pactuadas na ocasião, vale notar, a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade da educação e o estabelecimento de metas de aplicação de recursos públicos como proporção do Produto Interno Bruto (PIB).

Ainda que algumas das principais mudanças se iniciaram no decorrer dos anos 1990, foi somente a partir de 2003, que o ritmo dos investimentos públicos em educação se intensificou. O intuito era ampliar o acesso ao ensino de qualidade, em qualquer nível, além do aumento do nível educacional dos brasileiros. Para tal, foram implementadas várias ações, dentre elas, a destinação de mais recursos para a educação, os quais se elevaram de R\$ 28,1 bilhões (em R\$ constantes de 2010), em 1998, para R\$ 83,8 bilhões em 2010 – montante equivalente a 5,7% do PIB e semelhante ao patamar do vigente nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em vista do exposto, o objetivo desta pesquisa é fazer uma análise da evolução das políticas e dos investimentos públicos realizados na educação brasileira nas últimas duas décadas investigando se, e em que medida, as referidas políticas e investimentos estiveram relacionados a mudanças qualitativas, isto é, implicaram elevação da qualidade do ensino no país. Os procedimentos metodológicos consistem, num primeiro momento, de uma pesquisa bibliográfica que abarca os aspectos teóricos e a contextualização do tema tratado, seguida pela parte empírica, na qual se procede à coleta, apresentação e discussão dos principais indicadores da educação brasileira, por

meio de dados obtidos junto a fontes institucionais como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Anual (PNAD) e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no período entre 2001 e 2018.

Para cumprir o objetivo a que se propõe, esta pesquisa está organizada em seis seções, incluindo esta introdução e as considerações finais. A segunda seção apresenta o marco teórico básico da análise do tema, dado pela teoria do capital humano. Na sequência, a terceira seção retrata a evolução recente das principais políticas adotadas e apresenta dados dos investimentos públicos em educação, durante o período 2001 a 2018. A quarta seção se ocupa da análise das políticas públicas voltadas à universalização da educação e, por fim, a quinta seção busca evidências dos impactos das referidas mudanças sobre a melhoria da qualidade do ensino brasileiro. Os principais resultados obtidos sugerem avanços em direção à universalização da educação os quais, todavia, não se fizeram acompanhar de mudanças qualitativas relevantes e suficientes para a melhoria do ensino no país, o qual se encontra, ainda, consideravelmente distante dos padrões internacionais.

2. A relação entre educação e desenvolvimento: conceitos e fundamentos da teoria do capital humano

A importância do capital humano no processo de crescimento e de desenvolvimento remonta aos estudos pioneiros de Schultz (1961) e Becker (1964) por meio da teoria do capital humano. Mais tarde, nos anos 1980, essa teoria foi remodelada e inserida no âmbito da Nova Teoria do Crescimento Econômico ou das Teorias do Crescimento Endógeno, ganhando importância fundamental, nesta que se tornou uma crescente e vibrante agenda de pesquisa.

Os fundamentos da teoria do capital humano se encontram apoiados nos pressupostos da economia tradicional (neoclássica) e, em linhas gerais, assevera que o capital humano é um bem produzido, na medida em que consiste no produto de decisões deliberadas de investimento em educação ou formação. Além disso, entende que os indivíduos são detentores de certas características pessoais, algumas parcialmente inatas, como as aptidões intelectuais, e outras que podem ser adquiridas ao longo da vida, a exemplo da educação formal e informal, formação profissional e experiência no trabalho. Essas duas categorias de aptidões contribuem para a qualidade da força de trabalho, constituindo-se um importante determinante da produtividade do trabalhador e, conseqüentemente, irá se refletir sobre os salários auferidos por estes indivíduos.

Portanto, a teoria enfatiza que existe uma relação direta entre os investimentos feitos em educação/treinamento – ou em capital humano – e a produtividade do trabalho e os rendimentos recebidos pelo trabalhador, de modo que, quanto mais investimentos são realizados na aquisição de capital humano, maiores serão os ganhos individuais (salário) e macroeconômicos (maior produtividade).

Por capital humano entende-se o investimento feito deliberadamente pelos indivíduos em cinco áreas correlatas: i) saúde e serviços; ii) treinamento realizado no local do emprego; iii) educação formalmente organizada nos níveis elementar, secundário e superior; iv) programas de estudos para os adultos; v) migração de indivíduos e de famílias (SCHULTZ, 1973).

Ainda como uma decorrência da teoria do capital humano, as diferenças de rendimento entre os indivíduos podem ser explicadas pelos diferenciais de educação, principalmente a educação formal fato que, aliás, se constitui num determinante central das diferenças salariais segundo o gênero, etnia, regiões e idade dos indivíduos.

Outro aspecto importante, a ser destacado, é que a teoria do capital humano não se limita ao plano microeconômico em que os investimentos em educação se refletem em maior qualificação e, com isso, maiores rendimentos ao trabalhador, mas também se desdobra em efeitos macroeconômicos. Assim sendo, produção de capital humano é proporcional ao investimento que a sociedade realiza no setor que produz esse fator, ou seja, na geração e transmissão de conhecimento.

Baseado neste marco teórico básico, a nova teoria do crescimento ou teoria do crescimento endógeno, desenvolvida nos anos 1980, passou a considerar a importância da acumulação de capital humano para o aumento do capital físico ou a acumulação como um todo. A ideia é que existem efeitos *spillovers*, ou transbordamentos, resultantes dos gastos com a produção e disseminação do conhecimento que aumentam a produtividade do capital físico, neutralizando a influência dos retornos decrescentes, como decorria dos resultados das teorias de crescimento exógeno ou do modelo de Solow (1956).

Dessa forma, a acumulação de capital de um modo geral (ou o aumento do capital físico), ocorrerá porque a acumulação contínua de capital humano eleva a produtividade do capital físico, ao mesmo tempo em que age neutralizando retornos decrescentes. Nesse processo, o crescimento se torna endógeno, ou seja, passa a ser independente da mudança tecnológica exógena, como ocorria no modelo de crescimento original de Solow. Com isso, é possível também oferecer uma explicação para a própria diferença na *performance* econômica dos países, que passa a ser atribuída às diferenças, ou ainda, aos esforços destes na acumulação de capital humano.

Uma aplicação da teoria do capital humano na nova teoria do crescimento foi feita por Lucas Jr. (1988). Em tal modelo a economia divide-se em dois setores: o primeiro produz bens e serviços, usando capital físico e capital humano e obtém retornos constantes à escala; o segundo, conhecimento e requer apenas capital humano para aumentar sua quantidade. A acumulação de capital físico e o crescimento da produção passam a ser dirigidos pela acumulação de capital humano. Trata-se de uma dinâmica parecida com a do modelo de Solow, no qual a acumulação de capital é impulsionada pelo progresso técnico (exógeno) e pelo crescimento da força de trabalho. Nesse caso, inclusive, as implicações do modelo de Lucas Jr. são análogas ao de Solow: um país com proporção relativamente baixa de capital físico para o capital humano (por exemplo, os países em desenvolvimento) tenderia a crescer a uma taxa mais elevada em relação à trajetória de equilíbrio de longo prazo (ROS, 2005).

A despeito da influência notória, a teoria do capital humano recebeu críticas, dentre estas, a teoria do mercado segmentado (ou dual) e a teoria da discriminação. Para a primeira, são as características dos trabalhadores (raça, sexo, escolaridade, experiência no emprego), que determinam o local em que serão alocados e, a partir da alocação inicial, determina a evolução de suas características pessoais e futuras inserções no mercado de trabalho; já para a segunda, os fatores de discriminação, são dados a partir do enfoque cultural, de forma que a desigualdade de salários por gênero, por exemplo, resulta de uma alocação da força de trabalho, que seleciona as mulheres preferencialmente para as carreiras menos atrativas²¹.

3. Políticas de investimento na educação brasileira no período de 1990 a 2015

A década de 1990 pode ser considerada um marco na história recente da educação brasileira. Em 1996, o então presidente da República Fernando Henrique Cardoso sancionou a Lei nº 9.394, que estabeleceu a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) que reafirmou a educação como direito de todos e um dever do Estado. A referida lei subdividiu a educação obrigatória e gratuita em 3 níveis: pré-escola, ensino fundamental e ensino médio, dos 4 aos 17 anos de idade, sendo que até 5 anos de idade (pré-escola) deveria ser atendida por centros de educação infantil (BRASIL, 1996).

Foi também determinado que a União deveria elaborar um plano nacional de educação em conjunto com estados, municípios e o Distrito Federal, que estivesse de acordo com a “Declaração Mundial sobre Educação para Todos” e apoiada sobre os princípios da universalização e da qualidade do ensino (BRASIL, 1996). Criou-se, nessa ocasião, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), com o objetivo de regulamentar o financiamento do ensino fundamental, vinculando todos os recursos educacionais e a partilha do montante a ser gasto entre estados e Distrito Federal (BRASIL, 2004).

Das disponibilidades de recursos anuais do FUNDEF, que vigorou entre 1998 e 2006, ficou estipulado que 60% destinava-se a remuneração para o Magistério dos profissionais que estivessem em exercício no ensino fundamental público e 40% para a promoção do desenvolvimento do ensino fundamental (BRASIL, 2004). Em 2007, o FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), instituído pela Lei nº 11.494/2007, cujo objetivo era promover o financiamento da educação brasileira, não somente do ensino fundamental, mas também do ensino médio, com vigência entre 2007 e 2020 (BRASIL, 2017).

Outro marco relevante dessa fase foi a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE). Embora previsto pela Constituição Federal de 1988, o plano só foi aprovado em julho de 2000, com vigência para o período de 2001 a 2010. As metas específicas para cada nível de ensino tiveram como diretrizes a erradicação do analfabetismo, universalização da educação, superação de desigualdades educacionais, melhoria na qualidade do ensino, democratização da gestão do ensino público (BRASIL, 2001). Vale notar ainda sobre esta fase que o governo brasileiro também passou a avaliar o ensino

²¹ Para mais detalhes dessas teorias confira Cacciomali (1978) e Loureiro (2003).

básico, de modo a detectar os problemas existentes e acompanhar o desenvolvimento educacional por meio de algumas provas, tais como a do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e a Prova Brasil (CADAVAL, 2011).

A partir de 2003, novas mudanças ocorreram no âmbito da educação. Sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, houve uma reorganização da educação básica que sofria por falta de políticas regulares. De acordo com Oliveira (2009), foram criados diversos programas, sendo um dos destaques o Bolsa-Família, benefício pecuniário pago às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, que tinha dentre as condicionalidades a exigência da frequência escolar das crianças e adolescentes contribuindo, desse modo, para a permanência na escola.

Mais tarde, em 2007, foi criado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), pelo Ministério da Educação, tendo como intuito o diagnóstico e a solução dos problemas da educação no país (QUADROS, 2008). O PDE colocou em prática um programa de estratégias denominado de “Compromissos Todos pela Educação”, inaugurando um novo regime de colaboração entre União, estados e municípios, com a participação da sociedade em geral, com o foco na melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007).

Previsto para durar quinze anos, o PDE comportou um total de 41 medidas, divididas em categorias conforme os níveis de escolaridade, a saber, educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. Um dos pilares do plano foi a ênfase na formação e valorização dos professores, priorizando o piso salarial. Isso implicou a criação de diversos programas de formação profissional, tais como a Universidade Aberta do Brasil (UAB) e o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID).

Nesta fase, também foi criado o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Segundo Dutra (2008), o objetivo do Prouni foi expandir o percentual de jovens matriculados²² no ensino superior no país, que se encontrava muito abaixo da média da OCDE, através da concessão de bolsas de estudo parciais e integrais em cursos de graduação em instituições de ensino privadas, que passavam a contar com a isenção de tributos federais nas referidas mensalidades. O Programa Brasil Alfabetizado foi outra iniciativa, que teve início em 2003, visando acabar com o analfabetismo entre as pessoas com 15 anos ou mais e contribuir com a capacitação profissional daqueles já alfabetizados.

Não obstante os vários esforços mencionados, talvez o fato mais relevante a mencionar é que, pela primeira vez, foi implantado um sistema de avaliação que permite mensurar o quanto as crianças e adolescentes estão, de fato, aprendendo, a exemplo dos exames nacionais, aplicados ao fim do ciclo básico do ensino fundamental e do ensino médio (BAER, 2013). Para medir a qualidade da educação foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em 2007²³.

²² Para se candidatar ao PROUNI o estudante deveria obter nota igual ou superior a 450 pontos, em média, além de tirar nota maior que zero na redação. Também precisaria ter cursado o ensino médio completo em escola pública, ou em escola privada como bolsista, e ter renda familiar *per capita* máxima de três salários mínimos.

²³ O então Ministro da Educação, Fernando Haddad, destacou à época que a meta era alcançar nota 6 no IDEB até 2021 (OLIVEIRA, 2009).

Segundo Oliveira (2009), as estatísticas e os estudos obtidos a partir do IDEB permitiram ao MEC oferecer fundamento técnico e financeiro para ações nos locais com pior qualidade educacional. Para o autor, isso foi fundamental para a educação, pois a partir daí assumiu-se o compromisso, por parte de municípios, de garantir a alfabetização para todas as crianças até oito anos de idade.

Prosseguindo na análise, no ano de 2011, sob a presidência de Dilma Rousseff, foram intensificados os programas existentes e criados novos programas, tais como, o Ciências sem Fronteiras, que visava estimular os estudantes e professores, através da concessão de bolsas, a realizar pesquisas científicas no exterior; o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC); além da política de incentivo à educação profissional, estabelecida pelo Governo Federal através da Lei 12.513/2011.

Ademais, também se retomou o PNE, que havia sido deixado de lado por um período de quatro anos, voltando a vigorar após aprovado em junho de 2014 (BRASIL, 2014a). As metas e metodologias do Plano Nacional de Educação de 2014-2024 estão expostas no Quadro 1.

Nº	Metas	Metodologia
1	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola e ampliar a oferta da educação infantil	Aumentar o acesso da educação infantil (entre 4 a 5 anos) e atender 50% das crianças de até 3 anos até 2024.
2	Universalizar o acesso para o ensino de 9 anos para toda população de 6 a 14 anos	Garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada até 2024.
3	Garantir o acesso do ensino médio a todos. Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para a população de 15 a 17 anos	Elevar, até 2024, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%.
4	Universalizar a educação especial, preferencialmente na rede regular de ensino, e proporcionar suporte capacitado voltado para essa população	Proporcionar a educação especial a inclusão em ambientes adaptados funcionais em centros de educação regulares e capacitados para essa demanda.
5	Garantir a alfabetização a toda a população do ensino fundamental	Alfabetização completa até o terceiro ano.
6	Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas	Educação integral para 25% de estudantes da educação básica.
7	Estimular a qualidade educacional básica, conforme metas do Ideb	Melhorar a qualidade da educação em todos os níveis de escolaridade.
8	Elevar a escolaridade média da população do campo, da região de baixa	Elevar as taxas de escolaridade média da população de 18 a 29 anos, em no mínimo 12 anos

	escolaridade, dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros.	de estudo até 2024, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros.
9	Aumentar a taxa de alfabetização de estudantes acima de 15 anos, até 2015, para 93,5%	Erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional até 2024.
10	Ofertar matrículas nos ensinos fundamentais e médio para população adulta interessada na educação profissional	Integrar o ensino médio com o ensino profissional.
11	Elevar matrículas da educação profissional técnica	Expandir o segmento público através do ensino técnico profissional.
12	Aumentar as taxas brutas e líquidas de matrículas da educação superior	Elevar a taxa bruta em 50% e a taxa líquida em 33%.
13	Aumentar e garantir a qualidade educacional de ensino superior	Atingir 75% do corpo docente de mestres e doutores e 35% de doutores.
14	Aumentar matrículas na pós-graduação <i>stricto sensu</i> e elevar os títulos de mestres e doutores	Atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores.
15	Fomentar em rede nacional os profissionais da educação viabilizando a especialização de formação em nível superior	Garantir a formação profissional dos profissionais da educação.
16	Elevar as taxas de pós-graduação de professores da educação básica, direcionando todos os professores a elevar o seu nível de conhecimento	Formar 50% dos professores em nível de pós-graduação para atender a educação básica.
17	Reconhecer os profissionais do magistério da educação básica	Igualar os rendimentos médios dos profissionais da educação.
18	Possibilitar aos profissionais da educação a existência de planos de carreira	Oferecer planos de carreira mais atrativos e viáveis.
19	Proporcionar circunstâncias para o cumprimento da gestão democrática da educação	Efetivação da formação da gestão democrática educacional em 2 anos.
20	Elevar os investimentos públicos destinados à educação	Este deve atingir no mínimo 7% do PIB até 2019 e 10% do PIB até 2024.

Quadro 1 - Metas do Plano Nacional de Educação (PNE) para 2014-2024

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2014).

As diretrizes do PNE 2014-2024 não diferem substancialmente das diretrizes do PNE 2001-2010. São elas: erradicar o analfabetismo; universalizar o atendimento escolar; superar as desigualdades educacionais, promover a cidadania e erradicar a discriminação; melhorar a qualidade da educação; formar para o trabalho e a cidadania; promover a gestão democrática da educação pública; promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país; valorização dos profissionais da educação; promoção dos direitos humanos, diversidade e sustentabilidade socioambiental e; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) (BRASIL, 2014, Art. 2º).

Especificamente em relação a este último ponto, Conceição (2013) destaca que a possibilidade de relacionar os investimentos educacionais ao PIB se torna um elemento de grande importância, pois torna o país imune ao retardamento advindo da lentidão das políticas públicas, bem como vincula o progresso educacional ao processo de geração e distribuição de riquezas.

4. Impactos das políticas públicas na universalização do ensino brasileiro

Esta seção analisa os dados da educação brasileira, buscando evidências dos impactos das políticas/ações que foram implementadas sobre a universalização, em conformidade com as metas do PNE 2014-2024²⁴. Escolheu-se como marco temporal o ano de 2001, pelo fato das políticas e investimentos públicos serem ampliados a contar daquele ano, no intuito de universalizar e melhorar a qualidade da educação no país.

Inicialmente, a análise se volta para os investimentos. Para garantir a universalização e a qualidade, é essencial o aumento dos recursos destinados à elevação do quadro de pessoal, obras de modernização e ampliação estrutural, para a maior oferta de vagas nas instituições de ensino. O Gráfico 1, a seguir, mostra o investimento público total²⁵ em educação em proporção do PIB.

²⁴ Os PNE de 2001-2010 e 2014-2024 contribuíram para o fortalecimento do interesse em desenvolver o setor educacional. As metas estabelecidas por ambos não são muito distintas, tendo como principal diretriz a garantia da universalização da educação de qualidade.

²⁵ O investimento público total em educação compreende os valores despendidos com: “Pessoal Ativo e seus Encargos Sociais, Ajuda Financeira aos Estudantes (bolsas de estudos e financiamento estudantil), Despesas com Pesquisa e Desenvolvimento, Transferências ao Setor Privado, outras Despesas Correntes e de Capital, e a estimativa para o complemento da aposentadoria futura do pessoal que está na ativa” (INEP, 2019, s.p.).

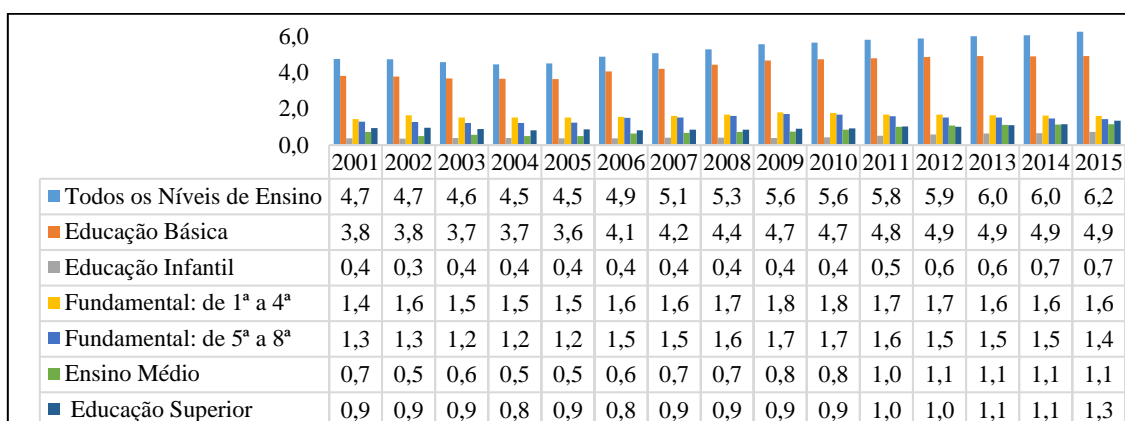


Gráfico 1 - Investimento público total em educação, em % do PIB, 2001 a 2015¹

Fonte: Elaboração dos autores com base em INEP (2019).

Nota: ¹ Não há disponibilidade de dados para anos posteriores.

Conforme indica o Gráfico 1, o maior volume de recursos destinou-se à educação básica – que abrange a educação infantil, ensino fundamental e médio – considerada prioritária, seguido pela educação superior. Na educação básica, nota-se que o ensino fundamental recebeu a maior parcela de recursos: 3,0% do PIB, dos 4,9% do PIB que foram destinados à educação básica em 2015. Já a educação superior recebeu 1,3% do PIB. Considerando-se o investimento em todos os níveis de ensino, é possível observar tendência de queda/estagnação na primeira metade da década de 2000, seguida por retomada a partir de 2006, atingindo o equivalente a 6,2% do PIB em 2015. Apesar da expansão, o valor foi inferior à meta do PNE, que visava elevar o investimento total em educação para 7% do PIB, naquele ano, e chegar aos 10% do PIB em 2024.

O Gráfico 2, na sequência, apresenta o percentual de investimento público direto em educação, em relação ao PIB. O investimento direto exclui do cálculo o valor das bolsas de estudos, dos financiamentos para estudantes, das aposentadorias e pensões e, também, as despesas com juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional (INEP, 2019). Nota-se que o Gráfico 2 apresenta a mesma tendência do Gráfico 1, atingindo um volume de investimento em todos os níveis de ensino de 5,1% do PIB em 2015.

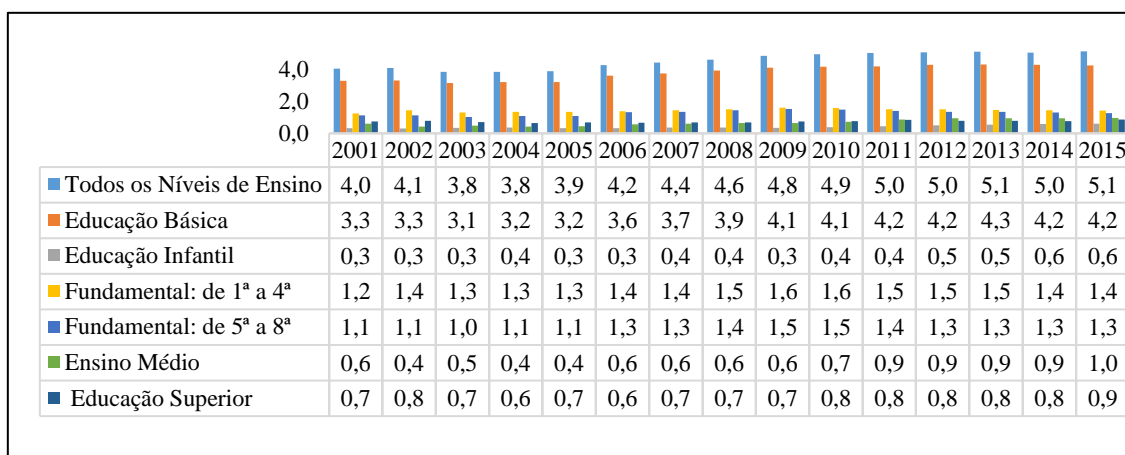


Gráfico 2 - Investimento público direto em educação, em % do PIB, 2001 a 2015¹

Fonte: Elaboração dos autores com base em INEP (2019)

Nota: ¹ Não há disponibilidade de dados para anos posteriores.

Prosseguindo na análise do montante investido, o Gráfico 3 indica o investimento público direto em educação por aluno, em valores reais, para o período de 2001 a 2015 e traz, ainda, a proporção do investimento em educação superior relativamente à educação básica.

Conforme indicado no Gráfico 3, o investimento público direto por aluno refere-se ao total investido diretamente pelo poder público, dividido pelo total de alunos da rede pública. Verifica-se que houve um aumento real, entre 2001 e 2015, para todos os níveis de ensino, equivalente a R\$ 4.599,80. A despeito deste fato, vale notar que o crescimento mais lento dos recursos destinados à educação, nos últimos anos, pode obstaculizar o cumprimento das metas do PNE 2014-2024.

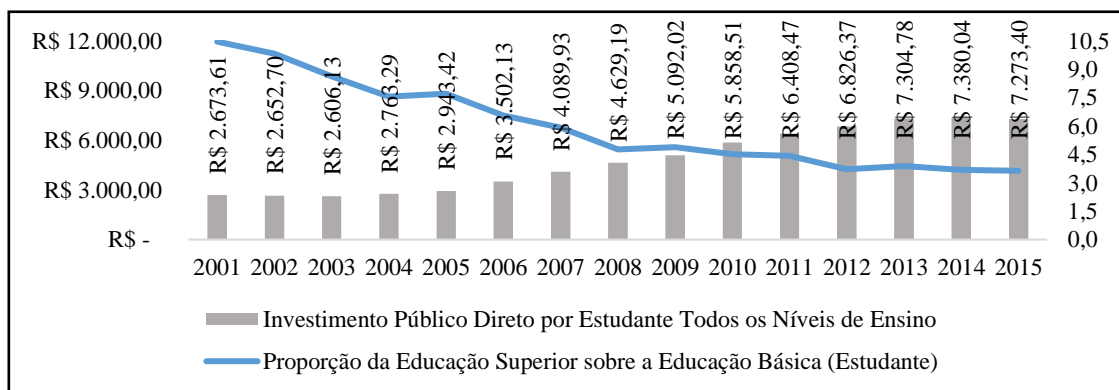


Gráfico 3 – Estimativa de investimento público direto por aluno de 2001 a 2015¹

Fonte: Elaboração dos autores com base em INEP (2019).

Nota: ¹ Não há disponibilidade de dados para anos posteriores.

² Estimativa de todos os níveis de ensino, atualizada nos valores de 2015 pelo IPCA.

³ A proporção do investimento em educação superior sobre educação básica está no eixo secundário.

Outro fator importante a mencionar, é que o investimento tem sido direcionado prioritariamente para a educação básica implicando, desse modo, queda relativa da proporção do investimento na educação superior, em relação à educação básica. O referido indicador caiu de 10,5%, em 2001, para 3,6% em 2015.

Voltando-se agora para os resultados obtidos em termos da universalização, o Gráfico 4 apresenta o percentual de crianças, de 0 a 6 anos, que foram matriculadas no período de 2001 a 2018, e que permaneceram na escola.

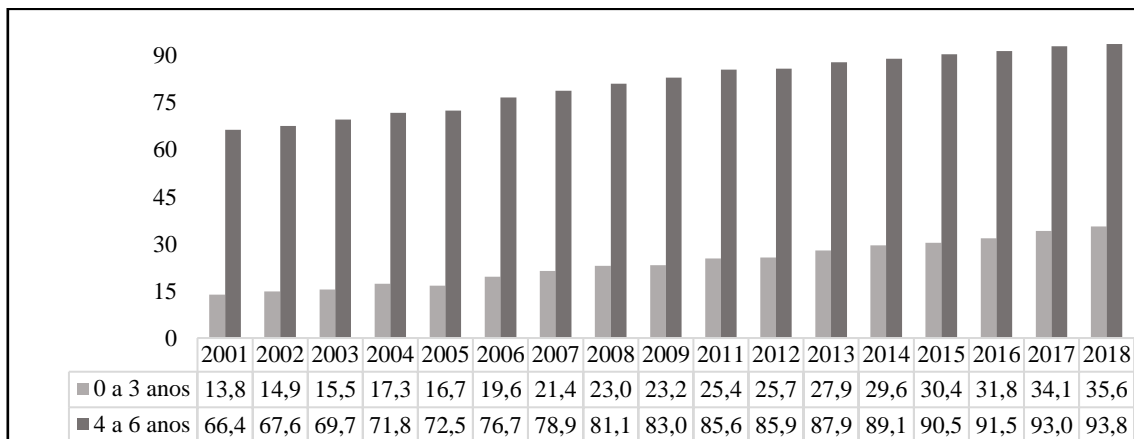


Gráfico 4- Porcentagem de crianças de 0 a 6 anos na escola (2001 a 2018)¹

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Observatório do PNE (2019).

Nota: ¹ Não há disponibilidade de dados para o ano 2010.

De acordo com o Gráfico 4, o número de matrículas realizadas pela faixa etária entre 0 a 3 anos de idade apresentou crescimento de 13,8% para 35,6% no período. Esse resultado é relevante, pois, a escolarização nessa fase é fundamental para o desenvolvimento cognitivo da criança, de modo que, proporcionar desde cedo o acesso à educação ajuda a melhorar os resultados futuros da escolaridade no país (SCHWARTZMAN; CASTRO, 2013).

A despeito da expansão do número de crianças entre 0 a 3 anos na escola, este indicador ainda está longe de alcançar a meta estabelecida, que é 50% até 2024. Já na faixa etária de 4 a 6 anos os resultados são melhores: em 2016, a frequência de crianças na escola atingiu 91,5%, distante em 8,5 p.p. da meta de 100% estabelecida. Em 2018 essa distância se reduziu para 6,2 p.p., porém, esse dado indica que será um grande desafio atingir os 100% nos próximos anos.

O PNE 2014-2024 objetiva a universalização do atendimento para crianças do ensino fundamental em até 5 anos da sua publicação, portanto, até 2019. A Tabela 1, na sequência, mostra os dados da taxa bruta e líquida de escolarização, da taxa de aprovação e abandono do ensino médio de 2001 a 2018. A taxa de escolarização bruta expressa a razão entre o número total de matrículas e a população na faixa etária prevista para estar cursando o ensino fundamental, no caso de 6 a 14 anos. Já a taxa de escolarização líquida expressa a razão entre as matrículas dos alunos com idade prevista e a população total da mesma faixa etária.

Tabela 1 - Taxa de escolarização bruta e líquida, taxa de aprovação e abandono do Ensino Fundamental de 2001 a 2018¹

Ano	Escolarização Bruta	Escolarização Líquida	Aprovação	Abandono
2001	121,3	93,1	-	-
2002	120,8	93,7	-	-
2003	119,3	93,8	-	-
2004	117,6	93,8	-	-
2005	117,1	94,4	-	-
2006	116,2	94,8	-	-
2007	116,0	94,6	83,1	4,8
2008	104,5	90,1	83,8	4,4
2009	105,7	91,1	85,2	4,4
2010	-	-	86,6	3,1
2011	106,9	91,9	87,6	2,8
2012	105,5	92,5	88,2	2,7
2013	105,7	92,5	89,3	2,2
2014	105,2	93,0	89,2	2,2
2015	105,8	93,3	89,9	1,9
2016	99,2	96,5	89,8	1,9
2017	-	-	91,0	1,6
2018	-	-	91,5	1,5

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Observatório da Criança e do Adolescente (2019).

Nota: ¹ Não há disponibilidade de dados para o ano de 2010, 2017 e 2018 da taxa de escolarização bruta e líquida, e para os anos 2001 a 2006 para as taxas de aprovação e abandono.

Conforme é possível observar na Tabela, a taxa de escolarização bruta é superior à líquida, indicando que parcela dos alunos matriculados no ensino fundamental fora da faixa etária prevista. Isto se deve ao volume de reprovações e/ou da entrada tardia destes. Contudo há uma tendência de queda deste indicador e de elevação da taxa de escolarização líquida, que indica o montante de matrículas no ensino fundamental de alunos com a idade prevista para estar cursando esse nível de ensino.

Além disso, a Tabela 1 mostra a taxa de aprovação, que se refere ao percentual de alunos que foram aprovados no final do ano letivo, avançando para a série seguinte, e a taxa de abandono, que diferentemente da taxa de evasão, indica o percentual de alunos que deixaram de frequentar a escola durante o ano letivo, mas que realizaram matrícula no ano seguinte.

Sobre estes indicadores, os dados indicam uma tendência de aumento da taxa de aprovação acompanhada por uma queda da taxa de abandono, resultados que são importantes para o avanço da

universalização, ao propiciar uma população com maior nível de escolarização. Contudo, somente a melhoria da taxa de aprovação – que é importante para desestimular o abandono – não é um indicador completo, já que não expressa a qualidade da educação, sendo necessário considerar outros aspectos como a existência de analfabetos funcionais, indicador que será analisado mais à frente.

Com relação ao ensino médio, a terceira meta do PNE visa universalizar o atendimento escolar para a população de 15 a 17 anos, até 2016, e elevar a taxa líquida de matrículas para 85% até 2024. A Tabela 2 mostra os dados da taxa bruta e líquida de escolarização, da taxa de aprovação e abandono do ensino médio de 2001 a 2018, indicando que houve o crescimento da taxa de escolarização bruta e líquida as quais, todavia, permanecem aquém das metas estabelecidas. Como ocorre também no ensino fundamental, o comportamento das taxas de aprovação e abandono foram semelhantes: tem-se a tendência de elevação da primeira e queda da segunda, contudo, a taxa de aprovação foi maior no ensino fundamental e, a de abandono, menor neste nível de ensino.

Tabela 1 - Taxa de escolarização bruta e líquida, taxa de aprovação e abandono do Ensino Médio de 2001 a 2018¹

Ano	Escolarização Bruta	Escolarização Líquida	Aprovação	Abandono
2001	73,9	36,9	-	-
2002	75,9	40,0	-	-
2003	81,1	43,1	-	-
2004	81,4	44,4	-	-
2005	80,7	45,3	-	-
2006	82,2	47,1	-	-
2007	82,6	48,0	74,1	13,2
2008	85,5	50,4	74,9	12,8
2009	83,0	50,9	75,9	11,5
2010	-	-	77,2	10,3
2011	82,2	51,6	77,4	9,5
2012	83,2	54,0	78,7	9,1
2013	83,5	55,1	80,1	8,1
2014	83,7	56,3	80,3	7,6
2015	83,3	56,9	81,7	6,8
2016	87,2	68,0	81,5	6,6
2017	-	-	83,1	6,1
2018	-	-	83,4	6,1

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Observatório da Criança e do Adolescente (2019).

Nota: ¹ Não há disponibilidade de dados para o ano de 2010, 2017 e 2018 da taxa de escolarização bruta e líquida, e para os anos 2001 a 2006 para as taxas de aprovação e abandono.

Dando sequência à análise, a meta 12 do PNE visa aumentar a taxa bruta e líquida de matrículas no ensino superior, elevando a primeira em 50% e a segunda, que considera a população de 18 a 24 anos de idade, em 33%. O Gráfico 5 demonstra os resultados alcançados para o período de 2001 a 2019, no qual se observa que a taxa bruta de matrícula, em 2019 correspondeu a 44,4%, e a taxa líquida a 21,5%, ou seja, ambas estão distantes das metas previstas até 2024.

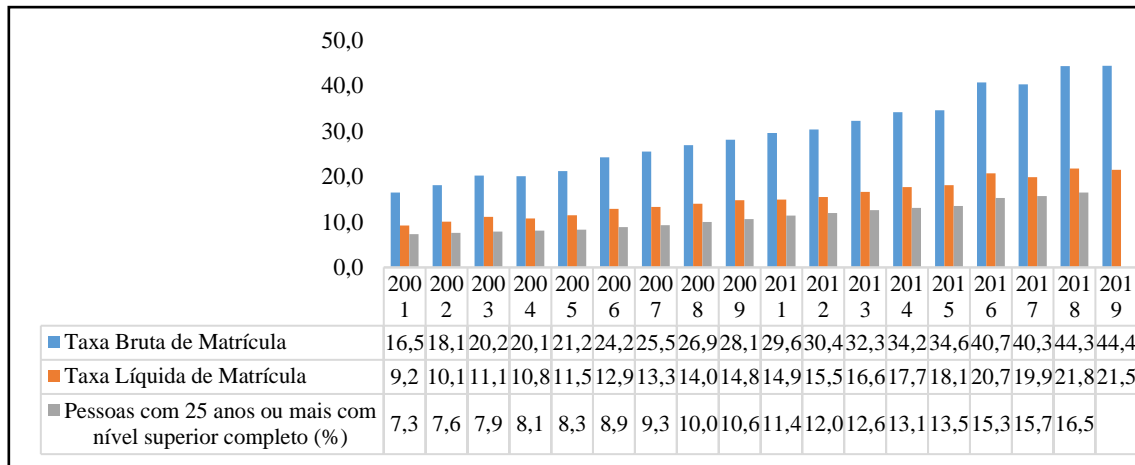


Gráfico 5 - Taxa bruta e líquida de matrícula na educação superior e porcentagem de pessoas com 25 anos ou mais com nível superior completo de 2001 a 2019¹

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Observatório do PNE (2019) e dado IBGE (2019).

Nota: ¹ Não há disponibilidade de dados para o ano de 2010 de todos os indicadores analisados e para o ano 2019 da porcentagem de pessoas com 25 anos ou mais com nível superior completo. Após 2015 o Observatório do PNE (2019) e o IBGE (2019) alteraram a base dados da PNAD Anual para a PNAD Contínua, o Gráfico reflete essa alteração.

Todavia, deve-se destacar o resultado positivo, tanto da taxa bruta, quanto da taxa líquida de matrículas, bem como o aumento do percentual de pessoas com 25 anos ou mais com ensino superior completo. Segundo Schwartzman e Christophe (2005), há uma elevação da demanda pelo ensino superior nos últimos anos, em razão desta formação constituir a base necessária para uma melhor inserção no mercado de trabalho, pela ocupação de vagas que oferecem maior nível salarial e melhores condições de trabalho, conforme melhora o grau de formação do indivíduo.

Uma das explicações para a melhoria desses indicadores analisados é a expansão do setor privado de educação, com a criação de campos de formação em graduação e pós-graduação por todo o país, inclusive em localidades que não possuíam universidade pública (BRASIL, 2009). O surgimento e ampliação de programas como o Prouni, também contribuiu para esse resultado, pois possibilitou a jovens com renda familiar de até três salários mínimos o ingresso em

faculdades/universidades particulares, por meio de bolsas de estudos parciais e integrais, como já mencionado na Seção 2.

A 9ª meta do PNE se refere ao fim do analfabetismo absoluto no país, para estudantes com 15 anos ou mais, até 2015, além de reduzir o analfabetismo funcional. Não obstante, nota-se na Tabela 3, que essa meta não foi cumprida, pois a taxa de analfabetismo entre as pessoas com 15 anos ou mais, segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra a Domicílios (PNAD), embora apresentasse queda de 12,3%, em 2001, para 6,8% em 2018, se situou aquém da meta traçada pelo PNE, que era zerar esse percentual.

Nota-se também, na segunda e terceira colunas da Tabela 3, a queda do analfabetismo funcional²⁶ entre as pessoas com 15 anos ou mais e 25 anos ou mais e também um aumento da escolaridade média da população com 25 anos ou mais, que passou de 7,2 anos para 9,1 anos de estudo. A despeito disso, os indicadores de alfabetização evidenciam uma realidade preocupante: mais de 69% da população não tem sequer o ensino médio completo. A proporção da população sem instrução, ou com menos de um ano de estudo, apresentou declínio entre 2001-2018, com a elevação da parcela da população que possui escolaridade acima do ensino fundamental (que até 2010 correspondia a 8 anos de estudo e, a partir de 2011, atinge 9 anos de estudo).

Tabela 3 - Escolaridade da população brasileira no período de 2001 a 2018¹

Período	Analfabetos (15 anos ou mais) - Em%	Analfabetos Funcionais (15 anos ou mais) - Em% *	Analfabetos Funcionais (25 anos ou mais) - Em% *	Escolaridade média (25 anos ou mais) - Em anos	Faixas de escolaridade (25 anos e mais) - Em %				
					Sem instr. e menos de 1 ano de estudo	1 a 4 anos de estudo	5 a 8 (5 a 9) anos de estudo ²	9 a 11 (10 a 12) anos de estudo ³	12 (13) anos e mais de estudo ⁴
2001	12,32	27,49	32,80	7,22	17,40	30,81	22,75	18,78	10,26
2002	11,83	26,15	31,46	7,34	16,42	30,06	22,95	19,88	10,69
2003	11,56	24,99	30,48	7,47	16,04	29,07	22,88	20,89	11,12
2004	11,42	24,49	29,88	7,58	15,78	28,40	22,50	21,94	11,38
2005	11,13	23,64	29,01	7,66	15,15	27,98	22,36	22,72	11,79
2006	10,44	22,36	27,42	7,82	14,17	27,11	22,17	24,02	12,53
2007	10,07	21,86	26,53	7,95	13,75	26,06	22,56	24,50	13,13
2008	9,95	21,09	25,66	8,16	13,78	24,60	21,57	26,07	13,98

²⁶ O analfabeto funcional é incapaz interpretar textos simples e realizar operações matemáticas. A proxy utilizada pelo IBGE para mensurar o analfabetismo funcional é o grau de escolaridade de até 3 anos.

2009	9,69	20,41	24,80	8,25	12,97	24,39	21,16	26,74	14,74
2011	8,56	20,37	24,44	8,66	15,06	20,43	22,85	27,72	13,94
2012	8,64	18,32	22,15	8,61	11,90	21,48	23,68	28,47	14,47
2013	8,48	18,12	21,84	8,77	12,33	20,32	23,27	28,85	15,23
2014	8,24	17,61	21,25	8,81	11,66	20,26	23,20	28,98	15,90
2015	7,93	17,10	20,57	8,90	11,07	19,79	23,06	29,68	16,40
2016	7,10	12,88	15,43	8,99	7,57	11,73	31,44	29,87	19,39
2017	6,96	11,85	14,30	9,08	7,14	11,00	31,16	29,95	20,75
2018	6,75	11,32	13,66	9,10	6,74	10,72	30,69	30,88	20,97

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da PNAD (2001 a 2015) e PNAD Contínua (2016 a 2018).

Nota: ¹ Não há disponibilidade de dados para o ano de 2010.

² A partir de 2011, em virtude da alteração da duração do ensino fundamental, que passou a ter 9 anos, alterou-se a faixa de escolaridade para 5 a 9 anos de estudo.

³ A partir de 2011, alterou-se a faixa de escolaridade para 10 a 12 anos de estudo.

⁴ A partir de 2011, alterou-se a faixa de escolaridade para 13 anos e mais de estudo.

Deve-se destacar, finalmente, o crescimento importante da parcela da população com 13 anos ou mais de estudo nas últimas décadas: este percentual saiu de 10,26% e atingiu 20,97%, crescimento de 11,8 p.p., no período entre 2001 a 2018.

Em suma, de acordo com os dados desta seção, pode-se notar que a educação brasileira apresentou avanços importantes em direção à universalização, principalmente no âmbito da educação básica. Embora estas melhorias nos indicadores apontem para o cumprimento de alguns dos objetivos do PNE, em outros, o país ainda se encontra distante de atingir a meta estipulada, especialmente, para os níveis mais elevados de ensino.

5. Análise dos resultados das políticas públicas sobre a qualidade da educação brasileira

Esta seção analisa os aspectos qualitativos da educação brasileira. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é utilizado para quantificar a melhoria da qualidade da educação, é composto por dois importantes indicadores educacionais: o fluxo escolar e o desempenho escolar obtido por meio do Saeb ou da prova Brasil.

A Tabela 4 mostra as metas do índice, para os níveis de escolaridade do ensino fundamental e médio, no período de 2007 a 2021.

Tabela 4 – Metas de médias nacionais para o IDEB no período de 2007 a 2021

Nível de escolaridade	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do Ensino Fundamental	3,9	4,2	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do Ensino Fundamental	3,5	3,7	3,9	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	3,4	3,5	3,7	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: Elaboração dos autores com base em INEP (2019).

Na sequência, a Tabela 5 apresenta os resultados efetivos alcançados no IDEB para o ensino fundamental e médio no período de 2007 a 2017.

Tabela 5 – IDEB observado no período de 2007 a 2017

Nível de escolaridade	2007	2009	2011	2013	2015	2017
Anos iniciais do Ensino Fundamental	4,2	4,6	5,0	5,2	5,5	5,8
Anos finais do Ensino Fundamental	3,8	4,0	4,1	4,2	4,5	4,7
Ensino Médio	3,5	3,6	3,7	3,7	3,7	3,8

Fonte: Elaboração dos autores com base em INEP (2019).

Com base nas Tabelas 4 e 5 pode-se observar, que a etapa com o maior progresso, foi o ensino fundamental, especialmente, os anos iniciais, para os quais foi cumprida a meta desde 2007. Os anos finais do ensino fundamental superaram a meta até 2011, mas no período seguinte retrocederam e, de 2013 e 2017, não mais conseguiram atingi-la. O ensino médio também cumpriu a meta de 2007 a 2011, mas também falhou nos anos subsequentes, permanecendo o resultado praticamente estagnado desde 2011.

Uma possível causa do não cumprimento das metas é a crise econômica que atingiu o país a partir de 2015 e, que pode ter conduzido os jovens do ensino médio a ingressar no mercado de trabalho para complementar a renda familiar, negligenciando os estudos. Além disso, a falta de motivação por parte de alunos, também pode estar por trás das explicações para o referido fenômeno.

Prosseguindo na análise, vale mencionar o desempenho brasileiro nos testes internacionais. O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA, é um teste que objetiva avaliar a qualidade da educação a partir de três áreas de conhecimento – leitura, matemática e ciências e é aplicado a cada três anos, de forma amostral, a estudantes matriculados a partir do 8º ano. Coordenado internacionalmente pela OCDE no Brasil, sua aplicação está a cargo do Inep e os resultados são importantes, pois permitem a avaliação do desempenho e a comparação internacional dos indicadores da educação brasileira.

A Tabela 6, na sequência, mostra a média obtida do PISA dos alunos brasileiros e norte-americanos nas três áreas de conhecimento. É possível notar, que o avanço brasileiro em leitura não foi significativo: a média nacional passou de 403 para 413 no período de 2003 a 2018, embora a

diferença entre a média brasileira e norte-americana variou no período, correspondendo a 92 pontos em 2018.

Com relação à matemática, a evolução foi ligeiramente superior: em 2003 apresentou 127 pontos abaixo da média dos EUA, reduzindo essa diferença para 94 pontos em 2018, fato que se deveu tanto a elevação da média brasileira, quanto a queda da média norte-americana.

Já no campo das ciências, os resultados não diferiram significativamente das demais provas, houve melhorias, mas não foram significativas. No período de 2006 a 2018, a diferença entre a média brasileira e norte-americana variou pouco, entre 95 e 99 pontos.

Tabela 6 - Média do PISA de alunos no Brasil e Estados Unidos de 2003 a 2018

Ano	2003		2006		2009		2012		2015		2018	
País	Brasil	EUA	Brasil	EUA	Brasil	EUA	Brasil	EUA	Brasil	EUA	Brasil	EUA
Leitura	403	495	393	---	412	500	407	498	407	497	413	505
Matemática	356	483	370	474	386	487	389	481	377	470	384	478
Ciências	---	491	390	489	405	502	402	497	401	496	404	502

Fonte: Elaboração dos autores com base em INEP (2019).

BAER (2014) destaca que, em geral, o nível educacional no Brasil elevou-se a partir da segunda metade do século XX, contudo, ainda continua insuficiente. De fato, nas comparações internacionais, o país apresenta indicadores inferiores a outros países em condições de desenvolvimento semelhante, e muito inferiores, relativamente aos países desenvolvidos.

A Tabela 7 apresenta a comparação de uma gama de estatísticas educacionais entre Brasil e Estados Unidos para os anos de 2010 e de 2014. Nota-se na referida tabela, que os gastos do governo com educação, em 2010, foram inferiores aos gastos norte-americanos, assim como a média de anos de estudo dos adultos e a duração do ensino obrigatório. Ademais, a duração da educação obrigatória no Brasil, em 2010, era de 8 anos e de 12 nos Estados Unidos. Contudo, em 2014, os gastos brasileiros em educação superaram os norte-americanos, tanto em percentual do PIB, como em percentual das despesas do governo. Além disso, houve a alteração da duração do ensino obrigatório no Brasil, que se elevou para 14 anos.

Tabela 7 - Estatísticas educacionais do Brasil e dos Estados Unidos de 2010 e 2014¹

Descrição	Brasil		Estados Unidos	
	2010	2014	2010	2014
Gasto com educação em % do PIB	4,20%	5,95%	5,70%	4,96%
Gasto com educação em % das despesas do governo	12%	15,64%	17,10%	13,59%
Média de anos de estudo de adultos	4,9	7,47	12	13,29
Duração da educação obrigatória	8 anos	14 anos	12 anos	12 anos
Crianças fora da escola: primário	799.691	54.096	1.324.215	20.508
Proporção de alunos por professor: primário	21,57	20,92	14,81	14,54
Matrícula escolar: nível terciário	3.579.252	8.072.146	16.611.711	19.700.221
Matrícula terciária	16,50%	49,90%	72,60%	88,60%
Universidades: Top 500	4	6	168	146
Universidades: Top 200	1	1	54	77

Fonte: BAER (2014, p. 394), UIS.Stat (2019) e ARWU (2014).

Nota: ¹ O ano de 2014 é o último para o qual há disponibilidade de dados para os indicadores analisados.

A Tabela 7 também mostra que o número de crianças fora da escola, no nível primário, se reduziu em ambos os países e a matrícula no nível terciário, se elevou. Contudo, no ano de 2014, o Brasil continuou apresentando percentual substancialmente menor que os EUA no ensino superior.

Finalmente, a análise denota a presença das universidades no *ranking* mundial. Conforme a Tabela 7, o número de universidades brasileiras dentre as 500 melhores do mundo – Top 500 – aumentou no período 2010-2014, enquanto reduziu-se o número de universidades norte-americanas. Todavia, completando as informações da Tabela 7 com os dados para o ano de 2019, reportados pela UIS.Stat (2019), seis universidades brasileiras estão incluídas no Top 500, e 137 norte-americanas. Contudo, enquanto o Brasil manteve o número de universidades no Top 200 em 2019, os EUA, reduziram esse número para 66.

Prosseguindo na análise dos indicadores relacionados à educação, a Tabela 8 evidencia que o Brasil está ficando para trás também nos quesitos de pesquisa e desenvolvimento (P&D), número de patentes por volume de população e registro de propriedade, quando comparado com outros países de mesmo nível de desenvolvimento e, especialmente, em relação aos países desenvolvidos.

Tabela 8 - Indicadores de pesquisa e desenvolvimento de 2010

País	P&D (% PIB)	Patentes concedidas por Registro de Propriedade milhão de pessoas	(Ranking mundial)
Brasil	1,08	2	109
Japão	3,45	994	64
Coreia do Sul	3,36	779	75
Estados Unidos	2,79	289	25
Alemanha	2,82	235	81
França	2,23	205	146
Argentina	0,52	8	135
China	1,47	1	44
Colômbia	0,16	1	52
Rússia	1,25	131	46

Fonte: BAER (2014, p. 395)

Analisando os dados da Tabela 8, nota-se que o percentual de investimentos em P&D, como proporção do PIB no Brasil, foi de 1,08, ficando à frente somente da Argentina e Colômbia, com uma diferença de 2,37 p.p. do Japão, país destaque nesta categoria. Com relação às patentes concedidas por milhão de pessoas, o Brasil possui apenas 2 patentes por milhão de pessoas, pouco à frente da China, que possui uma população muito superior à brasileira, e também a Colômbia. Não obstante, este indicador é considerado baixo comparativamente a outros países, como por exemplo, a Argentina, que possui 4 vezes mais patentes que o Brasil, e a Rússia, que obteve 129 patentes, por milhão de pessoas.

Os registros de propriedades no Brasil estão na posição 109 do *ranking*, praticamente um dos últimos colocados, ficando à frente somente de Argentina e França. Os Estados Unidos possuem a melhor colocação dentre os países analisados, ocupando o 25º lugar no *ranking* mundial.

A Tabela 9 demonstra os resultados alcançados pela criação de patentes entre o período de 2001 a 2018 agrupado por patentes de invenção (PI), modelos de utilidade (MU) e a certificação de adição e invenção (CA)²⁷.

Nota-se, na referida tabela, que as patentes de invenção, entre 2005 a 2015, se elevaram 12%, mas de 2016 e 2018, apresentaram significativa redução. Em 2013, as PI fecharam em 30.877, o melhor resultado do período. Para os modelos de utilidade, os resultados oscilaram no período, com tendência de queda, sendo o maior volume registrado em 2003: 3.640. A certificação de adição e invenção também oscilou, apesar de marcante tendência de queda após 2014.

²⁷ No Brasil o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) estabelece as normas para a concessão de patentes, como as patentes de invenção (PI). As patentes de modelo de utilidade se referem a um objeto de uso prático, ou parte deste, suscetível de aplicação industrial, que apresente nova forma ou disposição, envolvendo ato inventivo que resulte em melhoria funcional no seu uso ou em sua fabricação (INPI, 2017, p. 13).

Tabela 9 – Montante de depósitos de patentes por tipo e percentual de depósitos por residentes no período de 2001 a 2018

Ano	Patentes de invenção		de Modelos de utilidade		de Certificação de adição e invenção		Total	
	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)
2001	17.907	19,2%	3.558	96,9%	90	91,1%	21.555	32,3%
2002	16.685	20,8%	3.546	98,1%	103	95,1%	20.334	34,7%
2003	16.410	23,5%	3.640	98,5%	126	94,4%	20.176	37,5%
2004	16.707	24,2%	3.602	98,4%	122	94,3%	20.431	37,7%
2005	18.486	21,9%	3.243	98,1%	123	95,1%	21.852	33,6%
2006	19.851	19,9%	3.181	98,2%	120	93,3%	23.152	31,1%
2007	21.656	19,4%	3.044	98,8%	140	90,0%	24.840	29,5%
2008	23.120	18,5%	3.392	98,1%	129	89,9%	26.641	28,9%
2009	22.383	19,0%	3.378	98,6%	124	92,7%	25.885	29,8%
2010	24.986	16,9%	3.005	97,0%	108	95,4%	28.099	25,8%
2011	28.658	16,4%	3.134	96,0%	89	93,3%	31.881	24,5%
2012	30.435	15,8%	3.010	96,1%	124	93,5%	33.569	23,3%
2013	30.877	16,0%	3.035	95,3%	134	92,5%	34.046	23,4%
2014	30.341	15,3%	2.734	96,5%	106	92,5%	33.181	22,3%
2015	30.217	15,4%	2.719	95,9%	106	91,5%	33.042	22,2%
2016	28.009	18,6%	2.937	95,8%	74	91,9%	31.020	26,1%
2017	25.658	21,4%	2.918	97,4%	91	89,0%	28.667	29,3%
2018	24.857	20,0%	2.587	96,4%	107	89,7%	27.551	27,5%

Fonte: Elaboração dos autores com base no INPI (2019).

Vale notar, que as depositárias de parcela significativa das patentes são as universidades: em 2018, de acordo com INPE (2019), 28% das patentes de invenção e 3% dos modelos de utilidade, depositados por residentes no país, foram provenientes das instituições do ensino superior.

Tabela 10 – Taxa de distorção idade-série do ensino fundamental de 2006 a 2018

Anos	Total	Anos Iniciais	Anos Finais	1º Ano	2º Ano	3º Ano	4º Ano	5º Ano	6º Ano	7º Ano	8º Ano	9º Ano
2006	28,6	23,0	35,4	6,4	17,5	24,6	27,5	28,5	37,4	35,5	34,1	33,8
2007	27,7	22,6	34,0	9,2	18,3	23,7	27,2	28,2	36,7	34,4	32,1	31,6
2008	22,1	17,6	27,4	6,5	15,3	19,3	20,3	22,2	30,3	27,8	25,8	24,9
2009	23,3	18,6	28,9	6,2	15,4	21,5	22,5	23,0	32,6	29,5	27,5	25,0
2010	23,6	18,5	29,6	5,4	14,5	21,4	24,0	24,4	32,5	30,7	28,3	25,7
2011	22,9	17,8	28,8	5,0	12,4	21,2	23,3	25,0	31,8	29,6	27,6	25,3
2012	22,0	16,6	28,2	4,6	10,4	18,8	23,1	24,2	32,1	29,1	26,1	24,8
2013	21,0	15,4	27,5	4,1	8,7	17,5	21,0	24,3	30,8	29,5	25,7	23,3
2014	20,0	14,1	27,3	3,5	6,8	16,0	19,9	22,5	30,7	28,8	25,8	23,1
2015	19,2	13,2	26,8	3,5	5,9	14,9	18,9	21,5	28,7	29,1	25,6	23,2
2016	18,6	12,4	26,3	3,4	5,4	13,9	17,7	20,5	28,0	27,3	26,2	23,2
2017	18,1	12,0	25,9	3,3	5,3	13,4	17,0	19,6	27,4	27,0	24,6	24,2
2018	17,2	11,2	24,7	3,1	4,7	12,6	15,9	18,6	25,8	26,2	23,9	22,3

Fonte: Elaboração dos autores com base em INEP (2019).

Nota: ¹ Não há disponibilidade de dados para os anos 2001 a 2005.

Prosseguindo na análise da qualidade educacional no país, é importante mencionar a questão do atraso escolar. Este indicador é medido pela taxa de distorção – proporção de alunos que estão em atraso escolar por mais de dois anos – o que pode ser explicado pelas reprovações ou abandono dos estudos. Essa taxa, retratada como a defasagem em relação à idade adequada para cada ano de estudo, é evidenciada na Tabela 10, que apresenta a taxa de distorção para o ensino fundamental entre 2006 e 2018.

Com base na Tabela 10, nota-se um decréscimo da taxa de distorção para todos os anos do ensino fundamental, demonstrando que as reprovações e/ou que o abandono escolar, estão em queda. Ao se comparar os anos iniciais com os anos finais, este último apresenta maior taxa de distorção.

A taxa de distorção para o ensino médio refere-se a estudantes com idade entre 15 e 18 anos. Conforme a Tabela 11, que também apresenta dados da quarta série, isto é, inclui o ensino médio estendido englobando o ensino técnico, a taxa de distorção reduziu 16,7 p.p. entre 2006 e 2018, indicando que houve um decréscimo no total de reprovações e/ou abandono. Assim como outros níveis de ensino, o ensino médio se constitui num para as políticas públicas implementadas pelo governo. De fato, nesta fase muitos estudantes deixam de frequentar as salas de aula, aumentando as taxas de abandono, ou ainda, mesmo frequentando as aulas, muitas vezes não têm a possibilidade de dedicação exclusiva, em razão da necessidade que muitas vezes impulsiona a inserção precoce desses jovens no mercado de trabalho.

Nota-se, ainda na Tabela 11, que na 2ª e na 4ª série do ensino médio houve redução da taxa da distorção, mas a proporção de estudantes cursando o ensino médio em idade superior à “adequada” ainda se encontra elevada. Na primeira e terceira série do ensino médio houve aumento da taxa de distorção no último ano analisado. Segundo Aguiar (2010), uma elevada taxa de distorção significa “*continuidade no atraso no percurso escolar; déficit de aprendizagem nesta faixa etária; e negação do acesso aos conhecimentos historicamente produzidos pela humanidade*”.

Tabela 11 – Taxa de distorção idade-série nos níveis do ensino médio de 2006 a 2018

Anos	Total	1ª Série	2ª Série	3ª Série	4ª Série
2006	44,9	47,5	44,2	41,3	63,5
2007	42,5	44,8	41,4	40,6	57,1
2008	33,7	38,2	31,0	29,8	39,7
2009	34,4	38,1	32,9	30,4	42,5
2010	34,5	37,8	32,6	31,3	47,4
2011	32,8	36,0	30,8	29,4	56,1
2012	31,1	34,9	29,4	26,8	49,0
2013	29,5	33,1	27,8	25,4	48,6
2014	28,2	31,8	27,0	23,8	47,1
2015	27,4	31,4	25,8	22,8	48,0
2016	28,0	32,9	26,2	22,2	57,5
2017	28,2	32,8	27,2	22,1	53,9
2018	28,2	33,2	26,6	22,7	47,8

Fonte: Elaboração própria com base em INEP (2019).

Nota: ¹ Não há disponibilidade de dados para os anos 2001 a 2005.

Um aspecto determinante da qualidade educacional é o montante de investimentos na qualificação da mão de obra. O problema não é somente o ambiente de aprendizagem, mas a qualificação dos professores e profissionais da administração para capacitá-los a elevar a qualidade do ensino. Em razão disso, a educação superior para professores foi uma das metas do PNE.

A Tabela 12 apresenta a proporção de professores do ensino básico, fundamental e médio com ensino superior completo de 2010 a 2018. Nesta é possível observar uma tendência de aumento da proporção de professores graduados na educação básica, que pode ser explicado pela elevação da proporção de professores com educação superior na educação infantil, no ensino fundamental, de forma mais expressiva nos anos iniciais deste e no ensino médio. Esse dado é extremamente importante, uma vez que profissionais mais capacitados tendem a ser mais eficientes na formação de estudantes.

Tabela 12 – Proporção de docentes com ensino superior completo na educação básica, na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio de 2010 a 2018¹

Ano	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Básica
		Anos iniciais	Anos Finais		
2010	-	62,4	79,2	91,0	68,8
2011	53,6	66,2	83,1	92,7	70,9
2012	57,7	69,6	83,9	93,0	73,1
2013	60,8	72,2	84,6	93,1	74,8
2014	63,2	74,1	85,3	93,2	76,2
2015	63,8	74,6	85,4	93,1	76,4
2016	66,0	75,8	86,0	93,5	77,5
2017	67,8	77,0	86,6	93,8	78,3
2018	70,0	79,3	87,9	94,3	79,9

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Observatório do PNE (2019), do Observatório da Criança e do Adolescente (2019) e do INEP (2019).

Nota: ¹Não há disponibilidade de dados da Educação Infantil anteriores à 2011, para a Educação Básica para anos anteriores à 2007, para o Ensino Fundamental e Médio para anos anteriores à 2005 e para os anos 2007 a 2009, em razão disto optou-se por apresentar os dados a partir de 2010.

As metas 13 e 14 do PNE destacam a importância da qualificação docente para garantir a qualidade educacional do ensino superior, para tanto, visavam elevar a proporção de mestres e doutores no corpo docente destas instituições. O Gráfico 6 traz os resultados da meta 13 do PNE com relação aos mestres e doutores que compõe o corpo docente de instituições de ensino superior (IES).

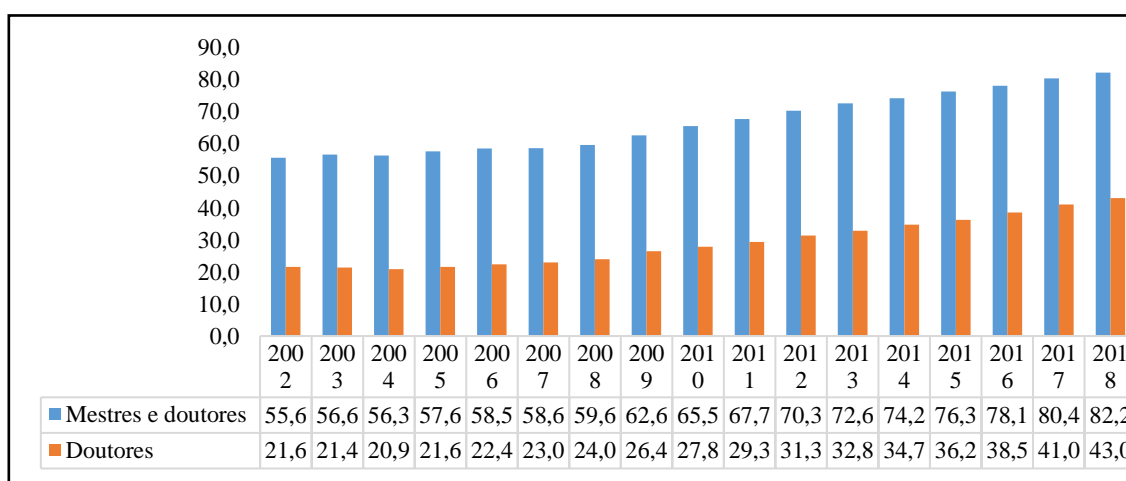


Gráfico 6 - Titulação de professores na educação superior no período de 2002 a 2018

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Observatório do PNE (2019).

Observa-se que a variação do número de mestres e doutores que compõe o corpo docente das IES foi significativa no período, crescendo 26,6 p.p. entre 2002 e 2018. A meta nacional de chegar aos 75% do corpo docente das IES composto de mestres e doutores em 2024, foi cumprido bem antes,

visto que essa meta foi atingida em 2015. Com relação à presença de doutores no corpo docente das instituições de educação superior, a meta também foi cumprida antes do prazo, ou seja, houve êxito do cumprimento da meta, que era alcançar 35% até 2024.

A meta 14 do PNE visava elevar os títulos de mestres e doutores, com objetivo de formar até 2024, o mínimo 60 mil mestres e 25 mil doutores. O Gráfico 7 evidencia que, em 2018, havia 64.432 mestres e 22.901 doutores titulados, revelando que a meta de formação de mestres foi superada, e indicando a possibilidade para a superação da meta de formação de doutores até 2024.

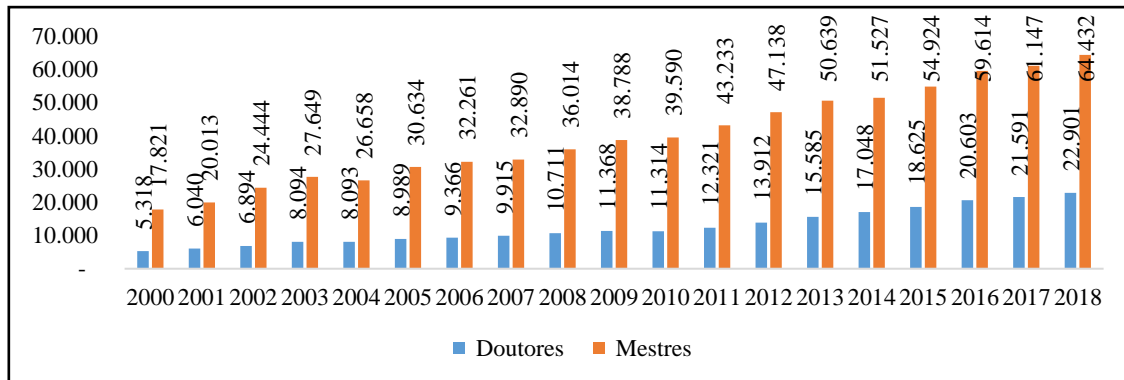


Gráfico 7 – Número de doutores e mestres titulados 2000 a 2018

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Observatório do PNE (2019).

Esta meta é importante para melhoria da qualidade da educação, uma vez que a expansão do quantitativo de mestres e doutores permite melhorar a formação discente, o desenvolvimento de pesquisas e inovações. Todavia, além a formação destes profissionais é imprescindível o direcionamento de recursos para as atividades de pesquisa e desenvolvimento, de modo a contribuir para a superação do atraso do país e facilitar o seu processo de convergência em relação às economias avançadas.

6. Considerações finais

Desde a década de 1990 tem se verificado o maior esforço das autoridades brasileiras em busca da universalização e da melhoria da qualidade da educação no Brasil. Neste propósito, foram elaboradas diversas políticas públicas e estabelecidas metas concretas por meio do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, dentre estas, a expansão dos investimentos em educação, de forma vinculada ao PIB.

Os dados analisados na presente pesquisa, abrangendo o período de 2001 a 2018, evidenciaram resultados positivos quanto à universalização da educação – principalmente no nível de ensino básico, além da redução do analfabetismo, a elevação da média de anos de estudo da população, bem como da parcela da população com mais de 9 anos de estudo. Para vários indicadores, a meta foi plenamente alcançada, enquanto que, para outros, com a continuidade das políticas

educacionais será possível a universalização completa da educação, ao nível ensino fundamental, em poucos anos.

Não obstante, no que se refere ao objetivo de garantir a qualidade da educação, os dados revelaram que, embora as políticas e investimentos objetivassem a melhoria significativa neste campo, os resultados ficaram aquém do esperado. Vale destacar, que a média obtida pelos alunos brasileiros nas provas que avaliam a qualidade educacional elevou-se, mas em proporções muito pequenas e, nas comparações internacionais, ficou evidente que o Brasil se encontra atrás, tanto dos países desenvolvidos, quanto dos países com nível de desenvolvimento semelhante.

Até mesmo os indicadores que avançaram mais, como a taxa de distorção idade-série, a titulação de professores nos níveis educacionais e formação de mestres e doutores, ainda estão aquém do requerido para impulsionar o capital humano, de modo condizente com as necessidades de promoção do crescimento e desenvolvimento nacional.

Além do mais, o contexto atual não parece indicar que haverá melhoria, tanto na continuidade da universalização, quanto na qualidade da educação brasileira, haja vista a política adotada a partir de 2016 – de contenção de gastos governamentais – e que impõe um teto de gastos primários por 20 anos. Segundo esta lei, os recursos investidos em educação e saúde só serão corrigidos no montante equivalente à variação da inflação, ignorando-se, portanto, a necessidade de expandir o sistema para os novos ingressantes e a promoção de melhorias das condições atuais. Tal fato sinaliza um possível retrocesso em relação aos resultados já obtidos, prejudicando a melhoria de uma área que é fundamental para o desenvolvimento econômico e sua sustentação em longo prazo.

7. Referências

AGUIAR, M. A. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.31, n. 112 p. 707-727, jul./set. 2010.

ARWU. Academic Ranking of World Universities. **Statistics 2014 e 2019**. Disponível em: <http://www.shanghairanking.com/>. Acesso em: 26 dez. 2019.

BAER, W. **Brazilian economy: growth and development**. 5th ed. Westport: Praeger, 2014.

BECKER, G. S. **Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education**. New York: National Bureau of Economic Research, 1964.

BONELLI, R. **Custos unitários do trabalho no Brasil: os anos 2000**. Texto para discussão n. 28, São Paulo: IBRE/FGV, 2012.

BONELLI, R.; FONTES, J. **Desafios brasileiros no longo prazo**. Texto para discussão, São Paulo: FGV/IBRE, 2013.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 20 out. 2017.

_____. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>. Acesso em: 29 out. 2017.

_____. Ministério da Educação. **FUNDEF – Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério: Manual de Orientação**. Brasília: Ministério da Educação, 2004.

_____. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões Princípios e Programas**. Brasília: Ministério da Educação, 2007.

_____. **Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011**. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2011/Lei/L12513.htm. Acesso em: 20 out. 2017.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 29 out. 2017.

_____. Ministério da Educação. **Planejando a próxima década: Conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação.** Brasília: Ministério da Educação, 2014a.

_____. Ministério da Educação. **FUNDEB.** Brasília: Ministério da Educação, 2017. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/fundeb-sp-1090794249>>. Acesso em: 18 mai. 2017.

CACCIAMALI, M. C. Mercados de trabalho: abordagens duais. **Revista de Administração de Empresas**, v.18, n. 1, p. 59-69, jan./mar. 1978.

CADAVAL, A. F.; MONTEIRO, S. M. M. Determinantes da qualidade da educação fundamental no Brasil: uma análise com dados do SAEB. In: 39 ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA ANPEC, 06 a 09/12/2011, Foz do Iguaçu. **Anais Eletrônicos.** Foz do Iguaçu: Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2011. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro/2011/inscricao/arquivos/281-9f18e37948a471faa778adb69cd8b661.doc>. Acesso em 12 jul. 2017.

CAVALCANTE, L. R.; NEGRI, F. **Produtividade no Brasil:** uma análise do período recente. Texto para discussão n. 1955, Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

CONCEIÇÃO, S. H. **Educação Básica no Estado da Bahia:** financiamento, oferta, gestão Educacional e Controle Social no âmbito do Conselho Estadual do Fundeb. 2013. Tese (Doutorado em Educação e Contemporaneidade) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado da Bahia. Salvador, 2013.

DUTRA, C. PROUNI e a democratização de acesso e permanência no ensino superior. **Revista Prouni.** n. 1, p. 22-23, 2008.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD Contínua:** Educação 2018. 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101657_informativo.pdf. Acesso em: 26 dez. 2019.

GALEANO, E. A. V.; WANDERLEY, L. A. Produtividade industrial do trabalho e intensidade tecnológica nas regiões do Brasil: uma análise regional e setorial para o período 1996-2007. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 40. p. 67-106, 2013.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Dados.** 2019. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/dados>. Acesso em: 26 jan. 2019.

INPI. **Estatísticas**. 2019. Disponível em: <http://www.inpi.gov.br/sobre/estatisticas>. Acesso em: 20 dez. 2019.

_____. **Indicadores de propriedade industrial**: O uso do sistema de propriedade industrial no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI, 2017.

LOUREIRO, P. R. A. Uma resenha teórica e empírica sobre economia da discriminação. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 1, p. 125-157, jan./mar. 2003.

LUCAS JR., R. E. On the mechanics of economic development. **Journal of Monetary Economics**, Amsterdam, v. 22, no. 1, p. 3-42, 1988.

NASSIF, A.; FEIJÓ, C. A.; ARAUJO, E. C. **Structural change and economic development: Is Brazil catching up or falling behind?** Discussion Paper n. 211, New York: United Nations Conference on Trade and Development, 2013.

OBSERVATÓRIO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Cenário da Infância**. 2019. Disponível em: <https://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia>. Acesso em: 20 dez. 2019.

OBSERVATÓRIO DO PNE. **Metas do PNE**. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne>. Acesso em: 20 dez. 2019.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no Governo Lula: rupturas e permanência. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Recife, v. 25, n. 2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

PALMA, J. G. **Is Brazil's recent growth acceleration the world's most overrated boom?** Geneva: UNCTAD, 2012. (Background, n. 3). Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ecidc2012_bp3.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019.

PNAD. Microdados. **PNAD 2001 a 2015**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2017.

PNAD Contínua. Microdados. **PNAD Contínua 2016 a 2018**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 26 dez. 2019.

QUADROS, N. H. B. **Políticas públicas voltadas para a qualidade da educação no ensino fundamental**: inquietudes e provocações a partir do plano de desenvolvimento da educação. 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Passo Fundo. Passo Fundo, 2008.

ROS, J. Os pioneiros da Economia do Desenvolvimento e a teoria moderna do crescimento. In: JOMO, K. S.; REINERT, E. S. **As origens do desenvolvimento Econômico**: como as escolas do pensamento econômico tem abordado o desenvolvimento. São Paulo: Globus, 2005. p. 128-149.

SCHWARTZMAN, S.; CHRISTOPHE, M. **A sociedade do conhecimento e a educação tecnológica**. Série Estudos Educacionais. Brasília: SENAI/DN. 2005.

SCHWARTZMAN, S.; CASTRO, C. M. Ensino, formação profissional e a questão da mão de obra. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 563-624, jul./set. 2013.

SCHULTZ, T. Investment in Human Capital. **American Economic Review**, Pittsburgh, v. 51, p. 1-17, 1961.

_____. **O capital humano**: Investimentos em educação e pesquisa. Trad. Marco Aurélio de Moura Matos. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

SOLOW, R. A Contribution to the Theory of Economic Growth. **The Quarterly Journal of Economics**, Oxford, v. 70, n. 1, p. 65-94, 1956.

UIS.Stat. UNESCO Institute for Statistics. **UIS Education Statistics**. Disponível em: <http://data.uis.unesco.org/Index.aspx>. Acesso em: 26 dez. 2019.

VELOSO, F. A. Dinâmica recente da produtividade no Brasil. In: CONFERÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO, 3., 2013, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: Ipea, 2013.

INFORMALIDADE NO MERCADO DE TRABALHO: ABORDAGENS CONCEITUAIS E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Autores

Danyelle Mestre Souza possui graduação em Administração pela Universidade Estadual da Paraíba (2010). Especialista em Finanças Empresariais pela Faculdade Vale do Ipojuca (2013). Mestranda em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. **Cassiano José Bezerra Marques Trovão** é Professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-graduação em Economia (Mestrado) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Graduado em Ciências Econômicas pelo Instituto de Economia da UNICAMP, Mestre e Doutor em Desenvolvimento Econômico pelo IE/UNICAMP na área de Economia Social e do Trabalho. **Mattheus Rodrigues Silva** é doutorando em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Pernambuco (PIMES/UFPE). Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). **Joelson Oliveira Santos** é bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2017). Atualmente é mestrando em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Resumo

O presente artigo tem por objetivo apresentar as principais visões presentes na literatura econômica sobre informalidade. Adota-se uma perspectiva conceitual acerca das diferentes abordagens sobre informalidade e sua trajetória histórica, desde a origem do termo “setor informal” nos anos 1970 até as novas expressões que o fenômeno assume na atualidade. Mesmo com a pluralidade dos conceitos para informalidade, bem como a multiplicidade de suas características e fatores determinantes, a maioria dos estudiosos convergem em associá-la às condições mais desfavoráveis existentes no mercado de trabalho. Defende-se o aprofundamento do debate sobre o tema, principalmente, no atual contexto de mudanças no trabalho.

Palavras-chaves Informalidade, Mercado de Trabalho, Setor Informal, Economia Informal, Flexibilização das Relações de Trabalho.

ABSTRACT

This article aims to examine the main views on informality present in the economic literature. We adopt a conceptual perspective on the different approaches to informality and its historical trajectory, from the origin of the term “informal sector” in the seventies to the new expressions that the phenomenon takes on today. Even with the plurality of concepts for informality, as well as the multiplicity of its characteristics and determining factors, most scholars converge in associating it with the most unfavorable conditions in the labor market. We defend the deepening of the debate on the theme, mainly, in the current context of changes in work.

Keywords Informality, Labor Market, Informal Sector, Informal Economy, Flexibility of Labor Relations.

JEL-CODE: E26, J01, J21, J46

Introdução

A discussão sobre a melhor definição da informalidade, suas causas e efeitos para a sociedade é bastante diversificada. Desde a origem do termo “setor informal” nos anos 1970 até a atualidade, o tratamento do fenômeno da informalidade apresenta diferentes abordagens e mensurações, que tentam interpretar e associar o fenômeno à realidade e às mudanças do mundo do trabalho, concentrando esforços em torno da busca pela compreensão dos efeitos da informalidade nas condições de vida dos trabalhadores.

A partir disso, o conceito de informalidade, em sua concepção, é associado às atividades de baixa produtividade e tecnologia, utilizadas como estratégia de sobrevivência da população mais pobre nos países em desenvolvimento. Essa população era assim conceituada por apresentar dificuldades de inserção no mercado de trabalho, ou mesmo, por se utilizar dessas estratégias de forma a complementar a renda, devido à baixa remuneração recebida. Esses são os termos em que se apresentam o conceito “setor informal” em Hart (1973) e OIT (1972). Para esses autores, era fundamental entender o funcionamento do setor informal para que, dessa forma, fossem compreendidos os problemas referentes à pobreza e às desigualdades no mercado de trabalho.

Essas ideias iniciais foram aprofundadas por diversos autores que passaram a definir informalidade, seja como consequência do excedente estrutural de mão-de-obra nos países latino-americanos oriundos da sua formação histórica colonial, como apontam os autores cepalinos ou, ainda, a partir da perspectiva da subordinação da informalidade à dinâmica do capitalismo, como defendem autores como Souza (1980) e Cacciamali (1982). Posteriormente, outro enfoque interpreta a informalidade enquanto atividade produtiva realizada ilegalmente, como visto nos estudos de De Soto (1987).

Alguns autores passam a investigar o fenômeno como um produto impulsionado pelo processo de transformação do capitalismo mundial ao longo de todo o século XX, em um contexto de globalização, reestruturação produtiva, políticas liberais e inovações tecnológicas, como por exemplo os trabalhos de Cacciamali (2000), Lima e Soares (2002), Noronha (2003) e Krein e Proni (2010).

Para esses últimos autores, a informalidade não estaria apenas associada ao subdesenvolvimento, à pobreza e às estratégias de sobrevivência mas, sim, a novas e atípicas formas de contratação baseadas na flexibilização e desregulamentação do trabalho, presentes também nos países mais avançados e, em certa medida, incentivadas como necessárias para garantir maior competitividade

frente às novas exigências do mercado internacional, de crescimento econômico e do aumento do emprego.

Diversos estudos como Tavares (2004), apontam que tais mudanças nos padrões de regulação e relações do trabalho devem ser entendidas, não como uma solução para a melhoria do mercado de trabalho, pois não visariam o aumento dos direitos e melhores condições laborais para os trabalhadores, mas, ao invés disso, implicariam um retrocesso social, que favoreceria o capital em detrimento do desenvolvimento social. Isso porque estariam associadas a condições de trabalho mais vulneráveis, à insegurança, à redução de direitos e à desproteção do emprego, fatores que contribuiriam para o agravamento dos problemas socioeconômicos decorrentes da instabilidade, da precariedade e da heterogeneidade do mercado de trabalho, características marcantes do fenômeno da informalidade.

O presente artigo tem como objetivo principal apresentar as principais visões da literatura econômica sobre a informalidade. É um tema que tem se constituído como uma das temáticas centrais do debate contemporâneo, uma vez que o fenômeno se estabelece como uma das características marcantes do padrão de contratação e das condições trabalho, principalmente em um contexto de promoção e defesa da flexibilização das relações trabalhistas.

Com essa pesquisa procura-se subsidiar, ainda mais, a discussão sobre esse fenômeno, por meio das principais contribuições na literatura especializada, buscando interligar as diferentes abordagens e apresentar a concepção desses estudos sobre a informalidade no que concerne às suas características, à sua vinculação com a economia formal, ao propósito das políticas de emprego e de mercado de trabalho, à autonomia e ao papel que o fenômeno assume na sociedade.

O estudo da informalidade torna-se extremamente relevante para a sociedade, considerando que parte significativa da força de trabalho do mundo é afetada por ela, enfrentando problemas expressivos associados às condições de trabalho e aos riscos elevados no ambiente em que desenvolve suas atividades. Do mesmo modo, uma atenção especial deve ser dada às consequências da informalidade e às desigualdades do mercado de trabalho que induzem os trabalhadores a se incorporarem a essas atividades. A promoção de políticas públicas para equacionar esses desafios deve partir do reconhecimento da heterogeneidade dos atributos das atividades e dos próprios trabalhadores que se inserem nessa condição, principalmente no atual contexto de disseminação de reformas que buscam ampliar a flexibilização e desregulamentação do mercado de trabalho.

O artigo está sequencialmente estruturado em seis seções, além desta introdução. Cada seção apresenta uma breve síntese das abordagens conceituais e a evolução histórica da informalidade, objetivando compreender os diferentes marcos teóricos do fenômeno, desde o surgimento do conceito setor informal até as discussões atuais. E, por fim, são apresentadas algumas considerações sobre o trabalho como um todo.

O Surgimento do termo Setor Informal

A origem da expressão setor informal é atribuída ao antropólogo britânico Keith Hart (1973), que utilizou o termo em seu estudo sobre as atividades econômicas de um grupo étnico do norte de Gana, denominado Frafras, que migrou para as áreas urbanas do sul desse país. O autor atribui à elevada participação do setor informal nessa região a inflação de preços, salários inadequados e as crescentes exigências do mercado de trabalho urbano.

É importante ressaltar que nas décadas anteriores, os estudos econômicos dividiam as atividades produtivas em “setor moderno”, caracterizado por atividades urbanas e industriais, e o “setor tradicional”, relacionado às atividades rurais com características arcaicas. Essa abordagem, denominada modelo de Lewis, assume que o desenvolvimento econômico é promovido pelo setor moderno e ocasiona o desaparecimento do setor tradicional. Assim, os dois setores são vistos de forma separada, com apenas um vínculo, no qual o setor tradicional, de forma secundária, proveria ao setor moderno a oferta de mão de obra barata²⁸. Outras relações, como o fluxo de bens e serviços, seriam inexistentes, uma vez que o setor tradicional era visto como inferior ao moderno (RAMOS, 2007). Concernente a isso, a abordagem trazida por Hart fornece o reexame das concepções propostas por Lewis (1954).

Nessa pesquisa, Hart observa que muitos trabalhadores classificados como desempregados exerciam atividades que, embora não regulamentadas, garantiam renda e ocupação. Em um estudo mais recente, o autor expõe esse cenário afirmando que, em Gana, “their streets were teeming with life, a constantly shifting crowd of hawkers, porters, taxi-drivers, beggars, pimps, pickpockets, hustlers – all of them getting by without the benefit of a ‘real job’” (HART, 2007).

Além disso, também era comum esse tipo de atividade como uma segunda fonte de renda entre os trabalhadores empregados, já que a baixa remuneração recebida não garantia o padrão de vida esperado. Ou seja, não se tratava apenas de ocupações como uma maneira de evadir-se do desemprego mas, também, uma complementação à renda.

A distinção entre rendimento formal e informal estava associada à regulação da atividade econômica. Baseava-se, para o autor, na renda obtida por meio do trabalho assalariado (formal) e naquela originada do trabalho por conta própria (informal), ou seja, autônomo. Tornar-se autônomo era uma maneira que os trabalhadores encontravam para escapar do desemprego e dos baixos salários, “the ‘way out’ of this persistent dilemma for urban workers is seen by many to lie in emulating the role of the small-scale entrepreneur [...]” (HART, 1973, p. 67).

Mais precisamente, as oportunidades de renda formal são definidas como aquelas que envolvem salários do setor público ou privado e transferências (pensões e seguro desemprego). Já a renda informal é proveniente do setor primário, secundário e terciário como o comércio em pequena escala e serviços gerais, além de transferências privadas originadas de empréstimos, doações ou mendicância. Em suas

²⁸ Para uma revisão sobre o modelo dualista de Lewis, ver Lewis (1954).

palavras, “‘formal’ incomes came from regulated economic activities and ‘informal’ incomes, both legal and illegal, lay beyond the scope of regulation” (HART, 2007). O Quadro 1 apresenta a classificação proposta por Hart para a definição das oportunidades de renda formal e informal.

Quadro 1 – Classificação das oportunidades de renda formal e informal segundo Hart (1973)

Oportunidades de renda formal	<p>a) Salários do setor público.</p> <p>b) Salários do setor privado.</p> <p>c) Transferências - pensões, subsídios de desemprego.</p>
Oportunidades de renda informais: legais	<p>a) Atividades primárias e secundárias - agricultura, horticultura, empreiteiros e atividades associadas, artesãos autônomos, sapateiros, alfaiates, fabricantes de cervejas e destilados.</p> <p>b) Empresas terciárias com insumos de capital relativamente grandes - habitação, transportes, serviços públicos, especulação de mercadorias, atividades rentistas.</p> <p>c) Distribuição em pequena escala - operadores de mercado, pequenos comerciantes, vendedores de rua, fornecedores de comida e bebida, atendentes de bar, transportadores, agentes de comissão e revendedores.</p> <p>d) Outros serviços - músicos, lavadores, sapateiros, barbeiros, fotógrafos, reparadores de veículos e outros trabalhadores de manutenção; serviços rituais, magia e medicina.</p> <p>e) Pagamentos de transferências privadas - presentes e fluxos semelhantes de dinheiro e bens entre pessoas; empréstimo; mendicância.</p>
Oportunidades de renda informais: ilegais	<p>a) Serviços – trapaceiros e negociistas em geral, receptores de bens roubados; usura e penhorista (a taxas de juros ilegais); tráfico de drogas, prostituição, contrabando, suborno, esquemas de proteção.</p> <p>b) Transferências - pequenos furtos (por exemplo, batedores de carteiras), roubo (por exemplo roubo e roubo à mão armada), peculato e desfalque, trapaceiros de confiança (por exemplo, dobradores de dinheiro), jogos de azar.</p>

Fonte: Adaptado de Hart (1973, p. 69, tradução nossa)

A partir da análise das condições de vida dos migrantes ganenses, Hart (1973) verificou que as atividades informais contribuíam para o aumento das rendas das populações urbana e rural em situação de pobreza, o que se mostraria como uma atenuante para o problema do desemprego. Para além disso, forneciam serviços essenciais para a sociedade e, em certos casos, a renda proporcionada por essas atividades mostrava-se superior à das atividades formais.

Quanto à autonomia do crescimento da produção do setor informal e da produtividade, o autor afirma que só é possível determinar essa questão através de uma análise empírica mais precisa, instigando assim o debate sobre o assunto, que será um dos principais objetos de estudos sobre a informalidade de autores posteriores.

Para Barbosa (2011, p. 112), a intenção de Hart não era exaltar o informal ao estudar a classe mais pobre de Gana mas, sim, “encará-lo como elemento de uma realidade concreta, como dado inelutável de uma problemática mais ampla”. Dessa forma, segundo Barbosa (2011), seria possível

compreender de maneira mais aprofundada a pobreza. Santiago e Vasconcelos (2017) seguem na mesma linha e expõem que Hart não defendia as atividades informais como uma forma de promover o desenvolvimento ou ainda a proliferação irrestrita delas. Na realidade, Hart (1973) estaria chamando a atenção para as limitações do estudo e evidenciando a necessidade de pesquisas empíricas mais aprofundadas.

É importante ressaltar que, antes do estudo de Hart, outras terminologias foram utilizadas para descrever a dicotomia formal e informal. Exemplo disso são os estudos de Geertz (1963), com seus conceitos “economia de empresa e de bazar”, Santos (1960) com “circuitos superior e inferior” e Machado da Silva (1971) com o termo “mercado formal e não formalizado”. Porém, na época, esses estudos não ganharam o mesmo destaque e circulação, tornando assim, o termo proposto por Hart mais disseminado (SANTIAGO; VASCONCELOS, 2017).

De forma correlata à pesquisa de Hart (1973), a Organização Internacional do Trabalho – OIT (1972) utilizou o termo setor informal em sua pesquisa sobre as atividades exercidas dos trabalhadores pobres no Quênia. Nessa pesquisa, a OIT investigou o emprego no país e seus principais problemas como a baixa produtividade e a falta de qualificação dos trabalhadores, o que os impediam de conseguir melhores oportunidades. Também analisa com maior ênfase os baixos salários obtidos, tanto no emprego por conta própria quanto no assalariado, problemas esses causados pelos desequilíbrios em termos de crescimento da economia, da população, dos rendimentos, além da questão educacional.

De forma sucinta, o diagnóstico apresentado pela OIT para o país em análise expõe que o padrão de crescimento econômico rápido, intensivo e baseado no modelo de industrialização por substituição de importação não gerava empregos suficientes para atender à oferta de trabalho. Dessa forma, criava um significativo excedente de mão-de-obra que não se manifestava em aumento do desemprego mas, sim, em formas de trabalho não regulamentadas, que compunham o denominado setor informal (CACCIAMALI, 2000).

Desse modo, o setor informal passou a ser defendido como economicamente eficiente e rentável, visto que conseguia gerar lucros através do uso de tecnologias simples e com pouco capital. Apesar da visão do trabalho informal como estagnado, não dinâmico, ser difundida enquanto uma alternativa para desempregados e idosos que não conseguiam trabalho assalariado formal, o relatório alega que as atividades informais poderiam mostrar-se economicamente prósperas, apresentando-se como fonte alternativa de riqueza para o país em análise. No entanto, seu funcionamento seria precário justamente por conta da propagação de uma visão pejorativa e pela falta de apoio do governo. Dessa forma, por considerar o fenômeno por uma ótica positiva, o relatório propõe que a promoção do setor informal seja incentivada por políticas públicas.

O setor informal é conceituado pela OIT (1972) como uma “maneira de fazer as coisas”, cujas características seriam: facilidade de acesso, devido ao baixo nível exigido de capital e tecnologia; existência de pequenas firmas de propriedade familiar que utilizam recursos locais e tecnologias trabalho-

intensivas, com qualificações adquiridas fora do sistema escolar que possuíam baixa produtividade e atuavam em mercados concorrenciais não regulamentados. Já o setor formal é definido por atributos contrários aos mencionados²⁹.

Alguns autores expõem que, apesar das críticas ao modelo dualista de Lewis, a interpretação da OIT não consegue se desassociar dessa dualidade. Porém, segundo Cacciamali (2007), a visão defendida pela OIT seria contrária à de Lewis, uma vez que para a instituição o setor informal não representava um setor arcaico que desapareceria com o avanço do setor formal ou moderno, como denominado por Lewis. Pelo contrário, como visto, a OIT defende o setor informal como economicamente eficiente e lucrativo, apesar das suas limitações tecnológicas e produtivas.

Entre as demais críticas enfrentadas pela OIT, segundo Moser (1978), está a ideia de que os relatórios apresentavam recomendações que propunham mudanças estruturais e institucionais, como reforma agrária e políticas fiscais redistributivas, consideradas politicamente utópicas. Apesar disso, propiciaram uma abordagem abrangente sobre o emprego, definindo diferentes dimensões sobre os problemas existentes no mercado de trabalho e os desequilíbrios estruturais que os agravavam. Ademais, defendiam que as estratégias para a resolução do problema do emprego não deveriam ser isoladas mas, sim, realizadas por meio de ações globais de desenvolvimento.

Devido à limitação, nesse primeiro momento da definição de informalização, outras abordagens foram propostas por demais estudiosos ao longo do tempo. Principalmente porque a interpretação dada, tanto por Hart (1973) quanto pela OIT (1972), descreve e delimita um conjunto de características de maneira imprecisa, uma vez que expõe diversas atividades e situações diferentes entre si. Como demonstra Barbosa (2011, p. 115), “eram vários os ‘setores informais’”. Mesmo com todas essas dificuldades, os estudos sobre mercado de trabalho não conseguem se desprender dessa terminologia, reconhecida como um avanço nos estudos no campo da economia do trabalho (GALIZA; GONZALEZ; SILVA, 2011).

A partir dela, a OIT e a literatura especializada passaram a estudar a informalidade de forma mais profunda e precisa conceitualmente, com o objetivo de entender as características do mercado de trabalho, os problemas da geração de emprego e a melhor maneira de tentar resolvê-los por meio de políticas públicas e estratégias mais adequadas.

A abordagem da informalidade com enfoque no excedente estrutural de mão de obra

Com o Programa Regional de Emprego para América Latina e Caribe (PREALC), integrante do Programa Mundial de Emprego desenvolvido pela OIT em 1970, sucederam-se diversos debates e

29 A saber: “(a) difficult entry; (b) frequent reliance on overseas resources; (c) corporate ownership; (d) large scale of operation; (e) capital-intensive and often imported technology; (f) formally acquired skills, often expatriate; and (g) protected markets (through tariffs, quotas and trade licenses)” (OIT, 1972, p. 6).

pesquisas empíricas sobre o mercado de trabalho nos países latino-americanos, que apresentam a informalidade como consequência do excedente estrutural de mão de obra. Os estudos do PREALC têm como referência a teoria do subdesenvolvimento estruturalista defendida pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Para os autores cepalinos, o problema do subdesenvolvimento desses países devia-se a certas características, incluindo suas estruturas e processos históricos, que os tornavam cada vez mais dependentes dos países desenvolvidos. Como apontam Souza e Tokman (1980, p. 128-129), “grande parte da indústria da região surgiu num período de expansão das grandes empresas a nível mundial e, portanto, se estabeleceu como suas filiais, afetando o bem produzido e a tecnologia utilizada”.

Outro ponto defendido é que a estratégia de desenvolvimento dos países latino-americanos através da industrialização, seguindo o modelo dos países desenvolvidos, produziu crescimento econômico e modernização significativos, mas restritos a alguns setores econômicos, favorecendo assim apenas algumas camadas populacionais, seja em relação à renda, emprego ou padrão de consumo (TOMAZINI, 1995).

Ou seja, diferente dos países desenvolvidos, a homogeneização das economias nos países em desenvolvimento ficou incompleta, gerando, assim, uma desigualdade distributiva, objeto de estudo da CEPAL e presença marcante em sua teoria da heterogeneidade estrutural (SANCHES, 2008). A partir disso, o PREALC assume a hipótese da heterogeneidade da estrutura produtiva e do mercado de trabalho como uma particularidade da heterogeneidade estrutural (RAMOS, 2007).

As pesquisas realizadas pelo Programa nos países latino-americanos apontaram que, como consequência da heterogeneidade estrutural, o crescimento econômico e o aumento do emprego industrial da época não foram suficientes para garantir um nível de emprego capaz de absorver a população economicamente ativa (PEA), como também uma melhoria da distribuição de renda. Ao invés disso, notaram-se fenômenos como o subemprego agrícola e os fluxos migratórios entre o campo e a cidade, que aumentavam mais ainda a heterogeneidade estrutural (TOMAZINI, 1995).

Cacciamali (1982) aponta que, assim como as conceituações anteriores, o PREALC associa o setor informal à pobreza e à migração. No entanto, traz como diferenciação o enfoque na produção como um todo, segmentada pela expansão do capitalismo, além de enfatizar a relação entre os setores formal e informal. Segundo Krein e Proni (2010, p. 9), o PREALC “considerava o setor informal urbano como manifestação do excedente estrutural de mão de obra nos países latino-americanos”.

Assim, o setor informal era entendido como algo complementar ao setor formal, uma vez que o mesmo absorvia o excedente de trabalhadores desse último. De forma adicional, para Souza e Tokman (1980), considerando o rápido crescimento da força de trabalho, a escassez de oportunidades no campo e o elevado ritmo de incorporação do progresso técnico nas atividades modernas, o excedente de mão de obra “cria” o setor informal.

O PREALC também iria separar a economia em setor formal e informal. Porém, atenta-se que isso não significa a existência de um mercado dualista no sentido de que não haveria relações de dependência entre os setores, mas, o contrário (KREIN; PRONI, 2010). Essa inter-relação entre os dois setores é concretizada por meio dos fluxos de trabalho e renda e que, diferente do modelo dualista de Lewis, não seria uma relação unilateral e reduzida à mão de obra. Além disso, o setor informal seria desnecessário para o processo de acumulação do setor formal, contrariando outra hipótese defendida por Lewis (RAMOS, 2007).

Assim, o setor formal é definido como um mercado estruturado, com atividades econômicas organizadas, com trabalhadores mais bem preparados ou mais experientes. Em contraste, o setor informal é caracterizado como um mercado não estruturado, com atividades de baixa produtividade, trabalhadores independentes, empresas muito pequenas ou não organizadas institucionalmente (PREALC, 1975).

Através das pesquisas em países como Bolívia, Chile, Equador, El Salvador, Honduras e Panamá, verificou-se que o setor informal era constituído da população pobre urbana desses países, com participação predominante de mulheres, trabalhadores mais jovens e/ou mais velhos, ou ainda com baixa qualificação escolar, e grupos de migrantes provenientes da zona rural e de cidades do interior. Além disso, embora tenham sido verificados salários mais altos em algumas ocupações, em sua maioria, os ocupados do setor informal recebiam menores rendimentos, quando comparados à mesma categoria de atividade no setor formal (SOUZA; TOKMAN, 1980).

Um detalhe importante é que o diferencial de salários entre os setores não está relacionado com as características pessoais dos trabalhadores - como, por exemplo, nível educacional, idade ou sexo - uma vez que o estudo comparou pessoas com os mesmos atributos. No entanto, isso não significa que as características pessoais não exercem influência na diferenciação dos salários recebidos, mas, que estar, ou não, no setor informal é um condicionante de extrema significância para explicação das desigualdades salariais nesses países (SOUZA; TOKMAN, 1980).

No que se refere à sobrevivência do setor informal, argumenta que existem atividades no setor informal que são complementares ou competitivas ao setor formal. Assim, defende que não necessariamente a tendência do setor informal seja desaparecer à medida que o setor formal se expanda (PREALC, 1975); mas, é importante ressaltar que, apesar da possibilidade de permanência do setor informal, devido a suas características, esse tem sua capacidade de acumulação e de expansão restringidas (SOUZA; TOKMAN, 1980).

Concernente a esse último ponto, outra distinção em relação à visão do PREALC é a possibilidade de o crescimento do setor informal se dar de forma autônoma e se mostrar favorável à dinâmica produtiva. Porém, isso implicaria ir além de políticas públicas que evitem a discriminação contra o mesmo ou ainda o apoio às atividades informais, sem que se investigassem as causas reais do subdesenvolvimento (TOKMAN, 1978).

Dessa forma, essa abordagem defende o planejamento de políticas públicas para o setor informal. No entanto, para isso, é necessário estudar as relações existentes entre os setores, para identificar quais atividades informais devem ser incentivadas, desde que colaborem positivamente para a economia, e quais não são, para que essas últimas sejam objeto de políticas que transfiram os trabalhadores informais para o setor formal, e, assim, deixem de existir (PREALC, 1975).

Feita essa breve apresentação do debate teórico sobre a informalidade defendida como uma consequência do excedente estrutural de mão de obra, o próximo tópico expõe a visão dos principais autores que discutem a informalidade enquanto um fenômeno imanente e subordinado à dinâmica do capitalismo. Entre esses autores, está Paulo Renato de Souza que reinterpreta alguns dos conceitos defendidos no âmbito do PREALC.

A abordagem com enfoque na subordinação do setor informal à dinâmica do capital

A discussão sobre a informalidade das décadas 1970/80 iria contestar alguns argumentos defendidos pelos estudos anteriores. Segundo Silva (2002, p. 86), “insistia na contradição inerente ao desenvolvimento da acumulação capitalista que gera seu próprio excedente de trabalho e, ao mesmo tempo, nele se baseia”, além de buscar se contrapor à perspectiva dualista e à defesa do setor informal como um fenômeno provisório e conjuntural. Dessa forma, passa a entender que a própria natureza do processo de crescimento econômico torna o setor informal subordinado à dinâmica do capitalismo.

Como visto, os demais estudos irão defender o setor informal como um mecanismo de sobrevivência dos pobres urbanos e que, se estimulado da maneira adequada, contribuiria com o crescimento econômico. Porém, na perspectiva da subordinação da informalidade ao capitalismo, a pobreza encontrada no setor informal é ocasionada por suas relações com a produção e distribuição capitalista e com um Estado que proporcionava condições favoráveis à acumulação de capital (GERRY, 1987).

Assim, os autores que têm essa interpretação sobre a informalidade irão defender que a própria natureza do processo de crescimento econômico propicia uma relação de exploração da força de trabalho, na qual o setor informal torna-se subordinado ao setor formal. Podendo até, segundo Gerry (1987), a promoção do setor informal e de sua relação com o capital facilitar uma maior transferência de excedente de valor dos trabalhadores pobres para os capitalistas nacionais e internacionais.

Conforme Gerry (1978), os pequenos produtores, considerados no seu estudo como representantes do setor informal, têm vínculos relevantes com grandes fábricas e instituições públicas. No entanto, cada parte se beneficia e depende do outro de maneiras diferentes, não existindo, assim, igualdade nessa relação, uma vez que essa é marcada pela dominação e subordinação, favorecendo a hegemonia capitalista. Vistas como importantes, por oferecerem produtos e serviços necessários, como

também fonte de rendimentos, essas atividades acabam mascarando a realidade da população que faz parte desse setor.

Dessa forma, os autores dessa abordagem são contrários às políticas governamentais que defendem a propagação e instigação do setor informal, afirmando que serviam apenas para atender aos interesses do crescimento capitalista e à perpetuação da pobreza. Ao invés disso, defendem uma aproximação maior entre os trabalhadores dos dois setores para que, assim, se possa alcançar uma transformação revolucionária na sociedade (GERRY, 1987). Conforme aponta Cacciamali (1982, p. 24), alegam que a intervenção governamental deve ocorrer por “medidas globais de política econômica, ao padrão de crescimento econômico posto em movimento, à massa de salários gerados e sua distribuição”, ao invés de ações específicas para o setor informal.

Para Moser (1978), não é que essa abordagem condene as medidas para a promoção do setor informal, mas reforçam a necessidade de se ter uma noção correta de que elas não solucionam os problemas referentes ao desemprego e à pobreza, uma vez que, soluções para promover o informal, acabam por aumentar o vínculo de subordinação com o setor formal, devido a dependência existente entre eles.

A interpretação do setor informal como subordinado é também reconhecida por Souza (1980, p. 79), que afirma que “o núcleo verdadeiramente capitalista de uma economia, no seu movimento de expansão, cria, destrói e recria os espaços econômicos nos quais atua a pequena produção não tipicamente capitalista”. Dessa forma, o autor é contrário à interpretação da autonomia da informalidade, ou como tal ele coloca, da pequena produção, visto que a mesma não possui capacidade de gerar seu próprio espaço. Da mesma forma, essa tem seu crescimento e dinâmica econômica dependentes do núcleo capitalista (formal) da economia. No seu entendimento, “não se trata de uma esfera produtiva autocriada nem independente da produção capitalista: está a ela subordinada” (SOUZA, 1980, p. 132).

De acordo com essa hipótese, há uma integração do processo de acumulação capitalista, e não uma dualidade. Assim, não existem vários “modos de produção”, mas sim, o modo de produção capitalista que admite a existência de várias “formas de organização da produção”, com suas relações articuladas atendendo às exigências da dinâmica da acumulação capitalista. Ou seja, a informalidade, ou a forma de organização não tipicamente capitalista, não seria mais um modo de produção do capitalismo mas, sim, uma forma de organização inserida e subordinada aos movimentos do capital.

Contrariando outras interpretações, Souza (1980) também não defende a existência de relações de super exploração do trabalho informal por parte do capitalismo, ou seja, não defende que o núcleo capitalista obtém (exceto no caso de subcontratação ou subordinação) uma taxa de mais valia superior, devido aos baixos salários verificados nas atividades informais a partir da produção de bens e serviços a custos menores, como também não realiza uma acumulação mais rápida, à custa de ter seus esforços

poupados³⁰. Para ele, “tanto o dinamismo como a distribuição de renda do núcleo capitalista dependem somente de suas [do núcleo capitalista] condições próprias de funcionamento” (SOUZA, 1980, p. 5).

O setor informal, denominado pelo autor como “formas não tipicamente capitalistas de organização”, é categorizado em: a) empresas familiares: pequenas empresas ou trabalhadores autônomos, concentrados no pequeno comércio ou na pequena indústria; b) trabalhadores por conta própria subordinados: trabalhadores que produzem ou prestam serviços a uma única empresa; c) pequenos vendedores de serviços: trabalhadores autônomos que estão submetidos a várias empresas; d) serviço doméstico: envolvem a prestação de serviço para uma família, e não uma empresa; e) quase-empresas capitalistas: refere-se às pequenas empresas nas quais o proprietário também participa do processo produtivo, visa ao nível de rendimento total do proprietário e não ao lucro. Destaca-se que o autor assume a possibilidade da existência de barreiras à entrada de novos produtores nas atividades informais, mais especificamente, no caso das atividades associadas às empresas familiares, definidas anteriormente.

Em consonância com essa visão, Cacciamali (1982) defende que o setor informal se insere na economia de forma intersticial e subordinada. A autora analisa a informalidade sob a ótica da produção, considerando como produção informal o conjunto de formas de organização da produção que funcionam a partir do trabalho não assalariado.

Entre as características da produção informal está a não existência de divisão entre patrão e empregado, sendo que o patrão/trabalhador possui os instrumentos de trabalho e/ou estoque de bens, participa de múltiplas funções dentro da atividade, contando, ou não, com o auxílio do trabalho familiar ou de ajudantes. O rendimento recebido pela venda do produto ou serviço é utilizado para manutenção e continuação da atividade, pagamento dos possíveis ajudantes e empregados, e consumo individual e familiar. Dessa forma, não haveria propriamente acumulação.

A subordinação dessas atividades às formas de organização de produção capitalista reflete-se nas desvantagens referentes ao espaço econômico, produtividade, relações de mercado, rentabilidade, entre outros. A partir disso, o setor informal é representado por determinadas composições de atividades, que podem ser criadas, deslocadas para o setor formal, ou mesmo destruídas, mas não necessariamente extintas à medida que o capitalismo se expande e altera as relações sociais e econômicas, concepção também defendida por Souza (1980). Assim, o setor informal seria determinado pela dinâmica produtiva do capital, e não necessariamente pelo excedente de mão de obra. A partir disso, Cacciamali (1991, p. 128) atenta que “o espaço informal é limitado, [...], assim, numa sociedade capitalista, mesmo que em fase de consolidação, não é um dos atributos desse setor constituir-se no principal agente criador de empregos e renda”.

30 Souza (1980) cita Kowarick (1975) como um dos autores que postulam o aumento da taxa de mais valia a partir da produção de bens e serviços informais, e Oliveira (1976) que defende uma taxa mais rápida de acumulação do capital devido aos esforços poupados a partir das atividades informais.

Em um segundo momento, Cacciamali (2000) complementa os argumentos nos quais o setor informal é tido como intersticial e subordinado à economia, desenvolvendo o conceito de processo de informalidade. Nesse contexto, a autora define o processo de informalidade como “processo de mudanças estruturais em andamento na sociedade e na economia que incide na redefinição das relações de produção, das formas de inserção dos trabalhadores na produção, dos processos de trabalho e de instituições”, associando dois fenômenos principais: 1) a reorganização do trabalho assalariado e 2) o autoemprego (CACCIAMALI, 2000, p. 163).

De forma complementar, “o processo de informalidade se revela por meio da destruição, adaptação e redefinição de um conjunto de instituições, normas e regras”, transformações essas ocasionadas devido aos desgastes de determinadas práticas ou instituições, ou mesmo, pela necessidade de adaptação às exigências e interesses da sociedade (CACCIAMALI; SILVA, 2003, p. 11 – 12).

Por todos os aspectos mencionados, a referida abordagem e seus autores apresentam significativas contribuições para o entendimento da informalidade, evidentemente considerando suas limitações conceituais e metodológicas. Dessa forma, são de fundamental importância para as reflexões e estudos posteriores sobre o mercado de trabalho e, mais especificamente, a informalidade.

Informalidade e ilegalidade

A partir da década de 80, surge uma nova abordagem denominada legalista ou neoliberal, que irá associar a informalidade a atividades produtivas realizadas ilegalmente, conceituada nesse enfoque de economia subterrânea. Essa nova análise da informalidade aparta-se das formas de organização da produção, distinguindo-se das interpretações dos autores mencionados anteriormente, para ter como ênfase a ilegalidade. Segundo Ramos (2007), a origem dessa caracterização estaria no “excesso” de intervenção estatal e seus demais aspectos, como a burocracia, corrupção, ineficiente alocação de recursos públicos, etc.

Como representante expressivo dessa visão, tem-se De Soto (1987), que associa a informalidade ao não cumprimento da legislação tributária, definindo o fenômeno como consequência da excessiva interferência do Estado na economia e sua desconsideração em relação às condições sociais e econômicas dos agentes, principalmente dos menos favorecidos. Dessa forma, na visão do autor, a alta carga tributária e a morosidade da burocracia tornam-se um estímulo para a ocupação dos indivíduos em atividades informais.

Em consonância com as discussões expostas anteriormente, a informalidade é analisada inicialmente a partir da inserção dos migrantes rurais no mercado de trabalho urbano, mais precisamente no caso de De Soto, a migração ocorrida no Peru. A diferença é que a discussão proposta por esse autor tem a ilegalidade como principal determinante da informalidade. A migração, como também o desemprego e a distribuição de renda, por si só não explicam a escolha pela informalização. Para De Soto

(1987, p. 45), ao chegar às cidades, os migrantes encontravam dificuldades e barreiras impostas principalmente pelo Estado, e, por esse motivo, “a única garantia para sua liberdade e prosperidade estava, finalmente em suas próprias mãos”; dessa forma, recorriam a atividades não legalizadas, sem a devida preocupação, ou ainda, a possibilidade financeira de cumprir as regulamentações tributárias.

Concernente ao exposto, de acordo com o autor, deve-se considerar como informais as atividades realizadas e não os próprios indivíduos. A partir disso, assume informalidade como “[...] uma zona de penumbra que tem uma extensa fronteira com o mundo legal e onde os indivíduos se refugiam quando os tributos para cumprir as leis excedem seus benefícios”. O autor atenta que, só em alguns casos, não há o cumprimento de todas as leis; na maioria dos casos, apenas disposições legais precisas são desobedecidas por parte do indivíduo ou empresa (DE SOTO, 1987, p. 46).

Nesse contexto, a informalidade é defendida como uma escolha racional do agente, que pondera principalmente sobre os custos e benefícios associados ao cumprimento das obrigações legais, mesmo que essa análise seja realizada vagamente. Isso não significa que a informalidade não implique em custos, como exemplo estão os custos associados às práticas e artifícios utilizados para evitar a sanção das autoridades; àqueles que provocam baixa produtividade, ao considerar que as empresas informais têm maiores dificuldades ao crédito fiscal e são mais propensas a empregar mão de obra não qualificada; ou mesmo à falta de direitos que garantam e facilitem a eficiência das atividades. No entanto, subentende-se que os custos e as exigências da formalidade são maiores, o que justificaria a escolha pela informalidade.

Como consequência dos custos associados tanto à formalidade quanto à informalidade, o autor alega que eles acarretam baixa produtividade, diminuição do investimento, ineficiência do sistema tributário, limitações ao progresso tecnológico, aumento das tarifas de serviços públicos e dificuldades para formulação de políticas públicas. Por esse motivo, o autor conclui que as leis regulamentares são “más”³¹, uma vez que não consideram os custos causados e pela maneira com que impedem o funcionamento eficiente da economia como um todo. Para ele, uma lei adequada deve “em primeiro lugar, incentivar a tomada de decisões que permitam aproveitar as oportunidades econômicas e sociais do país, em segundo lugar, facilitar a especialização e interdependência de homens e recursos” (DE SOTO, 1987, p. 254).

A economia subterrânea também é objeto de estudo para Vito Tanzi, que, assim como De Soto, considera como causas principais desse fenômeno a carga tributária, as regulamentações, as proibições e a corrupção, defendendo que quanto maior a incidência desses fatores, maior será a propensão dos agentes em se evadirem da formalidade para a economia subterrânea. No entanto, cabe ressaltar que para Tanzi, a economia subterrânea e a economia informal devem ser tratadas como fenômenos distintos, uma vez que não possuem as mesmas origens e causas, mas se relacionam entre si (TANZI, 2009). Para o

31 O autor define como “boas” leis aquelas que garantem e facilitam a eficiência econômica, e como “más” leis as que perturbam e impedem totalmente o funcionamento da economia (DE SOTO, 1987).

autor, a economia subterrânea é definida como “*it is gross national product that, because of unreporting and/or underreporting is not measured by official statistics*” (TANZI, 1980, p. 428), já a informalidade é entendida como as atividades exercidas por pessoas pobres, com baixa instrução, residentes em áreas rurais ou remotas (MACIEL, 2009).

Como consequência da economia subterrânea, o autor aponta a concorrência desigual gerada entre as empresas que cumprem suas obrigações tributárias e aquelas que não, uma vez que essas últimas obtêm vantagens como menores custos e demais benefícios. Também há implicações para o sistema tributário, como a evasão fiscal, o que, por sua vez, pode ocasionar o aumento das alíquotas de impostos, como uma maneira do governo compensar a arrecadação reduzida pela sonegação fiscal, e conseguir cumprir com suas atividades. Ainda, a economia subterrânea reduz a credibilidade das estatísticas macroeconômicas. Como aponta Cacciamali (1991, p. 122), “essas atividades, por atuar parcial ou totalmente fora da legislação vigente, têm que sonegar informações sobre o número de empregos gerados, o nível de produção, o volume comercializado e as receitas percebidas [...]”. Visto que há dados que não são reportados, os resultados obtidos podem não demonstrar de forma precisa a realidade econômica, e, por conseguinte, podem “[...]encorajar os governos a promover políticas que podem não ser aquelas de que o país mais necessita” (TANZI, 2009, p. 48).

Para Shneider (2009), a economia informal inclui toda produção e serviços que são deliberadamente ocultados das autoridades públicas, pelos seguintes motivos: evasão fiscal; não pagamento de contribuições à previdência social; não cumprimento das normas trabalhistas, como por exemplo, salário mínimo, máximo de horas de trabalho, etc; ou ainda para evitar procedimentos burocráticos. Em seus estudos, o autor exclui da economia informal as atividades ilegais e as que não se baseiam no mercado, como por exemplo, o trabalho doméstico. E ressalta que os efeitos, positivos ou negativos, da economia subterrânea irão depender do seu tamanho, do grau de interação entre os setores formal e informal e da situação econômica específica de um país.

No que concerne à mensuração, existem diversas metodologias utilizadas para a estimação da economia subterrânea³². Em particular, o Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO)³³ em parceria com o Instituto Brasileiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV/ IBRE) calculam o tamanho da economia subterrânea a partir da média de dois indicadores: 1) método monetário: elevação da moeda como consequência do aumento da tributação; isso porque entende-se que as atividades informais utilizam mais dinheiro em espécie, ao invés de instrumentos bancários, como uma forma de não serem identificadas pelas autoridades, assim aumentam a demanda por moeda; 2) trabalho informal: percentual dos trabalhadores sem carteira de trabalho e da renda do trabalho informal. A partir disso, estimam os resultados da economia subterrânea no Brasil (Ver Gráfico 1).

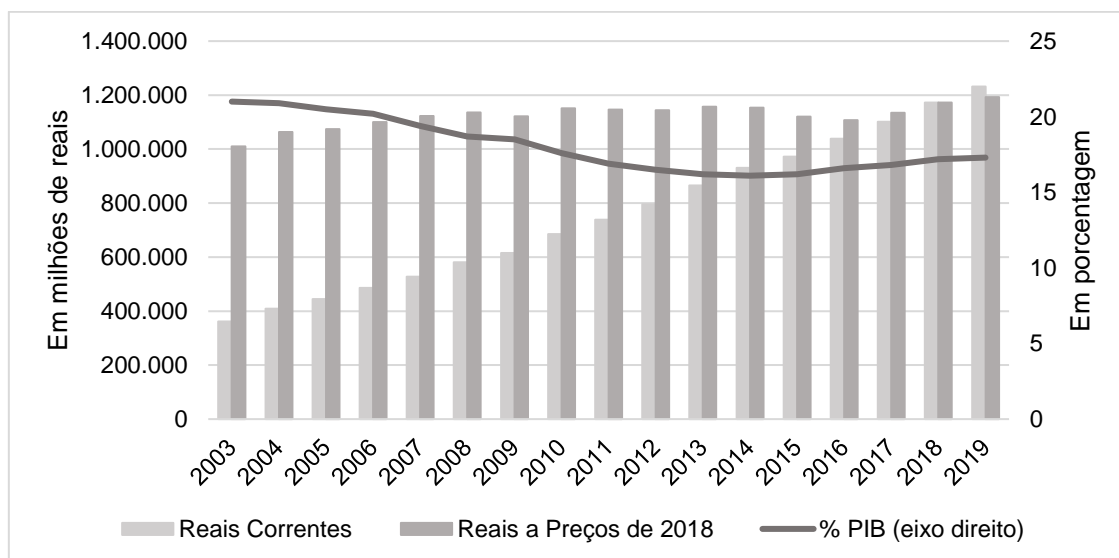
32 Para mais detalhes sobre as principais metodologias de estimação, ver Barbosa Filho (2009).

33 Para definição da economia subterrânea, o ETCO tem a mesma interpretação de Shneider (2009), a saber “a economia subterrânea é a produção de bens e serviços não reportada ao governo, deliberadamente, para: sonegar impostos, evadir contribuições para a seguridade social, driblar o cumprimento das leis e regulamentações trabalhistas, evitar custos decorrentes das normas aplicáveis a cada atividade”.

Os resultados demonstram que a participação da economia subterrânea no PIB brasileiro diminuiu até 2014, ampliando-se nos anos de crise (2015 e 2016) e de lenta recuperação (pós 2017). Quando se analisa a massa de recursos movimentada por essa economia, verifica-se um crescimento significativo até 2010, com ligeira estabilidade até 2014, queda nos anos de 2015 e 2016, com posterior elevação (período da lenta recuperação da economia brasileira), chegando em 2019 a movimentar aproximadamente R\$ 1,2 trilhão. Esse valor corresponde a 17,3% do PIB brasileiro, valor superior ao PIB de regiões como o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste somados, de acordo com os dados divulgados pelo ETCO.

O que se pode depreender do exposto é que existe uma relação entre a economia subterrânea e a dinâmica econômica. Em outras palavras, a economia subterrânea se reduz nos períodos de expansão e aumenta nos períodos de recessão econômica. Assim, evidencia-se que, nesse caso³⁴, o crescimento econômico é um fator importante para a dimensão da economia subterrânea.

Gráfico 1: Índice da economia subterrânea no Brasil entre 2003 a 2019



Fonte: Adaptado de ETCO (2019)

É importante ressaltar as principais críticas direcionadas ao método monetário para estimação da economia subterrânea. Dentre elas, OECD (2002) destaca a falta de precisão na definição das atividades consideradas para a medição. Os pressupostos do modelo são simplistas e existiriam muitos modelos que produziram resultados diferentes, mesmo quando analisado um mesmo cenário. Cabe enfatizar, também, que a facilidade de acesso, as praticidades e a preferência dos consumidores pelas transações

34 Barbosa Filho (2009, p. 126), ressalta que: "o crescimento do produto real é uma variável indicadora importante, apesar de não se saber ao certo sua relação com a economia formal. A literatura não chegou a um consenso sobre o impacto da economia formal na economia subterrânea ou informal. Isso ocorre porque a economia subterrânea pode crescer estimulada por forte crescimento da economia formal, que passa a demandar bens e serviços da economia subterrânea ou a economia subterrânea pode crescer mais em períodos em que a economia formal está em recessão devido à migração de trabalhadores entre as duas".

bancárias como, por exemplo, o uso do cartão de crédito, fazem com que os agentes da economia subterrânea também utilizem cada vez mais os instrumentos bancários. Dessa forma, a hipótese de uso do dinheiro em espécie como modalidade mais intensiva para pagamento das atividades informais pode ser arriscada.

O ETCO considera a economia subterrânea como negativa para o país, defendendo que a mesma traz prejuízos diretos para a sociedade. Segundo o ETCO, a informalidade “cria um ambiente de transgressão, estimula o comportamento econômico oportunista, com queda na qualidade do investimento e redução do potencial de crescimento da economia brasileira”. Assim, entre as recomendações para reduzir a informalidade, o ETCO defende a desoneração tributária, a desburocratização dos processos tributários e a melhora do nível educacional da população.

Entre as críticas a essa abordagem, destaca-se a posição de Galiza, Gonzales e Silva (2011, p. 239), para quem, delimitar a definição da informalidade apenas à ilegalidade amplia mais ainda o conceito de informal, uma vez que podem estar associados ao informal “desde as pequenas firmas de fundo de quintal que empregam exclusivamente mão de obra familiar até trabalhadores sem carteira de grandes empresas, passando pela produção e comercialização de ilícitos”, cujo único critério seria o de não cumprimento da legislação social e trabalhista. Particularmente em relação ao estudo de De Soto, segundo Cardoso (1989), o autor não considera as perdas de receita para o governo devido à falta de arrecadação tributária. A autora ainda afirma que o texto de De Soto é uma “ficção”, na qual se tem o Estado como o bandido da história e o setor informal como herói.

A esse respeito, a discussão da informalidade associada à ilegalidade é retomada por outros autores, que além da esfera regulatória, agregam ao conceito outros fatores determinantes para a existência e manifestação do fenômeno, como será apresentado nas próximas seções.

Economia informal

A noção de informalidade associada à flexibilidade é discutida por Castells e Portes (1989). O termo “economia informal”, assim como nos autores apresentados anteriormente, é definido a partir do caráter heterogêneo da informalidade. Defendem que a mesma não se caracteriza apenas por estratégias de sobrevivência e muito menos seria um eufemismo para a pobreza. Ademais, trazem uma nova interpretação sobre o fenômeno que passa a ser debatido como um produto da reestruturação econômica mundial, resultante da crise dos anos 1970 e, por esse motivo, um fenômeno que passa a apresentar um caráter universal, uma vez que é verificado tanto em países em desenvolvimento quanto nos desenvolvidos.

Segundo os autores, a economia informal é um processo de geração de renda através de atividades não regulamentadas segundo as normas institucionais. A ausência de regulação traz como consequência a perda dos benefícios sociais por parte do trabalhador, além de colocá-lo em condições de

trabalho inseguras e precárias. Ademais, os autores atentam para o fato de muitas empresas terem como prática o não pagamento de diversos tributos e, não apenas, os associados à regulação trabalhista, devendo essas, dessa forma, ser incluídas como integrantes da economia informal.

Nesse contexto, analisam a economia informal apontando para a existência de uma interrelação entre a economia formal e informal, como também a alternância de um mesmo trabalhador entre atividades formais e informais. Expõem que, não necessariamente, as atividades informais refletem em menores rendimentos quando comparados aos obtidos formalmente. Ainda demonstram que a informalidade não diminuiu com a industrialização, contrariando assim, as teorias vigentes da época³⁵.

Da mesma forma, como já exposto, a análise da informalidade perde sua relação com o subdesenvolvimento e passa a ser discutida como um fenômeno presente também nos países mais avançados. A expansão da economia informal nesses países deve-se a “um novo contexto político, social e econômico” que, por conta do impacto da concorrência internacional, da redução do poder dos sindicatos e do papel do Estado na economia e dos efeitos da crise econômica da década de 1970, tem como resultado novas formas de organização do trabalho baseadas na flexibilização e desregulamentação dos contratos de trabalho e que visavam uma maior lucratividade por parte das empresas (BARBOSA, 2011, p. 143).

A partir de 2002, na 90ª Conferência Internacional do Trabalho, influenciada pelos estudos de Castells e Portes e outros autores, a OIT passa a reconhecer o termo economia informal, considerando-o mais adequado para refletir as características gerais da informalidade, uma vez que a palavra “setor”, utilizada anteriormente, poderia trazer uma perda do significado amplo e heterogêneo do fenômeno por restringir a definição a um grupo de mercado específico. Assim, a OIT (2002) considera a economia informal como todas as atividades econômicas que envolvem trabalhadores não reconhecidos pelas normas legais e regulatórias e expostos a um alto grau de vulnerabilidade, instabilidade, carência de proteção legal e social, e a demais fatores que trazem uma nova preocupação ao debate: o trabalho decente (Ver Quadro 2).

Quadro 2 – Definição das atividades informais segundo a OIT (2002)

Unidades de produção	Posição na ocupação
Empresas do setor formal	<p>a) Trabalhadores familiares: nenhum contrato de trabalho e nenhuma proteção legal ou social decorrente do trabalho em empresas formais. Obs.: Contribuir para os trabalhadores familiares com um contrato de trabalho, salário, proteção social, etc. seria considerado empregado no emprego formal;</p> <p>b) Empregados: empregados informais que trabalham em empresas formais.</p>
Empresas do setor informal ^a	a) Trabalhadores por conta própria: trabalhadores por conta própria que possuem suas próprias empresas informais. A natureza informal de seus

35 Segundo os autores, a partir dos dados do PREALC, em 1950, 30% da população economicamente ativa exercia atividades consideradas informais (trabalhadores familiares não remunerados, empregados domésticos e autônomos, menos profissionais e técnicos). Em 1980, com uma planta industrial quatro vezes maior, esse percentual ainda se manteve (CASTELLS; PORTES, 1989).

	<p>trabalhos segue diretamente das características do empreendimento que eles possuem;</p> <p>b) Empregadores: empregadores que possuem suas próprias empresas informais. A natureza informal de seus trabalhos segue diretamente das características do empreendimento que eles possuem;</p> <p>c) Trabalhadores Familiares: nenhum contrato de trabalho e nenhuma proteção legal ou social decorrente do trabalho em empresas informais. Obs.: Contribuir para os trabalhadores familiares com um contrato de trabalho, salário, proteção social, etc. seria considerado empregado no emprego formal;</p> <p>d) Empregados: empregados informais que trabalham em empresas informais;</p> <p>e) Membros das cooperativas de produtores: membros de cooperativas de produtores informais.</p>
Famílias^b	<p>a) Trabalhadores por conta própria: produtores de bens para seu próprio consumo (por exemplo, agricultura de subsistência);</p> <p>b) Empregados: empregados que informais que trabalham em empresas de domicílios (empregados domésticos informais).</p>

Notas: ^a Conforme definido pela Décima Quinta Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho em 1993. ^b Domicílios que produzem bens para uso final próprio e domicílios que empregam.

Fonte: Adaptado de OIT (2002, p. 123, tradução nossa).

Segundo a OIT (2006, p. 5), o trabalho decente é caracterizado como aquele “[...] adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna”. Dessa forma, torna-se um compromisso fundamental para a promoção de melhorias nas relações e condições do mercado de trabalho, assumido pela OIT, que procura conscientizar governos e sociedade como um todo sobre a importância do trabalho decente, defendendo que todos que trabalham têm direitos a empregos de qualidade, mesmo quando inseridos na economia informal.

Diferente das demais abordagens, a classificação das atividades formais e informais proposta pela OIT não separa a organização da produção e a posição na ocupação. Considera, como já mencionado, apenas a presença ou não de regulação, como exposto no Quadro 2. Conforme a caracterização exposta, cabe destacar que a OIT defende a existência de uma relação articulada entre o formal e o informal, uma vez que pressupõe a existência de emprego informal em empresas consideradas formais.

No que concerne às causas que originam a informalidade, o relatório expõe que a expansão e características do fenômeno dependem da “interação de múltiplos fatores econômicos, políticos, institucionais e sociológicos”, e não apenas às determinadas unicamente como consequência da legislação (MALDONADO, 1995, apud OIT, 2002, p. 27). Dessa forma, a OIT entende que as regras e regulamentos exercem influência nas atividades econômicas, podendo aumentar a informalidade, uma vez que, “informality is often the response of operators who are unable to comply with difficult, irrelevant or prohibitive rules and regulations or who do not have access to market institutions”. Portanto, para estimular e facilitar a formalização é necessário simplificar as regras e procedimentos como, também, reduzir os custos existentes que dificultam o processo das empresas tornarem-se ou permanecerem formais (OIT, 2002, p. 27).

No entanto, como já mencionado, a organização considera que a informalidade é influenciada também por outros condicionantes, entre eles: crescimento econômico; crises financeiras; aumento da pobreza; características da força de trabalho quanto ao seu tamanho, educação e qualificação; migração rural-urbana; globalização e redefinição das formas de contratação no mercado de trabalho.

A OIT atenta que é na economia informal que se encontram os maiores problemas concernentes aos direitos associados ao trabalho, isso porque, como já mencionado, as atividades informais não estão regulamentadas por lei, fazendo com que os trabalhadores informais não desfrutem de seus direitos, até mesmo aqueles considerados básicos. Cabe salientar, também, que não há inspeção ou qualquer forma de vigilância das atividades realizadas na economia informal por parte das entidades responsáveis, tornando assim, os trabalhadores desprotegidos. E como consequência, são os trabalhadores informais que mais estão vulneráveis a condições de trabalho precárias e inseguras, menor proteção social, baixos salários, como também é na economia informal que se verifica maiores índices de trabalho escravo e infantil.

Dessa forma, ressalta-se que os princípios e direitos fundamentais do trabalho são garantidos a todos os trabalhadores, independentemente de exercerem atividades formais ou informais. A OIT (2002) atenta para a necessidade de diferentes abordagens quanto aos procedimentos utilizados para os trabalhadores formais e informais, no que concerne, por exemplo, aos registros de negócio ou tributação enquanto uma forma de se adequar à capacidade real de cumprimento por parte do trabalhador de determinado procedimento, e não, em qualquer hipótese, como algo que viole ou prejudique a garantia dos direitos básicos do trabalho.

Quanto à necessidade de uma revisão da legislação trabalhista, para incluir, por exemplo, as novas formas de organização e relações do trabalho, a OIT (2002) orienta que os princípios e direitos laborais fundamentais devem ser amplamente considerados. Mesmo que seja preciso uma simplificação das normas laborais para melhor adequá-las às mudanças econômicas, esse processo não deve envolver qualquer redução na qualidade do trabalho.

Entre as críticas a essa abordagem, encontra-se a interpretação de Barbosa (2011). Para o autor, essa conceituação aumenta o nível de inespecificidade e traz um novo dualismo, agora categorizado em protegidos e desprotegidos. Além disso, para ele, não há uma análise mais detalhada dos “vários tipos de trabalhadores e de relações de trabalho que se encontram por detrás dessas categorias [protegidos e desprotegidos], e tampouco as interações entre os mesmos, também marcadas pela diversidade” (BARBOSA, 2011, p. 146).

O autor ainda alega que o conceito é “[...] incapaz de captar a dinâmica do informal tradicional, onde os direitos não são desrespeitados por qualquer artimanha do capital, mas pelas próprias características destas atividades fundadas no não-assalariamento” (BARBOSA, 2011, p. 149 – 150). Isso não significa que para ele essa nova definição deve ser desprezada. Barbosa (2011) lança luz sobre as

limitações da referida interpretação ao mesmo tempo em que reconhece a importância da abordagem, principalmente por incorporar as redefinições das relações de trabalho.

A esse respeito, outros autores também irão abordar a informalidade a partir das mudanças no capitalismo globalizado e no mercado de trabalho, trazendo novos conceitos e interpretações na tentativa de construir uma caracterização mais precisa para melhor compreensão do fenômeno, como será exposto nos próximos tópicos.

Nova informalidade

A nova informalidade refere-se à definição proposta por Pérez-Sáinz (1995, 1998), que incorpora ao fenômeno características promovidas pelas mudanças do capitalismo globalizado e do mercado de trabalho. Segundo o autor, tais mudanças transformaram o fenômeno quanto à sua gênese, dinâmica e articulação com a economia nacional e internacional. Dessa forma, o prefixo “nova”, ou originalmente “neo”, procura expressar fenômenos inéditos, não considerados pelas abordagens anteriores devido ao fato de pertencerem ao contexto histórico atual. Concomitantemente, o prosseguimento do uso do termo informalidade alude que as atividades identificadas nos estudos anteriores como informais ainda permanecem, porém, com outras características.

Sob o mesmo ponto de vista, Noronha (2003) descreve a nova informalidade, ou ainda informalidade pós-fordista, como um fenômeno resultante das mudanças ocorridas nos processos de trabalho, das novas concepções gerenciais e organizacionais e das formas de trabalho que não exigem tempo e/ou espaços fixos determinados. O autor ressalta que há um aspecto positivo, referente à ideia de que o contrato de trabalho tradicional não se adequa às novas exigências do mercado. E outro negativo, associado ao fenômeno da informalidade enquanto causa de problemas sociais no curto prazo, como o desemprego e o trabalho precário e instável.

Para Lima e Soares (2002), a nova informalidade é definida como a incorporação de trabalhadores considerados formais em atividades caracterizadas como informais, ou seja, junto com os trabalhadores do “velho informal”, em um mercado de trabalho enfraquecido do ponto de vista da regulação e da proteção social. Por estar associada às novas relações de trabalho, marcadas pelas práticas de flexibilidade, “a ‘nova’ informalidade pode ser considerada como sinônimo da flexibilidade dos novos tempos”, deixando de representar um fenômeno transitório para tornar-se definitivo (LIMA; SOARES, 2002, p. 167).

Concernente às novas expressões da informalidade originadas pelo processo de flexibilização das relações trabalhistas, Krein e Proni (2010) destacam as seguintes formas de contratação atípicas: terceirização, subcontratação, a contratação de pessoa jurídica para atividades regulares ou exclusivas, autônomos proletarizados, contratação por prazo determinado, trabalho estágio, contrato em tempo parcial, contrato de experiência, contrato temporário, moto-boy, trabalhador avulso, free lance, entre

outras³⁶. De forma complementar, Leite (2011) afirma que essas formas de contratação estão presentes nos vários setores da economia, seja no trabalho industrial, no comércio, no serviço ou mesmo no setor público.

A relação entre a flexibilidade e a informalidade também é objeto do estudo de Tavares (2004), que define a nova informalidade como um fenômeno integrado à dinâmica capitalista. Em suas palavras, “o que ocorre é que, sob a égide da acumulação flexível³⁷, formas particulares de inserção à produção, que já foram representativas de uma economia atrasada, tornam-se bastante funcionais à acumulação capitalista” (TAVARES, 2004, p. 43). Ou seja, o trabalho executado em relações que antes eram consideradas informais, passa a atender aos propósitos de expansão e acumulação do capital, desempenhando o mesmo papel do trabalho formal. Como a autora aponta, “[...] o trabalho informal cumpre a mesma função do formalmente assalariado, que desenvolve a sua ocupação na indústria, nos ramos comerciais e/ou financeiros, sob uma explícita relação empregado-empregador” (TAVARES, 2004, p. 19-20).

Para a autora, a flexibilização garante mecanismos que permitem ao capital maximizar a exploração e a mais valia, por meio das relações informais presentes na pequena empresa, no trabalho autônomo, no trabalho domiciliar, nas cooperativas etc. Na interpretação de Tavares (2004, p. 116), a disseminação das relações informais citadas, “além de, objetivamente, maximizar a exploração, ainda cumpre a função ideológica de alterar a realidade em prol das políticas que respondem aos interesses dominantes”. Isso porque “a informalidade que está sendo difundida se pauta principalmente no discurso da autonomia, da independência, da transformação de trabalhador em empresário”, ou ainda de explorado a explorador, criando a ilusão de uma igualdade entre o trabalhador e o capitalista (TAVARES, 2004, p. 43).

No entanto, a autora atenta que o trabalhador, citando o caso do pequeno empresário, apenas por ser proprietário dos meios de produção não o faz necessariamente um capitalista. Não há uma relação entre iguais, mas sim, uma forma implícita de exploração e subordinação do trabalho, promovida por meio de um discurso capitalista que mistifica a pequena empresa como uma oportunidade de maior proteção social e renda. Ademais, afirma que “mesmo aqueles produtores donos do meio de produção, que trabalham por conta própria, exploram a si mesmos para garantir sua reprodução” (ALVES e TAVARES, 2006, p. 432).

36 Para definição de algumas das formas de contratação citadas, ver Krein e Proni (2010).

37 A acumulação flexível é uma expressão utilizada por Harvey (1989, p. 140), que se caracteriza “[...] por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas [...]”.

Isso porque “convém ao capital que o trabalhador promova os meios para a realização do fim capitalista, se possível, sob uma relação em que o trabalhador tenha a ilusão de não estar sendo explorado” (TAVARES, 2015, p. 43). No entanto, “não há nem de longe, a intenção capitalista de compartilhar poder, e muito menos de superação ao sistema” (TAVARES, 2015, p. 105). Diante dessa perspectiva, a autora denuncia a flexibilidade como uma das mais eficientes modalidades já utilizadas pelo capital para conseguir explorar os trabalhadores. Expõe que as mudanças nas relações trabalhistas pela flexibilidade promovem mais facilmente a informalidade sob um aparato jurídico que desconsidera os interesses do trabalhador, para atender apenas aos do capital.

Tavares (2004, p. 138) ressalta que o discurso difundido em favor da informalização responsabiliza o trabalhador por sua inserção produtiva no mercado de trabalho. No entanto, a autora defende que tal responsabilidade cabe apenas ao Estado e ao mercado. O “governo, por meio de suas representações, desobriga-se da preocupação com o emprego, sugerindo que a auto-sustentação do trabalhador pode ser garantida pelo estímulo à sua capacidade empreendedora”. Assim, o empreendedorismo é visto como solução, atribuindo a responsabilidade de sucesso ou fracasso ao próprio indivíduo e de seu conjunto de atributos pessoais – como inteligência, sagacidade, conhecimento sobre a atividade, entre outros. Desconsidera, dessa forma, todos os obstáculos que o próprio sistema econômico lhe impõe.

Para Silva (2002), o termo informalidade tem sido substituído pelo binômio “empregabilidade/empreendedorismo”. Esse último é utilizado com o objetivo de incentivar determinadas atividades, consideradas necessárias para a política de flexibilização do trabalho, o que induz o trabalhador a acreditar que, por meio dessas, obterá autonomia, independência e melhores condições laborais. No entanto, a dificuldade desse argumento é que essas atividades, em essência, estão associadas a modos informais de trabalho, com proteção social reduzida, menor nível de renda e maior instabilidade. Em outras palavras, esse argumento é um modo de convencimento ideológico para garantir a aceitação dos trabalhadores a novas práticas de exploração do trabalho no capitalismo.³⁸

É importante enfatizar que a flexibilização nas relações de trabalho, ao mesmo tempo que é defendida como um modelo de trabalho que traz prejuízos para os trabalhadores, pois baseia-se em formas de contratação relativamente mais inseguras e sem proteção da legislação social e trabalhista, é tida, também, como algo favorável para o capitalismo mundial por proporcionar um aumento da produtividade e da competitividade externa. Assim, como Costa (2010, p. 179 - 180), “perdia força o embate político em torno das reformas estruturais efetivamente voltadas para o interesse das massas trabalhadoras; em contrapartida, ganhava força o discurso da desregulamentação”. Isso se deu porque as

38 Nas palavras de Silva (2002, p. 100-101), “ao contrário do investimento crítico que representou o desenvolvimento da noção de informalidade como elemento significativo da compreensão do mundo social durante sua longa vigência, o par ‘empregabilidade/empreendedorismo’ adquire um sentido oposto, de mecanismo de convencimento ideológico [...] que se encaminha no sentido de reconstruir uma cultura do trabalho adaptada ao desemprego, ao risco e à insegurança”.

regulamentações do mercado de trabalho foram consideradas empecilhos para o funcionamento adequado do mercado de trabalho.

A partir do debate em torno da conciliação da flexibilização e das garantias dos direitos dos trabalhadores, surge na Europa o conceito da “flexiseguridade”. Como expõe Freussinnet (2010, p. 42), “a mobilidade e a adaptabilidade da mão de obra continuam a ser favorecidas, mas busca-se torná-las compatíveis com o reconhecimento de direitos que coloquem os trabalhadores a salvo da precariedade”. Isso quer dizer, uma maneira de favorecer a eficiência do mercado como um todo, por meio da combinação entre flexibilidade das relações trabalhistas, proteção e segurança da classe trabalhadora.

Para Burroni e Keune (2011), essa preocupação com a “flexiseguridade” decorre, em parte, da preocupação com a exclusão social, porém, é devido também ao entendimento por parte das empresas que necessitam de uma força de trabalho altamente qualificada e motivada para aumento da produtividade e da competitividade. Os autores ainda apresentam quatro problemas que limitam a proposta de flexiseguridade: ambiguidade conceitual; falhas em problematizar discussões referentes à necessidade de criação e manutenção de complementariedades institucionais; dificuldades de conseguir soluções consensuais; visão restrita da flexibilidade e da seguridade.

A partir do exposto, a abordagem da nova informalidade traz a discussão sobre a realidade do mundo do trabalho a partir das transformações da economia capitalista. Aborda questões que vão desde a flexibilização e suas consequências para o trabalhador, o aumento da exploração e precarização do trabalho, até a defesa de necessidade para acompanhar as exigências da competitividade internacional. Desse modo, abre-se o espaço para uma reflexão sobre até que ponto a desregulamentação do mercado de trabalho, e com isso, o aumento da informalidade, seria benéfica, ou tornar-se-ia prejudicial aos trabalhadores devido à deterioração das condições de trabalho.

Considerações finais

O presente artigo apresentou as principais visões presentes na literatura econômica a respeito do conceito de informalidade, desde sua concepção, no início dos anos 1970, até a atualidade. Resgataram-se as principais definições por parte desses estudos, destacando as características, os vínculos com a economia formal, o propósito das políticas de emprego, a autonomia e o papel que esse fenômeno assume na sociedade.

É evidente que as diferentes formas de conceituação impõem obstáculos a uma definição metodológica única e acabada para a sua mensuração. Como um fenômeno altamente dinâmico, essas múltiplas definições metodológicas acabam por impactar o tratamento científico do fenômeno. No entanto, há relativa convergência entre a maioria dos estudiosos quanto à ideia de que a informalidade está relacionada às desigualdades existentes no mercado de trabalho e que atinge um expressivo contingente de trabalhadores.

Assim, ainda que se considere as divergências e ambiguidades sobre o melhor conceito para a informalidade, em termos de características e fatores determinantes, o que se tem de mais relevante é que devem ser observadas as condições relativamente mais desfavoráveis ao trabalho daqueles que nela encontram seu sustento. Essas condições se expressam na vulnerabilidade, na insegurança, na ausência de regulamentação laboral ou proteção social.

O desafio atual é conhecer e analisar a dimensão dos impactos infligidos aos trabalhadores em uma conjuntura econômica marcada por mudanças estruturais, associadas a novas formas de relações no mercado de trabalho, na qual o discurso de flexibilização e a desregulamentação trabalhistas ganham força enquanto medidas econômicas “necessárias” para a promoção do crescimento econômico. Vários tem sido os alertas dos especialistas sobre o tema quanto ao aumento do grau de precariedade das condições de trabalho associado aos processos de flexibilização, pois esses permitem a contratação de trabalhadores em modalidades de trabalhos atípicos e reduzem direitos adquiridos.

Assim, o enfrentamento desse fenômeno passa pela garantia e ampliação dos direitos laborais, para que dessa forma seja possível atenuar as desigualdades da relação capital e trabalho, reduzindo a vulnerabilidade a que os trabalhadores estão submetidos. Combinado a isso, tem-se a necessidade da promoção de políticas públicas que visem a melhoria do mercado de trabalho e promovam o trabalho decente. Por fim, a continuidade de estudos sobre informalidade, é condição fundamental para uma maior compreensão do fenômeno em tempos de mudanças estruturais no capitalismo contemporâneo.

REFERÊNCIAS

- ALVES, M. A.; TAVARES, M. A. A dupla face da informalidade do trabalho: “autonomia” ou precarização. In: ANTUNES, R. (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.
- BARBOSA, A. F. O conceito de trabalho informal, sua evolução histórica e o potencial analítico atual: para não jogar a criança fora junto com a água do banho. In: OLIVEIRA, R. V.; GOMES, D.; TARGINO, I. (Orgs.). **Marchas e contramarchas da informalidade do trabalho: das origens às novas abordagens**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2011.
- BARBOSA FILHO, F. H. Uma avaliação do caso brasileiro. In: ETCO, Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial. **Economia subterrânea: uma visão contemporânea da economia informal no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- BURRONI, L.; KEUNE, M. Flexicutiry: a conceptual critique. **European Journal of Industrial Relations**, [S.l.], v. 17, n. 1, p. 75 – 91, 2011.
- CACCIAMALI, M. C. **Um estudo sobre o setor informal urbano e formas de participação na produção**. Tese (Doutorado em Economia). Universidade de São Paulo, São Paulo, 1982.
- _____. As economias informal e submersa: conceitos e distribuição de renda. In: CAMARGO, J. M.; GIAMBIAGI, F. (Orgs.). **Distribuição de Renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- _____. Globalização e processo de informalidade. **Economia e sociedade**, v. 9, n. 1, p. 153-174, 2000. Disponível em: <<https://bit.ly/2WAK8am>>. Acesso em: 02 fev. 2020.
- _____. (Pré-) Conceitos sobre o setor informal, reflexões parciais, embora instigantes. Comentários ao artigo. **Econômica**, v. 9, p. 145-168, 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/3cn5fE9>>. Acesso em: 02 fev. 2020.
- CARDOSO, E. A economia subterrânea. **Pesquisa e planejamento econômico**, v. 19, n. 2, p. 419-424, 1989. Disponível em: <<https://bit.ly/2zfxiXm>>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- CASTELLS, M.; PORTES, A. World underneath: the origins, dynamics, and effects of the informal economy. In: PORTES A.; Castells, M.; BENTON, L. (Orgs.). **The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1989.
- COSTA, M. S. Trabalho informal: um problema estrutural básico no entendimento das desigualdades na sociedade brasileira. **Caderno Crh**, v. 23, n. 58, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3cbs0Q5>>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- DE SOTO, H. **Economia subterrânea: uma análise da realidade peruana**. Rio de Janeiro: Globo, 1987.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ÉTICA CONCORRENCIAL (ETCO). **Índice da Economia Subterrânea**. [S.l.]: 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2YRBd7B>>. Acesso em 29 jan. 2020.
- FREYSSINET, J. As trajetórias nacionais rumo à flexibilidade da relação salarial: a experiência europeia. In: GUIMARÃES, N.; HIRATA, H.; SUGITA, K. (Orgs.). **Trabalho flexível, empregos precários? Uma comparação Brasil, França, Japão**. São Paulo: EDUSP, 2009.
- GALIZA, M.; GONZALEZ, R.; SILVA, S. Debatendo a dicotomia formal/informal: em busca de uma interpretação sistêmica do mercado de trabalho brasileiro. In: OLIVEIRA, R. V.; GOMES, D.; TARGINO,

I. (Orgs.). **Marchas e contramarchas da informalidade do trabalho**: das origens às novas abordagens. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2011.

GERRY, C. Developing economies and the informal sector in historical perspective. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 493, 1987.

HART, K. Informal Income Opportunities and Urban Development in Ghana. **The Journal of Modern African Studies**, v. II, n. 1, 1973.

_____. Bureaucratic form and the informal economy, In: GUHA-KHASNOBIS, B; KANBUR, R.; OSTROM, E. (orgs.) **Linking the formal and informal economy**: concepts and policies. Oxford: Oxford University Press, 2007.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 17. ed. São Paulo, SP: Edições Loyola, 2008.

KREIN, J. D.; PRONI, M. W. **Economia informal**: aspectos conceituais e teóricos. Brasília: OIT, v. 1, 2010.

LEITE, M. P. O trabalho no Brasil dos anos 2000: duas faces de um mesmo processo. In: OLIVEIRA, R. V.; GOMES, D.; TARGINO, I. (Orgs.). **Marchas e contramarchas da informalidade do trabalho**: das origens às novas abordagens. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2011.

LEWIS, W. A Economic Development with Unlimited Supplies of Labor. **Manchester School of Economic and Social Studies**, v. 22, 1954.

LIMA, J. C.; SOARES, M. J. B. Trabalho flexível e o novo informal. **Caderno CRH**, v. 15, n. 37, 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/2A3pMPz>>. Acesso em 29 jan. 2020.

MACIEL, E. In: ETCO, Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial. **Economia subterrânea**: uma visão contemporânea da economia informal no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MOSER, C. O. N. Informal sector or petty commodity production: dualism or dependence in urban development. **World Development**, v. 6, n. 9/10, out., 1978.

NORONHA, E. G. "Informal", ilegal, injusto: percepções do mercado de trabalho no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, out. 2003, vol.18, no. 53, p.111-129. Disponível em: <<https://bit.ly/2L6UTMu>>. Acesso em: 14 dez. 2019.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Measuring the Non-observed Economy - a Handbook**. Paris: OECD, 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/35O3Yn7>>. Acesso em: 14 dez. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Employment, incomes and equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya**. Geneva: OIT, 1972.

_____. **Decent work and the informal economy**. Geneva: OIT, 2002.

PÉREZ-SÁINZ, J. P. Globalización y neoinformalidad em América Latina. **Nueva Sociedad**, n. 135, jan./fev. 1995.

_____. ¿Es necesario aún el concepto de informalidade? **Perfiles Latino americanos**, n. 13, dez. 1998, p.55-71.

PROGRAMA REGIONAL DE EMPREGO PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (PREALC). El Sector Informal Urbano. **Cuadernos de Economía**, ano 12, n. 35, p. 117-129, 1975.

RAMOS, C. A. Setor Informal: do excedente estrutural à escolha individual. Marcos interpretativos e alternativas de política. **Revista Econômica**. Rio de Janeiro: 7 Letras, v. 9, n. 1, 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/2SHdhQ5>>. Acesso em: 27 mar. 2020.

SANCHES, O. Os determinantes da economia informal nas principais escolas do pensamento econômico. Sociedad Lationamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico, Santiago. **Anais...** Chile: SEPLA, 2008.

SANTIAGO, C. E. P.; VASCONCELOS, A. M. N. Do catador ao doutor: um retrato da informalidade do trabalhador por conta própria no Brasil. **Nova Economia**, v. 27, n. 2, p. 213-246, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2W9QzSX>>. Acesso em: 27 mar. 2020.

SCHNEIDER, F. Economia informal na América Latina. In: ETCO, Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial. **Economia subterrânea: uma visão contemporânea da economia informal no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

SILVA, L. A. M. Da informalidade à empregabilidade (reorganizando a dominação no mundo do trabalho). **Caderno CRH**, v. 15, n. 37, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/2War0RK>. Acesso em: 11 jul. 2019.

SOUZA, Paulo Renato; TOKMAN, V. Distribución del ingreso, pobreza y empleo em áreas urbanas. **El Trimestre Económico**, v. 45, n. 17, 1978.

_____. **A determinação dos salários e do emprego nas economias atrasadas**. Tese. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1980.

TANZI, V. The Underground Economy in the United States: Estimates and Implications. **Quarterly Review**, v. 33, n. 135, 1980.

_____. A economia subterrânea, suas causas e consequências. In: ETCO, Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial. **Economia subterrânea: uma visão contemporânea da economia informal no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

TAVARES, M. A. **Os fios (in)visíveis da produção capitalista: informalidade e precarização do trabalho**. São Paulo: Cortez, 2004.

TOKMAN, V. Las relaciones entre los sectores formal e informal. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, 1978.

TOMAZINI, S. T. **Emprego informal e trabalho por conta própria: um estudo da diversidade de manifestação do problema da falta de emprego no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Economia). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.

Modelos de crescimento econômico e o Novo Desenvolvimentismo

Rafael de Azevedo Ramires Leão: Doutorando em Administração Pública e Governo pela EAESP-FGV na linha de Transformações do Estado e Políticas Públicas (TEPP). Mestre em Economia e Desenvolvimento pela Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne/PUC-SP e Bacharel em Economia pela FEA/PUC-SP.

Resumo: A presente pesquisa buscou verificar entre três modelos de crescimento econômico, sendo estes o modelo de Solow, de Dixon-Thirlwall, e de Rowthorn-Dutt, quais são os mais compatíveis com a teoria Novo Desenvolvimentista. Para tal, a pesquisa se valeu da análise destes modelos, bem como dos comentários dos principais expoentes teóricos do Novo Desenvolvimentismo. Neste estudo pôde-se concluir que os modelos de Dixon-Thirlwall e Rowthorn-Dutt são compatíveis com o entendimento a respeito do processo de desenvolvimento econômico apresentado pela teoria novo desenvolvimentista, podendo ser usado para complemento das pesquisas nesta área, tanto de maneira teórica, quanto empírica.

Palavras-chave: modelos de crescimento, crescimento econômico, desenvolvimento econômico, novo desenvolvimentismo.

Abstract: The present research sought to verify among three models of economic growth, such as the Solow model, the Dixon-Thirlwall model and Rowthorn-Dutt model, which are the most compatible with the New Developmental theory. For this, the research was based on the analysis of these models, as well as from the comments of the main theoretical exponents of the New Developmentalism. In this study it was concluded that the Dixon-Thirlwall model and Rowthorn-Dutt model are compatible with the understanding of the economic development process presented by the new developmental theory and can be used to complement the research in this area, theoretically and empirically.

Key words: growth models, economic growth, economic development, new developmentalism

Classificação JEL: O10, O11, O2, O4.

1. Introdução

Os modelos de crescimento econômico seguem sendo objeto de grande discussão entre os economistas. Mesmo tendo ocupado grande parte do debate acadêmico desde o início do século XX, a controvérsia sobre qual modelo representa melhor o crescimento de longo prazo das economias capitalistas permanece entre os economistas teóricos, especialmente aqueles que estudam o desenvolvimento das economias de renda média e subdesenvolvidas.

Entre os modelos de crescimento econômico mais difundidos destacam-se o modelo de Solow (1956) e suas derivações, amplamente utilizados pelos economistas da teoria neoclássica do crescimento, tendo surgido como uma resposta ao modelo de crescimento Harrod-Domar (Harrod, 1939; Domar, 1946). Por outro lado, a teoria econômica heterodoxa, de tradição Keynesiana-

Kaleckiana, apresenta alternativas como os modelos de Rowthorn (1981) e Dutt (1984), e de tradição Kaldoriana, os modelos de Dixon & Thirlwall (1975) e Thirlwall (1979).

O presente artigo tem como objetivo realizar uma revisão bibliográfica sobre estes modelos citados, buscando encontrar dentre eles, aquele que tem maior aderência com a teoria Novo Desenvolvimentista, utilizando como base a crítica dos principais expoentes desta corrente. A teoria novo desenvolvimentista tem como seus principais formuladores teóricos e expoentes Luiz Carlos Bresser-Pereira-Pereira (EESP-FGV/SP), Nelson Marconi (EESP-FGV/SP) e José Luis Oreiro (UNB), que em conjunto publicaram o livro *Macroeconomia do Desenvolvimento* (2016) reunindo os principais conceitos teóricos do modelo novo desenvolvimentista. A teoria novo desenvolvimentista se abre em duas frentes: (i) a microeconomia novo desenvolvimentista, que tem sua origem na economia política clássica, baseando-se na teoria do valor-trabalho e na tendência a equalização das taxas de lucros. E na teoria do desenvolvimento clássico, especialmente na conceituação de que crescimento econômico é industrialização ou sofisticação tecnológica (Bresser-Pereira-Pereira, 2017, p.9); (ii) a macroeconomia novo desenvolvimentista, que tem sua base na macroeconomia Keynesiana e Pós-keynesiana, com enfoque sobre a taxa de câmbio, a conta corrente e a taxa de lucro esperada. Seu principal interesse está na manutenção correta dos cinco preços macroeconômicos: a taxa de lucro, a taxa de juros, a taxa de câmbio, a taxa dos salários e a taxa de inflação (Bresser-Pereira-Pereira, 2017, p.9).

Esta teoria começou a ser esboçada pelos seus principais expoentes no início dos anos 2000 no Brasil e tem evoluído desde então, estando ainda em estágio de construção. Seu principal objetivo é dar continuidade ao processo de desenvolvimento econômico de países de renda média, que já realizaram seu processo de industrialização e estão em processo de catching-up (alcançamento) dos países avançados.

O trabalho está dividido em três seções. Na primeira apresenta-se o modelo Neoclássico de Solow (1956), sua principal derivação e a crítica Novo Desenvolvimentista a este modelo. Na segunda apresenta-se o modelo de Dixon e Thirlwall (1975) e Thirlwall (1979), e sua possível adesão à teoria novo desenvolvimentista. Na terceira seção, exibe-se o modelo Rowthorn (1981) e Dutt (1984), bem como sua possível aderência ao novo desenvolvimentismo. Por fim, na quarta seção apresenta-se as conclusões do trabalho.

2. O modelo Neoclássico de Solow

Entre os modelos de crescimento econômico amplamente adotados, especialmente pelos economistas neoclássicos, destaca-se o modelo de Solow (1956). Este modelo surgiu com uma resposta ao modelo embrionário desenvolvido por Harrod-Domar (Harrod, 1939; Domar, 1946). O modelo Harrod-Domar é bastante simplório se comparado com os modelos de crescimento posteriores, formulando a relação do crescimento do produto com o crescimento da acumulação de

capital, o que por sua vez aconteceria de maneira endógena. Os autores ainda pretendiam através dessa formulação demonstrar a incapacidade do sistema capitalista de se ajustar através do sistema de mercado, o que incomodava os economistas teóricos neoclássicos. Nas palavras de Bresser-Pereira-Pereira (2008):

No quadro da teoria econômica surgiu, ainda nos anos 1940, o primeiro ‘modelo de crescimento econômico’ – o modelo Harrod-Domar. Tratava-se de uma função de produção extremamente simplificada relacionando a taxa de crescimento da renda com a taxa de acumulação de capital. A partir daí o modelo pretendia demonstrar a incapacidade das economias capitalistas de se auto-ajustarem automaticamente pelo mercado. Obviamente, não lograva esse intento, já que aquilo que demandou de Keynes um livro inteiro para demonstrar não podia ser substituído por uma simples equação. O pensamento neoclássico, porém, sentiu-se ameaçado. Apesar de seu caráter hipotético-dedutivo que permitia ampla formalização, não dispunha ainda de um modelo alternativo de crescimento. Esta falta, entretanto, não demorou a ser sanada através do modelo de Solow (1956). Robert Solow, em resposta explícita ao modelo Harrod-Domar, apresentou outra função de produção igualmente altamente simplificadora, mas que, ao permitir a substituição de capital por mão-de-obra e vice-versa, assegurava o equilíbrio dinâmico da economia através do mercado. (Bresser-Pereira-Pereira, 2008, p. 13).

Podendo ser descrito como um dos modelos de primeira geração da teoria neoclássica do crescimento (Setterfield, 2009, p.2), o modelo de Solow adota uma função de produção de maneira agregada para a economia, através de uma função Cobb-Douglas, de rendimentos decrescentes e retornos de escala constantes. De maneira simplificada, o modelo proposto por Solow pode ser descrito da seguinte maneira:

$$Y = F(K, N) \text{ [Eq.01]}$$

Utilizando a função Cobb-Douglas em sua representação:

$$Y = AK^{\alpha}N^{1-\alpha} \text{ [Eq.02]}$$

Na qual Y representa o produto (podendo ser interpretado com o Produto Interno Bruto da economia), A é a tecnologia, ou a eficiência tecnológica, que combina os fatores de produção K, que é o estoque físico de capital e N a quantidade de trabalho. O parâmetro α está entre 0 e 1, e denota a participação do capital na renda, ao passo que o parâmetro $1-\alpha$ corresponde a participação da contribuição do trabalho na renda.

A construção do modelo de Solow representa uma situação na qual a economia e suas diferentes variáveis, produção, emprego, capital, consumo crescem em taxas iguais no longo prazo, conhecido como estado estacionário, com equilíbrio estável. A partir da construção deste modelo de crescimento neoclássico, algumas conclusões feitas por Solow tornam-se bastante relevantes para o entendimento da dinâmica de crescimento econômico de longo prazo.

Sredojević, Cvetanović e Bošković (2016, p. 4), destacam que “o modelo de crescimento neoclássico mostra que, sem mudanças tecnológicas, em um estado de equilíbrio estável de longo

prazo, não há crescimento de longo prazo na produção per capita.”, deste modo, para o produto per capita aumentar na economias, seria necessário o avanço, ou mudança, tecnológica, que ocorre de maneira exógena ao modelo. Os autores ainda destacam:

“Because of the law of diminishing returns, in Solow’s model, increasing production funds per capita cannot explain the growth of labour productivity in time, or significant differences in the growth rates of gross domestic product per capita in individual countries” (Sredojević, Cvetanović e Bošković, 2016, p. 4).

Apesar da elaboração do modelo de crescimento neoclássico, a falta de poder explicativo para as evoluções tecnológicas, que seriam fundamentais para definir o avanço contínuo do crescimento das econômicas, tornava o modelo bastante custoso de defender. Com o intuito de resolver este problema, Romer (1986; 1990) e Lucas (1988) endogeneizaram o progresso tecnológico à equação Solowiana (Eq. 02), de modo que até este ponto o elemento A representava apenas o nível da fronteira de produção da economia. Com sua introdução na equação haverá a possibilidade de crescimento exponencial que representa o crescimento da fronteira tecnológica ao longo do tempo, o que, portanto, afetará as taxas de crescimento do estado estacionário. A equação de Solow com progresso tecnológico pode ser escrita da seguinte maneira:

$$Y = K^\alpha (A_t N)^{1-\alpha} \quad [\text{Eq.03}]$$

Conforme destaca Oreiro (1999, p.9), a equação acima (3) irá resultar em alguns pressupostos, bastante passíveis de crítica ao se analisar a evolução histórica do progresso econômico. Como primeiro ponto, o progresso tecnológico é neutro no sentido de Harrod, ou seja, permite que a participação dos salários e lucros na renda permaneça constante no modelo de Solow. Segundo, o progresso tecnológico é visto como “desincorporado” das máquinas e equipamentos, significando aumento da produtividade de todo o estoque de capital, mesmo o passado, e agindo especialmente sobre o aumento da produtividade do trabalho, e, como terceiro e último ponto, reafirma a “necessidade de manter a consistência do modelo de crescimento com a teoria do equilíbrio geral walrasiano” impondo restrições ao valor de α , que deve ser $0 < \alpha < 1$. E tais pontos, levará a conclusão de que “a tecnologia é um ‘bem público’ estando disponível a todos os agentes que desejem utilizá-la” (Oreiro, 1999, p. 9).

Todas as derivações matemáticas a partir desta equação podem ser observadas em Oreiro (1999). Como o propósito deste presente trabalho é apresentar de forma resumida as críticas dos expoentes da teoria Novo Desenvolvimentista, as questões e derivações matemáticas do modelo não serão aprofundadas.

Sobre o modelo de crescimento neoclássico, Bresser-Pereira (2008, p. 13) afirma que o modelo de Solow foi necessário para tornar compatível a dinâmica do crescimento econômico com a análise estática do equilíbrio geral, mesmo que houvesse um sacrifício da realidade empírica em detrimento da coerência lógica da teoria econômica. Como resultado da elaboração da teoria de crescimento neoclássica, e a divisão dos campos de estudos entre a teoria econômica do desenvolvimento e a teoria econômica do crescimento, o modelo de Solow teve como efeito a busca empírica das causas do desenvolvimento. Nas palavras de Bresser-Pereira (2008):

“Uma lamentável consequência desse modelo foi haver desencadeado uma patética busca empírica das causas do desenvolvimento – se nele teria maior importância a acumulação de capital, ou então o desenvolvimento tecnológico, ou então a educação, ou então as instituições, etc.. Essa discussão faz pouco sentido, primeiro, porque a acumulação de capital vem sempre acompanhada de progresso técnico; segundo, porque por motivos históricos (e não pelo formato de uma função de produção), a educação e os conhecimentos que dela derivam são cada vez mais estratégicos para a competitividade das empresas e das nações” (Bresser-Pereira, 2008, p.13).

Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2016, p. 34-37) estendem suas críticas ao modelo de Solow, especialmente no que tange seu uso para o cálculo do produto potencial da economia, ocasionando um efeito de “circularidade lógica”, ao passo que o modelo é incapaz de “fornecer uma estimativa do crescimento do produto potencial que seja independente do comportamento recente da taxa de crescimento do produto real” (Bresser-Pereira, Oreiro, Marconi, 2016, p. 36).

De tal sorte, o entendimento de um dos principais expoentes da teoria novo desenvolvimentista é de que os modelos altamente teóricos e abstratos, que apenas analisam o lado da oferta como o único a impor restrição sobre o crescimento econômico possuem pouco, ou nenhum fundamento nas evidências históricas e complexas do desenvolvimento econômico das nações capitalistas. Sendo assim, Bresser-Pereira (2008) conclui que:

“Não há necessidade de usar modelos teóricos gerais que, afinal, além de serem reducionistas do processo de desenvolvimento econômico, pouco ou nada esclarecendo sobre ele, não levam em consideração que é sempre necessário analisar o desenvolvimento também do lado da demanda.” (Bresser-Pereira, 2008, p.15).

Desta maneira, devido ao entendimento que a teoria novo desenvolvimentista possui sobre o processo histórico e complexo do desenvolvimento capitalista e dos processos de crescimento econômico, o modelo de Solow não é considerado adequado para explicar o crescimento econômico, bem como é passível de muitas críticas além de baixa adesão a realidade. De acordo com testes realizados por Oreiro et al (2005) para o crescimento do PIB brasileiro no período de 1980 a 2003, a comparação entre os modelos Harrod-Domar e de Solow, apontam para previsões mais consistentes do modelo Harrod-Domar com a experiência da economia brasileira no período analisado. Contudo, ainda se faz necessário, além da atualização da análise de Oreiro et al (2005) para os períodos mais recentes da economia brasileira, a análise dos demais modelos de crescimento existentes, especialmente aqueles que analisam também o lado da demanda, conforme veremos nas seções a seguir neste trabalho.

3. O modelo Kaldoriano de Dixon e Thirlwall

Os modelos neokeynesianos, de origem kaldoriana que remontam a teoria keynesiana expressa no primeiro modelo de Harrod-Domar, tornaram-se relevante para os pesquisadores do processo de desenvolvimento das economias capitalistas. Entre suas principais características, está a reintrodução da análise da distribuição da renda, que passa a ser importante ao processo de crescimento econômico, de maneira diferente ao que acontece no modelo neoclássico de Solow, onde a distribuição e seu processo durante o desenvolvimento econômico estava relegado ao segundo plano (Bresser-Pereira, 1975, p. 51). Além do mais, os modelos posteriores derivados da teoria kaldoriana apresentam papel importante do setor externo no crescimento econômico. Conforme sintetiza Lamonica (2011):

“Em suma, a idéia básica de Kaldor é que o crescimento econômico é induzido pela expansão da demanda agregada, em particular, pelo crescimento das exportações. Do mesmo modo, Kaldor defende a existência de uma relação entre os efeitos de uma mudança no nível de produção e no nível de demanda agregada, possibilitando que algum crescimento na produção seja acompanhado pelo aumento da demanda agregada suficiente para sustentar este nível, mais alto, de atividade econômica. Por esta razão o comércio internacional torna-se uma fonte relevante para a expansão da demanda agregada.” (Lamonica, 2011, p. 298-299)

Para as derivações algébricas completas do modelo de Dixon-Thirlwall ver os trabalhos de Lamonica (2011) e Britto & Romero (2011) ou os próprios autores Dixon e Thirlwall (1975) e Thirlwall (1979). A equação inicial do modelo que descreve o crescimento econômico de Dixon-Thirlwall é dada pela seguinte equação:

$$g_t = \gamma x_t \quad [\text{Eq. 04}]$$

Na qual, g_t é a taxa de crescimento do produto no instante t ; x_t é a taxa de crescimento das exportações e γ é a elasticidade do crescimento do produto relativo ao crescimento das exportações. Em seguida são incorporadas a equação a função de demanda das exportações, equação de mark-up da econômica doméstica e a equação que determina a taxa de crescimento da produtividade do trabalho baseada na lei de Verdoorn. Após as derivações algébricas, obtém-se que a taxa de crescimento do produto será dada por:

$$g_t = \gamma \frac{[\eta(w_t - r_a + \tau_t - p_{ft} - e) + \varepsilon z_t]}{1 + \gamma \lambda} \quad [\text{Eq. 05}]$$

Na qual, η é a elasticidade preço da demanda por exportações; w_t é a taxa de crescimento dos salários nominais; r_a é o crescimento autônomo da produtividade; τ_t é a taxa de crescimento do mark-up sobre os custos do trabalho; p_{ft} é o índice de preço dos produtos estrangeiros em log; e é a taxa de câmbio em log; ε é a elasticidade renda da demanda por exportações; z_t é o nível da renda do resto do mundo em log; e por fim λ é a elasticidade do crescimento da produtividade em relação ao crescimento da produção (ou coeficiente de Verdoorn). A respeito da equação acima, Britto & Romero (2011) destacam:

“(…) a taxa de crescimento do produto varia positivamente em função do crescimento autônomo da produtividade (r_a), da taxa de crescimento dos preços estrangeiros (p_f), da taxa de desvalorização do câmbio (e), da taxa de crescimento da renda mundial (z_t) e da elasticidade renda da demanda por exportações (ε), uma vez que $\eta < 0$. A taxa de crescimento do produto varia negativamente em função do crescimento dos salários nominais (w) e da taxa de crescimento do mark-up (τ). Nesse estágio, o impacto absoluto da elasticidade preço da demanda por exportações (η) sobre o crescimento do produto é indeterminada, uma vez que esse aparece tanto no numerador quanto no denominador da equação. Assim, seu efeito líquido dependerá dos valores reais das outras variáveis e parâmetros. A natureza cumulativa e circular do modelo depende crucialmente do coeficiente de Verdoorn (λ). A existência da conexão entre o

crescimento da produtividade e do produto é insuficiente, não obstante, para explicar diferenças nas taxas de crescimento entre países. Essas diferenças estão relacionadas, *ceteris paribus*, a níveis distintos de λ .” (Britto & Romer, 2011, p. 9)

O modelo tal como descrito acima é o original elaborado por Kaldor. A grande contribuição de Dixon & Thirlwall (1975) ao modelo está na inclusão da restrição do crescimento através do balanço de pagamentos. O modelo original proposto por Kaldor não apresentava limite superior ao crescimento, ao passo que na realidade o balanço de pagamentos impunha uma restrição ao crescimento da economia conforme argumentava Thirlwall (1975), o que torna o modelo bastante aderente na análise do crescimento dos países tanto desenvolvidos, como em desenvolvimento (Britto & Romero, 2011, p. 10-11). Sendo assim, Thirlwall (1979) e Thirlwall e Dixon (1979) adicionam elementos à equação para representar a função multiplicativa da demanda pelas importações, o que após algumas derivações algébricas resulta na seguinte equação:

$$g_t = \frac{(1+\eta+\psi)(w_t - r_a + \tau_t - p_{ft} - e) + \varepsilon z_t}{\pi + \lambda(1+\eta+\psi)} \quad [\text{Eq. 06}]$$

Na qual, ψ representa a elasticidade-preço das importações e é menor que zero (<0) e π representa a elasticidade renda da demanda por importações. Sendo assim, a partir da equação acima (6), pode-se derivar algumas conclusões a respeito do modelo de crescimento proposto: (i) a taxa de crescimento compatível com o equilíbrio do balanço de pagamentos pode ser reduzida pela taxa de inflação doméstica caso a soma da elasticidade-preço da demanda das exportações e importações sejam superiores a um; (ii) uma desvalorização cambial possui impacto positivo porém restrito sobre o crescimento de equilíbrio; (iii) a elevação da taxa de crescimento do restante do mundo resulta na melhora da taxa de crescimento de equilíbrio; (iv) países com elevada elasticidade-renda da demanda por produtos importados são caracterizados por taxas de crescimento do PIB adequado com um equilíbrio no balanço de pagamentos mais inferior (Britto & Romero, 2011, p. 12). Ao argumentar que os preços relativos são desprezíveis par ao equilíbrio do balanço de pagamentos no longo prazo, a equação pode ser reescrita da seguinte maneira:

$$g_t = \frac{x_t}{\pi} \quad [\text{Eq. 07}]$$

Esta equação (7) ficou conhecida como Lei de Thirlwall. A respeito das conclusões que se pode chegar a partir dela, Britto & Romero (2011) destacam:

“A equação (...) mostra que o crescimento liderado pelas exportações é restrito pelo BP na medida em que quanto maior for a elasticidade renda da demanda por importações, maior será a restrição sobre o crescimento. Assim, a importância da taxa de crescimento das exportações para o aumento da taxa de crescimento do PIB é reforçada nessa versão do modelo, uma vez que possui uma dupla função. Em primeiro lugar, conforme argumentou Kaldor, o funcionamento do multiplicador do comércio externo de Harrod (1933) é refletido pelo aumento da demanda agregada ocasionado pelo aumento das exportações. Em segundo lugar, o aumento das exportações proporciona o influxo de moeda estrangeira necessário para permitir que os demais componentes da demanda agregada cresçam, dado que a expansão do consumo e do investimento agregados

certamente estarão associados a volumes crescentes de importações. Assim, mesmo que o crescimento do PIB seja derivado em grande medida da dinâmica do mercado interno, o crescimento das exportações viabiliza os requerimentos crescentes de importações sem que o balanço de pagamentos seja deficitário. (...)” (Britto & Romero, 2011, p. 12-13)

Sendo assim, pode-se concluir que o modelo proposto por Dixon-Thirlwall possui adesão à teoria novo desenvolvimentista, uma vez que sua complexidade, além da inclusão da distribuição funcional da renda no processo de desenvolvimento econômico possuem importância e podem ser observados ao longo do tempo, constituem arcabouço importante na tentativa de explicação do processo de desenvolvimento das economias capitalistas, em especial a atenção voltada ao setor externo tal como formula o modelo. Além disso, o modelo conta com a inclusão da taxa de câmbio como variável importante para o crescimento econômico, o que na visão da teoria novo desenvolvimentista é destaque como um fator que proporciona acesso a demanda, tal como argumentado por Bresser-Pereira, Oreiro & Marconi (2016).

4. O modelo Keynesiano-Kaleckiano de Rowthorn e Dutt

Os modelos desenvolvidos por Rowthorn (1981) e Dutt (1984) podem ser considerados como principais modelos de origem kaleckiana, inaugurando a linha de modelos pós-keynesianos macrodinâmicos. Apesar de terem sido desenvolvidos independentes pelos autores (Bertella, 2007), os modelos chegam a resultados iguais, com algumas modificações em determinadas variáveis realizadas por Rowthorn. De acordo com Bertella (2007), o modelo Rowthorn-Dutt, de origem keynesiana e kaleckiana possui diferenças substanciais se comparado aos modelos de primeira geração neokeynesianos de Kaldor (1956) e Robinson (1956; 1962):

“(...) Em primeiro lugar, os modelos neokeynesianos estão situados em um ambiente de concorrência perfeita, no qual os agentes econômicos são tomadores de preços. Nos modelos atuais, dada a influência kaleckiana, os agentes não são tomadores de preços, mas fazem parte de um ambiente oligopolístico. A segunda grande diferença reside em que, nos modelos de Cambridge, implicitamente, assume-se que a economia opere à plena capacidade ou que o grau de utilização da capacidade é fixo em um dado nível normal, ao passo que, nos modelos de segunda geração, o grau de utilização é endógeno e não é igual a um valor normal, mesmo no longo prazo. Como resultado dessas hipóteses, obtém-se, nos modelos neokeynesianos, uma relação inversa entre taxa de lucro e taxa de acumulação de capital, de um lado, e salário real, de outro. Por outro lado, os modelos à la Kalecki-Steindl podem apresentar uma relação positiva entre salário real, taxa de lucro e acumulação no equilíbrio de longo prazo.” (Bertella, 2007, p. 210).

Além dos pontos destacados, os modelos de aspiração Keynesiana-Kaleckiana possuem quatro aspectos que devem ser observados, de acordo com Bertella (2007). Sendo estes: (i) “fatores frequentemente resumidos sob o título ‘grau de monopólio’, sendo que o nível de demanda agregada exerce pouca influência sobre o nível de preços.”; (ii) “os custos marginais são considerados constantes até alcançar a plena utilização da capacidade instalada”; (iii) “ (...) contrastando com a

hipótese dos autores de Cambridge, como Kaldor e Robinson, assume-se que o grau de utilização da capacidade seja inferior à unidade ou diferente de algum valor ‘normal’; (iv) o investimento “(...) é dependente não apenas da taxa de lucro, como nos modelos neokeynesianos, mas também do grau de utilização da capacidade (...)” (Bertella, 2007, p. 210).

Para as derivações matemáticas completas do modelo de Rowthorn-Dutt ver os trabalhos de Bertella (2007) e Santana (2014) ou os próprios autores Rowthorn (1981) e Dutt (1984). A equação que descreve o crescimento econômico no modelo Rowthorn-Dutt é dada pela seguinte fórmula:

$$g = g(r, u) \text{ [Eq.08]}$$

Na qual, g é a taxa de crescimento da acumulação de capital, r a taxa de lucro e u o grau de utilização da capacidade instalada. Sendo assim, o modelo de Rowthorn-Dutt relaciona a acumulação de capital com a taxa de lucro esperada e o grau de utilização da capacidade instalada, e para sua simplificação admiti-se que a taxa de lucro esperada seja igual a corrente.

De acordo com Bertella (2007), o modelo proposto por Rowthorn-Dutt assume características dos modelos conhecidos na literatura como wage-led:

“(...) uma melhoria na distribuição de renda é acompanhada por um aumento na taxa de acumulação de capital, e um salário real mais alto está associado a um aumento na taxa de lucro para uma dada tecnologia. Assim, uma distribuição de renda menos desigual aumenta os gastos de consumo — a demanda agregada — o que provoca aumentos nas taxas de lucro no grau de utilização da capacidade e na taxa de acumulação de capital. Esse resultado é conhecido na literatura como estagnacionista, subconsumista ou wageled.” (Bertella, 2007, p. 2014)

Assumindo formato linear para a equação anterior (8), temos:

$$g = \alpha + \beta r + \gamma u \text{ [Eq. 05]}, \text{ em que } \alpha > 0, \beta > 0 \text{ e } \gamma > 0$$

Considerando $g = sr$ e $r = \pi u$, na qual π é a participação dos lucros na renda nacional e s uma fração constante da poupança do lucro dos capitalistas, encontra-se:

$$u^* = \frac{\alpha}{(s-\beta)\pi-\gamma} \text{ [Eq. 09]}$$

A equação acima (9) significa que se tratando de estabilidade, adota-se um mecanismo de acomodação, segundo o qual “um excesso de demanda (oferta) gera uma elevação (redução) do produto”. O que é equivalente “à condição de que a função investimento é menos sensível a variações em u que a função poupança (mesma condição que garante a positividade do denominador de u^*)” (Bertella, 2007, p. 215). Ao se derivar u nesta equação (9) em relação a margem de lucro π , tem-se o resultado wage-led. Bertella (2007) a respeito do modelo Rowthorn-Dutt conclui que:

“Em outros termos, o modelo apresenta duas características cruciais (...). Em primeiro lugar, tem-se o paradoxo dos custos: qualquer aumento nos custos aumenta a taxa de lucro, ou seja, um aumento no salário real provoca um aumento em u , r e g . Por outro lado, um aumento na margem de lucro π (queda do salário real) gera numa diminuição

em u , (...), implicando uma menor taxa de lucro r . Outro paradoxo associado a esse modelo é o da parcimônia. Quanto maior a taxa de poupança s , menor a taxa de lucro r e a taxa de acumulação g (...)" (Bertella, 2007, p. 215)

Posteriormente o modelo Rowthorn-Dutt foi criticado por Bhaduri e Marglin (1990), que modificaram o modelo criando a versão profit-led do mesmo, ao separar os argumentos de margem de lucro (π) e o grau de utilização da capacidade instalada (u) da função de investimento.

$$g(\pi, u) = s\pi u \quad [\text{Eq. 10}]$$

A realização da derivada desta equação (7), de u em relação a π , tem-se o seguinte resultado:

$$\frac{du}{d\pi} = \frac{g_{\pi} - su}{s\pi - g_u} \quad [\text{Eq. 11}]$$

Dado que denominador é positivo, — “pois assume-se que, na margem, a poupança seja mais sensível a mudanças que o investimento em u para tornar o equilíbrio estável —” (Bertella, 2007, p. 216), conclui-se que:

$$\text{Regime wage-led:} \quad \frac{du}{d\pi} < 0, \text{ se } g_{\pi} - su < 0$$

$$\text{Regime profit-led:} \quad \frac{du}{d\pi} > 0, \text{ se } g_{\pi} - su > 0$$

O modelo de crescimento criado por Rowthorn-Dutt apresenta características bastante importantes para o pensamento do desenvolvimento econômico. A característica de permitir múltiplos equilíbrios, além de permitir a análise da distribuição funcional da renda torna o modelo bastante atrativo para o arcabouço teórico da teoria novo desenvolvimentista. Além do mais, Santana (2014) destaca como principais contribuições do modelo:

“A grande contribuição de Rowthorn (1981) é conseguir sistematizar um modelo de crescimento com raízes kaleckianas, isto é, que tenha uma equação de preços que contenha aspectos institucionais, como é o caso do grau de monopólio – trazendo implícita a idéia de competição imperfeita na economia – e que tenha uma função investimento endógena que dependa do grau de utilização da capacidade produtiva (efeito acelerador) e da taxa de lucro (efeito lucratividade). E os seus principais resultados seguem a linha de pensamento kaleckiana, na qual o crescimento puxado pela demanda é tanto determinado pelos salários, via consumo, como pelos lucros, via investimento. O efeito acelerador diz respeito ao impacto positivo da expansão do produto sobre o nível de utilização da capacidade produtiva, a qual afeta positivamente o investimento. Já o efeito lucratividade versa que um aumento nos lucros leva os empresários a investirem mais.” (Santana, 2014, p. 65)

E na conclusão do trabalho desenvolvido por Bertella (2007):

“Por fim, deve-se observar que esses modelos resgatam a tradição da economia política ao reintroduzir diferentes classes sociais (trabalhadores e capitalistas), o conflito distributivo e a relação de mútua causalidade entre acumulação e distribuição.” (Bertella, 2007, p. 220)

De tal sorte, pode-se considerar o modelo Rowthorn-Dutt como sendo aderente a teoria novo desenvolvimentista, podendo ser usado em estudos empíricos e teóricos acerca das derivações da teoria novo desenvolvimentista, com poder explicativo e adequação a realidade do desenvolvimento econômico das economias capitalista de maneira satisfatória. Para mais detalhes a respeito do modelo, ver Bertella (2007) e Santana (2014). Este tipo de modelagem, bem como modelos mais complexos derivados deste, tem sido amplamente utilizado nas pesquisas desenvolvidas por um dos principais expoentes da teoria, José L. Oreiro (UNB).

Conclusão

Conforme pode-se observar exposto neste trabalho acerca dos modelos escolhidos para avaliação, encontrou-se que o modelo de Solow apresenta pouca aderência à teoria novo desenvolvimentista, enquanto os modelos apresentados por Dixon-Thirlwall e Rowthorn-Dutt possuem maior compatibilidade com a teoria. De acordo com a compreensão que a teoria novo desenvolvimentista possui sobre o processo histórico e complexo do desenvolvimento capitalista e dos processos de crescimento econômico, o modelo de Solow recebe bastante críticas pelos principais expoentes do novo desenvolvimentismo. O mesmo não é considerado adequado para explicar o crescimento econômico, bem como apresenta baixa adesão a realidade, além dos problemas acerca do progresso técnico, considerado desincorporado e como uma espécie de bem público de acesso a todos agentes, o que não condiz com a realidade, em especial das econômicas em desenvolvimento.

Conforme apresentado, pode-se argumentar que o modelo proposto por Dixon-Thirlwall possui maior compatibilidade com a teoria novo desenvolvimentista, dado sua maior complexidade e devido a inclusão da distribuição funcional da renda no processo de desenvolvimento econômico, apresentado no modelo, o que possui importância e torna o modelo capaz de observar ao longo do tempo tal evolução, constituindo arcabouço importante na tentativa de explicação do processo de desenvolvimento das economias capitalistas. Em especial, o modelo inclui o setor externo com a inclusão da taxa de câmbio como variável importante para o crescimento econômico, bem como as exportações, o que na visão da teoria novo desenvolvimentista é destaque como um fator que proporciona acesso a demanda.

Em tempo, a respeito do modelo Rowthorn-Dutt, também pode-se considerar este como sendo aderente a teoria novo desenvolvimentista, podendo ser usado em estudos empíricos e teóricos tratando as derivações da teoria novo desenvolvimentista, com poder explicativo e adequação a realidade do desenvolvimento econômico das economias capitalista de maneira satisfatória.

Por fim, neste breve trabalho e através da breve síntese realizada sobre os modelos apresentados, conclui-se que tanto o modelo Dixon-Thirlwall, como Rowthorn-Dutt, podem ser

usados pela teoria novo desenvolvimentista na elaboração de pesquisas teóricas e empíricas, conforme seus principais expoentes tem executado.

Referências

- Bresser-Pereira-Pereira, L. C. (2008). Desenvolvimento, crescimento e salários (No. 169). FGV/EESP-Escola de Economia de São Paulo, Getulio Vargas Foundation (Brazil).
- Bresser-Pereira-Pereira, L. C. (2017). The economics and the political economy of new-developmentalism. Texto para Discussão São Paulo: FGV-EESP.
- Bresser-Pereira-Pereira, L. C., Oreiro, J. L., & Marconi, N. (2016). Macroeconomia desenvolvimentista. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Dixon, R. and A.P. Thirlwall (1975) "A model of regional growth rate differences along Kaldorian lines," *Oxford Economic Papers*, 27, 201-14
- Domar, E. D. (1946). Capital expansion, rate of growth, and employment. *Econometrica, Journal of the Econometric Society*, 137-147.
- Dutt, A. K. (1984). Stagnation, income distribution and monopoly power. *Cambridge journal of Economics*, 8(1), 25-40.
- Harrod, R. F. (1939). An essay in dynamic theory. *The economic journal*, 49(193), 14-33.
- Lucas, R.E. (1988) "On the mechanics of economic development," *Journals of Monetary Economics*, 22, 3-42
- Oreiro, J. L. (1999). Progresso tecnológico, crescimento econômico e as diferenças internacionais nas taxas de crescimento da renda per capita. Uma crítica aos modelos neoclássicos de crescimento. *Revista Economia e Sociedade*, 12, 1-27.
- Oreiro, J. L., Lemos, B. P., Missio, F. J., & Padilha, R. A. (2005). Qual a taxa potencial de crescimento da economia brasileira? Uma análise com base na calibragem de dois modelos tradicionais de crescimento econômico. *Revista de Economia*, 31(2).
- Romer, P.M. (1986) "Increasing returns and long-run growth," *Journal of Political Economy*, 94, 1002-37
- Romer, P.M. (1990) "Endogenous technological change," *Journal of Political Economy*, 98, S71-S103
- Rowthorn, B. (1981). Demand, real wages and economic growth. North East London Polytechnic.
- Setterfield, M. (2009). Neoclassical growth theory and heterodox growth theory: Opportunities for and obstacles to greater engagement.
- Solow, R. M. (1956). A contribution to the theory of economic growth. *The quarterly journal of economics*, 70(1), 65-94.
- Sredojević, D., Cvetanović, S., & Bošković, G. (2016). Technological changes in economic growth theory: Neoclassical, endogenous, and evolutionary-institutional approach. *Economic Themes*, 54(2), 177-194.
- Thirlwall, A. P. (1979). The balance of payments constraint as an explanation of the international growth rate differences. *PSL Quarterly Review*, 32(128).
- Bertella, M. A. (2007). Modelos de crescimento kaleckianos: uma apreciação. *Revista de Economia Política*, 209-220.
- Santana, L. F. G. (2014). Inovação tecnológica no contexto pós-keynesiano.
- Bhaduri, A., & Marglin, S. (1990). Unemployment and the real wage: the economic basis for contesting political ideologies. *Cambridge journal of Economics*, 14(4), 375-393.

- Bresser-Pereira, L. C. (1975). O modelo de desenvolvimento de Kaldor. *Revista Brasileira de Economia*, 29(2), 51-68.
- Lamonica, M. T. (2011). Modelos de crescimento induzido pela demanda compatível com restrição externa: a herança de Kaldor. *Pesquisa & Debate. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política*. ISSN 1806-9029, 22(2 (40)).
- Britto, G., & Romero, J. P. (2011). Modelos kaldorianos de crescimento e suas extensões contemporâneas. UFMG/Cedeplar, Texto para discussão, (449).
- Thirlwall, A. P., & Dixon, R. (1979). A model of export-led growth with a balance of payment constraint. In J. K. Bowers (Ed.), *Inflation, development and integration. Essays in honour of A.J Brown*. Leeds: Leeds University Press.
- Thirlwall, A. P. (1979). The Balance of Payments Constraint as an Explanation of International Growth Rate Differences. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 128(1), 45-53.

O combate à inflação como fator concentração de renda: um estudo da década de 2010.

Autores: André Luis Campedelli é professor Adjunto da UNIP, doutorando em Economia pelo IE-Unicamp, Mestre em Economia Política pelo PEPGEP da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Antônio Corrêa de Lacerda é Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), mestrado em Economia Política e graduação em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Atualmente é professor doutor e diretor da Faculdade de Economia, Administração, Ciências Contábeis e Atuariais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Foi coordenador do Programa de Estudos Pós-graduados em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2013-2017)

Resumo

O combate à inflação no Brasil nos últimos anos foi baseado no Regime de Metas de inflação e logrou êxito no controle inflacionário, reduzindo consideravelmente o nível de preços da economia brasileira nos últimos anos. Porém, a causa deste sucesso não se encontra na condução da política monetária, mas sim baseado num programa de austeridade que levou a uma piora da classe trabalhadora. O objetivo deste artigo é analisar os fatores que realmente contribuíram para a redução da inflação no período da austeridade.

Palavras-chave: Regime de Metas de Inflação – Inflação de custos – Preços administrados – Conflito Distributivo

Abstract

The Brazilian inflation combat in the last years was based on the Inflation Target and succeeded in the inflation control, considerably reducing the Brazilian economy price level in the last years. However, the cause of this success is not found in the monetary policy conduction, but rather based in na austerity program that leads to a working-class worsening situation. The objective of this paper is analyze the factors that really contributed to the inflation reduction in the austerity period.

Keywords Inflation Targeting – Cost inflation – Managed prices – Conflicting Claims

Classificação JEL: E43; E52; E58.

Introdução

O combate inflacionário brasileiro se baseia, desde 1999, no Regime de Metas de Inflação (RMI). O Banco Central, a partir desta premissa, definida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), realiza tal controle como se a inflação fosse, em sua grande maioria, formada por fatores de demanda. Para isso se utiliza da calibragem da taxa Selic visando reduzir aquecimentos econômicos acima do produto potencial. Porém o que se observa é que a formação inflacionária é mais complexa que aponta o diagnóstico usual, com diversos fatores de oferta afetando a elevação geral de preços.

Existe um peso elevado em relação à disputa entre capitalistas e trabalhadores por maiores lucros e salários, além de uma influência externa que afeta consideravelmente a inflação interna, além de uma persistente inércia inflacionária, resultado do histórico brasileiro, que ainda resiste devido à indexação ainda elevada nos preços administrados pelo governo.

Apesar dos fatores apontados, houve redução da inflação nos últimos anos, sendo que está se encontrou abaixo da meta estipulada entre 2017 e 2018. Porém, mesmo com o diagnóstico ortodoxo que isto fora resultado de uma atuação considerada correta do Banco Central, o que ocorreu de fato é que tal cenário só foi possível devido a fatores não diretamente relacionados às metas de inflação. No período ocorreu expressivo e sacrifício da classe trabalhadora, que viu seu rendimento real se reduzir, além de conviver com elevada taxa de desemprego e um custo de vida maior devido à elevação de preços acima da inflação de diversos bens essenciais a sobrevivência desta classe.

O objetivo deste artigo é demonstrar quais foram as verdadeiras causas do controle inflacionário no último ano, sendo que esta foi fator de concentração de renda, além de prejudicar à classe trabalhadora para alcançar tal meta. Este trabalho está organizado em quatro seções, além desta breve introdução. Na primeira, analisamos o atual método de controle inflacionário e observamos suas inconsistências com a realidade brasileira. A seguir, é descrito quais foram os resultados alcançados nos últimos anos de tais políticas econômicas. Na terceira parte deste artigo, é discutido os reais motivos para o sucesso do controle inflacionário recente, e as perdas que à classe trabalhadora teve que arcar para tal. O artigo é finalizado com algumas considerações finais sobre o tema.

1 – O atual combate inflacionário brasileiro e suas inconsistências.

O objetivo desta seção é observar como se realiza o controle inflacionário brasileiro no atual momento, mostrando os mecanismos utilizados pela autoridade monetária, os resultados obtidos dentro do período selecionado e as incoerências deste método de controle inflacionário.

O Brasil, por recomendação do Fundo Monetário Internacional (FMI), escolhe o regime de metas de inflação como método de controle inflacionário, que começou a ser utilizado em julho de 1999. O modelo brasileiro era semelhante ao utilizado pelos demais países que adotaram tal modelo, com a atribuição de metas, bandas, ferramentas de controle e tempo de alcance da meta.

Segundo Cintra (2005), o regime de metas de inflação brasileira se baseia em uma meta estipulada pela autoridade monetária, no caso, o Conselho Monetário Nacional (CMN), junto com um limite superior e inferior no qual a inflação poderia superar, da mesma maneira que as bandas cambiais atuavam no modelo anterior. Estas também são definidas pelo CMN. Para tal, foi escolhido um índice inflacionário, que seria o parâmetro do nível inflacionário brasileiro, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Este é calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), abrangendo diversos preços da economia, desde alimentos, bebidas até automóveis e bens destinados à habitação. A ferramenta escolhida para o controle inflacionário foi a taxa Selic, taxa básica de juros da economia que serve como referência para as demais taxas de juros da economia brasileira.

Cintra (2005) aponta que a meta inflacionária é definida de maneira antecipada e deve ser cumprida dentro do ano-calendário, ou seja, entre os dias 1 de janeiro e 31 de dezembro do mesmo ano. Devido a possíveis choques inflacionários de oferta, existem margens na qual a inflação pode flutuar, as chamadas bandas inflacionárias. O IPCA deve ficar dentro do intervalo estipulado pelo governo, sempre tentando atingir a meta. Para tal, o governo se utiliza da taxa Selic, elevando-a quando existe a percepção de pressões inflacionárias, e reduzindo em caso de uma inflação controlada ou reduzida, sinal de que a economia possui espaço para um maior crescimento econômico sem pressão inflacionária³⁹.

Uma parte importante do regime de metas de inflação é a questão das expectativas. Esta é oriunda de uma importante base teórica sobre o regime, que são as expectativas racionais, parte da escola dos novos clássicos. Segundo Lucas (1972), existe uma correlação entre o preço esperado no futuro e o preço presente. Existem certas previsões que são feitas pelos agentes da economia sobre sua expectativa futura, que ao errar, sendo este completamente racional, corrige suas prerrogativas e passa a não cometer o mesmo erro novamente. Isto faz com que, com o passar do

³⁹ A lógica por trás disto é a questão do hiato do produto. Segundo tal teoria, existe certa capacidade produtiva que não se pode alterar no curto prazo. Sendo assim, a demanda não pode exceder a oferta da economia, pois a partir deste limite o crescimento viria junto com elevação dos níveis de preço. Portanto, a economia pode crescer até certo ponto sem gerar pressões inflacionárias, até o limite de sua oferta. Por isso é que o Banco Central atua certas vezes na redução do crescimento econômico, devido ao medo deste ser elevado ao ponto de gerar inflação na economia brasileira.

tempo, os agentes consigam prever precisamente o comportamento dos preços, acertando a partir dos movimentos econômicos presentes o seu valor futuro⁴⁰.

Junto de contribuições feitas por Kydland & Prescott (1977), o problema de viés inflacionário de políticas monetárias expansionistas, de Barro & Gordon (1983) que argumentavam sobre a necessidade de credibilidade da autoridade monetária e de Rogoff (1985) e Walsh (1995), que apontavam a necessidade de um Banco Central independente do executivo, temos a elaboração do que viria a ser o embrião do regime de metas de inflação.

A visão destes autores, que se consolida no Regime de Metas de Inflação, coloca que a única função do Banco Central ou de outras autoridades monetárias é de realizar um planejamento sólido, se manter fiel a tal plano e atuar sem surpresas, sempre deixando claro suas intenções para controlar as expectativas futuras dos agentes. Tudo isto serve para que o controle inflacionário seja realizado da maneira mais eficiente possível na visão dos autores de tal vertente.

No caso brasileiro, segundo Cintra (2005), estas expectativas são medidas pelo Relatório Focus. Este é um questionamento feito para mais de 120 instituições brasileiras, que em grande maioria são bancos, gestores de recursos, distribuidoras, corretoras e demais participantes do sistema financeiro brasileiro. A partir das previsões formuladas pelos membros desta pesquisa, o Banco Central gera um relatório que aponta a previsão de alguns indicadores macroeconômicos importantes, principalmente o PIB e o nível inflacionário ao final do ano.

A partir de tais informações, como a previsão de mercado para o nível inflacionário ao final do ano e das próprias expectativas formadas pelo Banco Central, este age para manter a inflação no nível mais próximo possível da meta estipulada para o ano corrente. Com a manipulação da taxa Selic, as autoridades monetárias procuram manter o nível de atividade econômica compatível com a oferta, evitando assim que a inflação saia do estipulado.

⁴⁰ A teoria das expectativas racionais prevê a ineficácia da política monetária para todos os fins que não sejam o controle inflacionário. Devido a neutralidade da moeda, ou seja, que está somente possui a função de facilitador de meio de troca, e sendo os agentes totalmente racionais, estes vão conhecer a oferta futura de moeda da economia, e sendo que a quantidade de moeda define a inflação, estes serão capazes de prever com precisão o nível de preços futuro da economia.

Figura 1 – Mecanismo de transmissão de Política Monetária segundo o Banco Central do Brasil.



Fonte: Modenesi, 2005.

A manipulação da taxa Selic vai influenciar as demais taxas de juros de mercado, como aquelas cobradas pelos bancos comerciais, também vai influenciar o preço dos diversos ativos da economia brasileira, como o das ações e títulos privados e públicos comprados pelo público. Além disto, este vai moldar as expectativas do mercado, como em relação ao nível de atividade econômica e também sobre a inflação futura. Sendo que a Selic atua nas taxas de mercado, esta também interfere no crédito, já que esta é capaz de torna-los mais ou menos atrativo, dependendo de sua variação. No caso de uma elevação da taxa de mercado, temos uma menor atratividade para a sua contratação, reduzindo a quantidade contratada, e vice-versa. Por último, temos que esta interfere na taxa de câmbio, já que uma elevação da Selic torna mais atrativa a compra de títulos públicos brasileiros por agentes estrangeiros, aumentando a quantidade de dólar internamente, reduzindo à taxa de câmbio, que também diminuem os custos de produção no Brasil. A única possibilidade de choques externos, que seriam de origem de oferta neste caso, é o caso de variações positivas na taxa de câmbio, que elevariam os custos de produção na economia. (Figura 1).

Portanto, o que temos é que, sempre que o Banco Central observar à necessidade de se reduzir a atividade econômica brasileira, evitando assim pressões inflacionárias, este eleva a taxa de juros Selic, atuando para reduzir a demanda agregada, evitando que esta eleve para níveis acima da oferta economia.

Porém, este arcabouço teórico somente se sustenta a partir de certas observações. Primeiramente, temos que aceitar que a inflação é majoritariamente de demanda, sem que fatores de oferta sejam relevantes para sua explicação. Também precisamos observar que a influência da taxa Selic se dá somente nos fatores de demanda e na taxa de câmbio, sendo que esta não afeta fatores de

oferta da economia. Porém, a realidade brasileira nos mostra uma realidade totalmente diferente da teorizada dentro destas diretrizes.

Segundo Sicsú (2003) a composição inflacionária brasileira está além de fatores meramente de demanda, existindo diversas fontes de oferta para sua explicação. Podemos colocar que, existe a inflação oriunda do lucro e do salário, resultantes do processo de conflito distributivo da renda que influenciam na formação inflacionária, a inflação importada, resultado tanto das mudanças do câmbio quanto dos preços internacionais, choques de oferta inflacionários e uma elevada indexação que não foi eliminada com o Plano Real. Além disto, temos o caso dos preços administrados, que são pouco ou nada sensíveis a atuação da Selic.

Segundo Kalecki (1983), o processo inflacionário se dá via um conflito distributivo entre capitalistas e trabalhadores. O ajuste dos preços neste processo se dá via *mark-up*, e depende do grau de monopólio das empresas e do poder de barganha dos assalariados. Numa situação de concentração concorrencial, ou seja, elevado monopólio, existe uma tendência de ganho da disputa por parte dos empresários, que tem maior poder de repasse de elevação dos custos aos preços. A tendência se reverte no caso de elevação do poder dos sindicatos, que conseguem melhores condições de negociação salarial, mudando a configuração de ganhos nesta disputa.

A inflação vai depender, neste caso, do poder de cada um dos lados do conflito distributivo, seja dos trabalhadores ou das empresas, e da diferença entre o salário desejado pelos trabalhadores e o desejado pelos capitalistas. Os fatores inflacionários que vão influenciar neste caso são, portanto, o lucro dos capitalistas e os salários pagos aos trabalhadores.

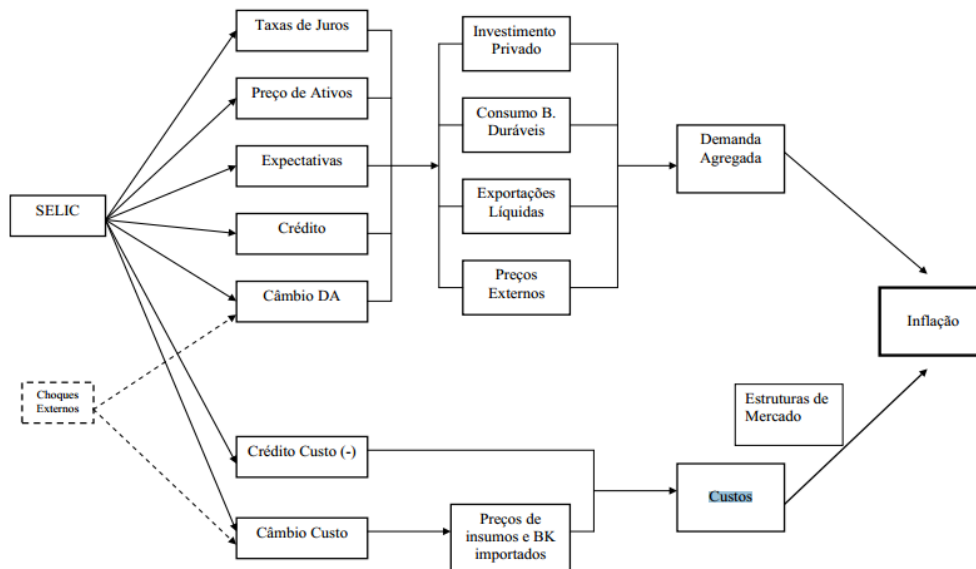
No caso da inflação oriunda do conflito distributivo da renda, portanto, uma alteração da taxa Selic pouco ou nada interfere, pois ambos são fatores de custo. Uma elevação dos salários faz com que os empresários elevem seus preços visando manter seus lucros. Uma redução dos lucros possui o mesmo efeito, já que este tentará recompor sua margem reduzindo custos. A única atuação possível que a Selic poderia ter neste caso seria inflacionário num primeiro momento, já que uma elevação desta causaria num primeiro momento um encarecimento de crédito, fazendo com que os custos se elevem, e para manter a margem de lucro inalterada, estes elevam seus preços.

O segundo ponto a ser analisado é em relação a questão da interferência externa nos preços da economia. A chamada inflação importada é resultado tanto da variação do dólar quanto do preço de bens definidos internacionalmente. Esta é possivelmente o caso onde a Selic consegue ser mais efetiva, mas não da maneira pela qual se supõe sua base teórica.

Segundo Serrano (2010), o controle inflacionário brasileiro se dá devido a influencias que a taxa Selic possui na manipulação cambial. A elevação desta em caso de possíveis pressões inflacionarias detectadas pelo Banco Central acabam valorizando a taxa de câmbio nominal.

Esta possui impacto na redução dos custos de produção, sejam estes diretos ou indiretos, o que faz com que este seja um fator de redução inflacionária dos preços livres da economia

Figura 2 - Mecanismo alternativo de transmissão de Política Monetária.



Fonte: Modenesi, Alves & Martins, 2012.

O mecanismo mostrado na figura 2 mostra uma visão mais realista do mecanismo pelo qual a Selic atua dentro da economia brasileira. A Selic atua nos mesmos mecanismos de demanda agregada que supõe a visão convencional do Banco Central do Brasil, porém ela também atua no curto prazo na elevação dos custos de crédito, sendo neste caso inflacionário. Além disto, fatores externos que atuam na taxa de câmbio, na formação de preços internacionais e a própria estruturas de mercado possuem um peso mais relevante do que o colocado tradicionalmente, sendo altamente explicativos para a formação inflacionária.

O que ocorre, portanto, é que devido à falta de componentes de demanda na formação inflacionária brasileira, o regime de metas de inflação com a utilização da taxa Selic atua em reduzir a Selic para níveis mais reduzidos do que o ideal, não atacando as verdadeiras causas inflacionárias. O único movimento que atua em razão do combate inflacionário verdadeiramente efetivo que tal atuação causa é a atração de capital estrangeiro, reduzindo os custos de produção doméstica.

Outro caso a ser analisado é o das *commodities* e de diversos bens industrializados produzidos internamente, mas que é realizado por empresas internacional. O que temos nesta situação é que a redução da taxa de câmbio faz apenas com que estas possam elevar sua margem de lucro, já que o custo é reduzido sem que a variação do preço internacional varie.

Além disto, temos o caso de elevação do preço destes bens no mercado externo. Segundo Stockl, Moreira & Giuberti (2017), quando existe um cenário destes, a exportação destes se eleva consideravelmente, gerando um maior volume de divisas para a economia brasileira. Nesta situação, a taxa de câmbio acaba se valorizando, reduzindo os custos de produção internamente, levando a uma redução do nível inflacionário. Ou seja, mesmo que exista um aumento de pressão inflacionária oriundo da elevação dos preços das commodities, esta acaba na verdade gerando um alívio do nível de preços gerais da economia.

Existe ainda o caso dos choques de oferta, que são considerados no regime de metas de inflação dentro de suas bandas. Estes são resultado de mudanças abruptas do nível de oferta de certos bens. Os principais produtos observados com estas características são os agrícolas, com definição de preços domésticos, ou seja, aqueles que não são *commodities*, como algumas frutas, verduras, leguminosas, etc. A Selic pouco pode alterar tais preços, por ser fruto de condições climáticas e do nível de produção das safras agrícolas.

Para finalizar, temos que observar o caso dos preços administrados, que possuem baixa sensibilidade à variação da Selic, já que seus reajustes ocorrem seguindo regras estipuladas em contratos, geralmente atreladas à variação inflacionária passada, tendo elevado caráter inercial.

Além desta característica própria, segundo Mendonça (2007), os preços administrados influenciam os demais preços da economia. Devido a isto, ela é responsável por uma maior persistência inflacionária, o que leva a uma maior ineficácia do combate inflacionário realizado pelas autoridades brasileiras.

Haluska, Summa & Lara (2017), apontam que os preços administrados possuem efeitos diretos e indiretos na elevação inflacionária brasileira. O primeiro devido a estes fazerem parte da cesta de consumo medida pelo IPCA, o segundo uma vez que estes influenciam os custos dos bens com preços livres da economia. Isto acarreta que a forma na qual estes preços são formulados, podem gerar um efeito de mudança na distribuição de renda e também de persistência inflacionária direta e indireta.

Figueiredo & Ferreira (2002) observam que estes são os que possuem maior componente inercial, o que garante uma persistência destes perante ao dos preços livres. Isto significa que, devido a suas peculiaridades, os preços administrados tendem a replicar a inflação passada com maior força do que os demais, gerando uma parcela importante para a persistência inercial da inflação brasileira.

Sendo assim, os preços administrados além de serem responsáveis por uma parcela da inflação brasileira com sensibilidade quase nula a variações da taxa Selic, são responsáveis por

um componente inercial, que faz com que exista uma persistência dessa dentro do tempo, característica própria do caso brasileiro.

Assim que é realizado o combate inflacionário brasileiro, que é eficaz apenas em uma parcela reduzida da inflação, não levando em conta a complexidade do fenômeno brasileiro, que possui causas internas, como o conflito distributivo, externas, como o câmbio e o preço das commodities, além de fatores estruturais históricos, como sua persistente inércia histórica. A partir de agora iremos observar o resultado deste controle nos últimos anos, para no final deste trabalho mostrar como foi possível manter uma inflação reduzida nos últimos anos.

2 – Resultados do combate inflacionário na década de 2010

O objetivo desta seção é analisar de maneira mais criteriosa os resultados obtidos pela autoridade monetária no combate inflacionário na década de 2010. Serão analisados os dois períodos distintos, entre 2011 e 2014, onde ocorre uma inflação maior, dentro da meta, junto com uma política econômica que visava o crescimento econômico, e uma segunda fase, entre 2015 e 2018, onde a austeridade fiscal foi regra para a condução macroeconômica nacional.

Existem algumas diferenças em relação ao início deste período com os demais, pois foi a partir de 2011 que o governo passa a utilizar métodos para além da Selic no controle inflacionário, as chamadas “macroprudenciais”⁴¹. Além disto, os preços administrados⁴² passam a sofrer reajustes menores, abaixo do IPCA, para manter a inflação dentro da meta mesmo com as pressões oriundas dos preços comercializáveis (referentes ao setor industrial) e dos não comercializáveis (do setor de serviços).

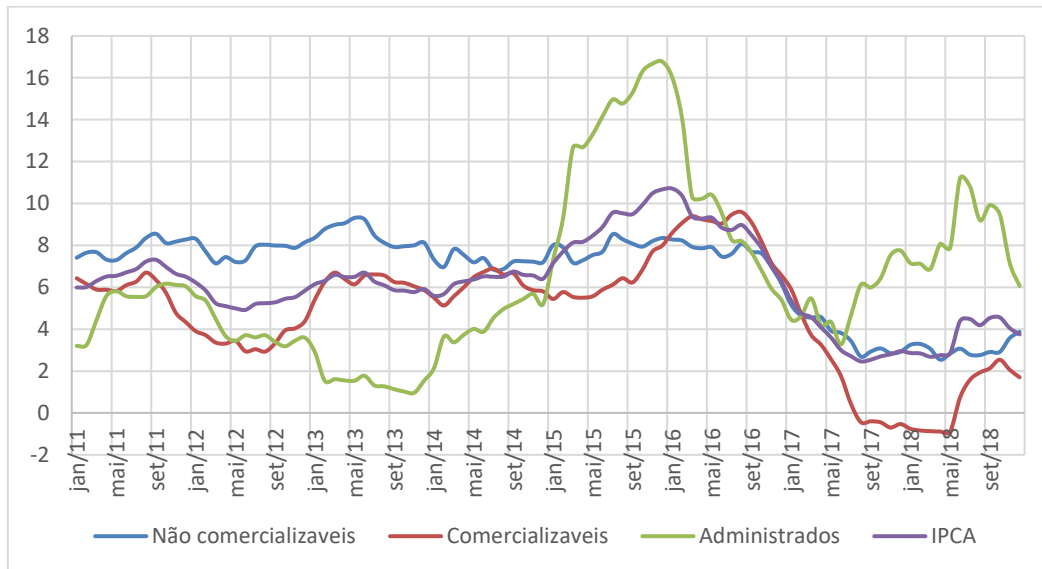
Segundo Campedelli (2016), o período entre 2011 e 2013 pode ser definido em três pontos: a redução da taxa Selic, a utilização das medidas “macroprudenciais” e o controle dos preços administrados abaixo da inflação dos preços livres. Estas medidas foram eficazes no controle inflacionário, pois mesmo sendo alvo de diversas críticas, a taxa do IPCA se manteve dentro dos limites estabelecidos até o ano de 2014. Neste mesmo ano, volta-se as medidas tradicionais de controle inflacionário, com elevações da Selic sempre que a autoridade monetária observava alguma

⁴¹ As medidas “macroprudencias” buscavam atuar no mercado financeiro, como em caso de mudanças nos depósitos compulsórios e requerimento de capital bancário, visando reduzir a velocidade de expansão do crédito do país. Junto com estas, mudanças no IOF sobre as operações de crédito pessoal, que visavam desacelerar o crédito direto ao consumo e o financiamento, estas tentavam realizar um controle da demanda sem que a taxa Selic fosse utilizada, buscando melhorar as condições de investimento do país.

⁴² Estes são preços de alguns bens definidos diretamente pelo governo, como energia elétrica, gasolina, gás, taxas e outras. Suas variações geralmente levam em conta a inflação passada e são determinadas por meio de contratos fixados. Porém, o governo, em caso de necessidade, pode acelerar ou reduzir o nível de sua variação, para a realização de controle inflacionário.

pressão inflacionária. As medidas “macroprudenciais” já haviam sido abandonadas em 2013, devido à constatação do governo que estas levaram a uma desaceleração econômica, e os preços administrados passam a ser reajustados normalmente a partir de 2015, sendo que neste ano houve uma compensação pelo período de baixo reajuste, levando a um aumento significativo deste.

Gráfico 1 – Variação acumulada em 12 meses do IPCA, dos bens comercializáveis, dos bens não comercializáveis e dos preços administrados: 2011-2018 (em %)



Fonte: Ipeadata e Sidra. Elaboração dos autores

Durante o período analisado, temos dois momentos distintos ao analisarmos a variação inflacionária. Se compararmos todas as subcategorias de preços com o IPCA, vemos que os preços dos bens não comercializáveis e dos administrados se mantiveram abaixo do índice principal entre 2011 e 2014, enquanto o dos bens comercializáveis se manteve mais elevado que este. A partir de 2015, temos uma mudança estrutural, sendo que num primeiro momento, no ano de 2015, temos os preços administrados sendo a principal fonte de elevação inflacionária, com os preços comercializáveis e não comercializáveis variando abaixo do IPCA. A tendência se manteve entre 2016 e 2018, mostrando que atualmente a principal fonte de pressão inflacionária são dos preços administrados, com a inflação do setor de serviços e industrial caminhando abaixo do IPCA geral. (Gráfico 1).

A primeira coisa a ser observada é que os bens comercializáveis, ligados ao setor industrial, foram os responsáveis pela elevação inflacionária dentro do primeiro período, entre 2011 e 2014. Muito disto é resultado de uma taxa cambial desvalorizada, que elevou as pressões inflacionárias, impactando principalmente este ramo.

Segundo Campedelli (2016), diferente do governo Lula, a taxa cambial foi constantemente se elevando durante o primeiro governo Dilma. O cenário econômico não tão favorável, inclusive com o fim do ciclo de elevação dos preços das *commodities*, fez com que a entrada de câmbio não fosse que nem nos anos do governo Lula, levando a uma desvalorização cambial, impactando diretamente na inflação. Este problema, que não havia sido enfrentado até o momento neste século, pressionou a inflação para cima. A redução da taxa Selic também ajudou neste cenário, já que foi neste período que a redução constante aconteceu. Isto fez com que o combate inflacionário fosse mais difícil do que em períodos posteriores.

Summa & Santolin (2016) demonstram que tal situação ocorreu no Brasil. As variações da taxa de juros elevaram a taxa de câmbio nominal. Segundo os autores, a inflação brasileira é predominantemente de custos, e o controle se dá via mudanças na taxa cambial. Interessante observar que as variações ocorrem de maneira distinta, pois, segundo Fernandez *et al* (2018) além do repasse cambial ser significativo na explicação inflacionária, existe uma diferença entre os momentos de apreciação e depreciação cambial na formação inflacionária. O ajuste de preços se mostra estatisticamente significativo em seu modelo econométrico na depreciação, ou seja, quando a taxa cambial se eleva, existe ajuste inflacionário, não ocorrendo tal cenário no caso de redução da mesma.

A partir de 2015, temos uma pressão inflacionária mais presente dos preços administrados, com um controle maior dos bens comercializáveis e não comercializáveis. Isto é decorrente da mudança de política econômica que ocorre neste mesmo ano, onde iniciam-se medidas voltadas à austeridade fiscal, que se mantém até o final do período analisado.

Segundo Campedelli (2016), devido as pressões do mercado e dos analistas econômicos ortodoxos, o breve segundo governo Dilma muda completamente suas prerrogativas. A equipe econômica montada passa a ter um caráter mais conservador, e começa-se um forte ajuste fiscal, com elevados cortes de gastos públicos. Comandado por Joaquim Levy, o Ministério da Fazenda passa a rever o controle dos preços administrados, fazendo um forte reajuste logo nos primeiros meses de governo. Junto a isto, ocorre a desconfiança dos agentes do mercado, que leva a uma forte valorização cambial que se inicia ainda no período eleitoral, mas que passa a ser constante durante todo o tempo do curto mandato da presidenta eleita.

Com isto, temos uma elevação forte do IPCA. O COPOM volta a tentar controlar a inflação a partir de seu mecanismo usual, de elevação constante da taxa Selic, que chega ao patamar de 14,25% ainda em 2015. Tal situação, juntamente com a conjuntura internacional de baixo crescimento e fraco comércio internacional, levou o país à pior crise econômica da Nova República, com redução do PIB de 3,55% em 2015 e de 3,31% em 2016.

O controle inflacionário a partir de 2016 passa a ser mais tranquilo. A taxa de câmbio se encontrava mais reduzida, o que levou a uma situação mais amena dos preços comercializáveis. Com o ajuste realizado nos preços administrados no ano anterior, estes passam a se comportar de maneira mais semelhante ao IPCA até meados de 2017, quando estes voltam a ser a principal fonte de inflação da economia. Os preços não comercializáveis continuam neste período sendo a fonte inflacionária menos relevante, mas agora passa a ocorrer uma deflação do setor. Isto é explicado em parte por causa da situação economia difícil aos trabalhadores, já que serviços podem ser considerados muitas vezes supérfluos para a população com renda mais baixa, e também devido a redução dos ganhos reais do salário mínimo, principal fator de explicação inflacionária deste ramo.

Segundo Summa (2016), o setor de serviços é muito sensível à variação do salário mínimo, com um custo de capital mais reduzido do que o do setor industrial. A política de valorização do salário mínimo explica em grande parte as variações dos bens não comercializáveis, sendo que a partir de 2016 houve uma desaceleração desta política, com apenas ganhos marginais, tal situação explica a deflação do setor nos últimos anos.

As peculiaridades que explicam o peso do salário mínimo no setor de serviços são estruturais. Segundo Giovannetti & Carvalho (2015), existe um menor grau de concorrência estrangeira neste setor, sendo assim, os produtores destes bens possuem maior capacidade de repassar aos preços aumentos de custo com mão-de-obra. Outro fator é que este é mais intensivo em trabalho do que dos bens comercializáveis, ligados ao setor industrial, tendo estes uma produtividade menor. Isto coloca um peso mais elevado dos custos de salários na formação de preços deste setor, já que os demais custos são menores se comparados ao da indústria. Um último fator é que numa situação de elevação de renda, como foi o caso do Brasil pós 2006, as famílias passam a consumir mais produtos ligados à serviços, que não eram antes consumidos por serem menos essenciais que alguns bens comercializáveis.

Sendo assim, pode-se observar os resultados obtidos com o controle inflacionário dentro desta década. Entre 2011 e 2014, foi realizado um controle inflacionário a partir dos preços administrados, sendo que o principal fator de elevação neste período foi o câmbio, que impactou principalmente nos preços comercializáveis do setor industrial. Num segundo momento, entre 2015 e 2018 temos que os preços administrados são os responsáveis pela pressão inflacionária.

Porém, é importante ressaltar que a inflação a partir de 2016 passa a se reduzir constantemente, saindo de 6,5% em 2011, chegando até 10,67% no ano de 2015, e com marcas reduzidas para o biênio 2017-2018, sendo 2,95% e 3,75% respectivamente. Tal controle não se deu pelas vias convencionais que o Banco Central admite, mas devido a uma política econômica que fragilizou a classe trabalhadora, principalmente devido à redução de salários. E mesmo assim, observada mais detalhadamente, é possível ver que o custo para esta parcela da população não se

reduziu no mesmo montante do IPCA. A próxima seção vai tratar deste assunto, mostrando os custos do controle inflacionário na era da austeridade fiscal.

3 – Os custos da política de controle inflacionário via austeridade fiscal.

O objetivo desta seção é realizar uma observação mais criteriosa sobre os últimos anos da economia brasileira, onde ocorreu um controle inflacionário mais efetivo, abaixo da meta estipulada do Banco Central, porém sob uma condução econômica baseada na austeridade fiscal.

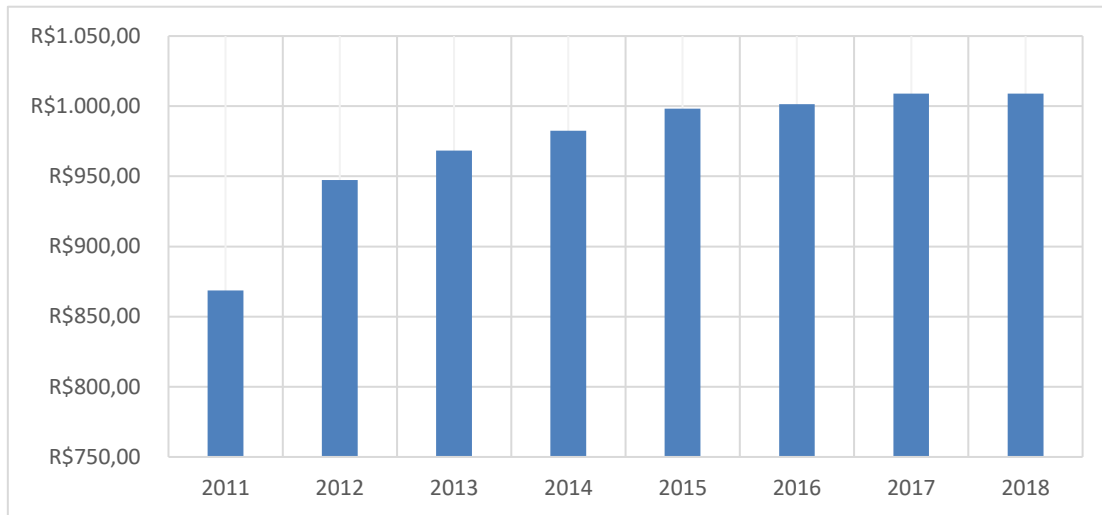
O diagnóstico usual coloca que a boa atuação do Banco Central, manipulando a taxa Selic conforme fosse necessário para reduzir a taxa de juros é o que trouxe a inflação novamente para dentro da meta entre 2016 e 2018, junto com a decisão de reduzir tanto os limites inferiores e superiores, que demonstrou um comprometimento da autoridade monetária com o controle monetário. Porém, o que os dados nos mostram é que as razões pela qual a inflação está controlada possui um custo social danoso à sociedade brasileira.

Porém, o que ocorreu de fato é que tal ajuste só foi possível devido a redução da demanda, que se mantém no momento excessivamente baixa, via diminuição de salários, concentração de renda, elevação do desemprego e precarização das condições de trabalho. Além disto, a inflação continua sendo pesada para a classe trabalhadora, pois grande parte dos produtos de uso constante desta se elevaram acima do IPCA no período analisado.

Primeiramente vamos observar a questão da renda do trabalhador. Segundo Campedelli & Silva (2018), existe uma tendência de distribuição funcional da renda distinta entre os preços comercializáveis, referentes ao setor industrial, e os não comercializáveis, do ramo de serviços. No primeiro caso, existe uma tendência pró-cíclica, ou seja, a distribuição da renda tende a ser melhor para a classe trabalhadora em situação de elevação econômica, enquanto o segundo caso é sensível ao salário mínimo, que é o responsável por manter a distribuição pró-trabalhador mesmo num cenário adverso, caso o salário mínimo mantiver sua tendência de elevação real.

Podemos observar então como se deu a variação real tanto do salário mínimo quanto dos salários pagos no setor industrial para observar se existiu diferença de remuneração após a crise econômica que se inicia em 2015, junto com o período de austeridade fiscal.

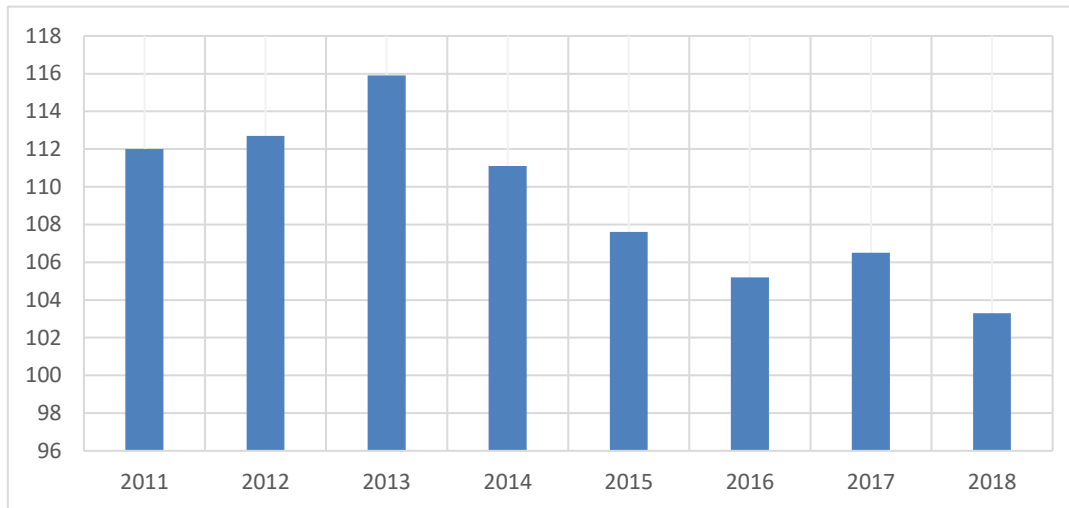
Gráfico 2 - Salário mínimo real (pico no ano): 2011-2018 (em R\$)



Fonte: Ipeadata. Elaboração dos autores.

O salário mínimo foi reajustado durante todos os anos analisados desta década, sendo que houve ganhos reais em todos os anos. Porém é possível observar uma desaceleração do reajuste real entre os anos de 2015 e 2016, período no qual as políticas de ajuste fiscal já estavam em andamento. Isto mostra que os trabalhadores do setor de serviços tiveram ganhos apenas marginais a partir de 2016, período no qual a inflação passa a ter os melhores resultados no período analisado. (Gráfico 2)

Gráfico 3 – Índice do salário real médio pago pela indústria em São Paulo (pico no ano): 2011-2018 (média 2006 = 100)



Fonte: Ipeadata. Elaboração dos autores.

Ao observarmos o salário médio real no setor industrial, vemos que o comportamento pró-cíclico realmente ocorre, com uma elevação deste até o ano de 2013, queda a partir de 2014 e com uma breve recuperação em 2017, ano que houve o primeiro crescimento econômico desde o início da crise economia de 2015. Porém, a tendência é de constante queda no setor, principalmente a partir das políticas de ajuste fiscal. (Gráfico 3).

Podemos observar, então, que na questão dos salários, houve perda da classe trabalhadora de todos os setores, pois tanto o salário mínimo foi sendo reajustado com ganhos reais menores, quase marginais, a partir de 2016, e com o salário real médio pago na indústria se reduzindo constantemente desde então. Para confirmar tal situação, podemos observar como se deu a distribuição funcional da renda dentro desta década.

Partindo do trabalho de Campedelli & Silva (2018), que utiliza uma metodologia para chegar em uma proxy que observa a variação da distribuição funcional da renda na economia, é possível realizar um cálculo que mostra tal situação de uma maneira geral na economia. Para tal, foi utilizado o mesmo método dos autores, que se utiliza de uma equação de Kalecki para realizar tal medição:

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

Na equação 6, temos que a parcela relativa dos salários na renda w é resultado do *mark-up* k , e da razão entre o preço das matérias-primas e dos custos de salário por unidade j ⁴³. O cálculo para se chegar nestas variáveis são:

$$w = \frac{W}{Va} \quad (2)$$

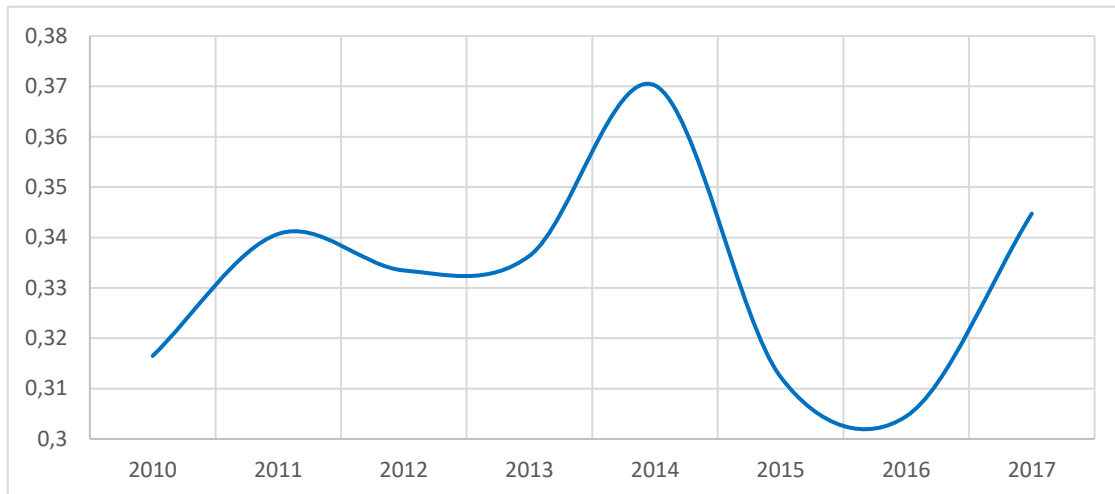
$$j = \frac{M}{W} \quad (3)$$

$$k = \frac{Vp}{W + M} \quad (4)$$

Sendo W o montante agregado dos salários pagos, Va o valor adicionado da produção, Vp o valor bruto da produção e M o custo agregado das matérias-primas. A partir disto é possível realizar o cálculo das variáveis desejadas, que mostram como se deu o comportamento da parcela dos salários na renda. O cálculo completo se encontra em anexo a este trabalho, mas o comportamento da variável pode ser observado abaixo.

⁴³ Existe todo um caminho teórico para se chegar em tal equação, tanto que para a sua composição, é necessário saber o valor agregado dos salários pagos W , o custo agregado das matérias-primas M e o valor bruto da produção Vp . Para entender com mais detalhes a construção teórica de tal metodologia, consultar CAMPEDELLI, A.L.; SILVA, F.P. Conflito distributivo e inflação: uma análise do caso brasileiro entre 2011-2016. XXIV Encontro Nacional de Economia Política, Vitória/ES, Sociedade Brasileira de Economia Política, 2018.

Gráfico 4 – Parcela relativa dos salários na renda no agregado: 2010-2017

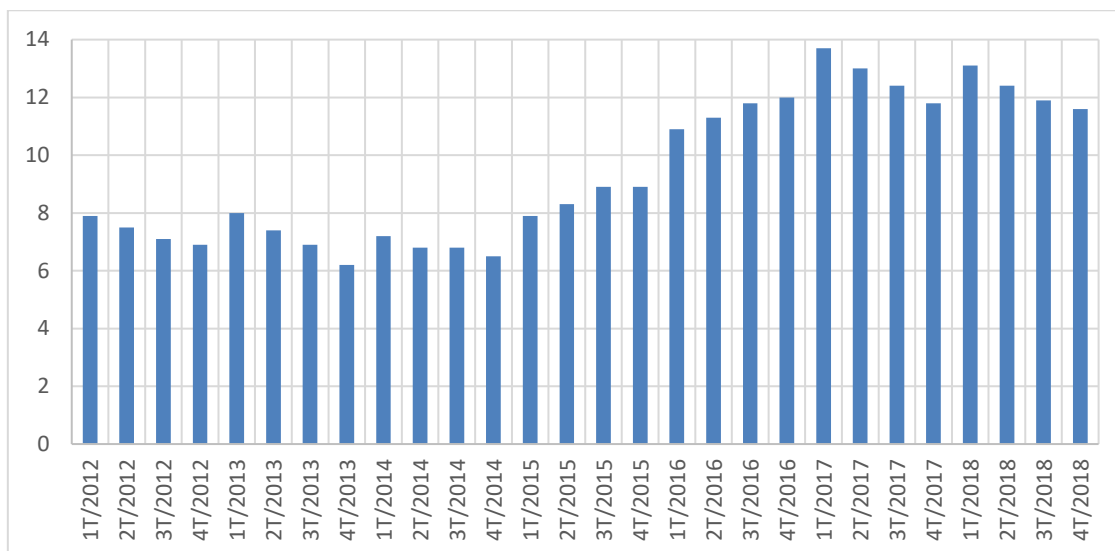


Fonte: Elaboração dos autores.

A participação do salário na renda disponível agregada da economia w esteve em alta entre os anos de 2010 e 2014. A partir das políticas de austeridade fiscal de 2015, em conjunto com o cenário econômico de crise iniciado no mesmo ano, temos que está se reduziu constantemente nos dois próximos anos. Mesmo com uma recuperação desta em 2017, o nível se mantém abaixo daquele encontrado em 2014, e isto é mais resultado do primeiro resultado positivo do PIB neste ano do que uma mudança de estrutura, já que com a melhora marginal da economia, houve melhora no emprego. A situação então, se apresenta com uma perda para a classe trabalhadora nos anos de austeridade. (Gráfico 4).

Agora é possível observar a questão do desemprego. Entre 2011 e 2014, temos uma elevada empregabilidade, com ganhos reais aos trabalhadores, tanto devido a política de elevação do salário mínimo em níveis reais, tanto devido ao grande sucesso dos sindicatos em sua negociação salarial. Com o começo do ajuste em 2015 e a crise econômica posterior, o que temos é uma elevação do desemprego, o que torna as negociações salariais mais difíceis, fazendo com que uma menor parcela consiga ganhos reais em seu salário. Uma combinação de menores salários e elevado desemprego trouxe uma redução forçada no nível de demanda e nos custos econômicos, que proporcionou menor pressão inflacionária.

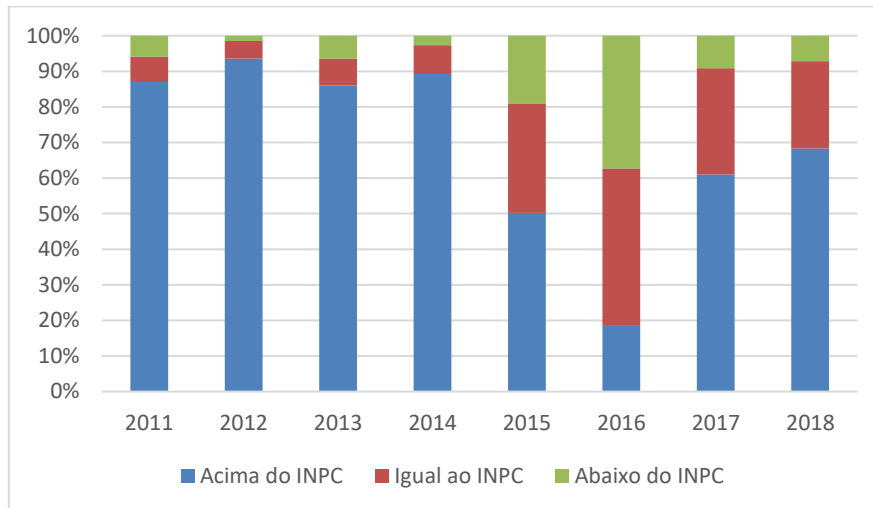
Gráfico 5 - Taxa de desocupação na semana de referência de pessoas com 14 ou mais anos de idade (em %)



Fonte: Sidra. Elaboração dos autores.

Entre 2011 e 2014, temos uma taxa de desocupação que em seus piores momentos alcançou 8% da população economicamente ativa. Junto com isto, existiu uma tendência de queda que ocorria no ano de 2014, chegando ao patamar de 6,5% ao final do último trimestre do ano. A partir de 2015, com a mudança das condições econômicas, o desemprego salta para 7,9%, se aproximando do pior momento que existiu anteriormente, chegando à quase 14% no primeiro trimestre de 2017. Mesmo com tendência de queda desde então, a taxa permanece em patamares historicamente elevados. (Gráfico 5).

Gráfico 6 – Reajuste dos salários dos trabalhadores na negociação salarial: 2011-2018

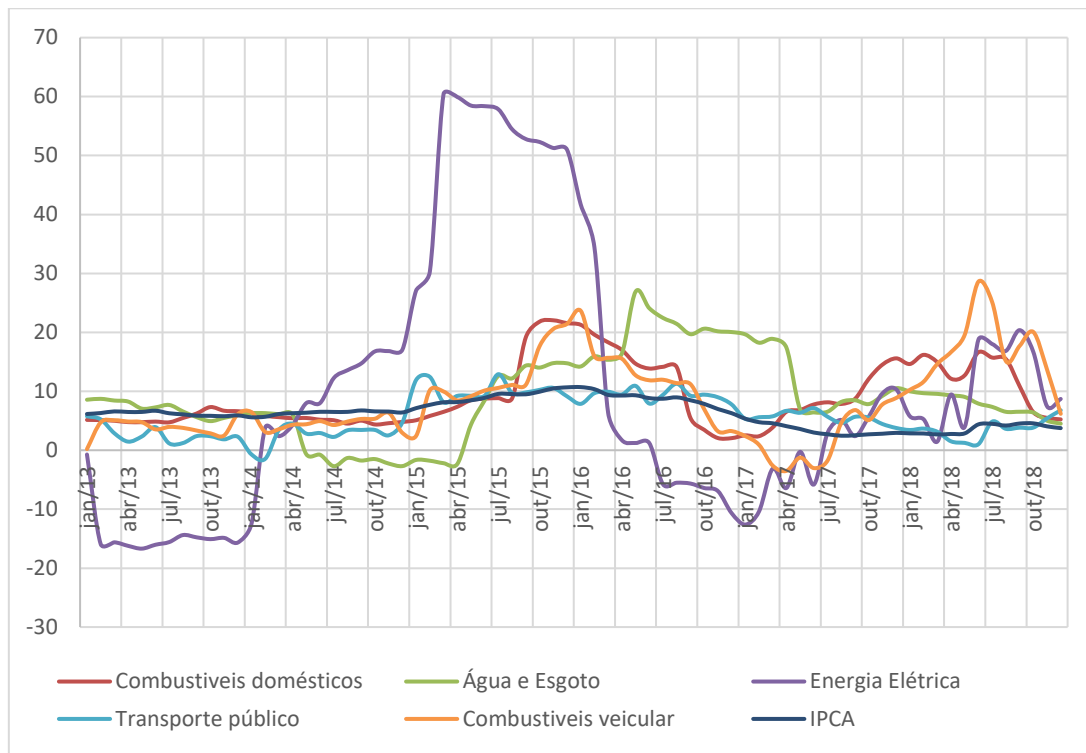


Fonte: Dieese. Elaboração dos autores.

As negociações salariais entre 2011 e 2018 acabam sendo influenciadas pelo nível de desemprego. Pode-se observar que com o avanço do desemprego, fruto da austeridade fiscal iniciada em 2015, tem-se uma menor recomposição salarial para os trabalhadores brasileiros. A porcentagem de trabalhadores ganhando abaixo da inflação chega à 37,3%, sendo que neste mesmo ano, a porcentagem destes que não tiveram ganho real foi de 81,5%. Isto mostra que os custos por salário foram reduzidos nestes últimos anos. Também mostra que tal controle, via redução de salários, fortaleceu a concentração de renda dos empresários, já que os ganhos das empresas não foram distribuídos para os trabalhadores. (Gráfico 6).

Além disto, não podemos dizer que a mera redução da inflação foi benéfica ao trabalhador. Alguns poderiam alegar que o simples fato desta diminuição dos níveis de preço compensou a falta de ganhos salariais no período, porém, o que se observa que os bens mais necessários à qualidade de vida da população não tiveram tal comportamento, com elevações acima do IPCA medido. Isto demonstra que além de ter sua renda comprometida pelos salários, esta classe também viu seu poder de compra reduzido nos bens mais sensíveis a sua sobrevivência.

Gráfico 7 - Variação do IPCA acumulado em 12 meses de água e esgoto, energia elétrica, combustíveis domésticos e veiculares e transporte público: 2013-2018.



Fonte: Sidra. Elaboração dos autores.

A variação de preços de bens muito consumidos pela classe trabalhadora teve comportamento distinto da variação inflacionária geral. Podemos considerar estes como: água e esgoto, energia elétrica, combustíveis domésticos (gás de cozinha, etc.), transporte público e combustíveis veiculares (gasolina, etanol, diesel, etc.). Todos estes estão entre os bens com preços administrados, reajustados pelo governo de forma periódica. Os monitorados são aqueles que mais pressionaram a inflação nos últimos anos, e a classe trabalhadora é sensível a tais variações por se tratarem de itens essenciais a sobrevivência desta. Entre 2013 e 2014, temos que quase todos os bens variavam conforme o índice geral IPCA, com exceção da energia elétrica que tem um elevado salto a partir de 2014, no começo dos reajustes propostos ainda no final do primeiro governo Dilma. Os demais, entretanto, passam a variar acima da inflação oficial a partir das medidas de austeridade, menos os transportes públicos. (Gráfico 7).

Isto mostra que a inflação, mesmo baixa, acabou reduzindo o poder de compra da classe trabalhadora, pois a grande parte de bens que fazem parte da cesta de consumo destes acabou se elevando em níveis acima do IPCA. Junto com uma parcela maior de desempregados, que perderam em quase a totalidade sua renda, com uma concentração de renda maior a partir de 2015 e um menor sucesso nas negociações salariais, vemos que o combate inflacionário foi prejudicial à classe

trabalhadora, sendo está a penalizada pelo sucesso da política de controle monetário destes últimos anos.

Temos aqui os verdadeiros efeitos da austeridade fiscal. Redução de salários, aumento do nível de desemprego, e tudo em nome de uma política monetária que trouxesse o nível inflacionário para dentro da meta. Porém, o que se observa é que esta somente se deu devido ao sacrifício da classe trabalhadora, e com efeitos perversos, pois além deste ter sua renda reduzida, e muitos inclusive ficando sem renda oriunda do trabalho, tem-se que a inflação de bens muito sensíveis a sua sobrevivência foi maior que aquela medida pelo IPCA.

Considerações finais

O combate inflacionário brasileiro é baseado no regime de metas de inflação, sob a premissa de que a inflação é majoritariamente de demanda, e que o melhor instrumental para tal controle é via manipulação da taxa Selic. Porém, a realidade brasileira mostra um cenário mais complexo, com diversos fatores de oferta atuando na elevação geral de preços da economia.

Existe um componente de conflito distributivo, que é resultado da disputa entre as classes trabalhadoras e capitalistas pelo excedente, que se configuram como salários e lucros, além de uma pressão externa que surge das variações cambiais e dos preços das *commodities*, além de uma persistência inercial, fruto da indexação existente ainda em diversos preços da economia, em sua maioria administrados pelo governo.

Portanto, a inflação nos últimos anos foi controlada devido à redução dos custos na economia, levando a uma depreciação da demanda para valores abaixo do ideal. Isto foi possível devido a um elevado sacrifício da classe trabalhadora, que viu seus rendimentos se reduzindo, além de conviver com um cenário de elevado desemprego junto com diversos de seus bens essenciais para sua sobrevivência terem se elevado para níveis acima do IPCA.

A política de austeridade foi responsável pela redução da taxa inflacionária, mais diferente do diagnóstico tradicional, que coloca as atuações do Banco Central como responsável por

tal sucesso, o controle foi feito a partir de diversos sacrifícios impostos à classe trabalhadora nestes últimos anos.

Bibliografia

AMITRANO, C.R. O modelo de crescimento da economia brasileira no período recente: condicionantes, características e limites. **Política Econômica em Foco**, Campinas, nº 7, p. 206-249, Nov 2005/Abr 2006.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Vários números. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br>>.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Sistema Expectativas de Mercado, com informações até março de 2014. Série Perguntas Mais Frequentes. Brasília. Disponível em <<http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/FAQ%2013-Expectativas%20de%20Mercado.pdf>>.

BARRO, R.J.; GORDON, D.B. Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy. **Journal of Monetary Economics**, Chicago, v. 12, p. 101-121, 1983.

CAMPEDELLI, A.L. O Regime de Metas de Inflação no Brasil: um balanço do governo Dilma. **Revista Nexos Econômicos**, Salvador, v. 10, nº 2, p. 115-138, Jul/Dez 2016.

CAMPEDELLI, A.L.; SILVA, F.P. Análise da inflação brasileira: um estudo a partir de Kalecki e Keynes. **10º Encontro da AKB**, Brasília/DF, Associação Keynesiana Brasileira, 2017.

CAMPEDELLI, A.L.; SILVA, F.P. Conflito distributivo e inflação: uma análise do caso brasileiro entre 2011-2016. **XXIV Encontro Nacional de Economia Política**, Vitória/ES, Sociedade Brasileira de Economia Política, 2018.

CINTRA, M.A.M. Suave Fracasso – A política macroeconômica brasileira entre 1999 e 2005. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, v. 73, p. 39-55, Nov/2005.

DIEESE. Vários números. Disponível em <<http://www.dieese.org.br>>.

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

FIGUEIREDO, F.M.R.; FERREIRA, T.P. Os preços administrados e a inflação no Brasil. **Banco Central do Brasil: Trabalhos para Discussão**, Brasília, n. 59, 2002.

GIOVANNETTI, L.F.; CARVALHO, L. Distribuição de renda, mudança estrutural e inflação de serviços no Brasil. **XLIII Encontro Nacional de Economia**, Florianópolis/SC, Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2015.

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

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

KALECKI, M. **Teoria da dinâmica econômica**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

KYDLAND, F.E.; PRESCOTT, E.C. Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. **The Journal of Political Economy**, Chicago, v. 85, nº 3, p. 473-492, Jun/1977.

LUCAS, R.E. Expectations and the Neutrality of Money. **Journal of Economic Theory**, Pittsburgh, v. 4, p. 103-124, 1972.

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

MODENESI, A.M. **Regimes Monetários, Teoria e a Experiência do Real**. Barueri: Manole, 2005.

MODENESI, A.M.; ALVES, C.C.P.; MARTINS, M. N. Mecanismo de transmissão da política monetária: a importância dos fatores microeconômicos. **Revista OIKOS**, v. 11, nº 2, p. 203-216, 2012.

ROGOFF, K. The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target. **Quarterly Journal of Economics**, Cambridge, v. 100, nº 4, p. 1169-1189, Nov/1985.

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

SICSÚ, J. Políticas Não-Monetárias de Controle da Inflação: uma proposta pós-keynesiana. **Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 21, nº 39, Mar 2003.

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

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

SUMMA, R.F. Uma nota sobre a relação entre salário mínimo e inflação no Brasil a partir de um modelo de inflação de custo e conflito distributivo. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 3, p. 733-756, Dez/2016.

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

WALSH, C.E. Optimal Contracts for Central Bankers. **The American Economic Review**, Pittsburgh, v. 85, nº 1, p. 150-167, Mar/1995.

O Novo Desenvolvimentismo no Brasil: principais argumentos e uma leitura crítica

Arthur Osvaldo Colombo

Mestre Teoria Econômica pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Diego Gonçalves Favorato

Mestre Teoria Econômica pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Ednilson Silva Felipe

Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Resumo

Este artigo tem como objetivo apresentar as principais contribuições a respeito da vertente de pensamento denominada de novo desenvolvimentismo no Brasil. A partir disso, foram observadas as recomendações para enfrentar o problema de baixo crescimento econômico, ocasionado principalmente pelo processo de desindustrialização. Não obstante, buscou-se fazer uma crítica construtiva da teoria além de algumas sugestões, para que futuros trabalhos adicionem variáveis remanescentes, buscando análises mais detalhadas a respeito da desindustrialização brasileira.

Palavras-chave: Novo desenvolvimentismo; Desindustrialização; Doença Holandesa; Economia Brasileira

Classificação JEL: O20

Abstract

This article aims to present the main contributions regarding the strand of thought called new developmentalism in Brazil. From this, recommendations were observed to face the problem of low economic growth, caused mainly by the process of deindustrialization. Nevertheless, we tried to make a constructive criticism of the theory, in addition to some suggestions, so that future works may add remaining variables, seeking more detailed analyzes regarding Brazilian deindustrialization.

Keywords: New Developmentalism; Deindustrialization; Dutch Disease; Brazilian Economy.

1. Introdução

Desde meados da década de 1980, a economia brasileira se encontra semi-estagnada. O baixo crescimento e a ausência um projeto nacional para contemplar o desenvolvimento econômico da nação parecem ser as características marcantes do Brasil nos últimos 40 anos (BRESSER-PEREIRA, 2018, p. 90). A desindustrialização teria se iniciado no Brasil a partir da década de 1980 e se espalhado por várias regiões brasileiras, sendo um processo que perdura até os dias de hoje. O presente artigo busca sintetizar os principais argumentos, assim como abordar as limitações de uma das principais vertentes de pensamento que tem estudado o fraco desempenho econômico brasileiro nas últimas décadas, tendo como principal causa a desindustrialização. Esta corrente teórica já apresenta um respeitado reconhecimento dentre os pesquisadores brasileiros e ficou conhecida como novo desenvolvimentismo. Assim, esse artigo apresenta os principais conceitos presentes nesta teoria, tais como o de 'doença holandesa' e a necessidade de alocação de preços macroeconômicos em patamares que estimulem a produção da indústria de transformação nacional (OREIRO, 2016, p. 149) e também levanta algumas críticas as essas proposições.

Ao longo deste trabalho conclui-se que o novo desenvolvimentismo aborda pontos-chave para a retomada do desenvolvimento econômico e traz elementos importantes no combate ao severo processo de desindustrialização brasileiro. No entanto, algumas críticas de caráter construtivo serão elaboradas, no sentido de apontar algumas limitações teóricas desta vertente de pensamento, principalmente a respeito do processo de desindustrialização, haja vista que esta teoria aborda principalmente aspectos macroeconômicos, o que acaba por generalizar, de maneira exagerada, a análise a respeito da indústria de transformação nacional. A partir disso, algumas sugestões para futuros trabalhos são levantadas com o intuito de enriquecer o debate a respeito da indústria brasileira, que ao longo das últimas décadas passou por vários revezes, apresentando características das mais complexas e com diferenças setoriais (FELIPE; COLOMBO; SAMPAIO; 2019, p. 19).

Além desta introdução, o artigo é composto por quatro seções e a conclusão. Na primeira seção será elaborada uma breve recuperação histórica sobre os dois períodos: 1930-1980 e 1980 até o período recente. A segunda seção apresenta, de maneira sintética, o principal conceito dentro do novo desenvolvimentismo, ou seja, a falha de mercado denominada de doença holandesa. Já a terceira seção busca resumir os principais pontos abordados dentro do pensamento novo-desenvolvimentista. Na quarta seção será elaborada uma crítica construtiva a respeito desta teoria, buscando enaltecer os pontos de grande importância abordados, mas, ao mesmo tempo, apontar suas limitações para analisar o caso brasileiro e, por último, uma quinta seção onde constará a conclusão do trabalho.

2. O Desenvolvimento adormecido

No período compreendido entre as décadas de 1930 e 1980, o Brasil experimentou transformações estruturais extraordinárias. Com um planejamento de longo prazo que possuía como pilar central a industrialização, o país passou por um forte processo de sofisticação de sua estrutura produtiva. Segundo Oreiro (2016, p. 12-13), o crescimento robusto da indústria de transformação é uma condição impreterível para o crescimento da economia a taxas elevadas, justamente porque é na manufatura em que se encontra com maior intensidade os retornos crescentes de escala, isto é, existe uma relação estrutural entre o aumento da produtividade do trabalho e a taxa de crescimento da produção industrial. Não é por acaso que a taxa de crescimento per capita em média, no período em questão, foi de uma média de 3,4% ao ano.

Para base de comparação, podemos citar os seguintes dados: em 1950 a renda média por habitante no Brasil era aproximadamente cinco vezes menor do que a renda média por habitante nos Estados Unidos; já em 1980, a renda média americana era apenas 2,68 vezes maior que a brasileira. Portanto, o processo que buscava a sofisticação da estrutura produtiva nacional por meio da industrialização obteve resultados que podem ser considerados, no mínimo, satisfatórios (BRESSER-PEREIRA, 2018, p. 9-10). A indústria de transformação nacional chegou a obter patamar de competitividade elevado no cenário global: em 1965, apenas 6% das exportações brasileiras advinham da indústria de transformação; já em 1985, esta participação saltou para incríveis 65%. Além disso, até início de 1980, o parque industrial brasileiro era maior que o da China, Índia e Coreia do Sul, somados (BRESSER-PEREIRA, 2015, p. 108; MORCEIRO, 2018, p. 16).

No entanto, o período seguinte foi marcado justamente por uma situação oposta. Entre 1980-2020 a taxa de crescimento per capita em média foi de apenas 0,6%, ou seja, um desempenho pífio se comparado ao anteriormente citado.⁴⁴ Em 2018, o parque industrial chinês foi 13,6 vezes maior que o brasileiro, o indiano duas vezes e o coreano 60% maior (MORCEIRO, 2018). As últimas décadas ficaram marcadas pela desindustrialização e pela brutal perda de participação da indústria de transformação no PIB. Segundo a ótica novo-desenvolvimentista (que será apresentada e analisada neste artigo), diversos foram os fatores que contribuíram para esta mudança de cenário. Nas próximas seções eles serão apresentados e enfatizaremos o maior deles, a chamada doença holandesa.

Durante a década de 1980, iniciou-se um processo revés para o desenvolvimento econômico brasileiro denominado de crise da dívida externa. Boa parte dos empréstimos contraídos pelo regime militar que financiaram a implantação do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND-II) foi obtida através de taxa de juros flutuantes e prazos relativamente curtos. Em 1979 ocorreu o chamado “choque Volcker”, que mudaria exponencialmente a amortização e rolagem da dívida. Paul Volcker,

44 Dado de 2020: Previsão do Boletim Focus de junho de 2020.

presidente do Banco Central norte-americano, ordenou uma abrupta elevação nas taxas de juros, saindo da média 12,88% para 20,18% ao ano. Esse feito provocou alterações até mesmo na Libor londrina que teve um salto de 12,27% para 18,03% ao ano. Com isso, a dívida externa brasileira aumentou de maneira substancial, o que, somado ao segundo choque do petróleo, provocou um período marcado pela hiperinflação (de caráter inercial⁴⁵) e por um desajuste nas contas externas. Esta situação, que minava o desenvolvimento da indústria de transformação, perdurou até meados da década subsequente (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 170).

Na década de 1990, a situação de hiperinflação foi controlada através do Plano Real que, após um período marcado por alterações estratosféricas no nível de preços, finalmente trouxe um ambiente no qual o desenvolvimento poderia ser pensado e planejado novamente. No entanto, isso não ocorreu de fato. Tornou-se um consenso dentre os formuladores de política econômica que o Brasil deveria seguir o que é denominado de ortodoxia liberal. Nas palavras de Bresser-Pereira (2018):

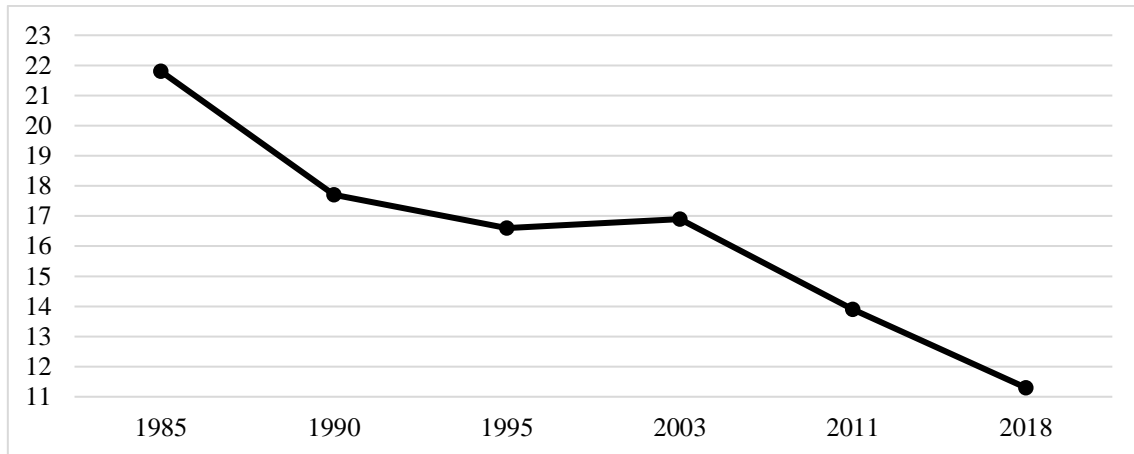
A ortodoxia liberal, por sua vez, é o conjunto de reformas, instituições e políticas econômicas neoliberais que derivam da teoria neoclássica. As reformas, que propõem visam tirar o Estado da economia: as privatizações, a liberação comercial, a desregulação financeira, a autonomia do banco central, a autonomia das agências reguladoras encarregadas de regular os setores não competitivos da economia que foram privatizados. As políticas econômicas são apenas duas: manter a dívida pública sob controle realizando superávit primário suficientemente alto para esse fim, e uma política de metas para inflação, além, naturalmente, da política de deixar a taxa de câmbio completamente livre (BRESSER-PEREIRA, 2018, p. 36-37).

Mesmo com a estabilidade de preços já alcançada, as políticas de cunho neoclássico, que se embasavam praticamente em sua totalidade na cartilha do Consenso de Washington⁴⁶, foram adotadas como um mantra no Brasil. Elas valorizavam um modelo de inspiração neoclássica, em que o Estado devia promover contas fiscais saneadas e inflação baixa, intervindo o mínimo possível na economia. Esta escolha de política econômica foi um dos principais fatores para o que o Brasil entrasse em um forte processo de desindustrialização como sugere o **Gráfico 1**:

45 Para uma melhor compreensão do conceito de inflação inercial, ver BRESSER-PEREIRA, 2010.

46 O Consenso de Washington foi uma estratégia de conduta política e econômica elaborada em 1989. As principais recomendações eram que os países deveriam apresentar sanidade fiscal, abdicar de medidas protecionistas e reduzir ao máximo o papel do Estado da economia. Com isso as nações em desenvolvimento poderiam evitar as crises econômicas que até então eram recorrentes na década de 1980 (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 15).

Gráfico 1: Participação da Indústria de Transformação Brasileira no PIB (%)



Fonte: IBGE. Metodologia: Bonelli & Pessoa, 2010. Elaboração Própria

Através do **Gráfico 1** podemos observar a queda acentuada da participação da indústria de transformação no PIB brasileiro. O valor que era de aproximadamente 22% em 1985 sofreu duras e sucessivas quedas ao longo dos anos se encontrando na casa dos 11% em 2018, isto é, uma queda de aproximadamente 50%. Segundo a teoria do novo-desenvolvimentismo, esta forte trajetória de desindustrialização apresentado pelo Brasil apresenta explicação preponderantemente na vertente denominada doença holandesa (OREIRO; FEIJÓ, 2010 p. 231; OREIRO; MARCONI, 2016, p. 169; BRESSER-PEREIRA, 2018 p. 48).

3. A desindustrialização no Brasil como consequência da doença holandesa

Os principais pensadores do novo desenvolvimentismo no Brasil (Bresser Pereira, José Oreiro e Nelson Marconi)⁴⁷ enfatizam que o Brasil, há décadas, passa por um processo de desindustrialização e a principal causa para o processo é a chamada doença holandesa. Este fenômeno foi debatido na década de 1960 na Holanda, onde uma imensa reserva de gás natural foi descoberta e o país preferiu a exportação deste produto de baixo valor agregado devido a sua facilidade de produção em relação a produtos manufaturados. Como consequência, o país apresentou uma significativa apreciação cambial e a indústria de manufaturados foi seriamente ameaçada, quase sendo destruída, situação que levou à criação e difusão do termo dutch disease, utilizado pela primeira vez na revista *The Economist*. Como explica Gala (2017):

⁴⁷ Esses autores foram considerados os principais integrantes do novo-desenvolvimentismo por apresentarem o maior número de trabalhos sobre essa temática.

Na Holanda, a descoberta do gigantesco campo de gás de Groningen (o maior da Europa), no final da década de 1960, teria trazido problemas para o setor manufatureiro, atrapalhando a dinâmica de crescimento do país, segundo a ampla literatura econômica sobre o tema nas décadas de 1970 e de 1980. A revista inglesa *The Economist* inventou o termo “doença holandesa” no final da década de 1970 (GALA, 2017, p. 44).

Os integrantes do novo desenvolvimentismo adaptaram o acontecimento holandês para o Brasil, afirmando que a doença holandesa é definida como uma falha de mercado que atinge diversas nações em fase de desenvolvimento, como o Brasil, que se apresenta como um país rico em recursos naturais e opta por exportá-lo antes de um significativo processo de transformação industrial sobre o produto⁴⁸. Na explicação de Bresser-Pereira (2018):

A doença holandesa é a sobreapreciação de longo prazo da taxa de câmbio causada pela exportação de commodities que, devido a rendas ricardianas ou diferenciais e/ou a um boom de preços de commodities, podem ser exportadas com lucro a uma taxa de câmbio substancialmente mais apreciada do que aquela que torna competitivas as empresas industriais que utilizam tecnologia no estado da arte mundial [...] como as commodities se beneficiam de recursos naturais abundantes e baratos e, em certas ocasiões, de booms de commodities, elas podem ser exportadas com lucro a uma taxa de câmbio substancialmente mais apreciada do que aquela que é necessária para as empresas industriais (BRESSER-PEREIRA, 2018, p. 48-49).

Isto é, a doença holandesa traz consigo a sobreapreciação permanente da taxa de câmbio no país, o que gera uma desvantagem para os produtos manufaturados que, ao contrário das commodities, podem obter um nível elevado de competitividade mesmo com uma taxa de câmbio sobrevalorizada (justamente como demonstrou o caso brasileiro em meados da década de 2000). Em outras palavras, em países que sofrem da doença holandesa a taxa de câmbio de equilíbrio industrial é superior àquela que produz o equilíbrio do Balanço de Pagamentos. Os produtos manufaturados, para ganhar competitividade, necessitam de uma taxa de câmbio em um patamar significativamente desvalorizada. Ou seja, as commodities apresentam uma característica diferenciada em meio aos bens tradables: dependem de recursos naturais abundantes e baratos, têm seus lucros influenciados muito mais pelo seu preço no mercado internacional do que pela taxa de câmbio e, mesmo por isso, apresentam significativa facilidade de competição quando comparadas com bens industriais.

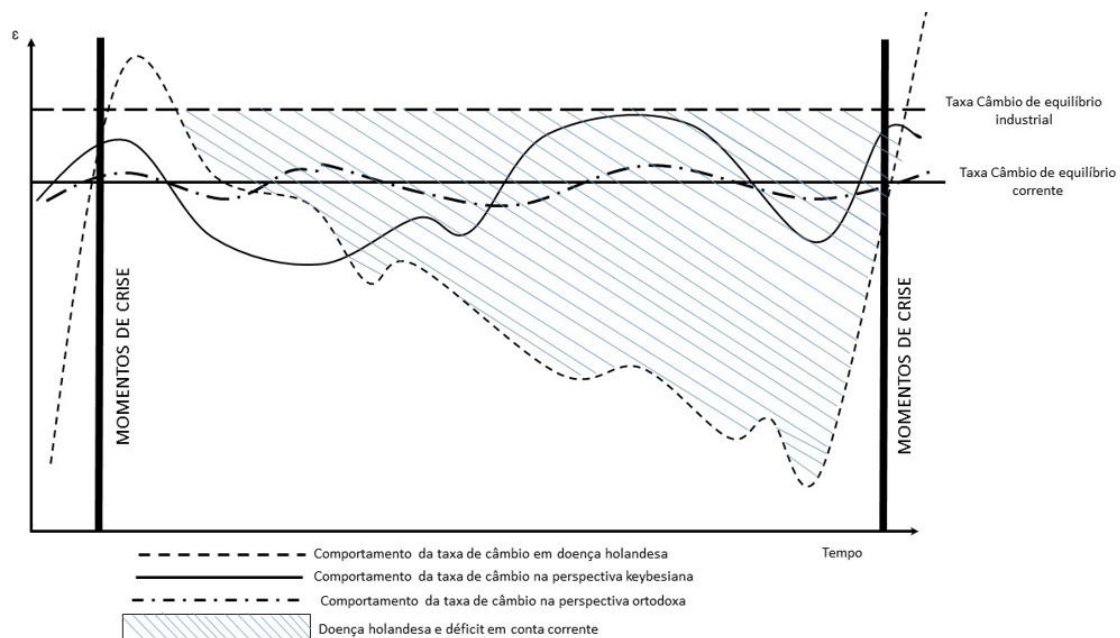
Desta maneira é possível uma situação em que as variáveis preço dos produtos industriais, preço das commodities e a taxa real de câmbio efetiva estejam completamente desalinhadas, podendo até apresentarem comportamento inversamente proporcional entre elas. Isto é, mesmo em situações de câmbio sobrevalorizado, um determinado país ainda permanece competitivo no

48 Levando em consideração o Atlas da complexidade elaborado por Hausmann et al (2011), Paulo Gala considera que a doença holandesa pode ser interpretada como perda de complexidade econômica ou queda do índice de complexidade (ECI), na medida em que a os produtos advindos da indústria de transformação permitem a um país atingir maiores níveis de complexidade em relação a sua produção. Embora com uma sutil distinção é algo que se aproxima tanto da definição quanto da interpretação de doença holandesa utilizada pelo novo-desenvolvimentismo (GALA, 2017, p. 46).

segmento de recursos naturais, justamente porque, como já mencionado, os lucros dos setores baseados em exportações de commodities permanece alto já que estão muito mais atrelados ao seu preço no mercado internacional do que na taxa de câmbio⁴⁹ (BRESSER-PEREIRA, 2015, p. 101; VERÍSSIMO; GOMES DA SILVA, 2013, p. 788-789).

Observando o Gráfico 2 é possível notar, de maneira clara, como se comporta a taxa de câmbio ao longo do tempo em um país que sofre com esta falha de mercado:

Gráfico 2: Evolução da Taxa de Câmbio em um País com Doença Holandesa



Fonte: Adaptação de Bresser-Pereira, 2010, p.70.

No eixo das abcissas está representada a variável tempo, enquanto no eixo das ordenadas está a taxa real de câmbio. Segundo a análise de Bresser Pereira (2010), a teoria ortodoxa afirma que se o governo não intervier no câmbio e o deixar flutuar livremente ao longo do tempo, o mesmo permanecerá próximo a um valor que equilibre as transações correntes do país, que apresentarão resultado líquido zero. Esta concepção está representada pela linha com pontos e pontilhados no **Gráfico 2**. A concepção pós-keynesiana adere à hipótese de que existe forte incerteza nos mercados e que, devido a isso, o câmbio apresenta comportamento volátil e nada garante que no longo prazo atinja, em média, um valor que equilibre as transações correntes, concepção esta representada pela linha contínua no **Gráfico 2**. Na visão de Bresser Pereira (2010), em uma economia que sofre de

⁴⁹ Veríssimo e Gomes da Silva (2013) analisam com um maior nível de detalhamento ambas as variáveis no período compreendido entre 2000-2010 obtendo resultados que levam a concluir que neste período, a economia brasileira ficou fortemente marcada pela presença de doença holandesa.

doença holandesa, a situação é diferente das duas descritas anteriormente: se o câmbio não sofrer nenhuma coerção por parte do governo, este tende a se apreciar no longo prazo e sofrerá de fortes e abruptas depreciações em períodos de crise, devido à fuga de capitais, conforme linha pontilhada no **Gráfico 2**.

Nesta concepção, representada pela área hachurada em azul no **Gráfico 2**, o que dita o ritmo da evolução do câmbio são as crises de balanço de pagamentos. É possível constatar que um país que sofre de doença holandesa apresenta a seguinte trajetória: em períodos em que os preços de commodities apresentem viés de alta, o país cresce via exportações e alcança estabilidade nos preços (baixa inflação), devido à grande entrada de divisas, o que promove valorização cambial. O problema é quando o movimento oposto ocorre: o preço das commodities arrefece e traz consigo uma situação de estagflação, ou seja, baixo crescimento e inflação persistente.

Embora o **Gráfico 2** demonstre os equilíbrios em conta corrente e industrial pelas linhas horizontais pontilhadas e contínua, respectivamente - portanto constantes - em uma análise mais recente, Bresser-Pereira (2018, p. 49-50) afirma que esses equilíbrios podem variar ao longo do tempo. A taxa de câmbio de equilíbrio industrial muda de acordo com a relação salário/produtividade⁵⁰, isto é, de acordo com o custo unitário do trabalho de um determinado país em relação aos seus parceiros comerciais. Portanto, a taxa de câmbio de equilíbrio industrial é aquela que apresenta o custo unitário do trabalho na economia local com o mesmo custo nos outros países. Não obstante, a taxa de câmbio de equilíbrio corrente varia devido a alteração no patamar de preços das commodities. Esta análise enfatiza que ambos os equilíbrios são afetados e, portanto, dependem do custo unitário do trabalho e da relação dos termos de troca. No entanto, é necessário frisar que no caso dos bens industriais, o custo unitário do trabalho tem um peso muito maior do que a mudança no nível de preços da economia como um todo, marcando a forte diferença com as commodities.

Graficamente, a doença holandesa de determinado país nada mais é do que a diferença entre a taxa de câmbio de equilíbrio corrente e a taxa de câmbio de equilíbrio industrial. Nesta concepção, se acontecer do custo unitário do trabalho se elevar, ocorrerá um aumento do valor da moeda estrangeira e assim, para estancar o processo de doença holandesa, a taxa de câmbio deveria se desvalorizar na mesma magnitude (BRESSER-PEREIRA, 2018, p. 48; BRESSER-PEREIRA, 2015, p. 113).

A partir desta interpretação, é notável que quanto maior for a diferença entre a taxa de câmbio de equilíbrio industrial e a taxa de câmbio de equilíbrio corrente, maior será e gravidade/intensidade da doença holandesa, diferença diretamente afetada pelas duas variáveis listadas anteriormente, o custo unitário do trabalho e o preço internacional das commodities; isto é,

50 A título de ilustração, no segundo trimestre de 2015 a taxa de câmbio nominal que apresentava o patamar de equilíbrio industrial no Brasil era de R\$ 3,60 por dólar (BRESSER-PEREIRA, 2018, p. 146).

quando se alteram essas duas variáveis, a “renda ricardiana” também se altera. Portanto, a doença holandesa pode apresentar níveis de severidade distintos nos países. Os países em que ela é mais grave são aqueles abundantes em determinados recursos, como, por exemplo, o petróleo, casos observados na Arábia Saudita e Venezuela. Todavia, em países como o Brasil a intensidade da doença holandesa é mais moderada principalmente pelas vantagens na produção de commodities agrícolas e minerais (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 2; BRESSER-PEREIRA, 2015, p. 107).

Justamente para evitar esta volatilidade no crescimento ao longo do tempo e para que o processo de desindustrialização vivido pelo Brasil seja interrompido, a vertente de pensamento do novo desenvolvimentismo recomenda que o governo atue com uma política cambial de tal maneira que proporcione competitividade para a indústria em um cenário internacional. De modo que um método relativamente comum e exequível para a neutralização da doença holandesa seria a utilização de taxas múltiplas de câmbio:

Para eliminar a desvantagem competitiva resultante da doença holandesa é preciso neutralizá-la, elevando (tornando mais depreciado) o equilíbrio corrente até ele se igualar ao equilíbrio industrial. Logrado esse objetivo, além da desvantagem competitiva desaparecer, há outra consequência importante: o país realizará um superávit em conta-corrente (BRESSER-PEREIRA, 2018, p. 50)⁵¹.

Alocando a taxa de câmbio no patamar de equilíbrio industrial como apresentado no Gráfico 2, a doença holandesa seria neutralizada ao mesmo passo em que se abriria um cenário mais favorável para a produção de bens manufaturados com destino à exportação. Uma taxa de câmbio estipulada em um patamar mais apreciado do que esse pode trazer duras consequências para as unidades industriais nacionais:

Uma taxa de câmbio apreciada interrompe o acesso das empresas ao mercado doméstico porque mesmo as empresas mais eficientes não conseguem competir com os importadores que colocam seus produtos a um preço artificialmente mais barato – quando cotado na moeda nacional - no mercado interno, e os exportadores não conseguem uma receita em reais adequada que os estimule a vender no exterior, mantido o preço constante na moeda estrangeira (MARCONI, 2019, p. 20).

Além de manipulação do câmbio visando neutralizar a doença holandesa, é observada outra possibilidade para atingir este objetivo: a criação de um imposto que onere a exportação de commodities. Este imposto teria como objetivo o auxílio no controle do câmbio (já que estes produtos são competitivos mesmo com um câmbio mais apreciado) e, no longo prazo, incentivar a produção de manufaturas em detrimento de produtos com menor valor agregado.

Ainda que à época a discussão não pairasse sobre o fenômeno da doença holandesa, um mecanismo semelhante foi utilizado pelo governo brasileiro que neutralizava a apreciação cambial

51 A análise, assim como os valores anuais em conta corrente do Brasil serão apresentados na próxima seção deste artigo.

(e, portando, doença holandesa) entre as décadas de 1930 e 1990. Bresser-Pereira (2015, p. 108) denominou este como “mecanismo Delfim Netto”. Este nome foi dado porque a partir de 1967 o então ministro da Fazenda, Antônio Delfim Netto, adotou a prática de uma elevada tarifa aduaneira para a importação de manufaturados, por volta de 45%. Não obstante, também eram praticados subsídios para a exportação de bens manufaturados na mesma casa dos 45%, assim “escondia-se” o imposto para exportação de commodities (BRESSER-PEREIRA, 2015, p. 108).⁵²

Diversas nações com suas respectivas indústrias ainda incipientes usaram desses artifícios, que se utilizados apenas para neutralizar a doença holandesa não corresponderia mais do que uma medida completamente justa; no entanto, se passasse de certo ponto, poderia ser considerada protecionista. Embora eficiente, os subsídios para exportação e as tarifas para a importação de produtos manufaturados não são consideradas medidas exequíveis atualmente:

Hoje os subsídios estão proibidos pela Organização Mundial do Comércio (OMC), mas há uma forma relativamente simples e elegante de substituir tarifas e subsídios. Trata-se de criar para cada commodity que origina a doença holandesa um imposto ou retenção sobre a exportação de commodities que seja variável de acordo com as variações de seu preço [...] Em consequência da retenção, ocorre redução da oferta, a taxa de câmbio se se deprecia correspondentemente, e se restabelece o equilíbrio entre a oferta e procura pela commodity em relação a taxa de câmbio (BRESSER-PEREIRA, 2018, p. 52).

Mesmo que em um primeiro momento a instituição de um imposto desse tipo faça parecer que os produtores de commodities estejam arcando com despesas para financiar a produção dos empresários da indústria de transformação, a análise é de que todo este imposto retornaria para o empresário produtor de commodities pela via cambial. Para os membros do novo desenvolvimentismo, a doença holandesa é a principal causa de desindustrialização no Brasil. Na próxima seção deste artigo, esta vertente de pensamento será apresentada de maneira mais detalhada, buscando apresentar quais são as possíveis saídas para a desindustrialização brasileira à luz desta teoria.

4. O novo desenvolvimentismo

A teoria novo desenvolvimentista teve início no Brasil através das concepções trazidas pelo professor Luís Carlos Bresser-Pereira, que se apresenta como um pensamento radicalmente avesso ao liberalismo econômico de origem neoclássica, pois, segundo esta concepção, ela é incompatível para o desenvolvimento de uma economia de renda média como a brasileira. Com inspiração no pós-keynesianismo (também se apresenta como uma das vertentes existentes desta) e no

⁵² Embora na realidade os exportadores não pagassem nada diretamente, existia um imposto que correspondia a 31% (45/145) do preço das commodities o que eles acusavam de ser uma espécie de “confisco cambial” (BRESSER-PEREIRA, 2015, p. 108).

desenvolvimentismo clássico, o novo desenvolvimentismo é uma espécie de “guia”, trazendo um possível direcionamento por meio de uma série de reformas institucionais e orientação para variáveis macroeconômicas.

Essas orientações se apresentam como ideais para que um país emergente como o Brasil trilhe uma trajetória de crescimento buscando atingir, no médio prazo, um nível de desenvolvimento e renda per capita semelhante ao das nações consideradas desenvolvidas. Como base central, esta teoria tem como referência um modelo de crescimento do tipo export-led, no qual o principal motor da economia seria as exportações, particularmente a de manufaturados, auxiliando, como consequência, a adoção de progresso tecnológico na indústria nacional.

A taxa de câmbio é a principal variável para o sucesso deste modelo e, sendo assim, o governo deve mantê-la em um nível que torne a indústria competitiva no cenário internacional. Ou seja, medidas devem ser constantemente tomadas para que uma taxa real de câmbio competitiva possa ser mantida, no médio e longo prazo, de forma a incentivar a indústria de transformação. Além disso, o governo deve apresentar suas contas saneadas de maneira intertemporal, apresentando, no longo prazo, um déficit fiscal zero. Assim, em momentos em que a economia se encontra em crise, o governo pode atuar de maneira ativa através da expansão dos gastos públicos para impulsionar a retomada do crescimento e diminuir a amplitude do ciclo econômico (política fiscal expansionista). Já em momentos de crescimento, obter superávits, de um modo que, no longo prazo, a condição de déficit fiscal igual a zero seja satisfeita. Com isto, é criada uma situação na qual é possível o Estado investir de maneira sustentável.

O salário também é uma variável que apresenta importância. A política salarial deve ser orientada de maneira que os salários sejam corrigidos pela inflação, acrescidos da produtividade de trabalho. Isto proporcionaria (junto com a política fiscal citada anteriormente) um ambiente macroeconômico marcado pela estabilidade de preços e favorável à distribuição funcional da renda no longo prazo, sobrando espaço para o Banco Central praticar uma política monetária de juros baixos, estimulando, também no longo prazo, o crescimento econômico.

A partir disso, é possível concluir que a alocação dos cinco preços macroeconômicos (juros, câmbio, fiscal, salários e inflação) no patamar ideal apresenta sumária importância para o novo desenvolvimentismo; a ausência desse alinhamento impede o desenvolvimento econômico e não permite a reversão do atual quadro de desindustrialização:

Sem uma política fiscal que mantenha o endividamento público estável e em nível confortável, sem um nível relativamente baixo da taxa de juros em torno do qual o Banco Central realiza sua política, sem uma taxa de câmbio que torne competitivas as empresas que utilizam a melhor tecnologia disponível, sem um salário médio que cresça com a produtividade, sem uma taxa de lucro satisfatória para as boas empresas industriais, e sem uma taxa de inflação baixa, as empresas não investirão e a economia brasileira não crescerá (BRESSER-PEREIRA, 2018, p. 26-27).

Satisfeitas todas as condições citadas, o Estado proporcionaria um ambiente favorável para as empresas, fomentando, de maneira sustentável, o investimento privado, auxiliado de um investimento público em infraestrutura.

Mas vale dizer que os formulares do novo desenvolvimentismo afirmam que essas proposições não são compatíveis com o crescimento estimulado através de déficit público, protecionismo e o antigo modelo cepalino de substituição de importações⁵³. Tais modelos não têm serventia ou até mesmo são equivocados para incentivar a indústria de transformação brasileira, como expressa Oreiro (2016):

[...] dessa forma o modelo de desenvolvimento que esses países adotaram na fase inicial do seu processo de industrialização, o qual era baseado na substituição de importações se esgotou no início da década de 1970 [...] O novo desenvolvimentismo não é protecionista. Como a fase de indústria infante foi superada, as empresas dos países de renda média devem ser competitivas em todos os setores industriais aos que se dedicarem, devendo inclusive ser competitivas o suficiente para exportar (OREIRO 2016, p.149).

Nassif (2018, não p.) apresenta uma análise compatível ao novo desenvolvimentismo e avança atentando-se especialmente para a diferença entre os conceitos das variáveis nível de abertura comercial e nível de proteção comercial. Segundo o autor, o nível de proteção comercial está diretamente ligado à proporção das tarifas sobre os produtos importados, ou seja, se um país tiver suas tarifas aplicadas aos produtos importados em um patamar acima da média que é praticada em outros países, considera-se então uma economia fechada. Já o nível de abertura comercial está ligado a indicadores como participação das exportações e das importações de bens e serviços em relação ao PIB. Ou seja, se esses indicadores apresentarem um patamar menor do que em outras nações, a nação tem um baixo nível de abertura comercial, sendo uma nação “fechada”. Baseado nestes indicadores⁵⁴, o autor conclui que o Brasil, de fato, não é um país muito protegido, como fica claro no trecho a seguir:

Entretanto, não se pode afirmar que o Brasil é extremamente protegido, uma vez que a tarifa média incidente sobre os produtos importados é inferior à da Índia, um país em desenvolvimento similar, e à da Coreia do Sul, um país desenvolvido. E o desvio-padrão, relativamente baixo, só é superior ao da China, indicando reduzida dispersão das demais linhas tarifárias em relação à tarifa média aplicada. (NASSIF, 2018, não p.)

Entretanto, é possível afirmar que o Brasil ainda é uma nação relativamente fechada e sugere uma nova rodada de abertura comercial de maneira unilateral. Deste modo, a partir de uma nova rodada de abertura, ocorreria uma espécie de choque de competitividade entre a indústria nacional

53 O modelo utilizado em um período passado (durante a industrialização) de substituição de importações seria alterado por uma “promoção às exportações”.

54 Para observar na íntegra o valor dos indicadores analisados pelo autor, ver Nassif (2018).

e a internacional impulsionando o crescimento da produtividade agregada do setor no país, que se encontra estagnada há duas décadas.

Contudo, o autor argumenta que aumentar o grau de abertura comercial em um momento em que a taxa de câmbio se encontra valorizada (abaixo do nível de equilíbrio) é uma medida, no mínimo, ineficiente:

É preciso ressaltar, porém, que tanto programas de liberalização comercial como políticas industriais voltadas para acelerar o desenvolvimento econômico só são eficazes se, e somente se, a moeda brasileira não estiver sobrevalorizada em relação a uma cesta de moedas de parceiros relevantes. Como mostra a experiência internacional, liberalização com liberalização comercial e política industrial eficientes dependem de que a taxa de câmbio real seja mantida ligeiramente subvalorizada e em níveis estáveis. (NASSIF, 2018, n. paginado).

Portanto, na estratégia que se baseia o novo desenvolvimentismo, as técnicas protecionistas clássicas são desnecessárias. Os principais pontos podem ser resumidos em dois grandes eixos, como conclui Oreiro (2016):

O primeiro [...] a adoção de regime cambial que garanta um câmbio competitivo [...], a existência de infraestrutura adequada para as necessidades das empresas, principalmente para a exportação...incentivos para a realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias e qualificação da mão de obra [...] O segundo aumento da poupança do setor público [...] aumento (significativo) dos investimentos públicos em infraestrutura, aumento dos gastos em educação primária e secundária, juntamente com aumento dos gastos na formação técnica industrial e serviços [...] aumento do financiamento público para investimento de adoção de novas tecnologias por parte das empresas (OREIRO, 2016, p.150).

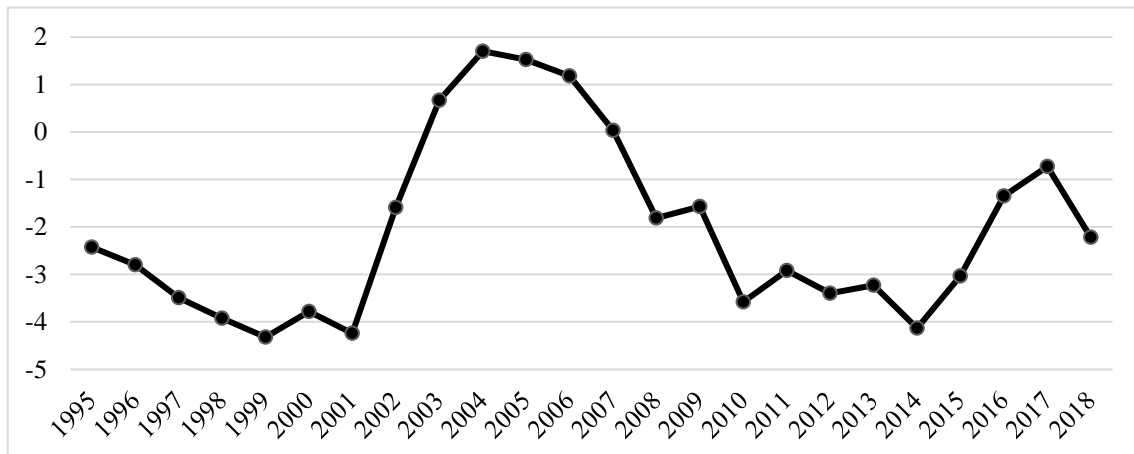
Através dos pontos elencados até aqui é possível constatar que os autores novo desenvolvimentistas condenam o desenvolvimento sustentado através de poupança externa. A ideia de os países desenvolvidos, ricos em capital, atuarem como uma espécie de credor, financiando os países em desenvolvimento, não passa de uma “armadilha”, segundo esta concepção. O desenvolvimento e o crescimento econômico em um país como Brasil deve partir da formação de uma poupança interna, obtida através de um pequeno superávit em conta corrente:

O superávit em conta corrente deverá ficar entre 1 e 2% do PIB, que é necessário para garantir uma taxa de câmbio competitiva, ao nível de equilíbrio industrial e, portanto, tornar competitivas as empresas que usam tecnologia no estado de arte mundial (BRESSER-PEREIRA, 2018, p. 147).

Assim, dois graves problemas são sanados através da taxa de câmbio de equilíbrio industrial: a neutralização da doença holandesa e a diminuição da entrada excessiva de capitais via conta capital e financeira, que são necessárias para financiar os possíveis déficits em conta corrente. Através do **Gráfico 3** é possível observar os insistentes déficits em conta corrente apresentados

pelo Brasil ao longo dos anos, o que corrobora, em partes, com o argumento novo desenvolvimentista:

Gráfico 3: Saldo em Transações correntes do Brasil (% PIB)



Fonte: BCB-DSTAT, Vários anos. Elaboração Própria.

No **Gráfico 3**, que apresenta o saldo das transações correntes como proporção do PIB do Brasil no período entre 1995 e 2018, é perceptível que somente em três anos o país apresentou um saldo positivo que condiz com a recomendação do novo desenvolvimentismo. Em todos os demais anos foram obtidos saldos negativos ou com um resultado positivo insuficiente para atender a recomendação. Esses resultados negativos frequentemente são financiados pela conta capital e financeira. Segundo a vertente novo desenvolvimentista, isto é prejudicial para o país, justamente porque o Banco Central se vê obrigado a financiar esses déficits mantendo uma alta taxa de juros para estimular a entrada de divisas que ocorre via conta capital e financeira.

Ao manter-se a taxa de câmbio em um nível que proporcione competitividade ao setor industrial, elimina-se o problema de déficit em conta corrente, possibilitando a diminuição da taxa juros, o que é fundamental, segundo a concepção desta vertente de pensamento. O **Quadro 1** tem a finalidade de sintetizar os principais pontos presentes no novo desenvolvimentismo:

Quadro 1: Síntese do Novo Desenvolvimentismo

PREÇOS MACROECONÔMICOS	RECOMENDAÇÕES DO NOVO DESENVOLVIMENTISMO
Fiscal	Um desenho fiscal que permita estabilizar a relação dívida pública PIB e possibilitar que o Estado invista 5% do PIB
Juros	O menor patamar possível, para auxiliar no controle fiscal, no entanto com possibilidade de alteração de acordo com o ciclo econômico
Câmbio	Superávit em conta corrente na ordem de 1 e 2% do PIB para possibilitar a permanência da taxa de câmbio no nível de equilíbrio industrial
Inflação	Baixa. Semelhante à dos países desenvolvidos
Salário	Deve crescer condicionado ao aumento de produtividade, facilitando a obtenção de lucro por parte dos empresários que estimule o investimento

Fonte: Bresser-Pereira, 2018, p. 146-147. Elaboração Própria.

A partir de um resumo de todos os pontos abordados até aqui, o Quadro 1 foi construído com o intuito de facilitar o entendimento dos principais pontos levantados pela teoria do novo desenvolvimentismo com o que é necessário para o Brasil enfrentar o baixo crescimento econômico, assim como o sério processo de desindustrialização vivido pelo país nas últimas décadas.

5. Uma análise crítica do Novo Desenvolvimentismo

Analisando os principais pontos colocados em evidência pelo novo desenvolvimentismo, é perceptível que esta concepção se apresenta com uma predominância de aspectos macroeconômicos, ou seja, o grande esforço ocorre na direção de traçar um plano para o governo ajustar as variáveis macroeconômicas, objetivando que a indústria tenha suas carências contempladas no médio e longo prazo. A atenção é especialmente voltada para a taxa de câmbio. Essa variável se mostra diretamente ligada tanto com a lucratividade do setor industrial quanto com a neutralização da doença holandesa, considerada uma falha de mercado.

Dentro da própria abordagem macroeconômica a defesa da busca pelo equilíbrio fiscal de médio prazo pode ser entendida como uma visão um pouco mais flexível da defesa da sustentabilidade da dívida pública via austeridade fiscal. Porém, desde a crise internacional de 2008 (e a atual, em virtude dos impactos econômicos da Covid-19) observa-se crescimento acentuado da dívida pública das principais economias globais motivadas, principalmente, pelas políticas de *quantitative easy* promovida pelos Bancos Centrais das principais economias desenvolvidas.

Embora aborde questões chave no processo de desindustrialização vivido pelo Brasil, esta vertente carece de posicionamento em relação às variáveis microeconômicas, bem como das interações entre a macro e a micro. A indústria brasileira é marcada por uma forte heterogeneidade ao longo das cadeias produtivas; assim, analisar a indústria de transformação nacional essencialmente de maneira agregada pode trazer a possibilidade de constatações superficiais. Nessa mesma linha argumentam Sarti e Hiratuka (2018):

Algumas análises macroeconômicas heterodoxas e desenvolvimentistas adotam um tratamento excessivamente agregado da indústria e tratam os diferentes setores e produtos de forma relativamente homogênea, sem se aprofundar nas variadas dinâmicas produtivas e tecnológicas, nos diferentes padrões de concorrência das estruturas industriais e seus condicionantes: grau de concentração e de internacionalização produtiva e comercial, estrutura patrimonial, encadeamentos produtivos e tecnológicos etc (SARTI; HIRATUKA, 2018, p. 141).

As mais diversas especificidades podem ser constatadas em uma análise mais detalhada. Um câmbio desvalorizado contemplando a condição de equilíbrio industrial parece ser uma benesse para a indústria quando a ótica gira em torno deste setor de maneira generalizada. Porém, quando se observa a indústria brasileira nos últimos anos, é possível notar que diversos setores, especialmente os mais intensivos em tecnologia de ponta, são fortemente dependentes de insumos importados. Portanto, pelo menos no curto prazo, uma desvalorização cambial pura e simples significaria um aumento nos custos de produção para esses setores, haja vista que uma desvalorização cambial tende a aumentar os custos de produção em firmas que apresentam elevada necessidade de importação de insumos. Teixeira e Carvalho (2015, p. 547) argumentam que devido à alta dependência de importação de insumos, peças e acessórios em determinados setores da economia brasileira, uma desvalorização cambial acaba apresentando um trade-off significativo para as unidades industriais entre recompor suas margens de lucro ou ganhar maior competitividade após uma desvalorização do câmbio. Desta maneira os autores concluem que:

Nesse contexto, outras vias de aumento da competitividade poderiam complementar a desvalorização do câmbio [...] As políticas de aumento da produtividade do trabalho se apresentam, assim, como as melhores alternativas, com destaque para os investimentos em infraestrutura, as políticas de incentivo à inovação e as políticas industriais que promovam uma mudança estrutural em direção a setores com maior crescimento de produtividade (TEIXEIRA; CARVALHO, 2015, p. 559-560).

Marconi (2019, p. 22) observa que devido à apreciação cambial que perdurou desde 2006, ocorreu uma adequação na estrutura produtiva nacional. As unidades industriais desenharam um novo cenário marcado pelo aumento de insumos importados. Com isto em evidência, o autor também aponta que a desvalorização cambial, neste cenário, pode aumentar os custos de produção, reiterando a necessidade de “medidas complementares”, como uma política industrial e tarifária compensatória.

Outro ponto de grande importância neste tipo de análise é que como uma condição que perdura por cerca de quatro décadas, a desindustrialização brasileira se tornou um processo de alta complexidade. Assim, o processo não se apresenta de forma homogênea e evidencia sinais de que ele se desdobra em mais de um formato, isto é, a desindustrialização pode ser definida como um fenômeno que apresenta de várias faces, em que cada uma delas apresenta consequências distintas, como, por exemplo, ela pode acontecer via aumento da importação de insumos, de peças e acessórios industriais, mas pode acontecer também pela substituição do produto final nacional pelo importado. Outra face se desdobrou quando várias indústrias implementaram estratégias defensivas para manter certo nível de lucratividade (transferência de parte da produção para outro país com custo menor de mão de obra, por exemplo), o que trouxe, como consequência, uma espécie de involução da estrutura da indústria de transformação nacional à forma mercantil (SAMPAIO, 2015, p.84; FELIPE; COLOMBO; SAMPAIO, 2019, p. 18-19; COLOMBO, 2019, p. 85).⁵⁵

Além disso, como exposto nesta concepção, o novo desenvolvimentismo se posiciona contrário às medidas protecionistas, como observa Oreiro (2016): “a fase de indústria infante já passou” (OREIRO, 2016, p.149). Não é novidade que os diversos planos visando a industrialização obtiveram relativo êxito em consolidar um parque industrial no país durante o período 1930-1980. Porém, desde a segunda metade da década de 1980, a indústria nacional encontrou diversas dificuldades para integrar os novos setores insurgentes advindos da terceira revolução industrial e mais recentemente da indústria 4.0. A partir disso, seria no mínimo razoável cogitar medidas de cunho protecionista que contemplassem setores não maduros, sendo principalmente os de maior intensidade tecnológica, com vias de garantir a transferência internacional de tecnologia. Caso contrário, as importações apresentam a tendência de dominar estes nichos.

Por fim, esta teoria trata da questão da inovação de maneira relativamente marginal, de modo que, embora o assunto seja abordado e dito como importante, não é observado um trato refinado, tal como faz com as variáveis macroeconômicas. Paira a ideia, que nos parece equivocada, de que um ambiente macroeconômico, por si só, seria suficiente para aumentar a taxa de inovação no país. O nível de competitividade da indústria está diretamente ligado à capacidade de inovação das unidades industriais, tanto nos moldes de produção quanto nos modelos de negócio e ele envolve outras tantas complexidades e incertezas para além do ambiente macroeconômico (FERRAZ, KUPFER E HAGUENAUER, 1995). Cabe frisar, que uma política de inovação e a própria dinâmica da inovação não se sustenta com base na lógica de otimização e de equilíbrio. Portanto, é um tema que requer centralidade, principalmente dentro do processo de desindustrialização vivido pelo Brasil, uma vez que a baixa capacidade de inovar se mostra justamente como uma das causas do processo.

⁵⁵ Para um maior nível de detalhes neste tipo de análise sobre a desindustrialização brasileira, ver também Sarti, Hiratuka (2018).

Conclusão

Por meio deste artigo, buscou-se apresentar os principais pontos da teoria do novo desenvolvimentismo, assim como suas limitações para explicar e propor soluções para reverter o processo de desindustrialização brasileira. O conceito de doença holandesa e a alocação ideal dos cinco principais preços macroeconômicos, presentes na teoria, foram sintetizados com o intuito de apresentar quais são os principais objetivos buscados por esta vertente teórica.

Aqui, não negamos a necessidade de combater a especialização da produção nacional em commodities. No entanto, é necessário ressaltar que em alguns pontos de suma importância o novo desenvolvimentismo não apresenta um trato refinado como, por exemplo, uma análise que diferencie os setores dentro da indústria de transformação, haja vista que a indústria brasileira é marcada por forte heterogeneidade. O atraso tecnológico presente nos diversos setores industriais nacionais, assim como maneiras de superá-los, também não estão presentes nesta corrente teórica.

Regular os preços macroeconômicos sem dúvida é uma tarefa de extrema necessidade no combate a desindustrialização no Brasil; todavia, pode-se considerar como um importante passo na extensa maratona a ser enfrentada. A partir disso, abre-se espaço para que trabalhos futuros, dentro ou fora desta vertente teórica, busquem abranger um número maior de variáveis que dê cabo de explicar assim como propor soluções refinadas para um combate mais intenso ao processo de desindustrialização vivido pelo país.

Referências Bibliográficas

BRESSER-PEREIRA, L.C. O segundo consenso de Washington e a quase-estagnação da economia brasileira", *Revista de Economia Política*, 2003, vol. 23 3.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARCONI, N. Doença Holandesa e Desindustrialização. *Valor Econômico*, 25 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Articles/2009/09.11.25.Doenca_holandesa_e_desindustrializacao.pdf> Acesso em: 07 janeiro 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A descoberta da inflação inercial. *Revista de Economia Contemporânea*, v.14, n.1, p. 167-192, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Doença holandesa e sua neutralização: uma abordagem ricardiana. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (Organizador). *Doença holandesa e indústria*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L.C.; MARCONI, N.; OREIRO, J.L. Doença holandesa.

Structuralist Development Macroeconomics, cap. 5, [2014], a ser publicado.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A Quase estagnação brasileira e sua explicação novo-desenvolvimentista. In: BARBOSA, N.; MARCONI, N.; PINHEIRO, M.; CARVALHO, L. (Orgs.). *Indústria e Desenvolvimento Produtivo No Brasil*. 1ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, v. 1, p. 101-120.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Em busca do Desenvolvimento Perdido*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018.

- COLOMBO, A. O. DESINDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA EM PERSPECTIVA: LINHAS DE PENSAMENTO, FORMATOS E DINÂMICA SETORIAL. 2019. Dissertação (Mestrado em Teoria Econômica) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2019.
- FELIPE, E. S.; COLOMBO, A. O.; SAMAPIO, D. P. "Desindustrialização Brasileira em Perspectiva: Uma Análise Empírica do Processo em Diferentes Níveis de Severidade", p. 307-315. In: Anais do IV Encontro Nacional de Economia Industrial e Inovação. São Paulo: Blucher, 2019.
- FERRAZ, J. C.; KUPFER, D.; HAGUENAUER, L. Made in Brazil: desafios competitivos para a indústria. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1995.
- GALA, P. Complexidade Econômica: Uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações. 1. ed. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2017. v. 1. 127 p.
- HAUSMANN, R. et al. The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity. Puritan Press, 2011.
- MARCONI, N. A TAXA DE CÂMBIO E O PROCESSO DE CRESCIMENTO ECONÔMICO EM PAÍSES DE RENDA MÉDIA. Revista do Conselho Federal de Economia – COFECON, Ano X - Nº 34 - Outubro a Dezembro de 2019, p. 18-24.
- MORCEIRO, P. C. A indústria brasileira no limiar do século XXI: uma análise da sua evolução estrutural, comercial e tecnológica. Tese de Doutorado em Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade Economia do Desenvolvimento (USP). São Paulo, 2018.
- NASSIF, A. O Brasil é um país fechado ou um país protegido? Valor econômico, 03 de maio de 2018. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/opiniao/5498695/o-brasil-e-um-pais-fechado-ou-um-pais-protetido>> Acesso em: 13 novembro 2018.
- OREIRO, J. L. Macroeconomia do desenvolvimento: Uma perspectiva keynesiana. 1. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2016.
- OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. Revista de economia política, v. 30, n. 2, p. 118, abr./jun. 2010.
- OREIRO, J. L. C.; MARCONI, Nelson. O Novo-desenvolvimentismo e seus Críticos. Cadernos do Desenvolvimento, v. 11, p. 167-179, 2016.
- SAMPAIO, D. P. Desindustrialização e estruturas produtivas regionais no Brasil. 2015. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.
- SARTI, F.; HIRATUKA, C. Desempenho recente da indústria brasileira no contexto de mudanças estruturais domésticas e globais. In: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (Ed.). Para além da política econômica. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018. p. 127–170.
- TEIXEIRA, L.; CARVALHO, L. Câmbio e competitividade da industrial brasileira: uma análise de insumo-produto. In: BARBOSA, N.; MARCONI, N.; PINHEIRO, M.; CARVALHO, L. (Orgs.). Indústria e Desenvolvimento Produtivo No Brasil. 1ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, v. 1, p. 545-561.
- VERÍSSIMO, M. P.; GOMES DA SILVA, C. Taxa de câmbio, preços de commodities e exportações de produtos básicos nas regiões brasileiras. Rev. Econ. NE, Fortaleza, v. 44, n. 3, p. 777-794, jul./set. 2013.

Pensando a Pobreza entre Crianças no Brasil: relatório de aplicação de grupos focais a partir da metodologia da Abordagem Consensual.

Autores: Janaína Dantas Germano Gomes é Doutoranda em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo, Mestre em Direitos Humanos pela mesma Faculdade. Atua como pesquisadora da Cardiff University e Docente na PUC de Campinas. Laís Franco é Jornalista e Advogada. Luis Renato Vedovato é professor Doutor da Unicamp e pesquisador da Cardiff University. Viviane de Arruda Pessoa é Doutoranda em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo e professora da USF Campinas.

Resumo: O presente texto busca reconstituir a experiência de aplicação de 08 grupos focais na cidade de Campinas, no íterim de projeto interinstitucional entre a Universidade de Cardiff e a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). O projeto contou com a participação de 70 pessoas e teve como objetivo, a partir da metodologia da abordagem consensual, conhecer quais itens a partir de uma lista pré-determinadas, eram consideradas luxo, desejáveis, ou necessidade para que as pessoas tenham condições de vida dignas e não sejam consideradas pobres no contexto brasileiro. As listas aplicadas a 06 dos 08 grupos enfatizam as necessidades de crianças, enquanto que dois grupos debateram listas que contemplavam necessidades de adultos e crianças para fins de comparação posterior. O trabalho se insere, conforme brevemente apresentado, em um debate metodológico amplo e ativo acerca de como se definir quem é pobre e o necessário protagonismo da população especificando, por meio das necessidades percebidas, como definir a pobre e os padrões de vida mínimos. Tais elementos são úteis para a delimitação teórica, mas também no que toca às políticas públicas e garantias judiciais de direitos.

Palavras Chave: Pobreza - Infância - Abordagem Consensual - Grupos Focais - Necessidades Percebidas Socialmente

Abstract: This paper seeks to reconstruct the experience of applying 08 focus groups in the city of Campinas, in the interim of an interinstitutional project between the University of Cardiff and the State University of Campinas (UNICAMP). The project had the participation of 70 people and aimed, from the methodology of the consensual approach, to achieve which items from a predetermined list, were considered luxury, desirable, or needed for people to have dignified living conditions and not to be considered poor in the Brazilian context. The lists applied to 06 of the 08 groups emphasize the

needs of children, while two groups discussed lists that contemplated the needs of adults and children for the purpose of later comparison. The work is inserted, as briefly presented, in a broad and active methodological debate on how to define who is poor and the necessary role of the population, specifying, through perceived needs, how to define the poor and minimum living standards. Such elements are useful for the theoretical delimitation, but also with regard to public policies and judicial guarantees of rights.

Keywords: Poverty - Childhood- Consensual Approach - Focus Groups - Socially perceived Necessities

Introdução

O presente artigo é fruto de uma pesquisa piloto, realizada em parceria entre a Universidade de Cardiff (CARDIFF)⁵⁶ e a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Seu objetivo foi a aplicação da metodologia da abordagem consensual (*consensual approach*), desenvolvida no Reino Unido e já aplicada e consolidada em diversos países do mundo, para avaliar de maneira multidimensional a pobreza no Brasil.

A experiência restituída no presente texto remonta à aplicação que ocorreu na região metropolitana de Campinas, interior de São Paulo, e teve como escopo, dentre os formatos e objetivos já consolidados por esta abordagem internacionalmente, a avaliação da pobreza a partir das condições de vida de crianças, entendendo-se, para os fins desta pesquisa, o conceito de criança como as pessoas entre zero e dezoito anos incompletos.

As autoras deste texto atuaram como recrutadoras e aplicadoras dos oito grupos focais piloto e o autor como supervisor da pesquisa. A partir desta experiência, busca-se restituir as dificuldades de recrutamento, seleção e realização dos grupos, ao mesmo tempo em que propõe-se a restituição das bases da metodologia da abordagem consensual, de interesse para estudiosos da pobreza no país.

Organiza-se, assim, a escrita a partir de uma pequena apresentação da bibliografia que orienta a produção desta pesquisa qualitativa, em que figuram como autores centrais P. Townsend, D. Gordon, J. Mack, S. Lansley e S. Nandy. A seguir, passamos a descrever a realização dos grupos focais esclarecendo alguns dados sobre a região, quais os perfis foram inicialmente pensados para a seleção e seus métodos, os desafios para mobilizar indivíduos e realizar os grupos. Por fim, apresentaremos algumas notas de observação da aplicação, alguns resultados preliminares e encaminharemos o texto,

⁵⁶ A pesquisa é supervisionada pelo Prof. Dr. Shailen Nandy e Prof. Dr. William Baker pela UCARDIFF e pela Profa. Dra. Ana Elisa Spaoloni Queiroz Assis e Prof. Dr. Luís Renato Vedovato. A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética da Universidade sob o número 09505619.2.0000.8142.

à guisa de uma conclusão, para considerações finais sobre essa experiência e seus potenciais elementos de continuação.

Contexto da pesquisa e algumas bases teóricas do projeto

Qual a medida da pobreza? Ao compreendermos a pobreza como “a falta daquilo que é necessário”, como definido em diversos dicionários e pelo senso comum, nos deparamos com o desafio de delimitarmos o que é o necessário, o mínimo em cada contexto social. Considerando-se que o combate à pobreza está na agenda de atuação da maior parte dos governos e organismos internacionais de direitos humanos, o modo com que a pobreza será compreendida, seus indicadores, é alvo de disputa teórica e sua delimitação é crucial para aferir a qualidade das políticas vigentes. Quais os indicadores considerados, conforme veremos, podem vir a qualificar um governo e suas políticas como eficientes, ou não, no combate à pobreza e na consecução de seus objetivos constitucionais, como é o caso de Brasil.

A atual Agenda 2030 das Nações Unidas⁵⁷, por exemplo, prevê, em específico, o compromisso dos países de “Até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais”.

No Brasil, no âmbito jurídico, podemos encarar esse debate à partir da noção de “mínimo existencial”, considerado um desdobramento do princípio fundamental da Dignidade da Pessoa Humana, constante do inciso terceiro do artigo primeiro, da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, Sarlet (2015) afirma que:

(...) os direitos sociais de cunho prestacional (especialmente compreendidos como direitos a prestações fáticas) encontram-se, por sua vez, a serviço da igualdade e da liberdade material, objetivando em última análise, a proteção da pessoa contra as necessidades de ordem material, mas especialmente (e além disso), buscando assegurar uma existência com dignidade, constatação esta que, em linhas gerais, tem servido para justificar um direito fundamental (mesmo não expressamente positivado, como já demonstrou a experiência constitucional estrangeira) a um mínimo existencial, compreendido aqui (...) não como um conjunto de prestações suficientes apenas para assegurar a existência (a garantia da vida) humana (aqui seria o caso de um mínimo apenas vital), mas sim, bem mais do que isso, ou seja, uma vida com dignidade, no sentido de uma vida

⁵⁷ A Agenda 2030 é um documento político internacional que conta com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas. O documento encontra-se disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>

saudável como deflui do conceito de dignidade adotado nesta obra, ou mesmo daquilo que outros têm designado uma vida boa (SARLET, 2015, p. 136-137).

Na presente pesquisa internacional sobre pobreza e infância, que começa a dar seus primeiros passos no Brasil, parece-nos essencial mencionar que é justamente neste aspecto do debate jurídico⁵⁸ que as pesquisas empíricas das ciências sociais podem contribuir: chegou a um certo consenso de que a Constituição obriga o Estado Brasileiro a prestar o mínimo existencial para seus cidadãos, e que este mínimo está para além de um mínimo que assegura a vida (mínimo vital, nas palavras de Sarlet), no que se conforma este mínimo? O mínimo é o acesso a quais quantias de determinados alimentos? É acesso a quais bens de consumo? A quais serviços essenciais, como saúde, educação, moradia? E é, como veremos, justamente nestas definições que uma pesquisa baseada na *abordagem consensual* busca tangenciar: a partir do olhar das pessoas que efetivamente vivenciam a pobreza, quais são os elementos que são considerados necessários para uma vida fora da linha da pobreza? Quais itens são desejáveis? O que seria considerado luxo?

Kageyama e Hoffmann (2006) afirmam que “A identificação dos pobres, segundo a definição adotada, e a medida agregada da extensão da pobreza numa sociedade, têm constituído um campo de pesquisa tão amplo quanto antigo”. A disputa conceitual, assim, acerca do que é pobreza e que deve ser considerado pobre é contextual e necessariamente multidimensional, e é no bojo desta disputa que se encontra o arcabouço conceitual das abordagens consensuais para a pesquisa sobre pobreza em que se insere este trabalho.

O trabalho de pesquisa de Peter Townsend, pioneiro para a metodologia ora referida, *Poverty in the United Kingdom* (1979), analisa os resultados de pesquisas realizadas nos anos de 1968/69 sobre as receitas e padrões de vida das famílias. Nestas pesquisas a exploração do conceito de *privação relativa* era essencial para a problematização das métricas de pobreza que tinham poucos elementos até esse período, quer seja para a definição de quais seriam as formas de delimitar o que seria a pobreza, quer seja para estabelecer se determinada pessoa é pobre ou não.

A obra *Poor Britain* de Joanna Mack e Stewart Lansley, primeiramente publicada em 1985, analisa o resultado da pesquisa de 1983 denominada *Breadline Britain* e estabelece os primeiros modelos do método da *abordagem consensual*, com base nos trabalhos de Townsend, e que é utilizado na pesquisa ora relatada para a mensuração da pobreza, utilizando-se dos conceitos da “definição social das necessidades”⁵⁹.

⁵⁸ Importa salientar que esta pesquisa é eminentemente interdisciplinar e multidimensional, sendo diversas as potenciais contribuições no âmbito da sociologia e da antropologia em diálogo com a pesquisa realizada, o que pretendemos fazer em artigos futuros.

⁵⁹ Sobre o histórico da pesquisa, para acesso aos relatórios feitos em outros países e acesso aos materiais completos, consultar o site da pesquisa (em inglês): <https://www.poverty.ac.uk/>. Acesso em 21 de abril de 2020.

Como explicitou o Professor Gordon em palestra ministrada no *Poverty Research Methods Course* na Universidade de Bristol no ano de 2019⁶⁰, as noções de pobreza são múltiplas, e variam conforme os indicadores considerados.

Segundo ele, conceitualmente, o tema da pobreza sofreu uma grande transformação ao longo dos anos, em razão da transformação das pesquisas acerca da pobreza e, também, do desenvolvimento econômico social mundial experienciado nas últimas décadas. De modo geral o professor esclarece os três eixos principais para a definição de pobreza, a saber, a subsistência, a noção de necessidades básicas e a privação relativa, que podem ser encontrados em diversos materiais teóricos, mas que são assim por ele sintetizadas:

Subsistência: renda de uma casa ou família considerada “insuficiente para a obtenção do mínimo necessário para a manutenção ou mera eficiência física” (Rowntree, 1901, p.86).

Necessidades Básicas: renda é insuficiente para a subsistência e também para “serviços essenciais providos pela e para a comunidade ampliada, como água potável, saneamento básico, transporte público e saúde, educação e cultura” (ILO, 1976, pp,24-25).

Privação Relativa: renda é insuficiente para obtenção de condições de vida, que se configuram como o acesso à dieta, condições de moradia, padrões e serviços que permitem às pessoas o desenvolvimento de papéis sociais, participação nas relações sociais, e seguir o comportamento esperado deles de cidadão ativos e pertencentes à sociedade” (Townsend, 1993, p.36).

Nandy e Minujin (2012), ao debaterem os métodos mais adequados para a mensuração da pobreza a partir de condições de vida de crianças afirmam que:

Felizmente, desde o trabalho de Orshansky na década de 1960, significativas avanços teóricos foram feitos na pesquisa da pobreza. Em particular, a pesquisa de Peter Townsend resultou em uma mudança de paradigma na pobreza metodologia de medição. O primeiro parágrafo em seu trabalho seminal “A pobreza no Reino Unido” é sem dúvida o texto mais importante de todos os tempos escrito sobre pobreza. Hoje é tão conhecido que muitos pesquisadores e estudantes de política social podem recitá-lo de memória: A pobreza pode ser definida objetivamente e aplicada de forma consistente apenas em termos do conceito de privação relativa. (2012, p. 63, *tradução própria*)

⁶⁰O curso foi ministrado em junho de 2019 e seus materiais encontram-se disponíveis em: <http://www.poverty.ac.uk/editorial/poverty-research-methods-course>

As pesquisas de Mack, Lansley, Gordon e Nandy, que orientam este trabalho, dão continuidade ao legado conceitual de Townsend, que insere a noção de privação relativa no debate conceitual e, assim, descreve a pobreza como uma renda insuficiente para a obtenção de uma série de aspectos da vida, como por exemplo: a obtenção de dietas, facilidades, padrões e serviços que permitam às pessoas a desempenhar papéis, participar nas relações, e seguir o comportamento costumeiro que é esperado deles como atributos de um membro da sociedade, em tradução própria.

Para se compreender essas condições de vida, as pesquisas referidas aperfeiçoaram ao longo dos anos, e adaptaram para a realidade de cada país estudado, formas para colocar os entrevistados como sujeitos ativos no desenho acerca do que é uma experiência de pobreza. Para tanto, a metodologia empregada atualmente são grupos focais, em que a forma de acessar a pobreza se dá mediante a construção conjunta de indicadores, nomeada pela bibliografia de *socially perceived necessities approach*, ou, em português, *abordagem baseada na percepção social de necessidades*.

Dessa maneira, um dos grandes destaques dessa metodologia é que as percepções sociais das necessidades permite que a população, por meio das entrevistas individuais, coletivas e grupos focais, em que são utilizados cartões com itens a serem definidos pelos participantes como necessários, desejáveis ou luxo, manifestar-se diretamente e determinar quais são os itens que tornam os padrões de vida inaceitavelmente baixos (BARNES; WRIGHT, 2012, p.135).

Especificamente sobre as crianças em situação de pobreza, a partir da experiência da África do Sul, é apenas no fim dos anos 1990 e na primeira década dos anos 2000 que pesquisas acerca da pobreza, e em especial com essa metodologia, passam a privilegiar a experiência de crianças com a privação e exclusão social e o desenho de suas necessidades (BARNES; WRIGHT, p. 135), o que pode ser transformador em termos de políticas públicas.

Tal interesse e posterior intensificação das pesquisas sobre a experiência de crianças com o tema pode ser localizada ante a ascensão, em fins dos anos 1980 e meados dos anos 1990, dos debates acerca dos direitos das crianças, que tem como eixo fundante o estabelecimento de uma Convenção Internacional dos Direitos das Crianças (1989). Este debate não passou despercebido no Brasil, em que o marco legislativo acerca da temática é o Estatuto da Criança e do Adolescente, datado de outubro de 1990. É a partir deste momento que se passa a perceber a crianças como participantes ativos da sociedade, e não como sujeitos passivos à espera de se tornarem adultos, que define-se a potência de trabalhos que tenham a perspectiva de diálogo e escuta justamente destes indivíduos .

A partir da experiência na África do Sul, as autoras demonstram através da experiência e aplicação deste método que as opiniões das crianças podem e devem ser utilizadas de maneira muito significativa, sendo, entretanto, na maioria das pesquisas ignoradas ou utilizadas de maneira apenas simbólica(BARNES; WRIGHT, p.137).

No Brasil,a importância de pensar infância e pobreza, para além das legislações trazidas, é latente também a partir de pesquisas nacionais e internacionais. Em recente relatório, por exemplo, o Unicef (2018) aponta que 61% das meninas e meninos brasileiros vivem em situações de pobreza. Importante observar que o relatório aponta a dimensão da pobreza baseada no aspecto de privação

de direitos e acessos a direitos básicos como, por exemplo, educação, informação, proteção contra o trabalho infantil, moradia, água e saneamento com base nas informações fornecidas pelo PNAD-2015, concluindo que:

No Brasil, mais de 18 milhões de crianças e adolescentes (34,3% do total) vivem em domicílios com renda per capita insuficiente para adquirir uma cesta básica de bens. Mas a pobreza na infância e na adolescência é ainda maior. Isso porque, para entender a pobreza, é preciso ir além da renda e analisar se meninas e meninos têm seus direitos fundamentais garantidos. Para colocar luz sobre esse tema, o UNICEF lança o presente estudo e faz um alerta: 61% das meninas e dos meninos brasileiros vivem na pobreza – sendo monetariamente pobres e/ou estando privados de um ou mais direitos. (UNICEF,2018)⁶¹

Desta feita, a parceria feita entre a Universidade de Cardiff e a UNICAMP, assim, busca compor neste cenário de múltiplas e frutíferas pesquisa acerca da pobreza, em que a disputa conceitual por sua mensuração pode ser extremamente importante para o acesso de determinados segmentos populacionais a direitos já inscritos na Constituição e cujos parâmetros para a efetivação são essenciais ao debate público. Passa-se assim à apresentação dos grupos realizados e materiais obtidos.

Considerações sobre a cidade de Campinas e seus índices

Anualmente as manchetes da cidade de Campinas são tomadas pelos índices de desigualdade da região. A partir do IDH, Índice de Desenvolvimento Humano, jornais locais noticiam os dados de que em uma mesma cidade podemos encontrar índices compatíveis com a Suécia e Serra Leoa. A cidade de Campinas conta com uma população de 1.204.073 (IBGE/2019) sendo a 14ª maior cidade dentre os Municípios brasileiros, oscilando entre mundos e realidades bem distintas no seu território.

Isto porque não obstante a cidade possuir um dos índices de desenvolvimento humano municipal mais altos do país com média de 0,805 (IBGE/2010), interferindo nesta média a longevidade, renda e educação da sua população⁶², ela também abriga em seu território uma estimativa 30,2% da sua população com média considerada em condições de pobreza⁶³.

⁶¹ O presente relatório encontra-se disponível em: UNICEF- BRASIL. Pobreza na infância e na Adolescência. Disponível In: <<https://www.unicef.org/brazil/relatorios/pobreza-na-infancia-e-na-adolescencia>> acesso em 3 de novembro de 2019.

⁶² ATLAS BRASIL. Perfil Campinas. Disponível in: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/campinas_sp.> Acesso em 26 de outubro de 2019.

⁶³ IBGE 2019 . Neste percentual estariam abrangidos o percentual da população campineira com rendimento mensal per capita de até ½ salário mínimo. Ver em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/campinas/panorama>. Acesso em 28 de novembro de 2019.

Desta forma, a realidade socioeconômica da cidade reflete as grandes disparidades nacionais possuindo a característica de isolamento da pobreza nos bairros periféricos⁶⁴. Importante ressaltar ainda que, como é comum nos centros urbanos, há bolsões de pobreza no centro da cidade, no qual se concentram especialmente pessoas em situação de rua.

Em recente levantamento do Ministério das Cidades demonstrou-se que cerca de 84.853 famílias são beneficiárias de ajuda social por parte do governo, como programas de assistência social como o bolsa família, sendo que 44% deste número delas estão na faixa de extrema pobreza, cuja renda per capita é de até R\$ 89,00 por mês⁶⁵.

Dados demonstram, ainda, que esta condição de pobreza atesta a presença de grandes ocupações urbanas organizadas em comunidades que disputam a marginalização e dificultoso acesso a políticas públicas eficientes⁶⁶. Assim, a cidade de Campinas conta hoje com a presença de mais de 148.000 moradores de comunidades (favelas) presentes, abrangendo diversos pessoas sem acesso a necessidades básicas de sobrevivência, sendo destaque as de maior extensão como a Oziel, maior comunidade da América Latina, e o Campo Bello⁶⁷. Outro desafio é a presença de mais de 623 moradores de ruas no município, segundo o censo realizado no ano de 2016, podendo este número ser ainda maior na atualidade, e considerando-se as dificuldades e disputas em torno de como contabilizar essas pessoas⁶⁸.

Desta forma verifica-se que cidade apresenta em si realidades distintas, sendo eleita pelos pesquisadores com marco inicial para realização da pesquisa tanto pelas peculiaridades e desigualdades presentes, como pela presença a Universidade Estadual de Campinas como parceira e

⁶⁴ CUNHA, José Marcos Pinto da; JAKOB, Albero A.E.; HOGAN, Daniel Joseph; et al. A vulnerabilidade social no contexto metropolitano: o caso de Campinas. 2004. Disponível In: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab_cap_5_pgs_143_168.pdf > Acesso em 03 de novembro de 2019.

⁶⁵ Campinas-registra-84-mil-familias-em-situacao-de-risco-44percent-delas-esta-na-faixa-de-extrema-pobreza. G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2019/10/25/campinas-registra-84-mil-familias-em-situacao-de-risco-44percent-delas-esta-na-faixa-de-extrema-pobreza.ghtml> Acesso em 03 de novembro de 2019.

⁶⁶ Interessante pesquisa é feita analisando a precariedade e marginalização de comunidades nas áreas periféricas da cidade de Campinas por Ghilardi. Ver em: GHILARDI, Flávio Henrique. O lugar dos pobres na cidade de Campinas-SP: questões a partir da urbanização da ocupação do Parque Oziel, Jardim Monte Cristo e Gleba B. 2012. Dissertação (Mestrado em Arquitetura, Urbanismo e Tecnologia) - Escola de Engenharia de São Carlos, University of São Paulo, São Carlos, 2012. doi:10.11606/D.18.2012.tde-05072012-113506. Acesso em: 2019-11-05.

⁶⁷ GUGLIELMINETTI, Rose. 1379 da População de Campinas mora em favelas. In UOL. Disponível em: < <https://blogdarose.band.uol.com.br/1379-da-populacao-de-campinas-mora-em-favelas/> > Acesso em 03 de novembro de 2019.

⁶⁸ CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS. NOTÍCIAS . Publicada em 23/04/2018. Comissão da Câmara recebe levantamento mais recente dos moradores de rua de Campinas, que aponta que há 623, 80% deles dependentes de drogas. Disponível in: www.campinas.sp.leg.br/comunicacao/noticias/2018/abril/comissao-da-camara-recebe-levantamento-mais-recente-dos-moradores-de-rua-de-campinas-que-aponta-que-ha-623-80-deles-dependentes-de-drogas > acesso em 03 de novembro de 2019

facilitadora desta aproximação com a população para aplicação deste estudo de forma pioneira no Brasil.

Feita esta pequena introdução acerca dos dados econômicos e sociais do município de Campinas, passamos à restituição do recrutamento para a aplicação da pesquisa na cidade.

Recrutamento

Delimitando o perfil dos grupos focais para a realização do projeto e primeiros desafios

Em reunião com a equipe de Cardiff foram definidos os perfis dos grupos focais que seriam realizados para a pesquisa. Determinou-se que os oito grupos realizados teriam os perfis variados, buscando abordar pessoas com diferentes níveis de instrução (sem formação superior, com formação superior e estudantes do ensino básico e superior), diferentes grupos econômicos (trabalhos fixos de alto rendimento, sem trabalho fixo, dependentes de auxílio governamental), diferentes contextos étnicos, de gênero e residentes em regiões com diferentes níveis de infra-estrutura.

Conforme diretrizes apontadas por Drs. Eldin Fahmy e Acomo Oloya em curso ministrado em Bristol⁶⁹, o controle de fatores de gênero e idade seriam necessários para a construção de uma das condições de um bom grupo focal, que seria um conjunto de pessoas desconhecidas entre si mas que guardem algum tipo de homogeneidade. Ainda, como forma de trabalhar o recrutamento da maneira mais favorável quanto possível, os pesquisadores sugerem trabalhar com diversas formas de acesso a potenciais participantes. Dentre os métodos sugeridos, o grupo de recrutamento no Brasil utilizou especialmente os “gatekeepers”, a saber, pessoas referência capazes de acessar outras pessoas, listas pré-existentes de grupos e o método de snow ball em que esses indivíduos, passaram a indicar potenciais componentes da pesquisa.

O recrutamento ocorreu de modo que i) fosse possível superar os limites dos grupos sociais nas quais estavam inseridas as pesquisadoras, diante da impossibilidade de recrutamento profissional em um projeto piloto e ii) fosse possível um mínimo de representatividade de gênero, origens sociais, locais de moradia na cidade de Campinas e sua região metropolitana, respeitando-se as definições de Cardiff.

A primeira abordagem, aos indivíduos “gatekeepers”, pautou-se especialmente na abordagem de pessoas relacionadas a cada um dos grupos que se buscou acessar, com ênfase em indivíduos com ampla rede de relações. Assim, os primeiros acessados estavam ligados a grupos de extensão, estudantes universitários, grupos de apoio a estudantes de ensino básico, profissionais ligados ao serviço social da prefeitura de Campinas, indivíduos com alto poder decisório como defensores

⁶⁹ O curso foi ministrado em junho de 2019 e seus materiais encontram-se disponíveis em: <http://www.poverty.ac.uk/editorial/poverty-research-methods-course>

públicos e juízes, movimentos sociais. Após as primeiras indicações, passou-se às coletas de referências nomes por snow-ball, chegando-se à configuração final.

Ajustes foram feitos a partir das primeiras experiências e da reunião presencial em Cardiff, de modo que o recrutamento, que antes pretendia aplicar todos os grupos na Unicamp, passou a prever o deslocamento das pesquisadoras para outros locais de aplicação e a realização em espaços de acolhida comunitária, que fossem considerados familiares pelos participantes. Assim, quatro grupos realizaram-se na Unicamp e quatro grupos em outros locais, buscando aproximar o espaço mais distante e elitizado do campus universitário das pessoas a quem se pretendia acessar para a presente pesquisa.

Formulários aplicados para conhecer o perfil dos participantes

Feitas as indicações para os grupos e adaptados os locais para a aplicação, a equipe conseguiu recrutar para os grupos com confirmação de participação um total de 85 pessoas, tendo efetivamente participado, 70 pessoas.

Como forma de compreender qual o público presente nos grupos focais, a equipe de recrutamento e aplicação produziu um formulário do tipo “Google Formulário” para ser preenchido pelas pessoas participantes dos grupos. No caso dos grupos de alta vulnerabilidade, os formulários foram preenchidos pelas próprias aplicadoras antes do início dos grupos focais, em seus celulares e computadores levados exclusivamente para este fim. Para os grupos de médio e alto estrato social, não houve problemas para o preenchimento dos formulários.

As informações indagadas, baseadas em outras pesquisas feitas com base na mesma metodologia (MINUJIN; NANDY, 2012), visavam a obtenção de alguns dados sobre os e as participantes dos grupos focais. As informações foram utilizadas pela equipe de recrutamento para selecionar pessoas, identificando seus perfis e inserindo-as, quando selecionadas, em grupos determinados. Para tanto, foram aplicadas questões que tratavam, em termos gerais, de raça, profissão, renda média, idade, local de moradia.

Do total de 70 participantes, apenas 08 dos que efetivamente participaram não responderam o formulário, e tivemos 18 pessoas que mesmo tendo preenchido o formulário e posteriormente confirmado a presença, não compareceram. Dessas 18 pessoas, tratavam-se de 11 mulheres e 07 homens.

Descritos os perfis que se pretendiam acessar e as estratégias de acesso, passamos a tratar dos perfis das pessoas que efetivamente compareceram aos grupos, e os desafios da aplicação.

Composição final dos grupos e algumas discussões.

Como parceiros finais da atividade de recrutamento, tivemos i) uma instituição religiosa notória de Campinas, com atuação em diversas áreas da rede assistencial de Campinas (como abrigos, comunidades terapêuticas, atuação com jovens, casos de extrema vulnerabilidade); ii) uma instituição de apoio a pessoas em nível médio de vulnerabilidade (e que oferece apoio escolar, atividades extracurriculares, atividades de profissionalização simples); iii) um grupo de extensão universitária que atua com diversidade, raça e educação; iv) indicações feitas por snow-ball que permitiram acesso aos indivíduos diretamente.

Conforme as perguntas feitas aos participantes, podemos esclarecer que a maior parte de nossos participantes declarou-se como estudantes. Importante destacar que dentre os maiores de 18 anos, a escolha por declarar-se estudante não significa que não ocupem cargos ou realizem trabalhos remunerados. Conforme as informações compartilhadas nos grupos focais, podemos observar que a maior parte dos estudantes desempenhavam algum tipo de atividade remunerada em suas áreas de estudo que variavam amplamente, tais como direito, engenharia, pedagogia, e em diferentes faculdades da região. Dentre as “outras profissões” descritas, tivemos declarações como “autônomos” e “micro-empresário”. Incluímos ainda nessa categoria aqueles que descreveram como sua profissão o desempenho de atividades como “encanador”, “eletricista”, “serviços gerais”, dentre outros.

Quanto à idade dos participantes, tivemos grande participação de pessoas entre 19 e 29 anos, faixa etária denominada, no Brasil, de jovens⁷⁰. Não havendo um grupo específico de idosos, o único idoso participante da pesquisa esteve presente no grupo de alto status econômico. Dentre os menores de 18 anos, tivemos adolescentes entre 14 e 17 anos.

No que toca ao nível de escolaridade, tivemos uma maior participação de pessoas na graduação (26 indivíduos), o que pode ser atribuído às nossas redes, à aderência de participação e tempo livre de graduandos em férias no mês julho e início de agosto, períodos os quais os grupos foram realizados. Em segundo lugar, tivemos a participação de indivíduos com o primeiro grau incompleto, o que equivale à escolarização mínima (ensino fundamental) incompleto. Somados os níveis de escolaridade de primeiro grau incompleto, primeiro grau completo e segundo grau completo, temos 27 indivíduos. O restante, 17 indivíduos, estão distribuídos nos maiores níveis de escolaridade: graduação completa, mestrado incompleto, mestres, doutores e duas pessoas com pós graduação lato sensu.

Predominância Feminina nos Grupos e Participação de pessoas autodeclaradas pertencentes a grupos de minorias: um elemento a ser considerado

⁷⁰ Segundo a lei de número 12.852 de 05 de agosto de 2013, o Estatuto da Juventude, são denominados jovens as pessoas entre 15 e 29 anos. No que toca às pessoas entre 15 e 18 anos, aplica-se o estatuto da Criança e do Adolescente, a lei 8069 de julho de 1990, no que couber, sendo denominados em geral de adolescentes.

De modo geral, a observação dos participantes dos grupos nos permite concluir por uma predominância feminina nos grupos focais realizados. Durante o período de recrutamento, em que pese as tentativas tenham sido de convidar número igual de homens e mulheres (buscando diversidade de gênero e orientação sexual), as mulheres se mostraram mais abertas e dispostas para a participação nos grupos de trabalho.

Considerando-se, contudo, a maior participação feminina nos cuidados da casa e das crianças, e o grande número de mulheres chefes de família, conforme os censos nacionais, entendemos que a predominância feminina em pesquisas como essas pode ser compreendida como uma decorrência natural desse conjunto de fatores, aliados a um componente cultural que compreende, justamente, que o trabalho com a casa e com as crianças é eminentemente feminino.

No que toca, contudo, ao pertencimento à minorias, entendemos pela participação surpreendente de um grande número de pessoas que se declararam pertencentes a algum tipo de minoria. Apenas 12% não preencheram o formulário no que toca à temática (08 pessoas). Do restante, 31 pessoas declararam pertencer a uma minoria religiosa, de orientação sexual, étnica ou outra minoria (não a identificando). Outras 31 pessoas declararam não pertencer a nenhum grupo minoritário. Concluímos assim por uma grande aderência de pessoas pertencentes a minorias no debate sobre pobreza e infância que poderia ser mais investigado.

Aplicação

Dinâmica da primeira fase

Conforme descrito pelos professores Eldin Fahmy e Acomo Oloya⁷¹, a aplicação da pesquisa deve se dar em duas fases. Uma primeira fase, menos estruturada, construindo um espaço reflexivo horizontal e com base na metodologia de brainstorms e uma segunda fase de aplicação objetiva dos cartões em que se busca o consenso entre aquilo que é necessário, desejável ou luxo para cada um dos participantes envolvidos.

Nesta primeira fase, tanto as pesquisadoras quanto os participantes apresentavam-se, compartilhando nome, o que faziam no tempo livre, e por tratar-se de uma pesquisa sobre crianças, eram convidados em alguns casos a dizer se exerciam funções de cuidado com crianças.

Após as apresentações, se seguia uma pequena explicação acerca do desenvolvimento dos trabalhos, em ambas as suas fases, o anonimato total das pessoas participantes e que as conversas seriam gravadas para fim de transcrição posterior.

⁷¹ Curso Qualitative poverty research methods

University of Bristol: 16th June 2019. Drs. Eldin Fahmy & Acomo Oloya. Townsend Centre for International Poverty Research, University of Bristol. Disponível em: <http://www.bris.ac.uk/poverty/>

O debate seguia com vistas à permear os problemas enfrentados pelas crianças no Brasil, as causas da pobreza e sua definição. Então, passava-se a uma discussão acerca do que seriam “necessidades da vida” fora da linha da pobreza, contemplando-se itens como a dieta, vestimenta, saúde, educação, pertences das crianças, habitação e meio ambiente, transporte, atividades sociais.

Após a construção de consensos coletivos sobre os itens questionados, passava-se à segunda parte de classificação dos cartões.

Dinâmica da segunda fase

Na segunda fase, passamos à leitura dos cartões com itens pré-definidos pela equipe de Cardiff, como por exemplo, “possuir todo o uniforme escolar exigido pela escola”, “ter cama própria”, e passamos a descobrir os consensos acerca dos itens constantes nos cartões.

O objetivo da pesquisa é “testar” a capacidade consensual dos itens designados nos cartões, e explorar indicadores mais amplos de padrões de vida. A ótica do debate, conforme o material de apoio oferecido às aplicadoras, era compreender quais daqueles itens apresentados seriam necessários para a vida digna das pessoas, e especialmente crianças, longe da pobreza. Quais itens deveriam ser priorizados, quais configurariam como desejáveis, positivos para o desenvolvimento das crianças, porém não necessários e aqueles que seriam luxo, que não configurariam nenhum acréscimo positivo essencial em sua vida ou desenvolvimento. É importante destacar que os cartões são padronizados e aplicados em diversos países, a partir do acúmulo no estudo sobre pobreza que data o início da construção do método da abordagem consensual. Em diversos países como Haiti, Congo, África do Sul, Irã, Vietnã, Tanzânia dentre outros (MINUJIN;NANDY, 2012).

Nos cartões constavam os seguintes itens que deveriam ser avaliados pelos participantes:

- Três refeições por dia
- Uma refeição com carne, frango ou peixe (ou equivalente vegetariano) pelo menos uma vez por dia
- Frutas ou vegetais frescos pelo menos uma vez por dia
- Roupas suficientes para frio o calor
- Todo o uniforme escolar exigido pela escola
- Algumas roupas da moda para crianças em idade escolar secundária
- Roupas de marca
- Dois pares de sapatos apropriados (incluindo um par de sapatos para todos os climas)
- Dois conjuntos de roupas
- Algumas roupas novas
- Uma visita ao médico quando doente e todos os medicamentos necessários
- Obter atendimento odontológico, se necessário.
- Artigos de higiene pessoal para poder lavar tomar banho todos os dias (por exemplo, sabão, escova de cabelo/pente, escova de dente)

- Livros em casa adequados para suas idades (incluindo livros de referência e exercícios complementares)
- Participar em viagens escolares e eventos escolares que custam dinheiro
- Todas as taxas, uniformes de tamanho correto e equipamentos necessários para a escola (por exemplo, livros, bolsa escolar, almoço / almoço, papel de carta)
- Brinquedos educativos e jogos
- Aulas complementares depois da escola
- Todas as crianças estudarem até o nível secundário
- Equipamento de lazer / esportes (por exemplo, futebol)
- Um MP3 player / iPod para crianças em idade escolar secundária
- Um computador em casa para crianças em idade escolar
- Computador
- Conexão à Internet em casa
- Um PlayStation / Xbox para crianças em idade escolar
- Possibilidade dos pais comprarem brinquedos
- Brinquedos (para crianças da escola primária)
- Celular próprio para crianças em idade escolar secundária
- Acima de 10 anos quartos per gênero separados
- Ter própria cama
- Ter cobertor próprio
- Um lugar adequado em casa para estudar ou fazer lição de casa
- Algum lugar para as crianças brincarem em segurança fora de casa
- Tarifa de ônibus / táxi ou outro tipo de transporte (por exemplo, bicicleta) para chegar à escola
- Mesada / subsídio para crianças em idade escolar
- Celebrações em ocasiões especiais como aniversário, Natal ou datas religiosas
- Uma festa de aniversário a cada ano
- Convidar amigos para brincar e comer de tempos em tempos
- Um feriado longe de casa por pelo menos uma semana por ano
- Comer fora com a família pelo menos uma vez por mês
- Visitar parentes e amigos em feriados
- Presentes em ocasiões especiais (por exemplo, aniversários e Natal)
- Clubes infantis ou atividades como teatro ou treinamento de futebol
- Participação em atividades extracurriculares (por exemplo, esportes, música)
- Brinquedos ou materiais para um hobby



O que podemos notar é que os cartões buscam contemplar uma vasta amplitude da vida dos indivíduos, em especial crianças, no que toca à sua vida, segurança alimentar, roupas, vida escolar, vida familiar. Passamos a descrever como cada grupo colocou-se diante dos cartões.

Resultados preliminares e algumas observações sobre a aplicação.

Organizamos, para facilitar a compreensão dos resultados da pesquisa, a apresentação sobre como cada grupo (sendo descrito brevemente seu perfil) considerou cada um dos itens. A partir desta abordagem, poderemos observar como: i) os grupos analisaram de maneiras diferentes diversos itens; ii) os grupos tiveram uma abordagem consistente no que toca ao itens necessários para uma vida longe da pobreza.

Grupo 01

Para a realização deste grupo tivemos acesso a 05 mulheres atendidas por uma unidade de atendimento a mulheres em vulnerabilidade social, duas profissionais e uma voluntária que se encontrava no local. Em especial, as mulheres trouxeram à tona a temática da separação das crianças de mulheres em situação de vulnerabilidade social, o que encontra-se registrado nas transcrições e pode ser melhor compreendido em bibliografias sobre o tema⁷². A violência de gênero, racismo, desemprego e discriminação social foram elementos trazidos particularmente por essas mulheres ao refletirem sobre a pobreza.

Como resultados encontrados estão:

Itens considerados necessários: 1-Três refeições ao dia; 2-Frutas ou verduras frescas pelo mesmo uma vez por dia; 3- Uma refeição com carne, frango ou peixe (ou equivalente vegetariano) pelo menos uma vez ao dia; 4- Roupas suficientes para mantê-lo protegido do frio/chuva e para o calor; 7- Dois pares de sapatos apropriados (incluindo um par de sapatos para todos os climas; 8- Dois conjuntos de roupas; 9-Algumas roupas novas; 10- Uma visita ao médico quando doente e todos os medicamentos necessários; 11- Obter atendimento odontológico, se necessário; 12- Artigos de higiene pessoal para poder tomar banhos todos os dias (por exemplo, sabão. Escova de cabelo/pente, escova de dente); 15- Todas as taxas, uniformes de tamanho correto e materiais necessários para escola (por exemplo, livros, bolsa escolar, almoço/dinheiro para almoço, produtos de papelaria); 16- Brinquedos educativos e jogos; 18- Todas as crianças estudarem até o ensino médio; 21- Brinquedos (para crianças do ensino

⁷² GOMES, Janaína Dantas G. (coord.). Primeira Infância e Maternidade nas Ruas de São Paulo. São Paulo: Lampião, 2017.



fundamental); 22- Celular próprio para adolescente em idade escolar referente ao ensino médio; 24- Ter cama própria.

Itens considerados Desejáveis: 5- Algumas roupas da moda para adolescentes em idade escolar referente ao ensino médio; 13 - Livros em casa adequados para cada idade (incluindo livros de consulta e de exercícios complementares); 14- Participar em viagens escolares ou eventos escolares que custam dinheiro; 17- Aulas complementares depois da escola; 19- Equipamentos de lazer/esportes (por exemplo, futebol); 27- Um lugar seguro para brincar fora de casa; 30- Mesada/subsídio para crianças em idade escolar; 33- Um feriado longe de casa por pelo menos uma semana por ano.

Itens Considerados Luxo: 6- Roupas de marca; 20- Um Playstation/Xbox para crianças; 23- Quarto próprio para crianças acima dos 10 anos de gênero diferentes; 38 -Um mp3 player/Ipod para adolescente em idade escolar referente ao ensino médio.

Neste grupo, os debates para formação do consenso transcorreram sem maiores dificuldades, não sendo encontrados grandes embates entre as participantes para distribuição dos itens na sua respectiva classificação. Um ponto em específico, no entanto, que se pode destacar dos diálogos e gerou maior reflexão das participantes para concluir como necessário foi o de “celebrações em ocasiões especiais, como natal, aniversários e datas religiosas”. E aqui o debate foi provocado pela frase conter a expressão “datas religiosas” e haver discordâncias entre necessidade de celebrações religiosas por uma das participantes que não possuía religião. Entendeu-se, ao final, que eram elementos exemplificativos e se concordou em colocar como necessário, especialmente por conter a expressão aniversários. No demais itens, como mencionado, o grupo permaneceu em sintonia nas escolhas, sendo bem presentes nos discursos temas e reflexões sobre a violência doméstica, dificuldades das mulheres e mães solteiras e preconceito social sofrido por algumas participantes por serem mulheres e pobres no Brasil.

Grupo 02

O grupo de pessoas que não concluíram o Ensino Superior foi realizado na Unicamp. Os confirmados que não compareceram eram do sexo masculino, de modo que o grupo apresentou-se eminentemente feminino, e com número maior que o esperado de participantes. No momento da discussão dos cartões houve a constante tentativa de convencimento, o que tornou o momento bastante acirrado. Algumas participantes insistiam em suas posições, por vezes isoladas em relação ao grupo, provocando maior necessidade de debates e longas discussões dos temas e cartões. Destacamos como cartões problemáticos os seguintes: i) quartos separados para crianças acima de dez anos de gêneros diferentes - pois questionou-se se o cartão estaria de alguma maneira indicando que as crianças oferecem risco umas às outras quando de gêneros diferentes⁷³; ii) Aulas

⁷³ Como a questão surgiu em outros grupos entendemos que é necessário repensar o cartão, ou sua forma de apresentação, nesta questão colocaram também a questão da idade de se pensar também a ideia de privacidade em determinado momento



complementares depois da escola: a noção de “reforço escolar” não foi bem recebida pelo grupo, que entende que as crianças precisam de interações para além dos conteúdos escolares básicos⁷⁴.

Como resultados encontrados estão:

Itens Considerados Necessários: Todos os demais itens da relação

Itens considerados Desejáveis: 5- Algumas roupas da moda para adolescentes em idade escolar referente ao ensino médio, 16- Brinquedos educativos e jogos, 17-Aulas complementares depois da escola, 23- Quarto próprio para crianças acima dos 10 anos de gênero diferentes, 30- Mesada/subsídio para crianças em idade escolar, 31- Celebrações em ocasiões especiais (como aniversários, natal e datas, 35-Visitar parentes e amigos nos feriados , 36- Presentes em ocasiões especiais (por exemplo aniversário e natal).

Itens considerados Luxo: 6- Roupas de marca, 20- Um Playstation/Xbox para crianças, 38 -Um mp3 player/Ipod para adolescente em idade escolar referente ao ensino médio

Grupo 03

O grupo 03, aplicado na Unicamp, reunia pessoas de alto status econômico e concentrou as pessoas com maiores níveis de instrução e renda dentre todos os perfis selecionados. Dos participantes, duas pessoas declararam-se negras e nenhuma outra era pertencente a algum outro grupo denominado como minoria no formulário inicial. De modo geral tratou-se de grupo de fácil recrutamento, uma vez que a participação em uma pesquisa internacional a ser realizada na Unicamp agrega, em especial, status e valor a esse grupo.

Neste grupo para abordagem consensual não tivemos grandes pontos polêmicos que dificultasse uma unanimidade na classificação dos itens, tendo as escolhas transcorrido com certa tranquilidade. É de se destacar neste grupo, entretanto, o rico debate em certos pontos do risco da exposição da pobreza na vida das crianças brasileiras, relatada através da experiência por parte de alguns dos participantes na vida profissional com a questão da pobreza, relatando vivências e experiências com questões relacionadas à violência, envolvimento com as drogas, sistema prisional e exposição a violações severas de Direitos Humanos na infância.

Como resultados dos consensos estabelecemos que:

Itens Considerados Necessários: Todos os demais itens da relação

Itens considerados desejáveis: 5- Algumas roupas da moda para adolescentes em idade escolar referente ao ensino médio, 14-Participar em viagens escolares ou eventos escolares que custam

⁷⁴ Assim, como o questionamento sobre o conteúdo das aulas complementares surgiu em outros grupos, entendemos também pela necessidade de esclarecimento sobre qual a natureza das aulas complementares (quais matérias), se seriam profissionalizantes, obrigatórias ou opcionais, dentre outras características.



dinheiro, 17-Aulas complementares depois da escola , 30- Mesada/subsídio para crianças em idade escolar, 33- Um feriado longe de casa por pelo menos uma semana por ano, 35-Visitar parentes e amigos nos feriados, 36- Presentes em ocasiões especiais (por exemplo aniversário e natal)

Itens considerados Luxo: 6- Roupas de marca, 20- Um Playstation/Xbox para crianças, 38 -Um mp3 player/Ipod para adolescente em idade escolar referente ao ensino médio

Grupo 04

O grupo de jovens transcorreu de maneira mais informal que os demais grupos anteriormente aplicados e em menor tempo, em razão do tempo disponibilizado pela escola para atividade. Importante destacar que informações básicas como a existência de uma universidade pública em Campinas (a Unicamp), os direitos constantes do Estatuto da Criança e do Adolescente não eram de conhecimento do grupo de jovens, o que demonstra a potencialidade também de difusão dos direitos de infância e juventude a partir de atividades como estas. As crianças e adolescentes possuíam organizações familiares muito diversas, e as figuras de referência não necessariamente eram o pai ou mãe. Em especial os pais foram duramente criticados (meu pai só quer saber de festa, meu pai está na cadeia), e parte dos jovens possuía irmãos menores e suas mães os tiveram quando jovens.

Na formação do consenso e quadro com os itens o grupo se mostrou harmonioso e poucos itens geraram divergências entre eles , participando ativamente, debatendo com maior dinâmica, inclusive por aqueles que permaneceram mais silenciosos durante toda a atividade. O ponto mais forte de reflexão neste grupo foram as questões levantadas com relação à educação para os pobres, colocaram como desejáveis itens como livros adequados e viagens escolares, associando a necessidade de dinheiro e a falta de opção pela escola que possuíam. Importante destacar que neste grupo e no grupo 08 pudemos acessar que as bibliotecas das escolas municipais em Campinas encontram-se fechadas ou sem abertura para uso regular em razão da falta de funcionários.

Os jovens traziam em suas falas a ausência de perspectiva para a vida deles no futuro pela educação que recebiam. Temas como depressão na infância, bullying e preconceito racial também surgiram no transcorrer dos debates.

Ainda, ao final do grupo, diversos integrantes agradeceram a oportunidade de conversar sobre a temática e acharam extremamente necessário refletir sobre os itens trazidos pela pesquisa.

Itens Considerados Necessários: Todos os demais itens da relação

Itens considerados desejáveis: 5- Algumas roupas da moda para adolescentes em idade escolar referente ao ensino médio, 13 - Livros em casa adequados para cada idade (incluindo livros de consulta e de exercícios complementares), 14-Participar em viagens escolares ou eventos escolares que custam dinheiro, 19- Equipamentos de lazer/esportes (por exemplo, futebol), 20- Um Playstation/Xbox para crianças, 23- Quarto próprio para crianças acima dos 10 anos de gênero diferentes, 26-Um lugar adequado em casa para estudar ou fazer a lição de casa, 30- Mesada/subsídio para crianças em idade



escolar, 33- Um feriado longe de casa por pelo menos uma semana por ano, 34- Comer fora com a família ao menos uma vez ao mês, 36- Presentes em ocasiões especiais (por exemplo aniversário e natal)

Itens considerados Luxo: 6- Roupas de marca, 38 -Um mp3 player/Ipod para adolescente em idade escolar referente ao ensino médio

Grupo 05

A aplicação deste grupo aconteceu em parceria com movimentos sociais e em razão da alta receptividade da pesquisa por escolas e grupos ligados à educação. Sua aplicação foi em uma escola em um sábado pela manhã. Diferentemente dos demais grupos, a presença majoritária era de jovens do sexo masculino, e dentre os 09 integrantes apenas três declararam-se brancos. Destaca-se neste grupo os relatos de experiências pessoais com o racismo na sociedade brasileira, o preconceitos social, discriminação, com o debate entre jovens brancos e negros presentes no grupo, violência urbana, drogas, repressão policial e as dificuldades de acesso à educação formal e de qualidade pela juventude no Brasil. Diferentemente do relato e experiência vivenciada no grupo das crianças, foi notório perceber a crença e valorização de suas vozes no poder de transformação da educação na vida de todos os participantes do grupo.

Este grupo foi extremamente rico no debate e discussões provocadas pelos temas levantados na pesquisa e classificação dos itens. alguns itens geraram mais dificuldades na formação do consenso, dentre os quais podemos destacar presentes em ocasiões especiais se era necessário ou desejável, convidar amigos para brincar ou comer em casa, comer fora com a família, mas sem maiores percalços para chegar num consenso após uma pequena reflexão.

Como resultados alcançamos o seguinte:

Itens Considerados Necessários: Todos os demais itens da relação

Itens considerados Desejáveis: 5- Algumas roupas da moda para adolescentes em idade escolar referente ao ensino médio, 14-Participar em viagens escolares ou eventos escolares que custam dinheiro, 20- Um Playstation/Xbox para crianças, 33- Um feriado longe de casa por pelo menos uma semana por ano, 34- Comer fora com a família ao menos uma vez ao mês, 35-Visitar parentes e amigos nos feriados

Itens considerados Luxo: 6- Roupas de marca, 30- Mesada/subsídio para crianças em idade escolar, 38 -Um mp3 player/Ipod para adolescente em idade escolar referente ao ensino médio

Grupo 06 -

Este grupo teve por foco as pessoas não-brancas. O grupo foi composto apenas por 04 pessoas, havendo um grande número de ausências, a despeito das confirmações. Entendemos que, como medida de alcance deste público, será importante realizar grupos de não-brancos em locais de



acesso mais fácil, e cuidando de realizar grupos em locais que atinjam pessoas de níveis socioeconômicos diferentes. O grupo foi composto de duas pessoas com renda alta e duas com renda mais baixa, e por metade de cada gênero. Duas pessoas se declararam de minorias religiosas.

Importante destacar de maneira enfática que neste grupo utilizamos a lista de itens para adultos, e pudemos obter, assim, algumas percepções sobre sua aplicabilidade ou não no contexto nacional.

Como ponto de destaque nos debates, temos a referência constante a exclusão dos negros pela sociedade brasileira, indignação e clareza desta exclusão. Atribuiu-se ao legado da escravidão, atribuíam como consequência a pobreza a desigualdade social presentes no Brasil.

Em comum todos os participantes tinham o convívio com a pobreza e o contato com privações. Alguns pelos antecedentes e outros por experiência de vida pessoal. A roda e o debate foram ricos, sem grandes pontos de grandes divergência, alguns momentos discursos mais sensíveis e exposição de dificuldades com a privação. Alguns participantes falaram mais não houve, no entanto, predominância de discurso nem imposição de discurso por nenhum dos participantes.

Como resultados alcançamos o que segue:

Itens Considerados Necessários: Todos os demais itens da relação

Itens considerados desejáveis: Radio/aparelho de som/ mp3 player, Ir a casamento, funerais e outras ocasiões especiais, incluindo dar presente, Um telefone celular ou telefone fixo, Manter-se fresco, Ter dinheiro suficiente para dar presentes em ocasiões especiais como aniversários, casamento e funerais, Uma refeição em um restaurante com amigos ou familiares pelo menos uma vez por mês, Ter seu próprio meio de transporte (por exemplo, carro, bicicleta, moto, barco etc), Pagar uma despesa inesperada, mas necessária de R\$1.000,00, Roupas adequadas para ocasiões especiais, Uma pequena quantia de dinheiro para gastar com você, não com sua família, Conexão à internet em casa, Radio, Computador em casa, Pagamentos regulares em poupança individual ou privada, Cabelo feito ou cortado regularmente, Economias regulares para emergências, Aspirador de pó, Forno micro-ondas, Dinheiro suficiente para manter sua casa minimamente decorada, Até R\$xxx em economia para uma emergência

Itens considerado Luxo: Carro, secador de roupas, Lava-louças, Alarme de segurança em casa, um feriado longe de casa por pelo menos uma semana não ficando na casa de parente

Itens excluídos: Durante os últimos 15 dias já houve algum dia (ou seja, desde o acordar ou ir para a cama) que você não teve uma refeição substancial devido a falta de dinheiro, Sair para uma bebida uma vez a cada 15 dias, Sua casa ou apartamento está livre de pragas indesejadas, como baratas, ratos ou percevejos, Tensão financeira

Grupo 07



Este grupo foi realizado na Unicamp, no instituto de economia. Tendo ricos debates na exposição do tema e grandes divergências entre as participantes na seleção dos itens e formação do consenso, sendo necessário uma maior reflexão para formação do consenso em itens. O grupo foi bastante longo e altamente participativo.

Importante destacar que neste grupo utilizamos a lista de itens para adultos, que contava com alguns itens extra, e pudemos obter, assim, algumas percepções sobre sua aplicabilidade ou não no contexto nacional.

A diversidade do grupo tanto de idade, quando de realidades distintas de status socioeconômico entre as participantes trazem diferentes percepções da pobreza e da vivência e experiências pessoais compartilhadas neste grupo foi positivo, e do que se pôde perceber, ao contrário de outros grupos, a pluralidade não pareceu constranger as pessoas a não participarem. O grupo teve longa duração, em razão do amplo debate dos temas envolvidos que despertaram intenso interesse pela reflexão e pela pesquisa.

Nos debates, conforme possibilidade indicada no roteiro, as participantes optaram por excluir alguns itens que acreditaram ser impossível o consenso pela sua especificidade ou por acreditarem não serem compatíveis com a temática proposta.

Como resultados chegamos ao seguinte:

Itens Considerados Necessários: Todos os demais itens da relação

Itens considerados desejáveis: Radio/aparelho de som/ mp3 player, Ter dinheiro suficiente para dar presentes em ocasiões especiais como aniversários, casamento e funerais, Pagamentos regulares em poupanças individual ou privada, Forno-micro-ondas, Uma pequena quantia de dinheiro para gastar com você toda semana, não com sua família, Até R\$ XXXX em economia para emergência, Roupas adequadas para ocasiões importante ou especiais, Carro, Poder substituir travessas quebradas ou panelas para cozinhar, Ter seu próprio meio de transporte (por exemplo, carro, bicicleta, moto, barco, etc), Sair para jantar com a família ou delivery pelo menos uma vez por mês, Aspirador de pó, Sair para uma bebida uma vez a cada 15 dias

Itens considerados Luxo: dinheiro suficiente para consertar ou substituir qualquer mobiliário desgastado, secador de roupas, Lava- louças, Capacidade de pagar ou contribuir para funerais/seguro funeral/sociedade funerária, Alarme de segurança em casa, um feriado longe de casa por pelo menos uma semana por ano, não ficando na casa de parentes

Itens excluídos pelas participantes- Pagar uma despesa inesperada mas necessária, de R\$ 1.000,00, Cômodo de cozinha separado dos demais , Durante os últimos 15 dias já houve algum dia (ou seja, desde o acordar ou ir para a cama) que você não teve uma refeição substancial devido a falta de dinheiro, Tensão financeira.

Grupo 08 -



Este grupo foi realizado em uma Organização Não Governamental de apoio a uma comunidade carente, e o apoio das assistentes sociais da instituição para o recrutamento das participantes foi fundamental e, no qual, novamente, tivemos a participação maciça de mulheres. Embora tenham sido feitos convites para homens, apenas mulheres, jovens, mães e donas de casas, com idades distintas compareceram. Tal fato se justificou pelas participantes em razão de estarem desempregadas, sendo donas de casa, estudantes ou cuidando dos filhos. Novamente, os dados empíricos apontam para a importância da inclusão das mulheres nesses grupos por serem elas as responsáveis pelos cuidados com as crianças. O grupo teve a participação de uma mulher de 18 anos e uma menor de 18 anos, compondo de maneira interessante os debates. Mesmo sendo todas residentes do mesmo local, ficou claro pelas vestimentas, postura, número de filhos, quais as que tinham tido, naquela realidade, mais e melhores acessos.

Destaca-se neste grupo a manifestação das dificuldades de mães e mulheres pobres no Brasil, a preocupação com filhos no contato e convívio direto com drogas e traficantes na comunidade, bem como a percepção da condição de pobreza relacionada não apenas a ausência de bens materiais, mas de riqueza cultural, bem-estar com a família e construção de cidadania. Destaca-se que as participantes não se consideraram como pobres. O acesso constante à doações - o que faz sentido ao considerarmos tratar-se de um enclave de pobreza em meio a um bairro rico - faz com que, na visão das participantes, não lhes falte nada, e portanto, não sejam pobres.

Na formação do consenso, poucos itens geraram debates, sendo tranquila a classificação dos itens pelo grupo. No entanto, alguns itens elas fizeram algumas ressalvas e alterariam a redação como sugestão, como por exemplo, três refeições por dia, que entenderam ser pouco em se tratando de crianças⁷⁵.

Como resultados, encontramos os seguintes:

Itens Considerados Necessários: Todos os demais itens da relação

Itens considerados desejáveis: 20- Um Playstation/Xbox para crianças, 31- Celebrações em ocasiões especiais (como aniversários, natal e datas religiosas), 32- Convidar amigos para brincar e comer de tempos em tempo, 35-Visitar parentes e amigos nos feriados

Itens considerados Luxo: 5- Algumas roupas da moda para adolescentes em idade escolar referente ao ensino médio, 6- Roupas de marca, 30- Mesada/subsídio para crianças em idade escolar, 38 -Um mp3 player/Ipod para adolescente em idade escolar referente ao ensino médio

⁷⁵ Importante destacar que o grupo 04 também afirmou que o “correto segundo a medicina” seria alimentarem-se a cada três horas, o que era impossível a eles por condições financeiras, e que isso poderia lhes trazer problemas de saúde. Assim, a questão das três refeições por dia poderia ser também refletida.



Considerações finais

A aplicação dos 08 grupos focais, seis avaliando os itens referentes à crianças e dois com os itens referentes aos adultos, para fins de comparação, mostrou-se, neste momento, um rico aprendizado para a equipe e para o avanço da pesquisa com a abordagem consensual baseada nas necessidades percebidas, a partir dos cartões de itens mencionados.

Ao compararmos futuramente os itens dos cartões, aqueles considerados necessários pelos grupos e as políticas públicas correntes no país que tratam da temática da desigualdade e pobreza para cada um dos termos, teremos a possibilidade de ouvir a voz dos cidadãos que, afetados diretamente pela pobreza, teriam a capacidade de, por meio desta pesquisa, enunciar ao estado quais itens consideram prioritários nas políticas nacionais. A ampliação de uma pesquisa como esta, e trabalhos futuros capazes de analisar as concepções apresentadas sobre pobreza e entrecruzar os indicadores nacionais e políticas existentes para o cuidado com cada um dos elementos, nos permite produzir indicadores de eficiência das políticas e de alocação de recursos. Ainda, é possível que, ao compararmos aquilo que os cidadãos consideram como necessário e aquilo a que eles efetivamente têm acesso (como por exemplo por meio do PNAD), poderíamos verificar se o número de pessoas apontadas como pobres pelos indicadores governamentais são as pessoas que a comunidade que experiência a pobreza compreende como pobres. Este contrastes, aliado aos processos de exclusão e desigualdade no país poderiam, por exemplo, nos apontar que o número de pessoas que poderíamos (ou deveríamos) considerar pobres em nosso país é, em verdade, muito maior do que aquele que apontam as pesquisas.

A construção dos consensos locais nos permitiram problematizar alguns cartões e nos prepararmos para a adequação em grupos mais amplos do país, assim como realizado e aplicado em outros países (MINUJIN, NANDY, 2012). A polarização política em torno de alguns temas (gênero, sexualidade e religiosidade) devem ser levados em consideração no momento da aplicação. A presença da descrição do racismo como uma problemática severa, e a dificuldade de tratar a temática de maneira direta nos grupos poderia implicar na aplicação, no roteiro de questões, de perguntas diretamente ligadas a esta temática. O “bullying” nas escolas (que apareceu nos grupos 04 e 08), por exemplo, é uma forma de denominar o racismo, em que as crianças eram constrangidas em razão dos seus cabelos crespos ou feições. Dessa maneira, ao aceitarmos a categoria “bullying” estaremos aderindo a um discurso que camufla o racismo contra crianças.

No grupo 01 restou clara a vivência de violências diferenciadas por parte de mães pobres e vulneráveis, o que também nos caberia indagar acerca do fato de que, em casos extremos, no país, mulheres têm perdido a guarda de seus filhos e filhas em razão da pobreza, a despeito das legislações protetivas.



O Direito à Educação de jovens se mostrou pouco conhecido das crianças (grupo 04), ao mesmo tempo que é considerado como uma forma de emancipação, desenvolvimento e superação da pobreza (grupos 02, 03 e 05).

A violência vitimando crianças e adultos é uma das temáticas que constantemente se relacionou à pobreza e que poderiam ser melhor investigadas. Ainda, a alimentação, quantas vezes alimentar-se, a disponibilidade de frutas e verduras frescas e a falta de acesso a alimentos saudáveis é uma temática relevante, em especial ao considerarmos os dados acerca da obesidade e má alimentação no país. Ainda que haja ampla oferta no Brasil, e em especial no Estado de São Paulo, nos grupos mais vulneráveis o acesso aos alimentos, e as reflexões sobre como alimentar-se mostraram-se importantes.

Desta maneira, à guisa de conclusões, relatamos a aplicação do método de abordagem consensual na expectativa que o acesso a esse método se mostre útil para a comunidade acadêmica, quer seja para a aplicação do método em suas pesquisas, quer seja para o complemento de seus estudos acerca da pobreza e infância.

Referências:

ATLAS BRASIL. Perfil Campinas. Disponível in: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil m/campinas_sp](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/campinas_sp)> Acesso em 26 de outubro de 2019.

BARNES H, WRIGHT G. Defining Child Poverty in South Africa Using the Socially Perceived Necessities Approach. In: Minujin A, ed. Global Child Poverty and Well-Being: Measurement, Concepts, Policy and Action. University of Bristol: The Policy Press, 2012.

CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS. NOTÍCIAS . Publicada em 23/04/2018. Comissão da Câmara recebe levantamento mais recente dos moradores de rua de Campinas, que aponta que há 623, 80% deles dependentes de drogas. Disponível in: www.campinas.sp.leg.br/comunicacao/noticias/2018/abril/comissao-da-camara-recebe-levantamento-mais-recente-dos-moradores-de-rua-de-campinas-que-aponta-que-ha-623-80-deles-dependentes-de-drogas> acesso em 03 de novembro de 2019

CUNHA, José Marcos Pinto da; JAKOB, Albero A.E.; HOGAN, Daniel Joseph; et al. A vulnerabilidade social no contexto metropolitano: o caso de Campinas. 2004. Disponível In:https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab_cap_5_pgs_143_168.pdf>Acesso em 03 de novembro de 2019.



FAHMY, E., SUTTON, E. J., & PEMBERTON, S. A. (2015). Are We All Agreed? Consensual Methods and the "Necessities of Life" in the UK Today. *Journal of Social Policy*, 44(3), 591-610. <https://doi.org/10.1017/S0047279415000033>

GHILARDI, Flávio Henrique. O lugar dos pobres na cidade de Campinas-SP: questões a partir da urbanização da ocupação do Parque Oziel, Jardim Monte Cristo e Gleba B. 2012. Dissertação (Mestrado em Arquitetura, Urbanismo e Tecnologia) - Escola de Engenharia de São Carlos, University of São Paulo, São Carlos, 2012. doi:10.11606/D.18.2012.tde-05072012-113506. Acesso em: 2019-11-05.

MINUJIN, Alberto; NANDY, Shailen. Global Child Poverty and Well-Being: Measurement, Concepts, Policy and Action. 2012. 10.1332/policypress/9781847424822.003.0001.

MACK, Joanna; LANSLEY, Stewart. Poor Britain. Londres: Georg Allen & Unwin (Publishers), 1985. Measurement, concepts, policy and action

REIS, Elisa P.. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2000, vol.15, n.42, pp.143-152. ISSN 0102-6909.

Richard A. Krueger .Designing and Conducting Focus Group Interviews. October 2002.

UNICEF- BRASIL. Pobreza na infância e na Adolescência. Disponível In: <<https://www.unicef.org/brazil/relatorios/pobreza-na-infancia-e-na-adolescencia>> acesso em 3 de novembro de 2019.



Política econômica e desindustrialização no Brasil: os impactos da política macroeconômica na desindustrialização brasileira no período 1985-2018

Autores: Rodolfo Santos é graduado em Engenharia de Produção Mecânica pela UNINOVE, Especialista em Administração de Empresas pela FEI e Mestre em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Resumo⁷⁶

Este artigo objetiva analisar como as políticas macroeconômicas adotadas no Brasil no período entre 1985 e 2018 contribuíram para a perda de força da indústria em comandar o crescimento econômico nacional, atribuindo a tal a um processo de desindustrialização. A hipótese é que este quadro foi gerado por políticas econômicas ortodoxas adotadas no país desde 1985, pela não neutralização da doença holandesa e por crises externas e internas. Conclui-se que a instabilidade externa e interna, a prática de valorização da taxa cambial real, taxas de juros reais elevadas, os modestos investimentos governamentais e a doença holandesa contribuíram para a desindustrialização brasileira.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico. Desindustrialização. Indústria. Política econômica.

Abstract

This paper aims to analyze how the macroeconomic policies adopted in Brazil in the period between 1985 and 2018 contributed to the loss of power of the industry to lead the national economic growth, attributing to such to a process of deindustrialization. The hypothesis is that this painting was generated by orthodox economic policies adopted in the country since 1985, by non-neutralization of Dutch disease and by external and internal crises. It's concluded that the external and internal instability, the practice of real exchange rate appreciation, high real interests rates, the modest government investments and Dutch disease contributed to the Brazilian deindustrialization.

⁷⁶ Política econômica e desindustrialização no Brasil: os impactos da política macroeconômica na desindustrialização brasileira no período 1985-2018.



Keywords: Economic development. Deindustrialization. Industry. Economic policy.

JEL: E6; L6; O1; O140.

1 Introdução

Com a Primeira Revolução Industrial o setor industrial passou a comandar o crescimento e o desenvolvimento econômico da economia central da época: a Inglaterra. A importância da indústria como o principal setor da economia, por seu potencial multiplicador e dinamizador, já estava clara.

No Brasil, embora tardiamente, não foi diferente. Saindo da economia baseada na exploração mineral, da economia da borracha e da comercialização da madeira, o país chegou à economia cafeeira. Com a *debacle* do café em comandar o crescimento econômico nacional nos anos 1930, o país definitivamente ingressou em uma nova era, que se chamou Revolução Industrial Brasileira, na qual a indústria conquistou importância no produto doméstico.

Nos anos 1950 – 1960 a manufatura brasileira ganha força no desenvolvimento econômico e na década de 1970 se consolida país. Uma nova onda de investimentos fortalece e, em parte, completa o processo de industrialização, como por exemplo, no setor de infraestrutura.

Dessa forma, o que se verificou no Brasil desde o final dos anos 1940 até 1985 foi um crescimento prolongado da indústria de transformação, pelo qual esta se revelou como impulsionadora do produto interno bruto brasileiro, possibilitando ao país se desenvolver economicamente, com crescimento econômico sustentado.

Em consequência do fim do Acordo de Bretton Woods, da crise da dívida externa e da elevada inflação doméstica, a partir da metade da década de 1980 começa a ganhar terreno no Brasil a adoção de políticas econômicas ortodoxas como estratégia para a estabilização do nível geral de preços. Entretanto, tal contribuiu para a perda de força da indústria de transformação em liderar o crescimento do PIB brasileiro, de maneira prematura, em detrimento do setor de serviços. Tem início, assim, a desindustrialização brasileira.

Nos anos 1990 as políticas macroeconômicas liberais se instalam no Brasil. Este fato, aliado à imperfeita abertura comercial adotada, à implantação do Plano Real e ao quadro internacional adverso resultante das crises externas, contribuíram para que a indústria passasse gradativamente a perder força em comandar o crescimento do Brasil.

Nos anos 2000 até 2010 com a chegada de um presidente da República de origem sindical, que atuou dentro do processo de produção como operário, pertencente a um partido ideologicamente de esquerda, houve a esperança de uma mudança radical no cenário então apresentado e, assim, fosse adotada uma política de retomada da industrialização. Entretanto, não foi o que se verificou no início de seu governo, sendo que as políticas macroeconômicas liberalizantes até então praticadas tiveram continuidade, contribuindo, assim, para o prosseguimento da desindustrialização no Brasil. Somente em seu segundo mandato é que houve a tão esperada mudança, com a orientação da política econômica sendo exercida por um desenvolvimentista, colocando a manufatura novamente na pauta governamental. Mas neste período dois fenômenos acontecem juntos, contribuindo para a perda de participação da indústria de transformação no PIB, quais sejam a crise financeira de 2008 e a doença holandesa no país.

No período compreendido entre 2011 e 2016 a despeito de o resultado eleitoral para a presidência da República indicar a continuidade no que se refere à política econômica até então praticada, ou seja, mais favorável ao setor industrial brasileiro, o que foi observado foi uma retomada das políticas liberais. Como consequência da instabilidade política que ocorre neste intervalo de tempo, a eficiência marginal do investimento se deteriora, e tal, somado à política econômica adotada neste período, contribuiu para que o setor manufatureiro ceda mais espaço ao setor de serviços em



comandar o crescimento econômico do país. A desindustrialização brasileira se aprofunda, com a indústria de transformação representando 12,47% do produto interno bruto.

Com a mudança de governo ocorrida em 2016, a “Ponte para o Futuro” – título do novo plano governamental – deixa claro qual o setor permanecerá norteando o crescimento econômico nacional: o financeiro. É bem verdade que a partir deste ano até 2018 o cenário interno se estabilizou, o que poderia contribuir de maneira positiva para a atração dos investimentos na indústria brasileira. Entretanto, a política praticada no período, configurada como a mesma adotada desde o início dos anos 1990, se revelou mais atrativa ao ingresso do capital financeiro em detrimento do produtivo no Brasil. A manufatura brasileira, que até aumenta (levemente) sua participação no PIB do país no início de 2016, já o ano seguinte perde força no crescimento econômico nacional e segue em declínio até atingir 11,31% do produto interno bruto brasileiro, resultado este nunca antes atingido, revelando o grau de enfraquecimento do setor industrial.

Assim, embora a indústria de transformação tenha apresentado recuperações pontuais desde 1985, em 2018 este setor não mais se revela como a força motriz do crescimento econômico brasileiro, posição esta que passou a ser ocupada pelo setor de serviços, liderado pelo financeiro. A consequência? A despeito de ser possível o país crescer economicamente desta forma, tal ocorre sem desenvolvimento econômico e, com isso, o crescimento torna-se vulnerável e frágil. Não há mais crescimento sustentado.

Tomando em consideração a importância evidenciada da indústria de transformação para a economia nacional, este artigo se dedica ao estudo da perda de participação da indústria em comandar o crescimento do produto interno bruto brasileiro, processo este que, como será demonstrado na seção 3, tem início em 1985. Para tanto, como a definição conceitual de desindustrialização não é consensual, esta pesquisa inicia com o debate em torno deste conceito, visando definir o que significa processo em pauta. Na terceira seção são abordadas as diversas políticas macroeconômicas adotadas, a conjuntura política e o quadro econômico externo são apresentados, com o fito de se analisar como tais favoreceram a desindustrialização brasileira, como teve início a redução da participação da indústria na formação da renda nacional, como esta se desenvolveu e por que a indústria se encontra no estado atual. Em seguida, a conclusão.

2 Desindustrialização: conceitos e causas

A definição conceitual do processo de desindustrialização (trata-se de um processo pois é algo que se desenvolve ao longo dos anos) não é consensual entre os que estudam o tema. Assim, não é possível dizer que há uma conceptualização que seja unanimemente aceita pelos que tratam da matéria. Desta forma, o que esta seção tem por objetivo é, a partir de uma revisão da literatura que trata do assunto, chegar a uma definição possível de ser assumida, e com isso, discorrer sobre o que gera o processo aqui em estudo.

De acordo com Serra (2011), a desindustrialização não significa uma retração absoluta da produção do setor. Mas, sim, “*tem que ver com a perda do poder da indústria de transformação para comandar o crescimento da economia*”. (SERRA, 2011) Para o autor, a desindustrialização é possível ser atestada através da perda contínua da participação da indústria de transformação no produto interno bruto, e não por meio tão apenas do declínio de um ramo industrial. Isso quer dizer que a contração de um segmento da indústria não contribui para que seja constatada a existência da desindustrialização, pois concomitantemente, o setor industrial pode até continuar com força em comandar o crescimento econômico. Assim, somente com a indústria, de uma maneira geral, reduzindo sua participação perenemente na formação do produto nacional é observada a desindustrialização.

Já para Tregenna (2009, p.221 apud OREIRO; FEIJÓ, 2010, p.219-232), a desindustrialização somente é possível ser identificada quando tanto o emprego industrial perde participação no emprego total quanto o valor adicionado da indústria recua proporcionalmente ao PIB. De acordo



com o autor, em situações tais como quando somente a indústria perde força como geradora de empregos, mas o setor industrial permanece liderando o produto interno bruto, ou mesmo quando o setor sofre um declínio em relação ao produto nacional - mas ainda permanece potente como gerador de empregos - não são suficientes para atestar a existência da desindustrialização. O aumento da taxa de desemprego industrial, isoladamente, não é suficiente para tal, bem como a redução percentual da indústria em relação ao PIB, pois esta última pode ocorrer, mas a taxa de desemprego na indústria pode permanecer em baixo patamar, ou esta pode até aumentar mas o setor ainda permanece forte em liderar a formação da riqueza nacional. Assim, é somente quando estes dois processos ocorrem juntos é que é possível, segundo o autor, atestar a existência da desindustrialização.

Oreiro; Feijó (2010, p.221) afirmam que a economia somente padece da desindustrialização quando o setor industrial perde força na geração de empregos ou no valor adicionado. Para os autores, o aumento do desemprego neste setor já é suficiente para que seja conferida a existência da desindustrialização. De igual maneira, a redução do valor adicionado da indústria em proporção ao PIB, isoladamente, também já se revela suficiente para que a desindustrialização seja observada. Importante ressaltar que para os autores, o aumento da produção física industrial é compatível com o conceito de desindustrialização, uma vez que tal pode ocorrer, mas ou o desemprego industrial pode se elevar e/ou a contração do setor no produto nacional pode ser verificada. Dessa forma, *“a simples expansão da produção industrial (em termos de quantum) não pode ser utilizada como ‘prova’ da inexistência de desindustrialização.”* (OREIRO; FEIJO, 2010, p.221) O que importa para que a desindustrialização se revele é a redução do valor adicionado da indústria em relação ao PIB e/ou o aumento do desemprego industrial.

Para Rowthorn; Ramaswamy (1997, p.14), a desindustrialização é definida como o recuo da participação do emprego industrial no emprego total, consequência natural do processo de desenvolvimento econômico em economias maduras. Segundo os autores, o processo é geralmente associado a um aumento nos padrões de vida. Entretanto, o argumento não seria válido para países que ainda não atingiram esse nível de desenvolvimento. Assim, ao atingir o ponto de maturidade, naturalmente o setor industrial perde força como gerador de empregos, transferindo força de trabalho a outro ramo da economia que, igualmente de maneira natural, passa a exercer essa função.

Segundo Cunha; Lelis; Benvett; Fligenspan (2013, p.464), a desindustrialização pode ser definida de três formas, quais sejam a diminuição contínua da produção industrial em relação à produção total; a redução percentual do emprego na indústria de transformação em proporção ao emprego total e a perda de competitividade da indústria nacional no mercado externo. Para os autores, tanto apenas um destes fatores bastam para que a desindustrialização seja verificada quanto a existência dos três ou dois combinados. De acordo com os autores tal pode estar relacionado ao processo de maturidade de uma economia, quando a maior produtividade da indústria possibilita a redução tanto de custos quanto do valor da produção em relação ao restante da economia. Neste cenário, quando o desenvolvimento econômico se revela maduro, com altos níveis de renda *per capita*, naturalmente a indústria se enfraquece como geradora de empregos, e/ou a produção no setor, por já ter atingido elevado nível, passa a ser destinada à formação de estoques e dessa forma, naturalmente a produção industrial gradualmente diminui em relação ao total da economia. E/ou demanda externa por bens industriais se contrai e os produtos manufaturados perdem participação na pauta exportadora total do país. Neste quadro, a indústria naturalmente cede participação ao setor de serviços tanto no PIB quanto na geração de empregos.

Diante do debate conceitual ora exposto, é evidente a existência da desindustrialização no Brasil. O que se mostra como passivo de debate sobre este tema é a sua conceituação, bem como sua natureza. O termo se refere à redução contínua da indústria de transformação no produto interno bruto e como consequência, há sua perda de força em liderar o crescimento econômico nacional.

Assim como ocorre com a conceitualização da desindustrialização, a definição do seu caráter também é motivo de discussão. Dessa maneira, há os que a definem como prematura, precoce, absoluta, relativa, declinante, positiva e negativa.

De acordo com o Feijó; Carvalho; Almeida (2005, p.1-2), a desindustrialização é relativa quando o baixo desempenho médio da indústria não é compensado pelos setores que a substituem



na liderança do PIB. Mais ainda, tal se verifica quando a perda de capacidade deste setor em comandar o crescimento econômico não se dá de maneira completa, ou seja, a indústria de transformação, em um determinado momento no tempo, perde força em comandar o crescimento da economia mas ainda possui condições de se recuperar e voltar a liderar o desenvolvimento econômico nacional.

A desindustrialização prematura, segundo Serra (2011), ocorre em economias maduras quando a partir de um estágio do desenvolvimento o setor industrial cede lugar ao de serviços no crescimento econômico. Entretanto, é diferente quando esta contração da indústria de transformação acontece antes de a economia atingir a maturidade. Assim, seu menor dinamismo não é compensado pelo setor de serviços, caracterizando o caráter prematuro da desindustrialização.

Já a desindustrialização precoce, conforme afirmam Oreiro; Feijó (2010, p.223), é observada quando o processo de perda de capacidade da indústria de transformação em comandar o crescimento do PIB tem início a um nível de renda *per capita* inferior ao apresentado pelos países desenvolvidos, quando estes se encontravam na fase inicial da desindustrialização. Tal também é constatado nos países afetados pela doença holandesa⁷⁷, uma vez que quando esta se manifesta nos países em desenvolvimento, ocorre sem que estes tenham ainda atingido a maturidade da sua industrialização e, neste sentido, sem terem feito uso de todas as possibilidades de desenvolvimento econômico que são permitidas pelo processo de industrialização.

Para Bresser-Pereira (2008, p.222-223 apud OREIRO; FEIJÓ, 2010, p.219-232), a desindustrialização pode ser tanto positiva quanto negativa. A primeira resulta da redução da participação do setor industrial tanto no emprego total quanto no valor adicionado, consequente da transferência para o exterior de atividades industriais intensivas em trabalho e/ou com menor valor adicionado na pauta exportadora. Já a segunda se manifesta aliada a uma substituição nas exportações totais dos produtos industriais pelas *commodities*, consequência de uma falha de mercado.

A desindustrialização positiva ou normal, segundo Cano (2012, p.2-3), é identificada quando a industrialização, ao atingir sua plenitude, possibilita uma maior diversificação, expansão e modernização da estrutura produtiva da economia, intensificando a urbanização e exigindo o crescimento e diversificação dos serviços – tais como comércio, transportes, finanças, saúde, educação, etc. -. Neste quadro, o setor de serviços se expande em maior proporção que a agricultura e a indústria de transformação, contribuindo para a contração do setor industrial no crescimento econômico, este perdendo posição para o de serviços. Já a desindustrialização nociva, conforme o autor, acontece quando há perda de competitividade da indústria nacional no comércio externo e aumento das importações em detrimento da produção interna de bens manufaturados, finais, de consumo, de capital e insumos industriais, afetando negativamente diversas cadeias produtivas da indústria doméstica.

Bacha (2013, p.98) afirma que a causa da queda da participação da indústria no PIB se associa à maior demanda externa por produtos básicos em detrimento dos industriais, sendo que, em uma conjuntura de pleno emprego, essa perda de participação dos bens manufaturados na pauta exportadora, resulta em aumento da taxa de desemprego no setor industrial, bem como na elevação da demanda por mão de obra no setor de serviços, possibilitando a transferência da força de trabalho da indústria para os serviços gerando, assim, a desindustrialização.

Segundo Bresser-Pereira; Marconi (2009, p.3), a desindustrialização pode ser concebida de quatro formas. Uma primeira maneira reside na redução da participação setorial do valor agregado no valor adicionado da produção industrial no período em que o aumento dos preços internacionais dos produtos básicos contribuiu para uma apreciação permanente da taxa de câmbio. Outra forma

⁷⁷ “A doença holandesa é a sobreapreciação permanente da taxa de câmbio de um país resultante da existência de recursos naturais abundantes e baratos (ou de mão-de-obra combinada com um diferencial de salários elevados) que garantem rendas ricardianas aos países que os possuem e exportam as commodities com eles produzidos.” (BRESSER-PEREIRA, MARCONI, OREIRO, 2017, p.1)



consiste na contração da parcela dos manufaturados nas exportações totais, sendo esta diminuição compensada pelo aumento das *commodities*. Mais ainda, os autores tomam em consideração também a redução do *quantum* de importações de primários e o crescimento de bens industriais na pauta importadora total. Finalmente, é tida em conta a retração dos investimentos no setor industrial.

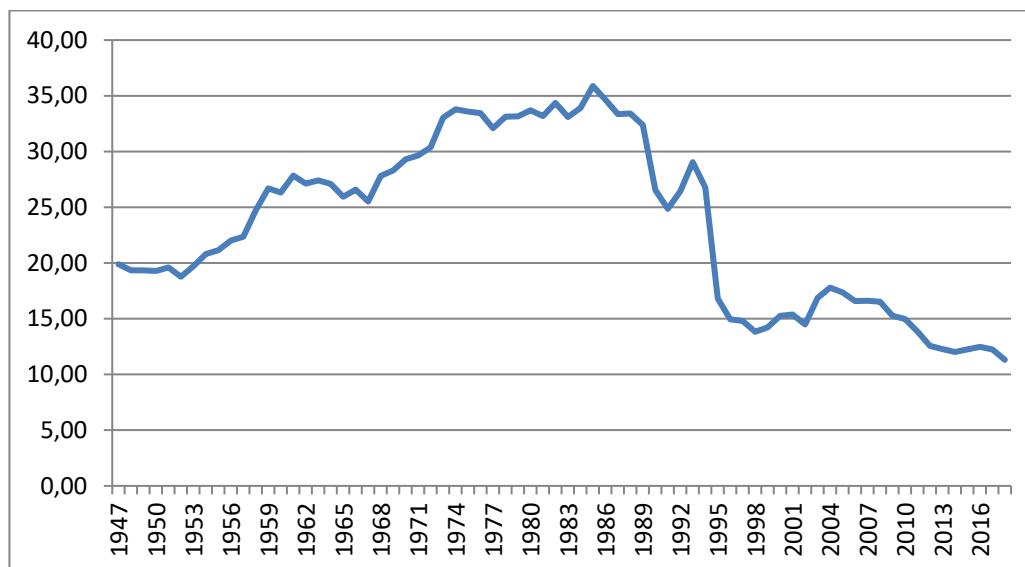
A desindustrialização não significa exatamente a redução da produção de um setor. Mas sim, a queda contínua da participação da indústria de transformação no PIB. Atestar sua existência como a contração de tão somente um segmento da indústria se mostra precário, pois o ramo de produção em análise até pode sofrer uma perda de participação no produto, mas a indústria em geral ainda pode ser mostrar pujante em comandar o crescimento econômico nacional. Também se revela insuficiente a sua constatação como a perda de participação do emprego industrial no emprego total, pois tal se manifesta como uma das suas consequências. Uma vez que o setor industrial não possui mais força suficiente para liderar o desenvolvimento econômico, conseqüentemente a produção sofrerá redução e, dessa maneira, o desemprego industrial aumentará.

O processo de desindustrialização não é originado pela maturação do desenvolvimento econômico. Mas sim é fruto da adoção de política de taxa cambial real valorizada, de taxas de juros reais elevados e poucos investimentos governamentais. A política de taxa de câmbio real valorizada contribui para o enfraquecimento da indústria pois torna os bens industriais mais caros no mercado externo e favorece a importação de produtos que antes eram fabricados em solo doméstico, contribuindo assim para a perda de competitividade da indústria nacional no comércio exterior, bem como para a sua precarização como geradora de empregos. A alta taxa de real de juros, por sua vez, encarece os investimentos industriais no país, desestimulando-os. Já os modestos investimentos públicos agem inibindo os investidores industriais, uma vez que a indústria não encontra condições para se instalar e atuar sem que haja uma malha ferroviária, portuária e rodoviária em condições adequadas, e, mais ainda, sem que exista força de trabalho qualificada para ser empregada no setor.

3 Política macroeconômica e a desindustrialização brasileira

Como tratado na seção anterior, a desindustrialização se trata da perda de capacidade da indústria de transformação em comandar o crescimento econômico. No Brasil, contribuíram para tal, de maneira integrada, a adoção de políticas de taxa de juros reais elevadas, de taxa cambial real valorizada, modestos investimentos governamentais, bem como a não neutralização da doença holandesa. Como pode ser observado no Gráfico 1, que indica a perda de participação da indústria brasileira no PIB, como o processo aqui em estudo teve início antes de a economia nacional atingir seu ponto de maturidade, este pode ser classificado como prematuro. Mais ainda, como a doença holandesa teve um papel ativo no processo de enfraquecimento da indústria nacional, este se configura como negativo. Desta forma, a desindustrialização brasileira é prematura e negativa.

Gráfico 1 – Participação da indústria de transformação brasileira no PIB (1947 – 2018, preços correntes - % ao ano)



Fonte: IBGE/SCN Anual.

Como o Gráfico 1 mostra, a desindustrialização brasileira se inicia em 1985, como consequência da crise da dívida externa. Tem seu prosseguimento nos anos 1990, quando ocorre no país a imperfeita abertura comercial e financeira, esta sem regulação. Durante este período ganha força no território nacional a adoção das políticas macroeconômicas focadas tão apenas na estabilização inflacionária, quais sejam, taxa cambial real valorizada e juros reais elevados. No transcorrer dos anos 2000 a perda de força da indústria brasileira em comandar o crescimento econômico se acentua, com a continuidade da adoção da política macroeconômica anteriormente praticada e a existência da doença holandesa no país. Deve ser tido em consideração também como fatores contribuintes para o enfraquecimento da indústria brasileira as diversas instabilidades políticas a que o país foi submetido desde o início deste processo, com o *impeachment* do então presidente da República Fernando Collor em 1990, a alta rotatividade no ministério da Fazenda nos anos do governo de Itamar Franco e o *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff, que contribuíram para a deterioração da expectativa de retorno por parte dos empresários quanto a investir no país. Adicionalmente, as crises externas – mexicana, em 1995; asiática, em 1997; russa, em 1998 e estadunidense, de 2007 a 2008 – contribuíram para a queda da demanda externa de produtos industrializados, bem como para o declínio dos investimentos no país. Deve ser tida em conta também na análise a redução substancial dos investimentos governamentais e a ausência de uma política industrial.

Interessante observar que o Gráfico 1 aponta a existência de dois momentos distintos na economia brasileira. Em 1947 a indústria de transformação ocupa 19,89% do PIB brasileiro. A partir deste ano apresenta um ganho de participação de 6,62% até 1959. Após uma leve queda, retoma seu movimento de alta, atingindo um novo pico em 1963, quando representa 27,40% do produto doméstico. Em 1967, quando ocupa 25,51% do PIB, a indústria de transformação brasileira apresenta uma variação positiva de 8,27% até 1974, quando atinge sua maior fatia no produto nacional, representando 33,78% deste. Manteve-se na casa dos 30%, até atingir seu zênite em 1985, perfazendo 35,88% do PIB. A partir deste ano o setor industrial brasileiro passa a se comportar de maneira diametralmente oposta, iniciando um movimento de perda de participação perene. Basta observar que em 1987 a indústria passa a representar 33,35% do PIB brasileiro, valor este que decresce para 24,86% em 1991. A partir de 1993, quando esse setor ocupa 29,06% do produto interno bruto, o grau de dramaticidade aumenta. Em três anos ocorre uma queda de 14,11% (1993 – 1996). Nos anos posteriores a indústria brasileira não consegue apresentar recuperação e perde participação no PIB, até ocupar 13,81% em 1998. Após 2004 novamente a manufatura perde importância na economia brasileira, até atingir 12,55% do produto doméstico em 2012. Em 2018 o grau de enfraquecimento da indústria de transformação brasileira é tamanho que este setor perfaz

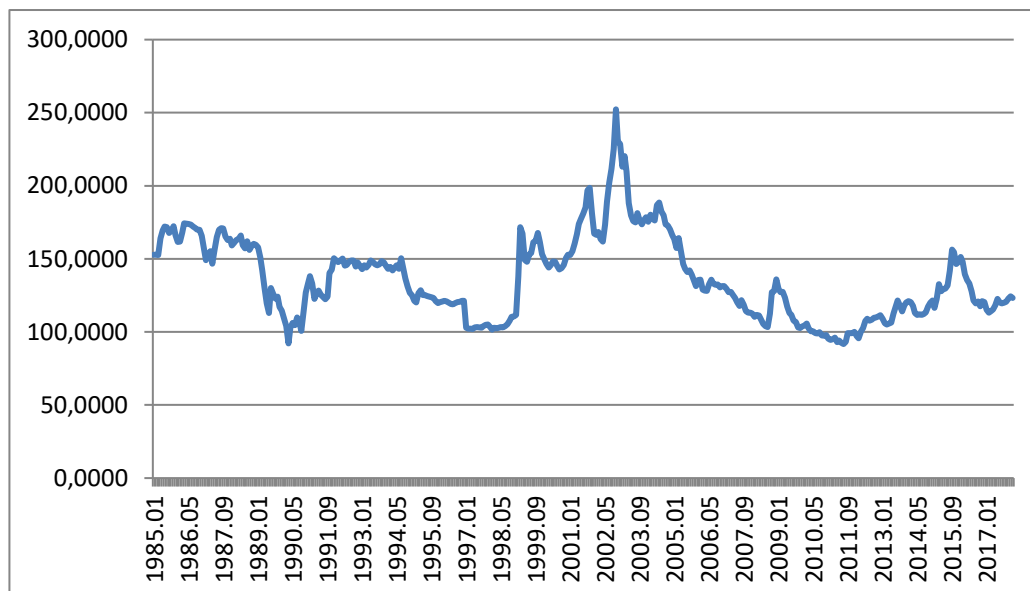


tão apenas 11,31% de participação no PIB. Assim, é possível constatar tanto a existência da desindustrialização no Brasil, quanto que esta, de fato, tem seu início em 1985.

Para compreender como este processo teve início, é necessário que se eleve em consideração os impactos negativos gerados pela superinflação que assolou a economia brasileira, desde 1980 até 1994, em adição aos impactos da estabilização dos preços alcançada pelo Plano Real, em 1994, e solidificada nos anos posteriores, inclusive pela sobrevalorização da moeda doméstica até 1999. Mais ainda, devem ser tidos em conta os distúrbios gerados na demanda externa por produtos industriais, consequência das crises externas ocorridas em 1995, 1997, 1998 e 2007. Todos estes fatores devem ser combinados à falta de solidez política e macroeconômica apresentada pelo país durante os anos em que a perda de participação da indústria de transformação no produto interno bruto brasileiro de desenvolveu.

Por conta dos impactos negativos gerados tanto pela crise do petróleo em 1979, quanto pela crise da dívida externa, bem como a instabilidade política e governamental existente no Brasil na década de 1980, passa-se a adoção das políticas macroeconômicas baseadas no Consenso de Washington, visando combater a superinflação existente no país. Eloquente a esse respeito, o Gráfico 2 a seguir permite observar o comportamento da política cambial real praticada, desde o início da desindustrialização brasileira.

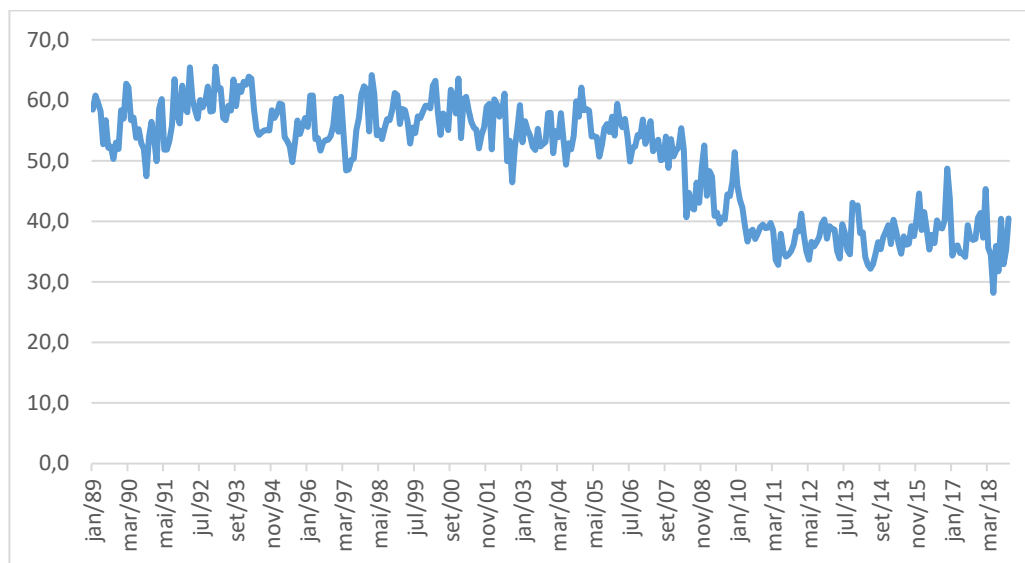
Gráfico 2 – Taxa de câmbio efetiva real (R\$/US\$ - Deflacionada pelo INPC – exportações – manufaturados – média 2010 = 100)



Fonte: IPEA.

Como pode ser observado no Gráfico 2, de 1988 até 1990 tem início um período de valorização permanente da taxa de câmbio real. Em 1995 ocorre uma sobrevalorização que perdura até 1999. A partir de 2003 tem início o maior período de valorização na taxa de câmbio real, com um intervalo ocorrido entre janeiro de 2009 e janeiro de 2010, quando se valoriza até janeiro de 2012, concluindo este ciclo. Após 2016 há uma sobrevalorização permanente até meados de 2017. O impacto negativo da prática desta política foi sentido nas exportações de produtos industriais, como o Gráfico 3 a seguir ilustra.

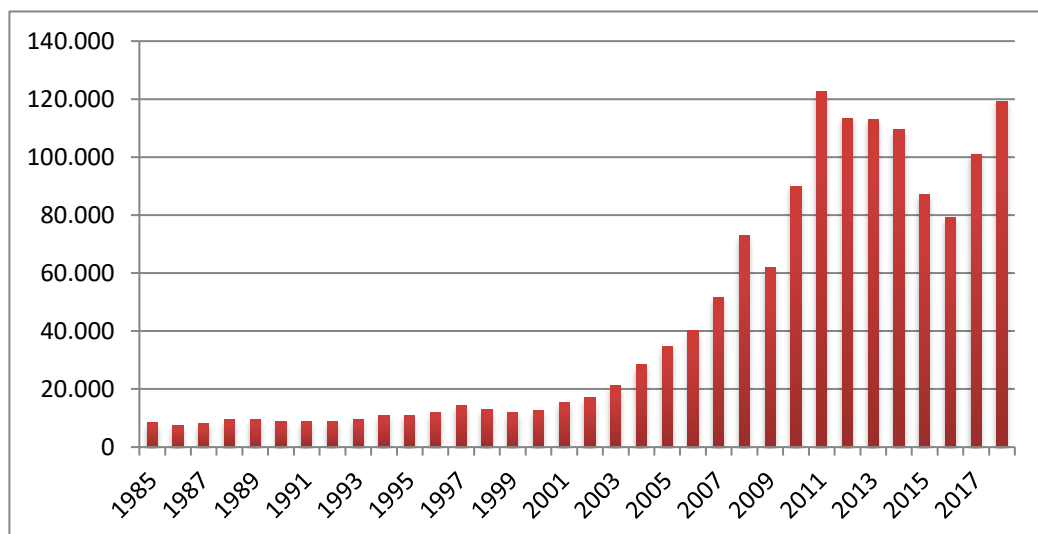
Gráfico 3 – Participação dos produtos manufaturados nas exportações totais (preços – índice 2006 = 100)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio Exterior e Serviços; SECEX.

Ao se comparar os gráficos 2 e 3 é possível observar como a política cambial atuou impedindo a comercialização de produtos industriais no mercado externo, favorecendo a desindustrialização no Brasil. A participação dos produtos industriais nas exportações totais sofreu queda de 1989 até 1990; de 1993 até 1995; de 2000 até 2003; de 2004 até 2014 e de 2016 até 2018 (Gráfico 3). Assim, é possível verificar a coincidência dos períodos em que se praticou a valorização da taxa de câmbio real com a queda nas exportações de bens industrializados e, dessa forma, concluir que a política cambial adotada contribuiu para que os bens industriais domésticos perdessem terreno na arena externa. Como consequência, a indústria de transformação perdeu importância no PIB brasileiro. De acordo com o Gráfico 1, nos anos em que os produtos industriais perdem representatividade na pauta exportadora do país, a indústria perde espaço no produto nacional. É importante ter presente que a política cambial adotada contribuiu, em adição, para existência da doença holandesa no país.

Gráfico 4 - Exportações de produtos básicos (FOB - US\$ milhões - período anual)

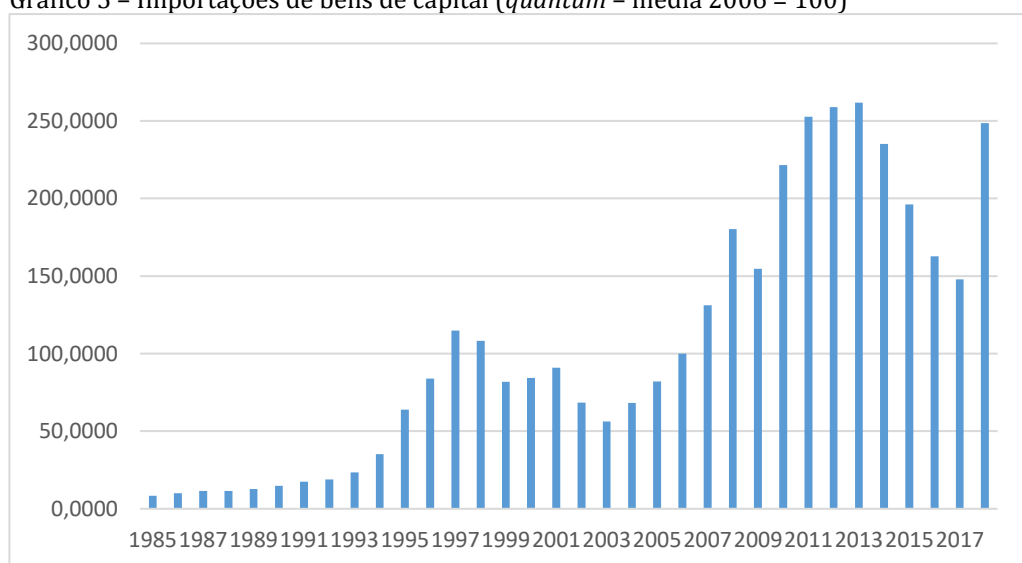


Fonte: FUNCEX.

A análise combinada dos Gráficos 3 e 4 permite observar a substituição dos produtos básicos em detrimento dos industriais nas exportações totais do Brasil, o que sugere que a doença holandesa não foi neutralizada no país. De acordo com o Gráfico 4, há um aumento substancial da participação dos produtos básicos na pauta exportadora brasileira, que se inicia de 2000 e perdura até 2011. Já a parcela dos industriais na composição total das exportações caminha no sentido oposto neste intervalo de tempo (Gráfico 3). O quadro se repete nos períodos compreendidos entre 2012 e 2013, bem como de 2016 até 2018.

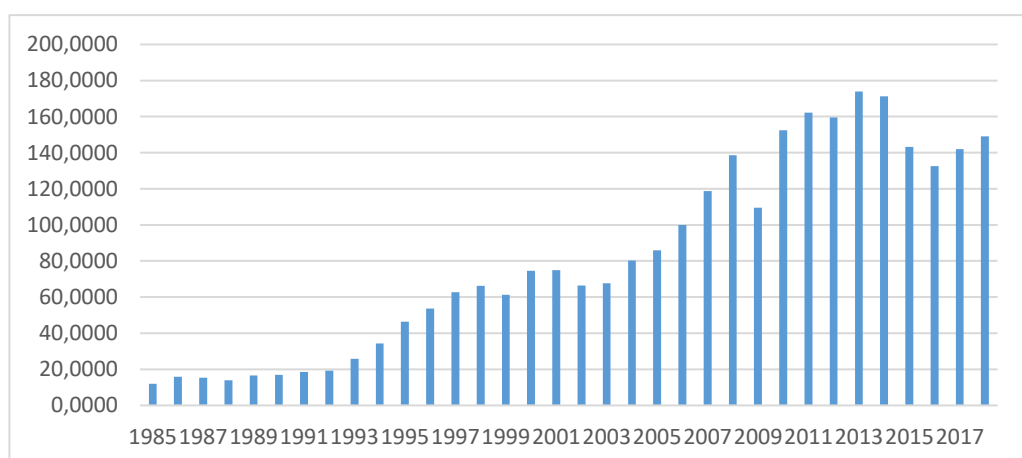
A política cambial praticada também contribuiu para o aumento das importações de bens de capital, intermediários e de bens de consumo duráveis, que antes eram fabricados pela indústria nacional. Desta forma, atuou enfraquecendo a capacidade da indústria brasileira em gerar empregos (Gráfico 13), e também aumentando a sua dependência em relação às economias desenvolvidas. Os Gráficos 5, 6 e 7 a seguir mostram os comportamentos das importações dos itens citados.

Gráfico 5 – Importações de bens de capital (*quantum* – média 2006 = 100)



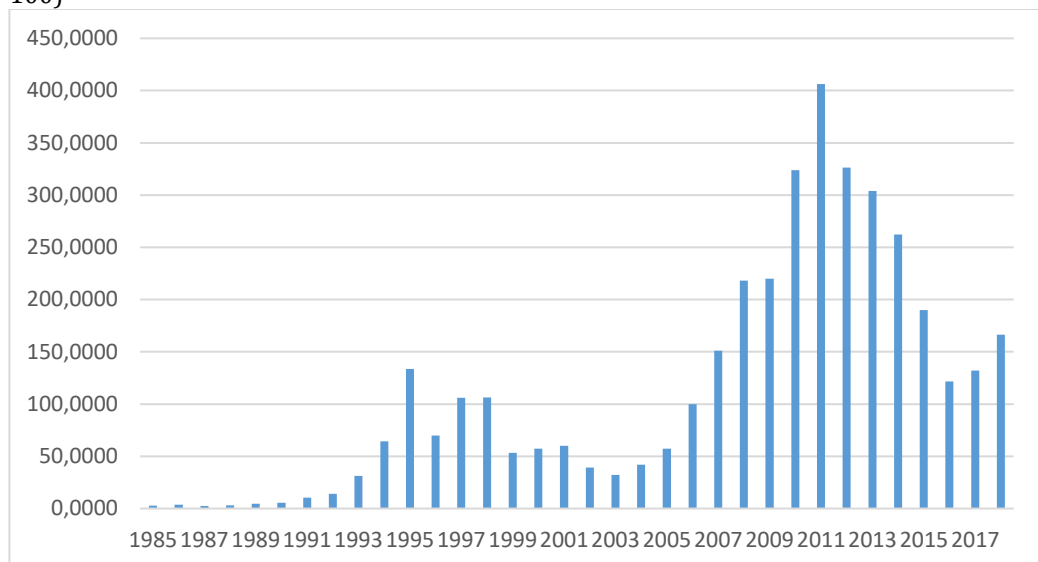
Fonte: FUNCEX.

Gráfico 6 – Importações de bens intermediários (*quantum* – média 2006 = 100)



Fonte: FUNCEX.

Gráfico 7 – Importações de bens de consumo duráveis (*quantum* – média 2006 = 100)



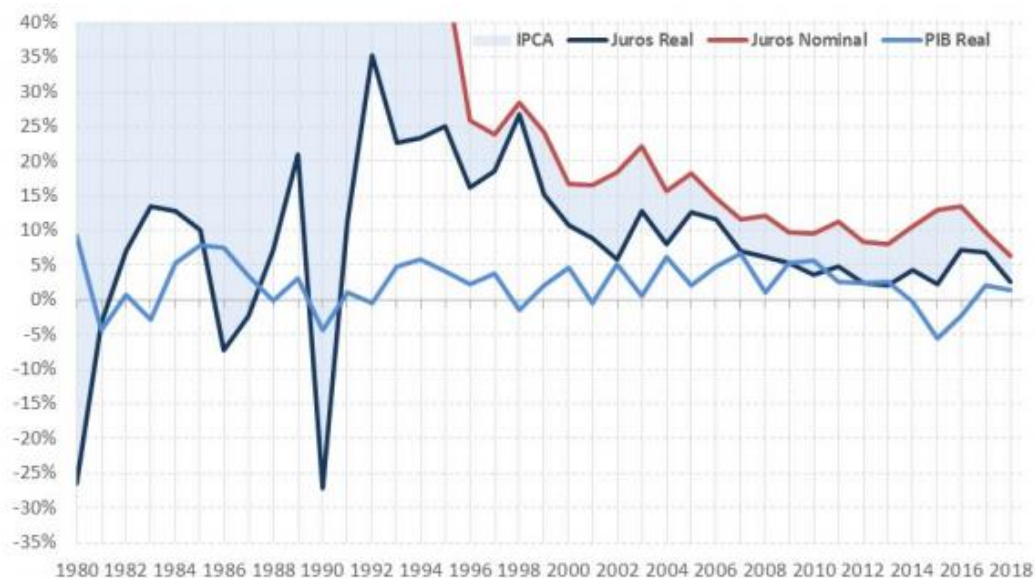
Fonte: FUNCEX.

A análise dos Gráficos que apontam o comportamento das importações no Brasil (5, 6 e 7) em comparação com o que retrata a política cambial praticada no país (Gráfico 2), permite a conclusão que esta atuou favorecendo o ingresso de bens de capital, intermediários e de consumo duráveis estrangeiros no território nacional, impossibilitando sua fabricação pela indústria doméstica e, dessa forma, contribuindo para a redução da produção industrial brasileira (Gráfico 10) e o aumento do desemprego industrial no país (Gráfico 13). A demanda por bens de capital estrangeiros, segundo o cenário exposto no Gráfico 5, aumenta de 1989 até 1997; de 2003 até 2008; de 2010 até 2013 e em 2018. No que atine às importações de bens intermediários, o quadro altista, conforme atesta o Gráfico 6, é apresentado de 1989 até 1998; em 2000 e em 2001; de 2003 até 2008; em 2010 e em 2011 e de 2016 até 2018. Finalmente, segundo o Gráfico 7 as compras de bens de consumo duráveis apresentam elevação no Brasil nos períodos de 1990 até 1995; de 2003 até 2011; e de 2016 até 2018.

O aumento das importações ora referidas atuou como outro insumo para a desindustrialização no Brasil. Para que tal seja atestado basta comparar os Gráficos 5, 6 e 7 com o Gráfico 1. Nos períodos em que as compras de bens de capital, intermediários e de consumo duráveis estrangeiros se elevam no país, a indústria brasileira se enfraquece.

Outro item da política macroeconômica que contribuiu para o processo de desindustrialização no Brasil foi a adoção da taxa real de juros em patamar elevado. Tal favoreceu a redução dos investimentos no setor industrial (Gráfico 9). Consequentemente, ocorreu o declínio da produção física (Gráfico 10) - também ocasionada pelo aumento das importações mencionadas - e a elevação da taxa de desemprego industrial (Gráfico 13). Este quadro favoreceu a redução do PIB industrial (Gráfico 12) e, assim, a perda de força da indústria de transformação brasileira em comandar o crescimento econômico do país.

Gráfico 8 – Juros reais e taxa de crescimento

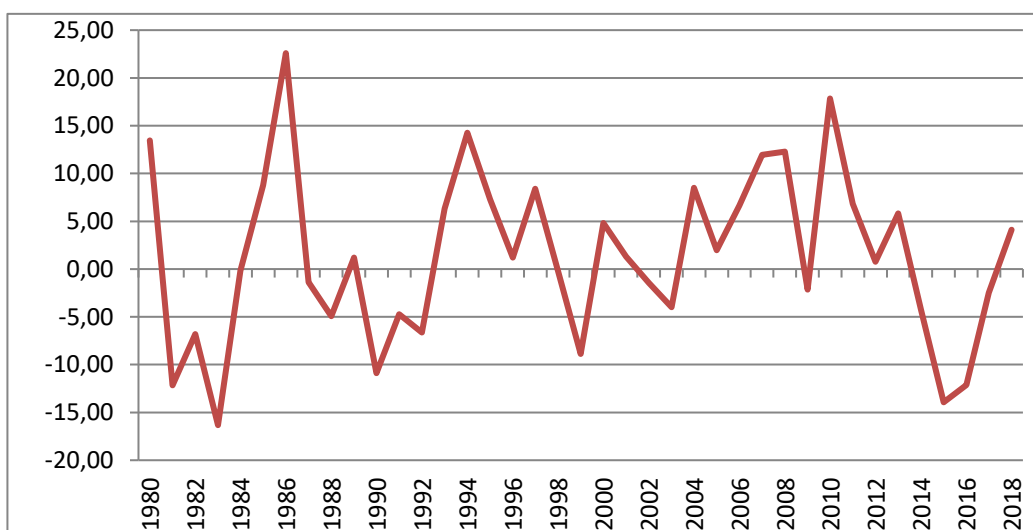


Fonte: RESENDE (2019, p.20).

De acordo com o Gráfico 8, a taxa real de juros no Brasil apresenta uma alta constante no período de 1980 até 1983. Após a queda substancial até o ano 1985, passa a elevar-se de maneira exponencial até atingir um pico em 1989. Em 1990 a taxa real de juros brasileira eleva-se linearmente até atingir seu zênite em 1992. Nos anos posteriores é possível constatar que ela segue em declínio, mantendo-se ainda, porém, em alto patamar. Posteriormente, dois picos são observados, sendo um em 1995 e outro em 1998. Em seguida passa a sofrer redução gradual, porém seu valor ainda se mostra elevado. Quatro picos adicionais são dignos de nota: um registrado em 2003, outro em 2005 e 2006 e o seguinte em 2014. Após a leve queda ocorrida em 2015, novamente a taxa real de juros apresenta comportamento altista, quando em 2016 atinge um pico, seguido de uma estabilidade no ano seguinte, registrando declínio até 2018.

O comportamento ora registrado da taxa real de juros brasileira impactou diretamente os investimentos no setor industrial no país, como o Gráfico 9 a seguir possibilita observar.

Gráfico 9 – Formação bruta de capital fixo no Brasil (% a.a.)

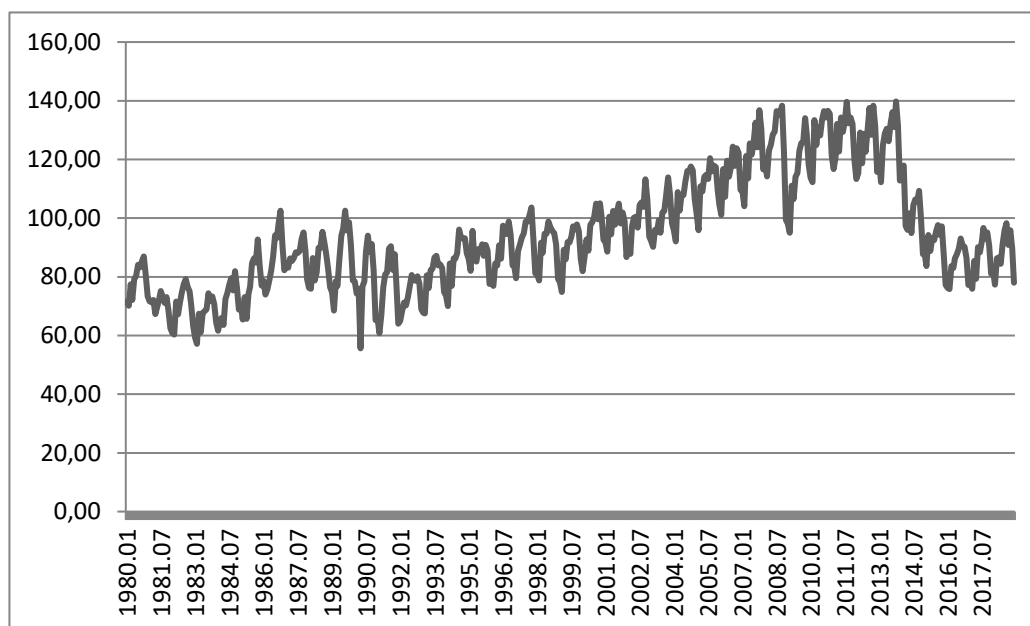


FONTE: IBGE; SCN Anual.

A análise combinada dos comportamentos da taxa real de juros (Gráfico 8) e da formação bruta de capital fixo (Gráfico 9) permite a percepção do impacto negativo gerado pela primeira variável na segunda. De acordo com o Gráfico 9, os investimentos no setor industrial brasileiro apresentam contração nos anos 1980 e 1981; 1983; de 1987 até 1988; em 1990; em 1992; em 1996; de 1998 a 1999; de 2001 até 2003; em 2005; em 2009; em 2011; e de 2014 até 2015. É eloquente a contribuição negativa da política de juros praticada, no país no que se refere aos investimentos na indústria brasileira. Como consequência, tal contribuiu como mais um recurso para o enfraquecimento da indústria de transformação na liderança do PIB brasileiro, como pode ser observado no Gráfico 1. Mais ainda, este quadro negativo, aliado à política cambial adotada, contribuiu para a redução da produção industrial brasileira, como o Gráfico 10 possibilita constatar.

É interessante também observar como o cenário ora descrito impactou o crescimento econômico e assim, verificar como a desindustrialização contribuiu para o baixo crescimento. Como o Gráfico 8 aponta, a taxa de crescimento da economia brasileira, medida pelo PIB real, foi negativa de 1981 a 1983; em 1990; em 1998 e em 2013. Apresentou comportamento de queda em 1980; de 1985 a 1988; de 1989 até 1990; de 1994 até 1996; de 1997 a 1998; de 2000 a 2001; de 2010 a 2015 e em 2018. Como o Gráfico 1 permite concluir, o quadro de enfraquecimento da indústria nacional favoreceu significativamente o baixo crescimento econômico observado.

Gráfico 10 – Produção industrial (*quantum* – média 2002 = 100)



Fonte: IBGE/PIM-PF-antiga.

Segundo o apresentado pelo Gráfico 10, a produção industrial brasileira apresentou queda do início de 1980 até 1983. A partir de outubro de 1986 até agosto de 1988 há um novo declínio, seguido de uma elevação em 1989, quando novamente há uma contração até 1992. Já em outubro de 1997 ocorre uma retração, que se encerra em setembro de 1999. A partir de novembro de 2008 é possível observar uma queda importante que perdura até fevereiro de 2009. Em novembro de 2013 tem início uma redução significativa, que se estende até fevereiro de 2016. Em setembro de 2018 tem início um novo declínio.

A confrontação dos dados sobre as importações brasileiras (Gráficos 5, 6 e 7), combinados com os dos investimentos na manufatura brasileira (Gráfico 9), possibilita a percepção do impacto negativo que tais geraram na produção industrial do país (Gráfico 10), permitindo a conclusão de que o aumento nas importações de bens de capital, intermediários e de consumo duráveis - consequência da política cambial adotada -, bem como o declínio nos investimentos no setor

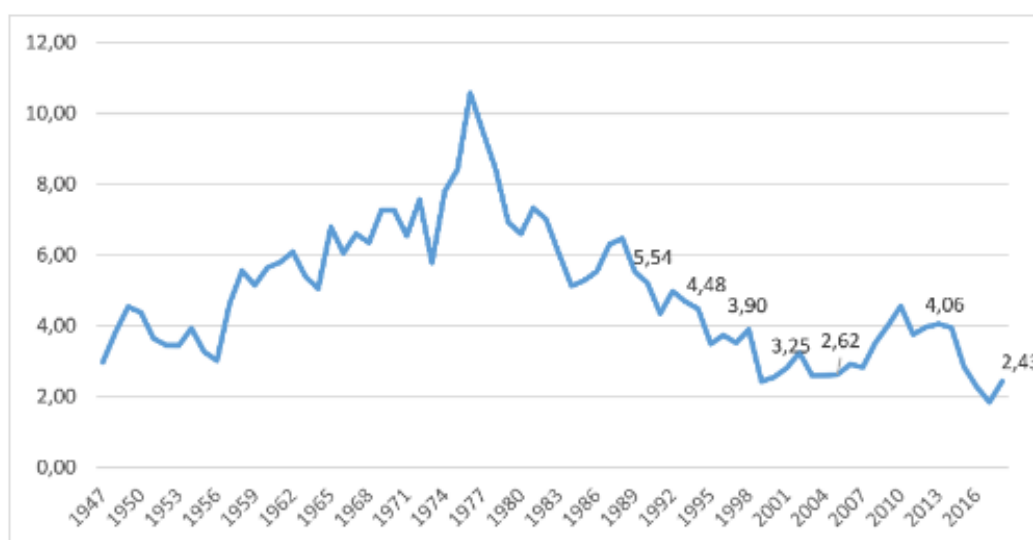
industrial - causado pela política de juros praticada - impactaram negativamente na produção industrial, contribuindo, dessa forma para a desindustrialização brasileira, como o Gráfico 1 indica.

Dado que os investimentos públicos são essenciais tanto para a instalação do parque industrial quanto para a atuação da indústria em solo doméstico, a sua contração contribui para a redução dos investimentos no setor. Conseqüentemente, a indústria nacional sofre perda de capacidade em gerar empregos e sua fatia no produto do país diminui.

Como o Gráfico 11 a seguir retrata, ao contrário do que ocorre nos anos em que o Brasil passou pelo processo de industrialização, a partir da segunda metade dos anos 1970 até 2006 os investimentos públicos sofrem queda substancial. Em 2007, entretanto, tem início uma recuperação, porém tímida e nada comparável aos anos em que a indústria de transformação ganhou terreno no PIB brasileiro. Já em 2011, um novo ciclo de queda tem início e perdura até 2017, quando ocorre uma leve alta.

Ao se comparar o Gráfico 11 com o Gráfico 9 é possível observar como a contração dos investimentos governamentais contribuiu para a queda dos investimentos no setor industrial brasileiro. Como consequência deste cenário, a indústria perdeu força no crescimento econômico, como o Gráfico 1 aponta.

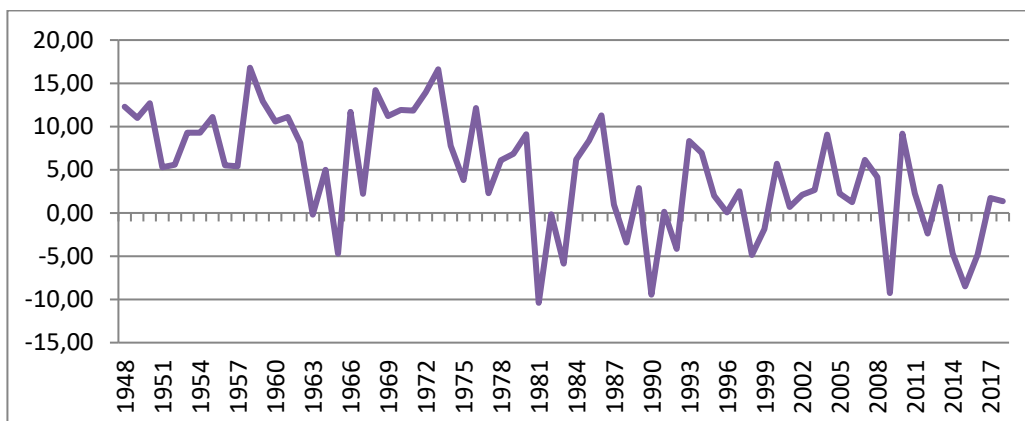
Gráfico 11 – Investimento público



Fonte: IBGE; Observatório de Política Fiscal IBRE/FGV.

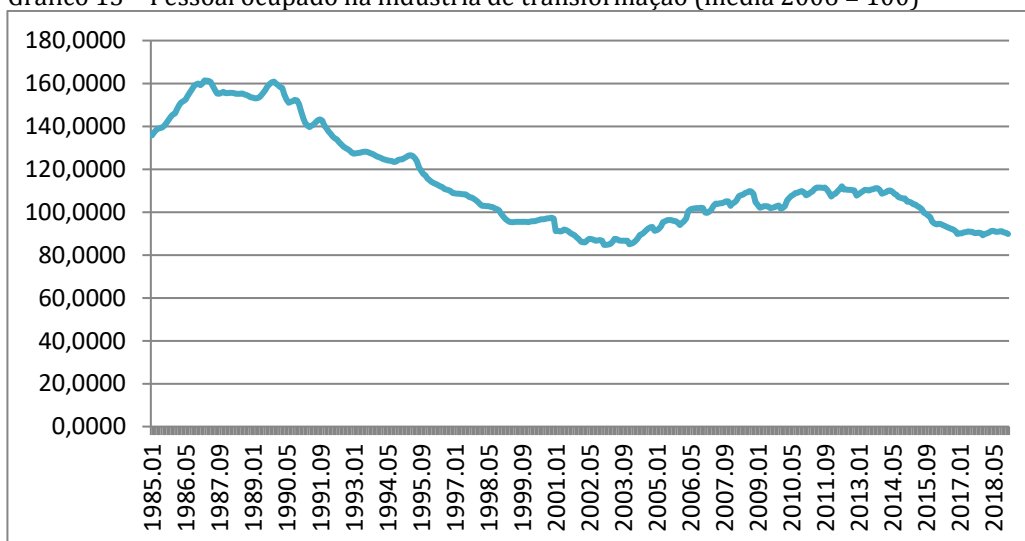
Reflexo da perda de competitividade da indústria nacional no mercado externo, dos poucos investimentos governamentais, da queda nos investimentos na indústria e da redução da produção industrial, a taxa de crescimento da indústria de transformação brasileira declinou, conforme o Gráfico 12 a seguir mostra. Conseqüentemente, a taxa de desemprego industrial aumentou, como o Gráfico 13 aponta.

Gráfico 12 – PIB da indústria de transformação (variação real anual - % a.a.)



Fonte: IBGE/SCN Anual.

Gráfico 13 – Pessoal ocupado na indústria de transformação (média 2006 = 100)



Fonte: FIESP.

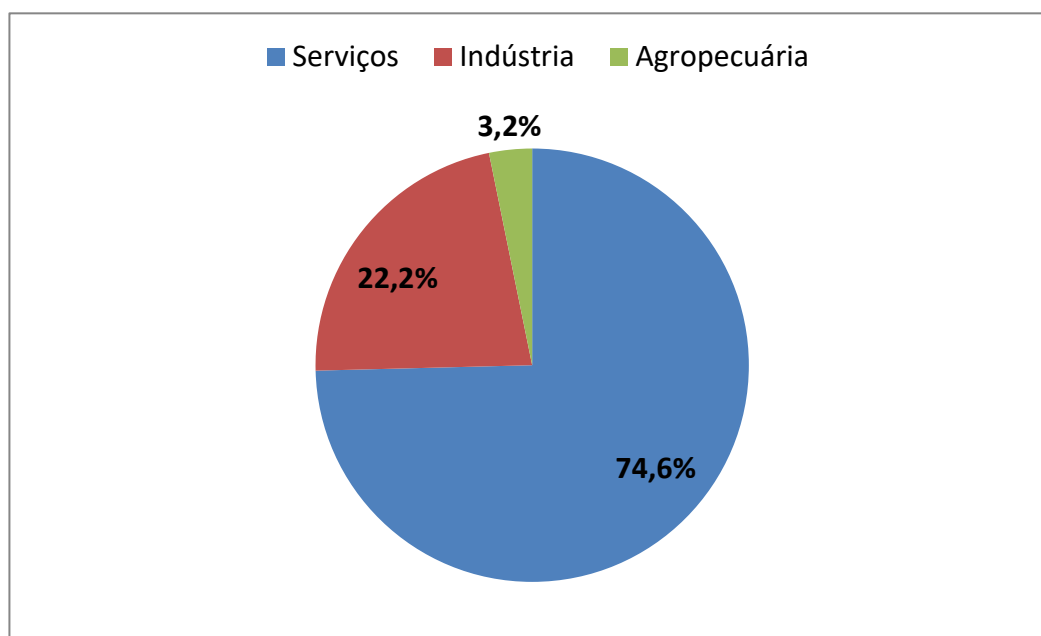
É possível constatar, a partir do Gráfico 12, que o melhor resultado apresentado pelo PIB da indústria de transformação ocorreu no ano de 1972, ano este em que tanto os investimentos públicos quanto a participação da indústria de transformação no PIB apresentam elevação (Gráficos 11 e 1, respectivamente). Após este ano, a taxa de crescimento do setor industrial brasileiro passa a apresentar um declínio constante até atingir seu pior resultado em 1981. De 1993 até 1998 a taxa de crescimento industrial sofre nova redução. Após a recuperação ocorrida até 2004, acontece uma queda até 2009, seguida de uma elevação em 2010, quando novamente se contrai até 2015. Em 2018 há uma nova diminuição.

Tal cenário, combinado com o aumento das importações, com o declínio nos investimentos na indústria e com a queda da produção industrial, favoreceu o aumento da taxa de desemprego industrial. De acordo com o Gráfico 13, após a indústria de transformação atuar com alto nível de empregabilidade durante toda a segunda metade da década de 1980, a partir do primeiro mês de

1990 o quadro sofre reversão, quando tem início um ciclo de queda significativa, que somente tem seu encerramento em dezembro de 2002 (12 anos de aumento da taxa de desemprego industrial). Em março de 2014 a taxa de desemprego neste setor passa a aumentar continuamente até dezembro de 2016.

Os dados evidenciados nesta seção possibilitam atestar a existência da desindustrialização brasileira, bem como o que a originou. Atualmente, como o Gráfico 14 a seguir aponta, o setor que comanda o crescimento do PIB brasileiro é o de serviços. A indústria de transformação ocupa a segunda posição, seguida do setor agropecuário.

Gráfico 14 – Composição setorial do PIB (4º trimestre de 2018 - %)



Fonte: IBGE/SCN.

Contrariamente à tese de a desindustrialização é resultado natural da maturação do desenvolvimento econômico, no Brasil tiveram participação ativa neste processo a adoção das políticas macroeconômicas de curto prazo focadas na estabilização inflacionária. A política de juros, se de um lado contribuiu positivamente para estabilizar o nível geral de preços no Brasil, de elevou



o custo do capital e desestimulou os investimentos no setor produtivo brasileiro. O câmbio real valorizado provocou a diminuição na demanda estrangeira por bens industriais domésticos e possibilitou a aquisição de itens que antes eram fabricados internamente. Finalmente, os parcos investimentos públicos favoreceram a redução dos investimentos no setor industrial brasileiro. A queda nos investimentos na indústria brasileira e o aumento nas importações de bens de capital, intermediários e de consumo duráveis possibilitaram o declínio na produção industrial. Consequentemente, a indústria doméstica se enfraqueceu como geradora de empregos. Todo este quadro não podia ter outra consequência que não a perda de força da indústria de transformação brasileira em comandar o crescimento econômico do país. Como resultado, o desenvolvimento econômico brasileiro tornou-se frágil, de curto prazo. Não há crescimento econômico sustentado.

4 Considerações finais

Neste artigo estudamos o processo de desindustrialização ocorrido no Brasil no período compreendido entre 1985 e 2018. Esta delimitação temporal foi adotada tendo em vista que, para nós, tal se inicia no país em 1985, em consequência do fim do Acordo de Bretton Woods e da crise da dívida externa. Tem seu prosseguimento nos anos 1990, quando em decorrência da imperfeita abertura comercial e financeira, esta desregulamentada, ganhou força no território nacional a adoção das políticas macroeconômicas focadas tão apenas na estabilização inflacionária, quais sejam, taxa cambial real valorizada e juros reais elevados. Durante os anos 2000, a perda de força da indústria brasileira em comandar o crescimento econômico se acentua, com a continuidade da adoção da política macroeconômica até então praticada e a existência da doença holandesa no país. Deve ser tido em consideração também como fatores que favoreceram enfraquecimento da indústria brasileira as diversas instabilidades políticas a que o país foi submetido desde o início deste processo, com o *impeachment* do então presidente da República Fernando Collor em 1990, a alta rotatividade no ministério da Fazenda nos anos do governo de Itamar Franco e o *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff, que contribuíram para a deterioração da eficiência marginal do investimento. Adicionalmente, as crises externas – mexicana, em 1995; asiática, em 1997; russa, em 1998 e estadunidense, no biênio 2007/2008 – contribuíram para a queda da demanda externa por produtos industrializados bem como para o declínio dos investimentos manufatureiros no país. A interrupção da análise deste artigo ocorre em 2018, por se caracterizar este como o ano em que a desindustrialização se aprofunda no Brasil, sendo que sua parcela no PIB atinge sua pior marca dentre os anos compreendidos nesta pesquisa. A título de exemplo, se em 1985 a participação da indústria de transformação no produto interno bruto brasileiro alcançou 35,88%, em 2018 atingiu 11,31%, o que significa uma redução de 24,57% neste intervalo de tempo.

A indústria é fundamental para o crescimento econômico sustentado porque ela atua como força motriz dos ganhos de produtividade, gera empregos e possui efeitos multiplicadores em toda a economia. Mais ainda, fortalece o mercado interno das massas, contribui para a acumulação de capital e o progresso técnico e promove transformações estruturais que possibilitam a um país em desenvolvimento superar essa sua condição. A incidência do progresso técnico – medido pela taxa de crescimento da produtividade – é maior nas atividades ligadas à manufatura do que em outros campos, de forma que, quanto maior a concentração no setor industrial, maior será o avanço global. Não descartamos aqui a importância que outros setores da economia possuem para o crescimento econômico, mas é somente por meio da indústria, por seus efeitos dinâmicos, que ocorre crescimento econômico sustentado. Uma indústria contínua e crescentemente fragilizada perde protagonismo como indutora do crescimento econômico, ao passo que uma economia com crescimento baixo limita os vetores da demanda agregada, quais sejam consumo e investimento.

Consequente da adoção de políticas macroeconômicas ortodoxas, da não neutralização da doença holandesa, de um cenário externo adverso, e de instabilidade interna, é fato inegável a existência da desindustrialização no Brasil. Suas consequências representam um dos principais problemas enfrentados pela economia brasileira.

Cumprе ressaltar que os modestos investimentos governamentais contribuíram para a deterioração da infraestrutura, setor este que confere suporte à expansão da atividade produtiva.



Adicionalmente, o capital privado tanto interno quanto estrangeiro foi desestimulado a investir nesta área por conta das altas taxas reais de juros praticadas no país e das sucessivas crises políticas e econômicas, que contribuíram para o aumento da incerteza. De 1985 a 2018, a taxa real de juros sofreu sucessivos aumentos, enquanto que a formação bruta de capital fixo proporcionalmente ao PIB, neste período, se contrai em 52,85%. Expectativas de crescimento, solidez política e macroeconômica e baixo custo-país são essenciais para a atração de investimento externo.

Considerada como o último bombom da caixa de terapias anti-inflacionárias, a taxa de câmbio real foi diversas vezes valorizada. Como preço a ser pago, os bens industriais perderam espaço na pauta exportadora do Brasil em detrimento dos produtos com baixo valor agregado, o que contribuiu para a deterioração da participação da indústria no produto nacional. De 2002 a 2008, a taxa cambial real sofreu uma contínua valorização. Neste mesmo período, a participação dos manufaturados nas exportações totais sofre queda, ao passo que os produtos básicos aumentam sua representatividade.

As importações cresceram: de 1985 a 2018, a demanda interna por bens de capital estrangeiros aumentou 28,65%, ao passo que por bens intermediários se elevou 11,36%, e por bens de consumo duráveis majorou 60,81%. Estes, que antes eram fabricados internamente, passaram a contribuir para o aumento do desemprego industrial interno e sua redução no exterior.

Tal não significa apenas a substituição da produção interna já existente por similares importados, mas também limita a dilatação da capacidade produtiva doméstica, seja pela transferência de recursos para indústrias de baixa intensidade tecnológica, seja pela diferença entre a majoração da demanda por manufaturados nos mercados interno e externo, bem como seu real potencial.

No que se refere ao emprego, a desindustrialização brasileira, além de gerar um hiato entre o existente na indústria e a sua oferta integral, disposta proporcionalmente aos demais setores contribui, por conta da maior importação e redução das exportações de manufaturados, para a redução da taxa de desemprego nos países estrangeiros. A taxa de ocupação no setor industrial sofreu queda de 33,85% entre 1985 e 2018. O que contribuiu para este quadro? A valorização cambial real praticada no período.

A desindustrialização promove o enfraquecimento da dinâmica da economia, a fragilização do crescimento econômico sustentado, a perda de potencial de desenvolvimento econômico e a redução dos retornos crescentes de escala (o que contribui para a diminuição da produtividade e, conseqüentemente, a queda dos salários reais e da renda *per capita*).

O desenvolvimento econômico é dependente de uma indústria dinâmica. Com a fraca atuação do setor, não será possível o aumento suficiente de bons empregos. A capacidade empresarial será desperdiçada e os efeitos multiplicadores e aceleradores que o setor externo exerce sobre outros setores da economia serão dispensados. A indústria é a principal via de penetração e difusão do progresso técnico na economia. É um setor no qual a produtividade é dependente de seu próprio crescimento, em um círculo virtuoso.

Atualmente, a manufatura representa apenas 22,2% do PIB brasileiro, ao passo que os serviços possuem uma fatia de 74,6%. Historicamente, o país somente cresceu com a participação deste setor como o primeiro na pauta. De 1947 a 1985, a indústria de transformação aumenta sua representatividade no produto brasileiro em 80,39%. A taxa de crescimento econômico, medida pelo PIB real, neste período, se eleva em 32,03%.

É necessário o retorno às raízes do desenvolvimento econômico, puxado pela indústria. Intuitivamente, durante aproximadamente trinta e oito anos do século passado o Brasil percebeu a diferença que o setor industrial faz para a economia nacional. Agora, em um mundo mais desafiador e num país bem mais complexo, precisamos reaprender este fato.



Referências bibliográficas

BACHA, Edmar Lisboa. Bonança externa e desindustrialização: uma análise do período 2005-2011. In: BACHA, E.L.; DE BOLLE, M.B. (Org.) O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p.97-120.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; MARCONI, Nelson. Doença holandesa e desindustrialização. Valor Econômico, 25.11.2009.

_; _; OREIRO, José Luis. **Doença holandesa**. [Online] Disponível em bresserpereira.org.br/papaers-cursos/cap.5-dutchdisease.pdf. Acesso em 12 dez. 2017.

CANO, Wilson. **A desindustrialização no Brasil**. Economia e Sociedade. Campinas, v.21, n. especial, p.831-851, dez/2012.

CUNHA, André Moreira; LELIS, Marcos Tadeu Caputi; FLIGENSPAN, Flavio Benevett.

Desindustrialização e comércio exterior: evidências recentes para o Brasil. Revista de Economia Política. São Paulo, v.33, n.3 (132), p.463-485, jul/set,2013.

FEIJÓ, Carmem Aparecida; CARVALHO, Paulo G.M. de; ALMEIDA, Julio Sergio Gomes de. **Ocorreu uma desindustrialização no Brasil?** Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. São Paulo: IEDI, p.1-28, nov/2005.

OREIRO, José Luis; FEIJÓ, Carmem A. **Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro**. Revista de Economia Política. São Paulo, v.30, n.2 (118), p.219-232, abr/jun,2010.

RESENDE, André Lara. **Razão e superstição**. O Valor Econômico, 18 e 19. 04.2019.

ROWTHORN, Robert; RAMASWAMY, Ramana. **Deindustrialization – Its Causes and Implications**. Economic Issues. Washington, D.C.: International Monetary Fund, n.10, p.1-12, set/1997.

SANTOS, Rodolfo. **Política econômica e desindustrialização no Brasil: os impactos da política macroeconômica na desindustrialização brasileira no interstício temporal 1990 – 2010**.

Dissertação (Mestrado em Economia) PUC-SP. São Paulo, 2019.

SERRA, José. **A indústria faz a diferença**. O Estado de São Paulo, 26.05.2011.



Capital e Ideologia de Thomas Piketty: A desigualdade não é econômica ou tecnológica: ela é ideológica e política

Thomas Piketty – Capital et Idéologie – Seuil, Paris, 2019, 1200 p. – ISBN 978.2.02.133804.1

Ladislau Dowbor⁷⁸

4 de abril de 2020

O novo livro de Thomas Piketty é essencialmente sobre desigualdade, o mal estrutural maior do nosso planeta. Essa polarização mundial está se tornando explosiva, na medida em que alguns grupos sociais se apropriam de maneira radicalmente desproporcional dos resultados do que a sociedade produz, inclusive fora de qualquer relação de merecimento. Trata-se de mecanismos econômicos de apropriação, mas também de poder político, de monopólio do exercício da violência, do controle das leis, e em particular de construções ideológicas que geram uma aparência de legitimidade. Daí o título da obra, Capital e Ideologia, ou seja, a riqueza das sociedades por um lado, e as justificativas de sua apropriação desequilibrada por outro.

No trabalho anterior, O Capital no Século XXI, Piketty centrou a análise no que hoje chamamos de Ocidente, ou seja, basicamente a Europa Ocidental e a América do Norte. O mecanismo central analisado era o deslocamento moderno do capitalismo produtivo para o capitalismo financeiro, partindo de uma evidência: hoje rende muito mais fazer aplicações financeiras, ou seja, especular com papéis, do que efetivamente investir na produção. Os rendimentos financeiros nas últimas décadas são da ordem de 7% a 9% ao ano, enquanto os avanços da produção de bens e serviços, resumida na cifra do PIB, cresce apenas entre 2% e 2,5%. Isso significa que há uma apropriação muito maior do produto do conjunto da sociedade por quem faz apenas aplicações financeiras.

Capital e Ideologia vai além das dinâmicas econômicas, buscando os mecanismos que nos fazem manter esse absurdo. “A desigualdade não é econômica ou tecnológica: ela é ideológica e política. Essa é sem dúvida a conclusão a mais evidente da pesquisa histórica apresentada neste livro. Em outros termos, o mercado e a concorrência, o lucro e o salário, o capital e a dívida, os

⁷⁸ **Ladislau Dowbor** é professor de economia da PUC-SP, autor de mais de 40 livros e consultor de várias agências nacionais e internacionais. Os seus trabalhos estão disponíveis, inclusive esta resenha, no blog dowbor.org, gratuitamente, no regime Open Access. Para quem queira se familiarizar com o livro anterior, O Capital no Século XXI, recomendo cinco curtos artigos sobre os principais aportes, com o título de Pikettismos (<http://dowbor.org/?s=pikettismos>).



trabalhadores qualificados e não qualificados, os nacionais e os estrangeiros, os paraísos fiscais e a competitividade, não existem como tais. São construções sociais e históricas que dependem inteiramente do sistema legal, fiscal, educacional e político que escolhemos instituir e adotar” (20, 633). Despido do manto protetor das “leis da economia”, o sistema é recolocado no seu devido lugar: depende dos pactos que adotamos. Cabe a nós construir novos equilíbrios.

No conjunto, o estudo nos permite entender a dinâmica diferenciada de reprodução das desigualdades. Ele se apoia nos trabalhos de mais de 100 pesquisadores de mais de 70 países que participam da iniciativa World Inequality Database (WID), (<https://wid.world>), o que permite a utilização de uma imensa riqueza de dados cientificamente organizados, segundo diversas regiões, épocas e dimensões da desigualdade. (765) Cada visão, por exemplo, a de que políticas distributivas geraram historicamente economias mais dinâmicas, e não o inverso, é acompanhada de fontes, dados e eventualmente de gráficos que traduzem os fenômenos em imagens. A solidez científica é fundamental.

A abordagem geral é histórica, como foi o caso também do livro anterior. Isso permite que aflorem as cadeias de causalidade dos diversos fenômenos analisados, em vez de aparecerem como acontecimentos isolados. Todas as regiões do planeta fazem parte desta luta permanente entre nos livrarmos das peças do passado, mas temermos as inseguranças futuras. Tanto a visão de que a história não se repete, como a visão de que repetimos sempre os mesmos dramas têm, cada uma delas, sua dimensão de verdade. E contar ‘o caso como o caso foi’, explicitando as interações, ajuda muito. As referências e as notas também contribuem muito, tornando o livro uma ótima fonte de inspiração para leituras complementares.

Todo sistema cria suas ideologias. E o sistema capitalista criou a sua, com as correspondentes narrativas, para que pareçam legítimos os ganhos não merecidos, como tão bem o descreve Gar Alperovitz no livro Apropriação Indébita (Senac, 2010). Na ideologia que hoje persiste, os ricos seriam ricos porque trabalham mais e são engenhosos, enquanto os pobres seriam pobres porque preguiçosos e pouco criativos. “Os indivíduos que são os mais ricos, escreve Piketty, encontram aqui argumentos para justificar a sua posição relativamente aos que são mais pobres, em nome do seu esforço e do seu mérito, mas também em nome da necessária estabilidade que beneficiará toda a sociedade. Os países ricos podem igualmente encontrar aqui razões para justificar a sua dominação sobre os mais pobres, em nome da suposta superioridade das suas regras e instituições.” (156)

Neste sentido, Capital e Ideologia é relativamente complementar a Capital no Século XXI. Piketty investiga como, em diversas épocas e em particular nas últimas décadas, foram se organizando as ideologias que procuram justificar o injustificável, aquilo que de justo não tem nada. Nessa mesma linha, encontramos o livro *The Triumph of Injustice*, de Emmanuel Saez e Gabriel



Zucman, que pertencem ao mesmo núcleo de pesquisa. A impressão que vem com força é de que vários economistas compreenderam que, por mais absurdas que sejam, as ideologias são muito poderosas e desempenham um papel central na perpetuação das injustiças. E além das injustiças, na perpetuação de sistemas que são profundamente nocivos para a própria economia.

Há limites para a desigualdade? Ainda que haja desigualdade, e remuneração desproporcional, é possível termos razoável estabilidade se no conjunto a sociedade está avançando. Saez e Zucman se apoiam no clássico *A Theory of Justice* de John Rawls sobre justiça social: “É aceitável, de acordo com Rawls, que haja desigualdades econômicas e sociais se essas desigualdades aumentam o nível de vida dos membros mais vulneráveis da sociedade” (Saez, 130). Mas o que vemos hoje é um espantoso enriquecimento no topo da pirâmide, fragilização no meio, e relativa estagnação da metade mais pobre da população. É uma desigualdade que, com seus diversos impactos econômicos, políticos, culturais e ambientais, tornou-se contraproducente. Em particular, gerou fortunas pessoais superiores ao PIB de muitos países, transformando-se em fator de rupturas políticas que hoje se espalham pelo planeta.

Não é o caso aqui de fazer uma resenha no sentido clássico, pois o trabalho é muito denso e abrangente. De modo geral, esse livro do Piketty traz uma revisão, em profundidade, de várias épocas e sociedades, incluindo China, Índia e outros países (uma breve referência ao Brasil), tendo como fio condutor a explicitação dos diversos mecanismos que geraram a desigualdade, e de como foram construídas as ideologias destinadas a justificar a riqueza de uns e a miséria da maioria. No conjunto, o livro resgata a imensa importância das narrativas. Parece que o ser humano adora um belo conto, ainda que seja a vítima da história. Mas é preciso também ressaltar a solidez da estrutura do trabalho, que resulta da metodologia explícita e muito coerentemente seguida ao longo do texto.

O primeiro ponto é a interdisciplinariedade. Em nenhum momento temos as absurdas simplificações sobre o *homo economicus*, modelinhos pretenciosos, ou economicismos: a economia é aqui vista como uma dimensão das ciências sociais, compreensível apenas no contexto de influências culturais, sociais, geográficas. Trata-se de explicitar a evolução da sociedade de forma integrada. A economia reencontra sua utilidade analítica, o que é de extrema importância porque ela mesma tem sido utilizada como narrativa para justificar absurdos. “Essa autonomização excessiva do saber econômico é também a consequência do fato que historiadores, sociólogos, politicólogos e outros filósofos abandonaram com excessiva frequência aos economistas o estudo das questões econômicas. Ora, a economia política e histórica, tal como tentei praticá-la nesta pesquisa, refere-se a todas as ciências sociais.” (1197)

Outro eixo metodológico é o uso da análise comparativa. É muito enriquecedor ver os fenômenos apresentados, com facetas diferenciadas, conforme se produziram nos Estados Unidos, na França ou na China. É muito útil, por exemplo, a descrição do sistema chinês que “desenvolveu



uma economia mista fundada no equilíbrio duradouro e inédito entre propriedade pública e propriedade privada... Deter quase um terço de tudo o que se pode possuir nesse país confere ao poder público chinês, sob a orientação do PCC, possibilidades de intervenção consideráveis para decidir sobre a localização dos investimentos e a criação de empregos, e para levar a cabo políticas de desenvolvimento regional” (705). Visualizar no mesmo gráfico a evolução histórica das dimensões do setor público em diversos países ajuda muito. (706) Nas mais diversas épocas, nações se defrontaram com desafios semelhantes e diferentes ao mesmo tempo, e a compreensão de como se deram as respostas, e de como podemos traçar paralelos, amplia os horizontes. A análise comparativa nos ajuda a identificar os principais eixos estruturantes da mudança social, e a tomar um pouco de recuo para ver os problemas de maneira mais ampla.

Piketty sempre trabalhou com o longo prazo, o que o permite ressaltar as dinâmicas estruturantes que moldam o conjunto. Compreender a luta em torno do papel do Estado e, em particular, dos mais diversos sistemas de impostos, nas mais variadas civilizações, também ajuda muito. É instrutivo, por exemplo, entender como os romanos se organizavam para extrair o excedente social dos produtores rurais, como a igreja medieval organizava o seu acesso às riquezas (na época entre 25% e 30% da riqueza das atuais nações), como se deram as primeiras tentativas de aprovar impostos sobre a renda no início do século passado, como os grupos mais ricos conseguiram quebrar o sistema mais recentemente. Tudo isso permite ver a continuidade nos processos, e as diversas formas de enfrentar desafios frequentemente muito semelhantes aos que vivemos. Hoje estamos afogados no imediato, no presente, perdemos a dimensão evolutiva: o texto resgata a perspectiva.

Em particular, tornar-se claro que o aprofundamento da desigualdade trava o crescimento econômico, invertendo o argumento dos mais ricos sobre a sua contribuição econômica. Com os dados sobre a evolução da desigualdade na Europa entre 1870 e 2020, por exemplo, evidencia-se que a fase menos desigual é a que permitiu maior crescimento. “Na europa constata-se igualmente que os anos de maior crescimento correspondem ao período 1950-1990, quando as desigualdades eram as mais fracas e a progressividade fiscal a mais forte.”(634) Na fase mais recente, a partir dos anos 1980-1990, “a elevação da desigualdade foi acompanhada de uma queda do crescimento.” (760)

E achei particularmente rica e inovadora a forma abrangente de analisar a desigualdade. Nas últimas décadas, conhecemos muitos avanços no mundo, com os Indicadores de Desenvolvimento Humano da ONU, com os dados sobre riqueza acumulada e não apenas da renda auferida, com os indicadores da pobreza multidimensional, e particularmente com os dados não só sobre os 10% ou 1% mais ricos, mas a identificação das gigantescas fortunas no topo da pirâmide, o 0,001% que acumula poder econômico e poder político. Piketty trabalha com essas diversas dimensões de maneira articulada, ao mesmo tempo que busca novas dinâmicas. Particularmente rico é o fato dele



incluir como dimensão fundamental da desigualdade o acesso à educação, abordando-a não como gasto, mas como “investimento educacional” (ver p. 633, Justice Educative).

Uma contribuição metodológica muito importante é a forma de quantificação da desigualdade. Piketty afirma com toda razão que é essencial apresentar os números de maneira compreensível, para que as pessoas possam se dar conta do drama, assegurando uma “apropriação cidadã” da situação. (765) O coeficiente Gini é o mais utilizado internacionalmente, e inclusive no Brasil, mas saber que o Brasil tem um Gini de desigualdade de renda de 0,52, enquanto na África do Sul é 0,60 e nos Estados Unidos 0,45 é compreensível apenas para quem trabalha com esses índices. Piketty se apoia na base de dados do WID mencionado, para comparar quanto da renda nacional, por exemplo, cabe aos 50% mais pobres, aos 40% médios, aos 10% mais ricos e ao 1% mais rico. Por exemplo, constatamos que em 2018 os 10% mais ricos tinham na Europa uma renda média 8 vezes maior do que os 50% mais pobres, enquanto no Brasil era 20 vezes maior. (766) Na Europa o 1% mais rico tinha 25 vezes mais renda, no Brasil 85 vezes mais. As cifras relativas ao patrimônio são ainda mais escandalosas, mas o importante aqui é apresentar os números de uma forma que as pessoas possam “sentir” e acompanhar.

O amplo leque de análise converge em propostas, tornando-as claras, capazes de resgatar uma sociedade menos desigual, e que possam funcionar. Cerca de noventa páginas finais desenham o que Piketty chama de “socialismo participativo no século XXI”, com propostas tanto em nível das nações, quanto em nível internacional. De maneira muito pormenorizada, ele apresenta as medidas concretas que podemos tomar, os diversos impostos, as formas de organização e controle, enfim, as alternativas que temos para que o mundo volte a ser razoavelmente funcional. Não é a “luta final”, é o resgate de um mínimo de bom-senso.

Gostaria muito de estimular vocês a adquirirem o livro, já está em inglês, porque é uma ferramenta de trabalho fundamental, e de modo algum restrito a economistas: é para quem quer realmente entender os mecanismos e contribuir para uma sociedade melhor. Não é todo dia que lemos um livro de 1200 páginas. Sugiro ler a ampla introdução, que dá uma visão de conjunto, e a parte propositiva final, que mostra para onde tende o conjunto da obra. Isso permite, aproveitando o índice extremamente detalhado, ir pegando temas, dimensões ou épocas específicas segundo o interesse de cada um, e em suaves prestações. A arquitetura da obra é muito transparente, e cada um vai mobiliando sua cabeça segundo os vazios a preencher e as curiosidades a satisfazer. Vale muito a pena.

Boa leitura.



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

Thiago José Nogueira Rodrigues dos Santos

Título: Capital fictício e financeirização: um balanço crítico

Orientador: Prof. Dr. Aquilas Nogueira Mendes – PUC/SP

Acesso em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/23074>

Resumo

Este trabalho estabelece um balanço crítico acerca do capital fictício e a financeirização. De modo específico, uma das finalidades é apreender o movimento próprio do capital fictício no modo de produção capitalista, enquanto o outro objetivo perpassa em conceber a financeirização como um fenômeno histórico e central no capitalismo contemporâneo. Desde os anos de 1970/80, e com maior aceleração nos anos 2000, a dimensão financeira mantém a exacerbação no volume de títulos financeiros e inovações de instrumentos financeiros complexos. Estes proporcionam o direito a rendimentos periódicos e podem ser comercializados em diversos mercados. Porém, esses títulos não atuam no processo de valorização do capital, mas suas remunerações advêm da apropriação da mais-valia, denominando-se capital fictício. O cerne hipotético está que no capital fictício as categorias preços e juros possuem singularidades quando comparadas ao capital portador de juros. O desenvolvimento da análise teórica segue três procedimentos centrais. O primeiro capítulo refere-se às contribuições de Karl Marx n'O Capital. Neste sentido, cotejam-se as categorias do capital portador de juros, do capital fictício e do capital monetário, enquanto o segundo capítulo trata da revisão bibliográfica acerca da financeirização a partir de intérpretes da crítica da economia política até desvendar a magnitude da financeirização por meio da estatística descritiva. No último capítulo, estabelece-se de forma conclusiva a relação entre o capital fictício e a financeirização. Entende-se que a evolução da financeirização se desdobra como resultado próprio do processo de produção do capital, porém, dar-se-á, principalmente, por meio do capital fictício.

Mariza Felipe Mathis

Título: Estado e mundo do trabalho: uma análise sobre o papel do estado e suas intervenções no mercado de trabalho

Orientador: Prof. Dr. Antonio Carlos de Moraes – PUC/SP

Acesso em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/23068>

Resumo

As modificações da atuação do Estado é tema recorrente no debate político e econômico, dada sua grande relevância e consequências econômicas e social. No mercado de trabalho, a atuação estatal pode ocorrer de maneira e com resultados diversos. Portanto, a investigação desta atuação bem como das suas consequências é necessária para a discussão sobre garantia dos direitos trabalhistas e o viés



ideológico do Estado. O objetivo principal deste trabalho foi analisar o caráter do Estado bem como suas intervenções no mundo do trabalho. Para isso, foram exploradas diversas teorias do Estado, desde os clássicos, passando pelos liberais e os marxistas, e finalizando com os neoliberais. Após isto, na seção três, realizamos uma análise histórica das principais intervenções do Estado no mercado de trabalho em países centrais capitalistas e finalizamos o trabalho com uma análise teórico e histórica do Estado brasileiro. O principal resultado do trabalho foi indicar que o Estado capitalista, ou seja, um Estado dominado pela classe burguesa, dita as regras no mundo de trabalho conforme suas necessidades e, assim, mantém a classe trabalhadora submissa a seus interesses.

Bruna Ximenes de Andrade

Título: Entraves do mercado de capitais no Brasil para o financiamento do crescimento econômico

Orientador: Prof. Dr. Luiz Moraes de Niemeyer Neto –PUC/SP

Acesso em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/23041>

Resumo

O objetivo dessa dissertação é demonstrar os principais elementos que afetaram o crescimento do mercado de capitais brasileiro. Dentre os principais entraves temos o contexto econômico em que foi criado, a falta de liquidez em relação à negociação das ações e décadas de taxas de juros alta, que levou à concorrência com títulos públicos e elevou o custo de capital das empresas. Por fim, foi realizada análise empírica dos dados do mercado de capitais brasileiro entre 2004 a 2018, para corroborar o objetivo da pesquisa.



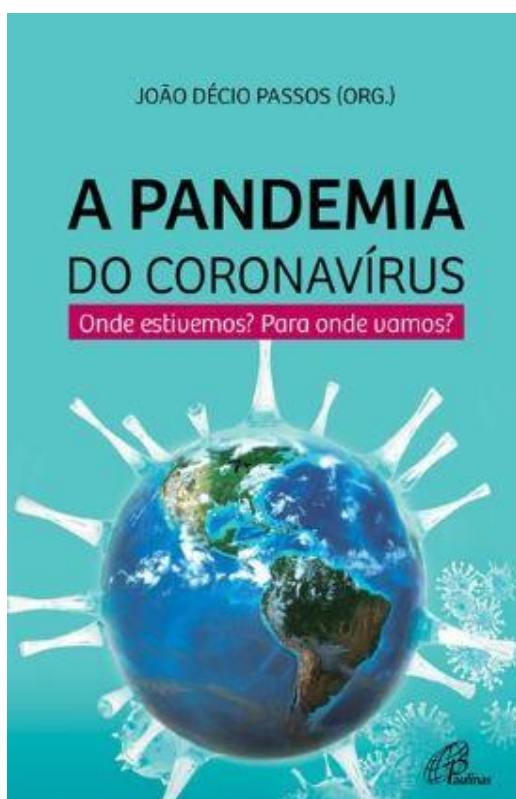
Livros Escritos pelos Docentes do PEPG em Economia Política da PUCSP em 2020/1



Livro **O capitalismo se desloca** – Ed. Sesc, São Paulo, 2020 - ISBN: 978-65-86111-07-1

Sobre o livro

Neste livro, Ladislau Dowbor propõe analisar um conjunto de mudanças do capitalismo que su-gere que estamos em transição para outro modo de produção, deixando para trás a chamada era industrial e inaugurando algo novo, que o autor denomina era do conhecimento. Mas novo não significa necessariamente me-lhor: podemos estar diante de uma sociedade mais conectada e colaborativa, no entanto, proble-mas antigos – como os ambientais, sociais e eco-nômicos – que a cada dia se agravam, além do controle individualizado sobre as popula-ções, por meio de algoritmos e de inteligência artificial, pesam sobre o futuro da huma-nidade. Cabe a nós antever os rumos que tomará este admirável, ou abominável, mundo novo.



L.Dowbor. *Além da pandemia: uma convergência de crises* (p. 25 – 48). In: João Décio Passos (Org.). **A Pandemia do Coronavírus: Onde estivemos? Para onde vamos?** São Paulo: Paulinas, 2020. ISBN: 978-85-356-4614-6

Sobre o livro

Somos testemunhas e protagonistas de um momento inédito da história da humanidade. Narraremos às gerações futuras a experiência de "uma pandemia globalizada" no pleno sentido do termo e, talvez, de uma significativa mudança histórica nas práticas e nas mentalidades individuais e coletivas. Os significados de um fato dessa proporção são muitos e, na sociedade da informação, adquirem dinâmicas próprias, seja pela pluralidade de leituras veiculadas, seja pela agilidade ou pelos efeitos diretos nas bolhas sociais constituídas pelas redes de comunicação. Como compreender o que aconteceu com o planeta como consequência imediata da contaminação provocada pelo Covid-19. A presente publicação elaborada ainda no calor da hora é um esforço imediato de discernimento dos impactos da pandemia na sociedade e na vida de cada um de nós. Os autores observam e analisam o fenômeno do ponto de vista das ciências humanas e, por conseguinte, desvelam os significados econômicos, sociais, políticos, psicológicos, éticos, religiosos e teológicos do que foi vivenciado por todos os habitantes do planeta e, de modo específico, pelos brasileiros. Os vários autores de



reconhecida competência se disponibilizaram a contribuir com a compreensão desse momento crítico em que estamos todos se inserem. As perguntas, sobre onde estivemos e para onde iremos, fornecem a intencionalidade de fundo de todas as reflexões. A esperança de que outro mundo pode e deve nascer dessa grande crise alimenta as intenções dessa publicação que Paulinas oferece em primeira mão para seus leitores.



L.Dowbor. Além do coronavírus (p.113-120). In: Anjuli Tostes, Hugo Melo Filho (Org.) – *Quarentena: reflexões sobre a pandemia*. Bauru: Projeto Editorial Praxis, 2020. ISBN: 978-65-86030-14-3

Sobre o livro

Uma fotografia desse período importante de reflexões sobre o mundo, a vida e a sociedade. O livro, organizado por Anjuli Tostes e Hugo Melo Filho, traz artigos elaborados no calor do momento em que tudo acontece, por gente experiente e preparada para analisar a conjuntura e projetar os efeitos desta crise mundial nos campos da política, da economia, da sociologia, do direito e da filosofia.



Marques, Rosa Maria. EFEITOS DA OPERAÇÃO LAVA JATO NA ECONOMIA BRASILEIRA. In: Mírian Gonçalves, Wilson Ramos Filho, Maria Inês Nassif e Hugo Melo Filho. (Org.). **Relações indecentes** 1ed. São Paulo: Tirant Lo Blanc, 2020, v. 1, p. 92-97

Sobre o livro

Relações Indecentes complementa e contextualiza o livro anterior, Relações Obscenas. Ambos reúnem intelectuais brasileiros para analisar as relações da VazaJato, o vazamento de informações dos chats em que os protagonistas das operações Lava Jato conspiravam contra a Justiça, contra a democracia e contra a soberania do Brasil.

É um registro histórico de um momento em que o Brasil tem suas instituições e sua democracia ameaçadas.



Sobre o livro

Em 2019, o Brasil passa por uma transição política e econômica relevante, paralelamente a transformações que ocorrem na economia mundial. São esperados ajustes e mudanças radicais na estruturação da política, da economia e do contexto institucional do país, que busca saídas alternativas da recessão econômica atual. A reflexão sobre os diferentes caminhos que podem vir pela frente mostra que a consecução da sustentabilidade (econômica, ambiental e social) deste crescimento está a serviço de uma nova fase de desenvolvimento, a ser originada a partir de um novo modelo, baseado em uma visão reformulada sobre as prioridades de ação pública e privada. Este livro trata de tópicos selecionados de pesquisa que priorizam temas essenciais para a retomada do desenvolvimento econômico, em uma perspectiva de médio e longo prazos, em que se destacam abordagens macro, meso e microeconômicas. Destacam-se enfoques teóricos e empíricos sobre o estudo da dinâmica dos setores produtivos, da regulamentação voltada à produção e ao emprego, inovação tecnológica, sustentabilidade ambiental associada à provisão de energia limpa, à questão da segurança e do seguro nas empresas, bem como as políticas públicas pertinentes.

Os trabalhos desta publicação foram selecionados a partir das apresentações do XVI Ciclo de Debates em Economia Industrial, Trabalho e Tecnologia de 2018, organizado pelo Grupo de Pesquisas em Economia Industrial, Trabalho e Tecnologia da PUC-SP.