



Equipe Editorial

Editor

Ladislau Dowbor, PUC-SP, Brasil

Comitê Executivo

Cristina Helena Pinto de Mello, PUC-SP, Brasil
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
Francisco Eduardo Pires de Souza, UFRJ
Índio Campos, UPPA/NAEA
João Sicsú, UFRJ
Júlio Manuel Pires, PUC-SP e USP
Luiz Augusto Estrella Faria, UFRGS
Márcio Holland, UFU
Marco Crocco, UFMG
Maria Cristina Cacciamali, USP
Maria de Lourdes Rollemburg Mollo, UNB
Patrícia Helena F. Cunha, UFABC
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 (*in memoriam*)
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

Responsável Técnico

William de Medeiros – Mestre em Economia Política (PUC-SP)



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons
Attribution 4.0 International License.



Sumário

Carta do Editor	3
Desenvolvimento alternativo e renovação das sociedades camponesas no sul global do século XXI	6
Reforma agrária dentro do contexto da doutrina social da igreja: perspectivas da doutrina social da igreja acerca da propriedade privada....	25
Pedro Vuskovich e a experiência popular chilena: lições de um intelectual completo	40
A dimensão econômica da Amazônia azul: mensurando o valor da economia do mar do brasil	58
Mecanismo da rede global de segurança financeira: o papel do FLAR na resposta à crise de covid-19.....	77
The causes of investment: a theoretical analysis from the neoclassicals to Kalecki	102
Uma abordagem de conjuntos FUZZY para entender a pesquisa atual sobre inovação: um estudo bibliométrico temático dos principais periódicos especializados 2012-2022	121
Pobreza multidimensional: dinâmica regional no Brasil entre 2019 e 2020	137
Impacto das flutuações econômicas sobre a taxa de mortalidade no Brasil, no período 2013-2023	157
Resenha do Livro: Keyu Jin - The new China playbook: beyond socialism and capitalism – Viking, New York, 2023	171
Dissertações Defendidas pelos Discentes do PPG em Economia Política da PUC-SP	175



Carta do Editor

Ladislau Dowbor

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

O presente número de Pesquisa e Debate apresenta um leque amplo de temas, com o denominador comum de se tratar de desafios importantes da economia política, envolvendo o problema da terra e os desafios do mundo rural, a pobreza multidimensional, a mortalidade infantil, a economia do mar e outros, sempre com o pano fundo dos desafios estruturais que enfrentamos.

O artigo sobre o desenvolvimento alternativo e renovação das sociedades camponesas no sul global do século 21, de Rémy Herrera, do Centro de Economia da Sorbonne da Universidade de Paris I e Lau Kin Chi, do Departamento de Estudos Culturais da Universidade Lingnan em Hong Kong, apresenta as lutas dos camponeses do mundo pelo acesso à terra e à soberania alimentar. Com base em uma estrutura teórica e histórica comum de análise, as análises são feitas por continente ou grande país do Sul Global: América Latina, África, China, Índia, Oceania. A situação na Europa também é examinada. A partir dos ensinamentos derivados dessas análises, é discutido o papel do capital financeiro na manutenção e piora da situação campesina e, ao final, são apresentados eixos de um programa unificador da luta desses camponeses, ao mesmo tempo que suas articulações com as lutas de outros trabalhadores e com aquelas em defesa da proteção do meio ambiente.

Tema semelhante é abordado por Felipe Martins Dias, analisando a reforma agrária dentro do contexto da doutrina social da igreja, com foco em particular sobre a questão da propriedade. O trabalho se debruça sobre dois conceitos relacionados entre si, o direito à propriedade e a reforma agrária, dentro do arcabouço teórico da doutrina social da Igreja Católica. Buscando responder a duas questões: o que é a propriedade privada para esta linha de pensamento e como a reforma agrária é vista por ela, este artigo encontra nos documentos do magistério eclesiástico católico romano profunda simpatia pela reforma agrária e, ao mesmo tempo, pela propriedade privada. O que, à primeira vista, pode parecer paradoxal, é compreendido de forma lógica e coerente ao fim deste trabalho. Encontrou-se não somente o apoio do magistério romano à reforma agrária como propostas gerais de como fazê-la e garantir-la. Isso se dá de forma coerente com a noção da doutrina social acerca da propriedade, que a comprehende como um direito relativo e condicionado.

Antônio V. B. Mota, da Unifesp, apresenta um retrato intelectual de Pedro Vuskovic, enfatizando sua trajetória como economista na CEPAL e sua atuação como Ministro da Economia durante o governo de Salvador Allende no Chile. Analisa sua visão sobre o desenvolvimento econômico e a transição ao socialismo, bem como o impacto e as limitações das políticas implementadas sob sua liderança. O estudo contribui para uma compreensão mais ampla das ideias econômicas que marcaram o período e do papel de Vuskovic no projeto transformador da Unidade Popular.



A questão do que Ignacy Sachs chamou de Economia Azul, é apresentada por Alexandre Freitas no artigo sobre A dimensão econômica da Amazônia azul: mensurando o valor da economia do mar do Brasil. O mar tornou-se, neste século, uma fronteira de expansão da economia. Muitos países já possuem estratégias de desenvolvimento voltada para o oceano. O Brasil encontra-se atrasado neste processo. Foi realizada a primeira mensuração da economia do mar brasileira através de uma matriz insumo-produto. O resultado demonstra que o país possui um enorme potencial, porém que se encontra pouco aproveitado devida a ausência de uma estratégia de desenvolvimento voltada para o oceano.

André Cezar Ribeiro e Patrícia Helena Fernandes Cunha, da UFABC, apresentam um artigo que visa compreender o papel do Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR) durante a Pandemia de COVID-19. Ele é um fundo regional de liquidez cuja principal função é auxiliar os países participantes a enfrentarem crises em seus balanços de pagamentos. A hipótese é que o FLAR foi usado para atender às necessidades de crédito dentro de uma estratégia que envolve os demais entes da Rede Global de Segurança Financeira (RGSF), nos momentos de maior turbulência e fuga de capitais, diminuindo os efeitos dos choques causados pela Pandemia. Concluímos que o FLAR não exerceu papel relevante. Dentre os motivos, temos o limitado volume de recursos disponíveis e a reação do FMI, principal participante da RGSF que, ao fazer mudanças para adequá-lo à crise, conquistou a preferência dos países que formam o FLAR, o que eclipsou seu funcionamento durante a Pandemia.

Carlos Gilbert Conte Filho, da Universidade Federal de Santa Maria, realiza uma análise teórica dos neoclássicos a Kalecki, em torno da questão central das causas do investimento. O artigo é em inglês: *This study provides an analysis of neoclassical, Keynesian, Marxist and Kaleckian theories regarding the factors that determine investments. To this end, a broad review of literature was conducted. Neoclassical theory presents a rational arrangement from the perspective of an optimal scenario, while Keynesian theory adds the assumptions of uncertainty and animal spirit to this arrangement. In Marxist theory, in turn, investment only occurs if the amount of capital at the end of the production process is greater than the amount initially allocated, which is closely linked to the profitability of firms. Finally, Kaleckian theory presents the connection between the short term (based on Keynesian assumptions) and the long term (Marxist assumptions) to understand the factors that generate investment.*

Theodoro Sposito, doutorando em desenvolvimento econômico da UFPR, realiza um estudo bibliométrico temático dos principais periódicos especializados para entender a pesquisa sobre inovação. O estudo apresenta hipóteses sobre tendências atuais na pesquisa: (i) maior foco em sustentabilidade e eco-inovações reflete preocupações ambientais globais; (ii) ênfase em inovação organizacional, empreendedorismo e capacidade de absorção demonstra que questões tradicionais ainda são debatidas; (iii) a inovação aberta ganha relevância, destacando colaboração interinstitucional; e (iv) a pandemia de Covid-19 estimulou interesse em inovações para controle de crises.

Veronica Carvalho Meira, da Universidade Federal de Viçosa, e Andrezza Luiza Batista, da Universidade Federal de Juiz de Fora, realizaram um estudo que constrói e analisa o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) nas regiões do Brasil, comparando 2019 e 2020 com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Em meio à pandemia de Coronavírus, contextualiza-



se a pobreza e suas facetas. Para alcançar o objetivo utilizou-se da metodologia de Alkire-Foster, que permite analisar a pobreza além da renda. As dimensões utilizadas foram Desenvolvimento Infantil, Mercado de Trabalho e Disponibilidade de Recursos. Dentre os principais resultados encontrados, observou-se um aumento de 3,3 pontos percentuais no IPM entre 2019 e 2020, com o Sul e Centro-Oeste registrando menor IPM e o Norte e Nordeste maior. Tais fatores são importantes para orientar a elaboração de políticas públicas, especificamente nas regiões e nas dimensões verificadas.

José Guilherme Shiraishi Abrão e Marcel Guedes Leite, da PPG em Economia Política da PUC-SP, apresentam um estudo que investiga a relação entre renda real, taxa de desemprego e composição etária, e as taxas de mortalidade no Brasil entre 2013 e 2023. Utilizando modelos com efeitos fixos para dados em painel, os resultados encontrados indicam uma relação inversa tanto entre variações da renda real e da taxa de mortalidade, quanto entre desemprego e taxa de mortalidade, ambos evidenciando o impacto positivo do crescimento econômico sobre a saúde populacional. Além disso, a proporção da população economicamente ativa mostrou-se positivamente correlacionada com a taxa de mortalidade, refletindo maior exposição a riscos ocupacionais e comportamentais. Limitações observadas incluem a necessidade de interpolação de dados censitários e a ausência de informações sobre mortalidade segundo suas causas por UF para análise de curto prazo das relações investigadas.

Boa leitura!



Desenvolvimento alternativo e renovação das sociedades camponesas no sul global do século XXI

Alternative development and renewal of peasant societies in the global south in the 21st century

DOI: 10.23925/1806-9029.37i1(67)71871

Autor: Rémy Herrera. Pesquisador do CNRS (UMR 8174 - Centro de Economia da Sorbonne da Universidade de Paris I. E-mail: herreral@univ-paris1.fr. Orcid: 0000-0003-4444-6736. Lau Kin Chi. Professora do Departamento de Estudos Culturais da Universidade Lingnan em Hong Kong (China). E-mail: laukc@ln.edu.hk. Orcid: 0000-0002-6065-7341

Resumo

Este artigo apresenta os principais avanços produzidos pelos colaboradores de uma obra coletiva que os dois autores destas linhas coordenaram e dedicaram às lutas dos camponeses do mundo pelo acesso à terra e à soberania alimentar. Com base em uma estrutura teórica e histórica comum de análise, as análises são feitas por continente ou grande país do Sul Global: América Latina, África, China, Índia, Oceania. A situação na Europa também é examinada. A partir dos ensinamentos derivados dessas análises, é discutido o papel do capital financeiro na manutenção e piora da situação campesina e, ao final, são apresentados eixos de um programa unificador da luta desses camponeses, ao mesmo tempo que suas articulações com as lutas de outros trabalhadores e com aquelas em defesa do meio ambiente.

Palavras-chave: Agricultura. Políticas Agrícolas. Campesinato. Terra. Soberania Alimentar. Meio Ambiente.

Abstract

This article presents the main advances produced by the contributors to a collective work that the two authors of these lines coordinated and dedicated to the struggles of peasants in the world for access to land and food sovereignty. From a common theoretical and historical framework of analysis, the arguments are organized by continent or large country of the Global South: Latin America, Africa, China, India, and Oceania. The situation in Europe is also examined. The axes of a unifying program for these peasants are discussed, at the same time as their articulations with the struggles of other workers and those for the protection of the environment.

Keywords: Agriculture. Agricultural Policies. Peasantry. Land. Food Sovereignty. Environment.

JEL: N5, O13, P32, Q18, Q24, Q57.



Introdução

As crises alimentares recorrentes, com consequências catastróficas para os povos de muitos países do Sul Global, especialmente na África, bem como as rebeliões populares que delas resultam ou que têm a suas fontes na luta contra as catástrofes ambientais, constituem duas das múltiplas dimensões da atual crise do sistema mundial capitalista. Entre outros aspectos preocupantes, nomeadamente de natureza socioeconómica, política, ideológica, energética ou climática, as dimensões alimentar e agrícola dessa crise sistêmica revelam o fracasso total e as disfunções muito profundas que caracterizam o “modelo” agrícola imposto na escala mundial pelo capital financeiro e pelas corporações transnacionais do setor agroalimentar desde o início da chamada era neoliberal no final da década de 1970, bem como a implementação de programas de ajuste estrutural no Sul global e políticas de austeridade no Norte. Há mais de quatro décadas e meia, os camponeses em todo o mundo vêm sofrendo uma intensificação dos ataques do capital às suas terras, recursos naturais e meios de produção. Mas esses ataques também corroem a soberania nacional e o papel do Estado, destroem indivíduos, famílias e comunidades, devastam o meio ambiente e ameaçam a vida de um grande número de seres humanos no planeta.

As disfunções que afetam os setores agrícolas podem aqui ser compreendidas através da identificação de uma série de paradoxos marcantes. De fato, quase três bilhões de pessoas na Terra ainda sofrem ainda hoje de fome (um terço) ou de desnutrição (dois terços), enquanto a produção agrícola excede em muito as necessidades alimentares, com uma superprodução efetiva de pelo menos 150%. Além disso, a grande maioria dessas pessoas são camponeses ou vivem em áreas rurais: três quartos das pessoas que sofrem de subnutrição estão no campo. Ao mesmo tempo, a expansão das áreas cultivadas no mundo é acompanhada por uma diminuição significativa das populações camponesas em comparação às populações que vivem nas cidades, que absorvem um êxodo rural massivo e persistente, principalmente em favelas superlotadas e miseráveis das megacidades. Adicionado a isso, uma proporção crescente de terras é cultivada por corporações transnacionais, que não direcionam sua produção agrícola para o consumo de alimentos, mas sim para oportunidades industriais ou fontes de energia (por exemplo, agrocombustíveis). Na maioria dos países do Sul Global excluídos dos benefícios da globalização capitalista, particularmente na África Subsaariana e no Sudeste Asiático, um dinamismo relativo das exportações de produtos agrícolas provenientes de culturas comerciais de rendimento coexiste com o aumento das importações de produtos agrícolas básicos para satisfazer as necessidades alimentares. É claro, nessas condições, que as coisas precisam mudar urgentemente.

Este artigo tenta entender como estes problemas globais essenciais se manifestam no Sul Global e no Norte. Embora existam características comuns na maneira como o capital globalizado busca lucro, as realidades no terreno são diferentes. Portanto, é muito importante que as lutas travadas em diferentes partes do mundo – que são afetadas de forma diferente, mas também compartilham certas semelhanças – adquiram uma compreensão concertada das dificuldades e favoreçam estratégias que levem em conta essas diferenças e compartilhem visões comuns para o futuro.



Para isso, são resgatados as principais análises e ensinamentos de Samir Amin, João Pedro Stedile, Sam Moyo, Wong Erebus e Sit Tsui, Utsa Patnaik, Poeura Tetoe e Rémy Herrera, que são profundos conhecedores da realidade campesina da região que pesquisaram e mesmo têm a terra como seu objeto de luta. Primeiramente, é apresentado o quadro teórico e histórico em que se apoiam esses pesquisadores e os autores deste artigo. A seguir, depois de resumido os principais resultados das pesquisas por continente ou país, são discutidos o papel do capital financeiro na manutenção e piora da situação dos camponeses no mundo inteiro. Finalmente, o artigo é encerrado com uma reflexão sobre a necessidade da construção de um programa de luta comum entre os camponeses sem terra e/ou pobres do mundo e são apontadas suas principais diretrizes.

Quadro teórico e histórico

Para começar, é necessário um arcabouço teórico e histórico. Samir Amin (2005) propôs uma série de elementos de análise para responder às grandes questões relativas ao tipo apropriado de agricultura (capitalista, socialista ou camponesa) com o objetivo de alcançar a soberania alimentar, mas também às produções agrícolas às quais se deve dar prioridade para alcançar um modelo de desenvolvimento capaz de conciliar a melhoria da oferta alimentar e a preservação do meio ambiente, bem como a reflexão a ser realizada sobre a resolução da questão agrária.

Ele analisou as evoluções na agricultura familiar e suas diferenças entre o Norte e o Sul Global. No Norte (América do Norte, Europa Ocidental), predomina uma agricultura familiar moderna e altamente produtiva, atendendo às demandas de alimentos nesses países e gerando excedentes exportáveis. Entretanto, embora integrado ao capitalismo, esse tipo de agricultura não compartilha uma das características desse sistema: sua organização do trabalho geralmente requer uma força de trabalho escassa e multifuncional. Na lógica capitalista, uma parte significativa da renda gerada pelos agricultores – incluindo por alguns proprietários de terras – é controlada e drenada pelas frações dominantes do grande capital, o que implica que sua remuneração não corresponde à sua produtividade. Assim, a agricultura familiar pode ser equiparada ao estatuto de artesão subcontratado que trabalha num sistema de “*putting-out*”¹, encontrando-se assim bloqueada entre a grande distribuição (supermercados), o agrobusiness (agronegócio ou indústrias que transformam produtos agrícolas) e as finanças (instituições bancárias dominadas por oligopólios financeiros).

No Sul Global, onde as famílias camponesas ainda representam quase metade da humanidade hoje, os tipos de sistemas agrícolas variam, com diferenças significativas de produtividade entre eles (desde microparcelas (ou minifúndios) até imensas propriedades hipermechanizadas; com atividades destinadas ao autoconsumo ou, pelo contrário, para a exportação de culturas comerciais, etc.). No entanto, no seu conjunto, estas agriculturas do Sul – muitas vezes camponesas – sofrem de um diferencial de

¹ Transição entre as antigas formas de produção doméstica e as formas modernas de trabalho nas fábricas, o *putting-out* consistia num sistema em que o comerciante fornecia aos artesãos subcontratados – camponeses que gradualmente se tornavam trabalhadores – matérias-primas e ferramentas para que estes produzissem os produtos encomendados.

produtividade, importante e crescente, em comparação com o Norte. A maioria das agriculturas familiares no Sul Global continua mal equipada, pouco competitiva e voltada para alimentos de subsistência, o que explica tanto a pobreza das áreas rurais quanto sua ineficiência no fornecimento de alimentos às cidades. Ao mesmo tempo, porém, a agricultura camponesa no Sul Global está amplamente integrada ao capitalismo que domina local e mundialmente, levando consequentemente a um desvio em larga escala de seus lucros pelos segmentos superiores do capital.

A questão-chave aqui é se a agricultura no Sul Global pode ser modernizada pelo capitalismo. Amin responde negativamente e critica a noção de "segurança alimentar", segundo a qual o Sul global deveria aceitar uma especialização em produtos de renda comercial destinados à exportação para cobrir déficits alimentares. Isso leva ao desastre, como demonstrado, por exemplo, pela crise alimentar que eclodiu em 2007-2008 (colocar referência). O que é necessário é soberania alimentar, e uma das condições sine qua non desta última é o acesso à terra para todos os camponeses do mundo. Esta é a bússola que deve orientar a maioria das lutas travadas nas áreas rurais do mundo hoje.

Amin distingue entre diferentes tipos de regimes de posse de terra existentes no Sul Global, com base no status de propriedade da terra aplicado ali. O primeiro regime é aquele baseado na propriedade privada. Desde o processo de "enclosures" (ou cercamentos) no início do sistema capitalista na Europa Ocidental, este tem sido considerado a forma "moderna" de propriedade da terra pela retórica e a lógica operacional da ideologia "liberal", que faz da terra uma "commodity", uma mercadoria trocável que pode ser negociada a preço de mercado. Opondo-se a essa ideia², Amin afirma que não é sustentável inspirar-se na construção de regras da modernidade do Norte para impulsionar avanços benéficos aos povos do Sul global. Visando transformar a terra em propriedade privada, a atual reativação do processo de "enclosures" implica, portanto, uma desapropriação dos camponeses, tal como na época da colonização (Herrera, 2024). No entanto, são concebíveis outras formas de regulamentação dos direitos de uso da terra, que poderiam produzir resultados semelhantes em termos de produção, mas evitariam as destruições causadas pelo capitalismo.

O segundo sistema é a posse de terra não baseado em propriedade privada, que pode assumir formas heterogêneas e onde o acesso à terra é regulado por regras decorrentes de instituições que envolvem indivíduos, comunidades e o Estado. Entre esses dispositivos estão as regras "consuetudinárias" que tradicionalmente garantem acesso de fato à terra a todas as famílias – o que de forma alguma significa igualdade de direitos. Esses direitos de uso comunitário são limitados pelo Estado e existem hoje apenas em formas degradadas, porque são continuamente atacados pela expansão do sistema capitalista. As potências coloniais europeias frequentemente permitiam que práticas costumeiras persistissem para estabelecer seu domínio (Herrera, 2023). O mesmo fenômeno está ocorrendo novamente no momento atual sob pressão imperialista³. As revoluções populares que foram alcançadas com sucesso no Sul Global às vezes conseguiram desafiar esse legado. China (Herrera e Long, 2019 e 2014) e Vietnã (Tran,

² Ver Marx (1881, 1973 e 1976).

³ Lênin (1965). Ver, em particular: "Proletariat and Peasantry" e "The 'Peasant Reform' and the Proletarian-Peasant Revolution"), disponíveis em *Marxist Internet Archives* : www.marxists.org/archive/lenin/works/.



2021), ou Cuba Herrera, 2025) na América Latina, representam exemplos do sucesso de um sistema de terras baseado nos direitos de todos os camponeses. Esses direitos são exercidos dentro da aldeia em ambos os países asiáticos. Mas em todos os três casos, essa configuração, resultante das revoluções socialistas, corresponde à igualdade tanto no acesso quanto no uso da terra. O Estado é o único proprietário, e uma distribuição igualitária da terra é feita entre as famílias camponesas. Amin examina, assim, os desenvolvimentos desse sistema baseado na supressão da propriedade privada, até os dias atuais, bem como sua capacidade de resistir às erosões que sofre ou corre o risco de sofrer.

Em outros lugares, as reformas agrárias postas em prática por vários blocos hegemônicos não revolucionários geralmente desapropriaram apenas os grandes proprietários de terras em benefício dos camponeses médios (ou mesmo bastante ricos), ignorando os interesses dos mais pobres. Novas ondas de reformas agrárias são agora essenciais para atender às reivindicações legítimas dos camponeses pobres e sem-terra, inclusive na Índia e no Sudeste Asiático, no Quênia e na África do Sul, em todos os países árabes ou muçulmanos, e em quase toda a América Latina – começando pelo Brasil. Isto é verdade mesmo para muitas outras regiões do Sul Global onde os direitos de propriedade privada capitalista ainda não penetraram profundamente (ou formalmente), como na África intertropical.

Isso poderia ser alcançado ampliando a definição de propriedade pública para incluir a terra, bem como democratizando o Estado e reduzindo a desigualdade. Entretanto, o sucesso dessas reformas agrárias permanece incerto, pois tais redistribuições mantêm sistemas fundiários guiados pelo princípio da propriedade e até reforçam a adesão à propriedade privada. No discurso dominante, atendendo aos interesses do capital e do seu modelo agroindustrial, uma “reforma moderna” do sistema fundiário consiste na privatização, o que é exatamente o oposto do que se propõem os desafios da construção de uma agricultura democrática e alternativa, baseada em economias familiares camponesas prósperas, o aprofundamento do progresso social e o respeito pela natureza. Portanto, o único obstáculo à rápida tendência à mercantilização e à apropriação privada da propriedade fundiária é a resistência e a organização de suas vítimas: os camponeses (Amin, 2005), incluindo mulheres agricultoras (Si e Lau, 2020).

América Latina

Integrante da coordenação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e seu fundador, João Pedro Stedile estuda as formas e tendências da penetração do grande capital no setor agrícola nos países do continente latino-americano, especialmente no Brasil, bem como os desafios atualmente colocados aos movimentos camponeses e seus programas, particularmente a Via Campesina. Começa analisando os mecanismos pelos quais o capital acumulado fora da agricultura assumiu o controle deste setor e se concentrou em escala mundial na atual fase do capitalismo financeirizado (Stedile, 2017).

Ele explica como, devido à crise atual, as corporações transnacionais do Norte fugiram para países periféricos para fazer prosperar seu capital volátil investindo em ativos fixos,

como terras, minerais, matérias-primas, água, florestas e áreas de biodiversidade ou agricultura tropical, e aproveitando fontes de energia renováveis, em particular para a produção de agrocombustíveis. Isso gerou operações especulativas nos mercados de futuros e um aumento nos preços dos produtos agrícolas negociados nas bolsas mundiais, sem a menor correlação com os custos de produção e o valor real do tempo de trabalho socialmente necessário.

Stedile analisa, então, as consequências da aplicação da propriedade privada dos recursos naturais por corporações transnacionais sobre a vida e a organização das famílias camponesas, quando povos e Estados perdem paralelamente sua soberania sobre os alimentos e sobre os processos produtivos. O “modelo” totalmente destrutivo imposto pelo capital à agricultura, nesse caso o do agrobusiness ou agronegócio, isto é, de “uma agricultura sem gente”, tende a provocar contradições extremamente profundas e intransponíveis.

Para apoiar seu argumento, Stedile defende o que poderiam ser os principais componentes de um programa camponês que promova o controle dos trabalhadores, as agriculturas anticapitalistas, a soberania alimentar e a proteção ambiental no Sul global. Os principais eixos dessa plataforma alternativa seriam: priorizar as políticas de soberania alimentar e de alimentação saudável; impedir a concentração da propriedade privada de terras e recursos naturais; diversificar a produção agrícola; aumentar a produtividade do trabalho e da terra usando máquinas e insumos ecologicamente corretos; reestruturar as indústrias agrícolas em pequenas e médias empresas, geridas por trabalhadores e camponeses; controlar a produção de alimentos pelas forças sociais nacionais e proibir o capital estrangeiro de possuir terras em território nacional; parar o desmatamento; preservar sementes indígenas melhoradas e impedir a disseminação de sementes geneticamente modificadas (OGM); garantir o acesso à água como um direito a um bem comum para todos os cidadãos e desenvolver infraestruturas para as comunidades rurais; implementar a soberania energética e rever os atuais esquemas de transporte sob controle popular; garantir os direitos das comunidades indígenas; promover políticas públicas com vocação social para a agricultura; universalizar a proteção social para toda a população; generalizar os programas educacionais em áreas rurais e fortalecer o conhecimento e as habilidades culturais localmente; pôr fim aos acordos internacionais de livre comércio cujos efeitos são prejudiciais aos povos; incentivar relações sociais baseadas em valores humanos comprovados há milênios, como a solidariedade e a igualdade – os próprios valores do socialismo...

Stedile apresenta uma série de desafios organizacionais e políticos que os movimentos camponeses enfrentam hoje, tanto a nível local como global, para enfrentar o atual equilíbrio de poder que é claramente desvantajoso para eles, com o capital globalizado cada vez mais na ofensiva para controlar a produção agrícola, bem como recursos naturais. Esta análise é resultado das realidades vividas na América Latina e também da resistência desses movimentos camponeses à destruição que o capitalismo lhes impõe. Por fim, ele propõe enfrentar os interesses do capital transnacional e seus mecanismos de controle de diferentes formas, entre elas: construindo um modelo alternativo e popular de desenvolvimento da produção agrícola que seria gerido por camponeses e trabalhadores; transformando a luta pela terra numa reivindicação de território; desenvolvendo uma matriz tecnológica baseada na agroecologia, escolas gratuitas no campo, programas de formação em todos os níveis e meios alternativos de comunicação



de massa; e criando oportunidades para lutas sociais de massa e construindo contra inimigos de classe alianças que reúnam todos os setores que vivem em áreas rurais, bem como trabalhadores urbanos, nos níveis nacional e internacional.

África

Sam Moyo, que foi professor na Universidade do Zimbabué, diretor do African Institute for Agrarian Studies (Instituto Africano de Estudos Agrários) e presidente do Council for the Development of Social Science Research in Africa (Conselho para o Desenvolvimento da Pesquisa em Ciências Sociais em África, CODESRIA), interessou-se pelo campesinato que sofreu com os ataques do sistema capitalista nos períodos colonial, pós-independência e neoliberal, concentrando-se mais especificamente na África Austral. Em seguida, ele examinou as perspectivas de reconstrução dessas comunidades camponesas, com base na reafirmação da inalienabilidade dos direitos à terra e da soberania alimentar coletiva. O seu ponto de partida é a situação desesperada da maioria dos pequenos agricultores africanos, mergulhados numa crise de reprodução social, atolados na insegurança alimentar e enfrentando rendimentos insuficientes das suas atividades agrícolas, bem como para construir estratégias de sobrevivência em resposta à retirada do Estado. Embora as agriculturas africanas apresentem uma grande diversidade, o seu fracasso persistente e generalizado em aumentar a produtividade e a oferta, mas também em resolver as questões agrárias de melhoria da reprodução social da maioria dos camponeses –concebidas como tantos elementos de democratização e desenvolvimento nacional– é óbvio e totalmente dramático.

Séculos de alienação sistemática das terras e exploração do trabalho desses camponeses - por meio da integração desigual no sistema mundial capitalista durante os períodos de colonização e pós-independência - resultaram no subdesenvolvimento dos sistemas agrários. Os programas de ajustamento estrutural (PAE) acentuaram os fenômenos de extroversão, extração de mais-valia, concentração de terras, importação de produtos alimentares e dependência de ajuda. Mais recentemente, um novo ataque de agentes estrangeiros desapropriou os camponeses de suas terras e tomou seus recursos naturais, intensificando ainda mais a exploração do trabalho camponês. Tais processos de acumulação comprometem não só o valor social da produção realizada pelo campesinato com base no trabalho familiar independente e no autoconsumo, mas também a capacidade desse campesinato de adotar novas tecnologias ou culturas a fim de desenvolver produções de baixa intensidade energética para reprodução social. Essas evoluções, impulsionadas pelo capital financeirizado e pelo agronegócio e que operam às custas dos camponeses marginalizados, agravam os conflitos locais e pioram a polarização da acumulação agrária (Moyo e Yeros, 2005).

Moyo apresenta uma visão geral da história de longo prazo da destruição dos sistemas de produção de alimentos africanos, analisando a trajetória da acumulação primitiva e a desarticulação dessas sociedades agrárias. Ele descreve as diferentes fases, formas e tendências de alienação de terras, desapropriação e incorporação de camponeses, do colonialismo ao neoliberalismo e sua acumulação primitiva reinstitucionalizada – passando pelo estágio do desenvolvimentismo, até a independência. Ele discute a crise atual ligada à grilagem de terras e à existência de “contracted farmers” ou fazendeiros

contratados. Ele então explica o subdesenvolvimento das forças produtivas agrárias, ilustrando o ponto com exemplos de países da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (Southern African Development Community, SADC), mal integrada, e as mudanças qualitativas que ocorreram na extração de excedentes agrícolas e sua externalização por meio dos regimes comerciais desiguais do mundo ou regiões dele durante o período neoliberal. Nesse ponto, são consideradas as crises globais dos preços dos alimentos e da agricultura, particularmente na região da SADC, bem como a hegemonia do capital sul-africano. Moyo avalia as consequências sociais de tais processos no colapso do consumo alimentar básico e no aumento da pobreza que acompanha a subnutrição – exceto em alguns enclaves “seguros” – e nas estratégias “alternativas” mais recentes prosseguidas no contexto do neoliberalismo e seu impulso para a universalização da mercantilização da terra.

A verdadeira alternativa é aquela que apoia as prioridades dadas à soberania alimentar e ao uso sustentável dos recursos naturais por pequenos produtores autônomos, associados a uma democracia inclusiva firmemente estabelecida no progresso social. Isto requer uma série de decisões de políticas públicas destinadas a reestruturar estes sistemas alimentares, incluindo escolhas sobre quais os produtos a produzir para satisfazer as necessidades sociais, uma redistribuição dos meios de produção dos sectores alimentares (terrás, insumos, água), investimentos substanciais em infraestrutura e no desenvolvimento de recursos humanos entre os camponeses. Esta tarefa também incluirá integrações regionais. É necessária uma reorientação das políticas agrícolas na região da SADC em direção a estratégias mais coletivas para defender a soberania alimentar e os direitos à terra, a fim de reverter a atual abordagem de livre comércio e de mercado para essa regionalização.

China

Sit Tsui, professora da Southwest University (Universidade do Sudoeste) em Chongqing, China, coordenadora da Global University for Sustainability (Universidade Global para a Sustentabilidade) e membro da Asian Regional Exchanges for New Alternatives (ARENA, ou Intercâmbios regionais asiáticos para novas alternativas), e Wong Erebus, professor da Universidade de Lingnan em Hong Kong, tentaram, em consonância com as teses do Professor Wen Tiejun (2009), repensar a problemática da China rural no desenvolvimento do país, a fim de argumentar a favor da regeneração rural como alternativa a uma “modernização” demasiado destrutiva. Esta última é frequentemente reduzida à industrialização e fortalecimento do Estado, perseguidos em diversas fases desde meados do século XIX até o período revolucionário. Parece relevante reconsiderar o legado intelectual do movimento de “reconstrução rural” – muito ativo nas décadas de 1920 e 1930, mas insuficientemente estudado hoje, segundo os autores – na China pós-desenvolvimentista, onde o setor rural tem sido historicamente explorado. Para entender a situação atual do campesinato chinês, que constitui a maioria da população, é necessário examinar os mecanismos envolvidos além da dicotomia coletivização-liberalização. A terra é uma questão fundamental para a China, que precisa alimentar um povo que representa 19% da população mundial, com apenas 8% das terras aráveis do planeta. De fato, embora sua produção agrícola seja importante, apenas 13% da superfície total de seu território pode ser cultivada. A explicação está no fato de que



a terra é mantida coletivamente pelas comunidades rurais de aldeias e distribuída entre as famílias camponesas, que a usam principalmente para a produção de alimentos, a fim de manter sua autossuficiência. Wong e Sit fornecem uma visão geral histórica da modernização da China para capturar a essência de sua trajetória nos últimos 60 anos. Depois de 1949, o novo regime passou por um período de industrialização ao estilo soviético, estabelecendo um sistema dual assimétrico e desfavorável ao campesinato. Entretanto, apesar da estratégia de industrialização, o campesinato se beneficiou de reformas agrárias radicais.

Hoje, muitos camponeses sofrem exploração e injustiça, mas algumas práticas socialistas residuais permanecem, especialmente o legado das reformas agrárias. Em meados da década de 1980, a promoção do crescimento orientado para a exportação gerou fluxos de trabalhadores migrantes das áreas rurais para as cidades –principalmente excedente de mão de obra de famílias rurais que possuíam um pequeno pedaço de terra, sem desapropriação de terras. O setor rural suportou o custo da reprodução social do trabalho e serviu como amortecedor para absorver os riscos sociais nas áreas urbanas causados pelas atuais “reformas” pró-capitalistas. Também demonstrou sua capacidade estabilizadora ao regular o mercado de trabalho e reabsorver trabalhadores migrantes desempregados nas cidades durante crises cíclicas (Wen, 2001).

No entanto, os intelectuais tradicionais do *mainstream* apoiam a ideologia neoliberal para defender a mercantilização da terra. Sob pressão de projetos de construção realizados por governos locais com orçamentos apertados e especuladores imobiliários, a expropriação de terras se acelerou na década de 1990. Cerca de 40 a 50 milhões de camponeses perderam suas terras; os sem-terra surgiram na década de 2000, especialmente após a lei de 2003 que alterou a legislação sobre terras aráveis coletivas e excluiu uma nova geração das alocações de terras por meio da redistribuição. Sit et al. (2021) explicam os perigos associados a tais evoluções, que minam os mecanismos de gestão de riscos por meio da internalização na comunidade rural, numa época em que 200 milhões de trabalhadores camponeses migrantes vivem em cidades e operam efetivamente dentro da classe trabalhadora. Portanto, inspirados pelo trabalho de Wen Tiejun sobre os problemas agrários e rurais da China (2021), eles defendem a propriedade coletiva da terra nas áreas rurais como o legado mais precioso da revolução de 1949.

A decolagem da China se baseia em grande parte na exploração de seu setor rural. Hoje, o modelo orientado para a exportação se tornou um caminho de tão grande dependência e os desequilíbrios internos são tão profundos que a China deve fazer grandes esforços para mudar sua trajetória de desenvolvimento para investir na sociedade rural, garantir o progresso social e proteger o meio ambiente. Soluções para um caminho alternativo poderiam ser a reativação e a revalorização do estatuto do campesinato, a redescoberta do pensamento pioneiro dos movimentos de reconstrução rural e o apoio às experiências de regeneração rural atualmente em desenvolvimento no país, como ideias renovadas e potentes, tanto populares como ecológicas, para superar os aspectos destrutivos do capitalismo globalizado contemporâneo.



Índia

Utsa Patnaik, professora do Centre for Economic Studies and Planning (Centro de Estudos Econômicos e Planejamento) da Universidade Jawaharlal Nehru, em Nova Déli, descreveu o contexto político-econômico das lutas camponesas para a segurança dos meios de subsistência e da terra na Índia (Patnaik, 2011). Ela começa por recordar que o campesinato e os trabalhadores rurais do Sul Global estão hoje sujeitos a pressões sem precedentes na história devido aos ataques do capital, em particular aos meios de garantir a sua subsistência, e entre eles a terra, a fim de controlar o uso da terra para cumprir seus próprios objetivos e desviar terras agrícolas para fins não agrícolas. Tal movimento assemelha-se ao da acumulação primitiva na Europa Ocidental do século XVI ao século XIX, mas hoje o campesinato do Sul não tem para onde migrar, exceto para as favelas das megacidades. Os camponeses estão agora passando da resistência passiva para a contestação ativa da dominação do capital globalizado, o que os transforma de objetos em sujeitos da história.

Elá examina o sofrimento e a miséria agrária, os suicídios e o desemprego na Índia e argumenta que a desigualdade aumentou dramaticamente desde a década de 1990, sob o efeito de políticas neoliberais, e que as condições de vida das massas de trabalhadores pobres são agora geralmente piores – exceto onde intervenções positivas ocorreram com o objetivo de garantir e estabilizar os meios de subsistência. Na Índia rural, essa situação é resultado de tentativas de empresas nacionais ou estrangeiras, apoiadas pelo Estado nacional, de assumir o controle das terras e recursos dos camponeses. Ao mesmo tempo, o desemprego deve-se em parte à incapacidade de traduzir um crescimento econômico mais forte em criação de emprego sem redistribuição de rendimentos, enquanto o poder de compra foi corroído pela inflação dos preços dos bens de necessidades básicas para as pessoas comuns do povo, esquecidas pela estratégia de submissão ao capital financeiro aplicado pelas classes dominantes.

A autora salienta que a principal tendência observada na economia indiana – onde dois terços da força de trabalho está envolvida na agricultura – é que a participação relativa da agricultura, silvicultura e pesca no produto interno bruto (PIB) diminuiu, particularmente para culturas como grãos alimentícios, enquanto o da indústria estagnou, mas o dos serviços aumentou. Num contexto de abertura comercial, de contração do orçamento, de desmantelamento do sistema de estabilização de preços e de aquisição de terras para zonas económicas especiais, o Estado lançou um ataque aos pequenos agricultores, em nome do “desenvolvimento”, mas na realidade em benefício de uma pequena minoria de especuladores imobiliários, provocando assim uma crise agrária que se intensifica e leva à luta pela terra.

Como resultado, muitos pequenos produtores foram expostos a fortes flutuações de preços, forçados a se endividar com bancos ou agiotas, desapropriados de suas terras devido a dívidas não pagas, ou levados ao suicídio. Com a implementação da agenda neoliberal, a concentração da propriedade da terra acelerou em toda a Índia e a insegurança nos meios de subsistência se espalhou. A agricultura tornou-se, portanto, inviável. Patnaik analisa a resistência atual dos agricultores à aquisição de terras ou à mudança no uso da terra, especialmente sob a pressão de atividades extrativas. Ela descreve a repressão sofrida por essas rebeliões camponesas, mas também as vitórias



conquistadas quando os governos dos Estados da União tiveram que retirar seus projetos ou conceder indenizações.

Patnaik também lembra as características econômicas da terra, que não é produzida pelo trabalho humano, e as implicações que isso tem em seu preço, que é diferente daquele das matérias-primas agrícolas, já que os preços são ancorados nas quantidades de trabalho usadas para produzi-las. Com base na capitalização mercantil da renda gerada, o preço da terra, conforme determinado em um sistema capitalista, pode, portanto, variar consideravelmente, em particular dependendo do uso dessa terra e do rendimento esperado. É aqui que reside a raiz do descontentamento dos agricultores, obrigados (e enganados) pelos governos dos Estado a vender as suas terras a preços baixos, ou seja, com indemnizações muito inferiores aos lucros obtidos pelos investidores privados ou especuladores, que repartem as parcelas para lucro. Uma das consequências negativas, entre outras, é que a área total cultivada fica estagnada e o crescimento da produção desacelera, levando à inflação nos preços dos alimentos e à contração da demanda. O autor afirma, finalmente, que pensar – como os líderes das empresas transnacionais indianas que agem em conluio com o Estado – que os camponeses podem ser tratados como tolos é um erro, porque estes últimos agora estão cientes de seus direitos e conseguem resistir vigorosamente à sua exploração (Patnaik, 2011).

Oceânia

Rémy Herrera e Poeura Tetoe (que se formou como antropólogo e economista na École des hautes études en sciences sociales [Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais] e na Universidade de Paris I Panthéon-Sorbonne, e agora é professor no Ministério da Educação da Polinésia Francesa), estudaram a Oceânia, mais precisamente Papua Nova Guiné. Eles tentam elucidar o “paradoxo Papua Niugini”, ou seja, a impressionante coexistência de um sistema de propriedade da terra supostamente “arcaico” (isto é, não baseado na propriedade privada) –como na maioria dos países da Oceania– e a vivacidade das resistências camponesas ao capitalismo neoliberal, em particular à penetração do investimento direto estrangeiro em minas, hidrocarbonetos e recursos naturais, incluindo água e florestas. O acesso à terra é um verdadeiro desafio real neste país onde uma grande maioria da população ainda pratica culturas de subsistência para autoconsumo, onde as regras consuetudinárias persistem em mais de 90% dos solos do território e onde a utilização da terra é fonte de graves conflitos entre corporações transnacionais, o Estado e a sociedade.

O apego desse povo da Papua Nova Guiné à terra é examinado mais especificamente. A colonização europeia integrou os povos indígenas ao capitalismo globalizado, transformando a maioria deles em pequenos agricultores e tornando-os dependentes das empresas de plantações coloniais. Apesar dessa tendência, uma característica atual dessa sociedade camponesa é a persistência de instituições tradicionais de defesa da propriedade coletiva da terra. Esta ligação extremamente poderosa à terra, às práticas fundiárias costumeiras e às formas de propriedade coletiva do solo são assim analisadas, num contexto em que a terra continua a ser objeto da cobiça dos interesses privados e onde se exerce uma pressão permanente para que seja registrada e privatizado. A posição do Estado continua ambivalente, face à pressão dos investidores estrangeiros e dos



doadores internacionais, a tal ponto que a persistência do domínio das formas tradicionais de organização social coletiva na estrutura invulgar do regime fundiário não impedi o aumento nas exportações de minerais, hidrocarbonetos e até mesmo produtos agrícolas de renda comercial destinados ao agronegócio. O papel protetor do Estado sobre o uso costumeiro da terra só se mostrou eficaz onde interesses privados não estavam envolvidos e nenhum recurso natural foi descoberto. Em outros lugares, o Estado confiscou as terras para vender a exploração de todos os seus recursos. O acesso aos recursos naturais e a sua exploração por corporações transnacionais estrangeiras foi conseguido com o apoio do Estado da Papua-Nova Guiné, que vincula este processo de apropriação de terras a anteriores estruturas ancestrais de propriedade coletiva da terra, sem ter introduzido (ou melhor, conseguido introduzir) mercados fundiários “livres”.

Embora a lógica capitalista da “ideologia da propriedade fundiária” tenha ganhado força e muitos camponeses estivessem receptivos à compensação monetária, as estruturas sociais, em vez de entrarem em colapso, conseguiram se adaptar a ela. De fato, as autoridades da Papua Nova Guiné, apesar da pressão muito forte que exercem em favor da individualização da propriedade da terra, ainda não conseguiram questionar a propriedade fundiária coletiva costumeira da terra. A razão fundamental para esse estado de coisas pode ser encontrada na resistência popular dessa sociedade camponesa contra a privatização da terra, a imposição de um registro de imóveis moderno e sua gestão por leis capitalistas.

Herrera e Tetoe também traçam a história do registo de terras consuetudinárias e do estabelecimento de sistemas cadastrais capitalistas, desde a era do domínio colonial australiano até os componentes chamados de “reforma agrária” dos PAE do FMI, impostos conjuntamente por doadores estrangeiros e pelo Estado de Papua Nova Guiné. Os autores afirmam a legitimidade das mobilizações populares que reúnem amplos setores da sociedade (às vezes incluindo soldados) contra a privatização de terras consuetudinárias, consideradas patrimônio comum, e de suas reivindicações por progresso social em um dos países com os mais baixos indicadores sociais do mundo.

O que se defende é a legitimidade do princípio da propriedade coletiva da terra e do livre acesso à terra para as comunidades camponesas; o que se demonstra é a possibilidade de outras regras de uso do solo e do subsolo; o que se recomenda é a manutenção da existência de uma agricultura camponesa não capitalista; o que é exigido é respeito pela natureza e pela vida. Muitas restrições obliteram as lutas de um povo que aspira controlar seu destino coletivo. O governo tem pouca margem de manobra. Mas precisamos encontrar uma alternativa prática ao neoliberalismo, mas também as condições para o surgimento de uma aliança de classes a ser construída em torno do campesinato para considerar os contornos de uma estratégia de desenvolvimento moderna que beneficie toda a população.

Diante do domínio do capital financeiro

Todos os colaboradores do trabalho coletivo coordenado pelos autores deste artigo, independentemente do continente ou país que estudam, ressaltam o fracasso geral do capitalismo em resolver as questões agrárias e agrícolas. A deterioração da situação da



agricultura camponesa observada na sequência da exacerbção da dimensão alimentar da atual crise sistémica do capitalismo confirma mais uma vez a incapacidade estrutural de um tal sistema para dar soluções reais às contradições internas que gera desde as suas origens, não apenas a nível local, nacional e regional, mas também a nível global.

Sob o domínio do capital, mesmo nos países mais ricos do Norte, onde a produtividade é muito elevada graças ao progresso tecnológico e onde o abastecimento alimentar está garantido para a maior parte da população, os problemas que a maioria dos agricultores familiares enfrentam para conservar suas pequenas propriedades, manter suas atividades produtivas ou mesmo trabalhar em condições relativamente satisfatórias, mas também as dificuldades encontradas pelos consumidores em controlar tanto a variedade como a qualidade de seus alimentos, sem esquecer, é claro, os gigantescos desafios que se colocam a todos os cidadãos para preservar os recursos naturais e proteger o meio ambiente, estão agora realmente além dos limites do que é suportável.

A equipe de coordenação europeia da Via Campesina (ou “via camponesa”, um movimento altermundialista de solidariedade internacional que reúne organizações de pequenos camponeses, trabalhadores agrícolas e comunidades indígenas) examinou as dificuldades da agricultura na Europa, diversa em suas produções e estruturas, bem como as lutas dos camponeses deste continente. A maioria desses agricultores tem renda inferior ao salário-mínimo de outras categorias profissionais e vive sob a pressão de repetidas crises setoriais devidas às políticas neoliberais e ao risco de desaparecimento de suas pequenas ou médias propriedades. Enquanto o trabalho agrícola é pouco reconhecido e o meio ambiente é ameaçado de forma dramaticamente preocupante e urgente, os subsídios destinados a compensar preços muitas vezes inferiores aos custos de produção beneficiam principalmente uma minoria de grandes produtores agroindustriais e impõem dumping aos países do Sul Global. Neste contexto, o confronto não deve ser organizado entre o Norte e o Sul global, mas entre duas visões de agricultura: a da liberalização agrícola versus a da soberania alimentar. Temos de demonstrar que uma Europa sem agricultores não seria garantia de desenvolvimento. As coisas só mudarão se os agricultores e os cidadãos europeus agirem juntos, e o fizerem em solidariedade aos movimentos camponeses do Sul Global, com o objetivo de libertar suas respectivas sociedades da submissão às corporações transnacionais do agrobusiness e às altas finanças que as controlam.

A coordenação europeia da Via Campesina expõe os problemas comuns enfrentados, apesar de sua diversidade, pelos camponeses diante da industrialização e da globalização capitalista: produtivismo, desaparecimento de pequenas explorações agrícolas, assalto do agrobusiness à agricultura camponesa, superendividamento, deslocalização da produção agrícola, monoculturas, disseminação de organismos geneticamente modificados (OGM), poluição e contaminação, destruição de ecossistemas e biodiversidade, etc. Diante da inércia ou complacência das organizações profissionais que, na verdade, defendem os interesses das potências econômicas dominantes, os agricultores europeus começaram a endurecer sua resistência. A Via Campesina analisa a evolução dessas lutas, que culminam na emergência de um movimento camponês europeu, ligado à sociedade civil e aos movimentos internacionais, para propor alternativas, lutas que vão desde o nível local até ao nacional e global: contra a concentração de terras pelo agronegócio, a introdução de OGM, a apropriação de



sementes por empresas industriais de sementes, ou mesmo as políticas neoliberais e as regras promovidas pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

Os colaboradores europeus da Via Campesina analisam as alternativas abertas pela crise global do sistema dominante. Segundo eles, as tarefas dos agricultores europeus deveriam ser: fazer da soberania alimentar, concebida como um direito e um dever, o quadro das políticas agrícolas; construir uma ampla aliança de cidadãos, produtores e consumidores, a fim de atingir este objetivo; promover o advento de um novo modelo agrícola que gere empregos, respeite o meio ambiente e proporcione alimentação saudável à população; trabalhar em prol da governança alimentar global; e participar ativamente das mobilizações internacionais em defesa da natureza, do clima e da biodiversidade ameaçados pelos acordos de livre comércio da OMC. No nível de base, as iniciativas populares que visam relocalizar a produção de alimentos estão se multiplicando hoje no continente europeu.

A equipe da Via Campesina conclui que outra política agrícola e alimentar europeia comum é possível, mas que isso requer várias mudanças profundas nas prioridades. Essas últimas deveriam esforçar-se por manter e desenvolver uma agricultura camponesa sustentável e social, que permita alimentar as populações, preservar a saúde, proteger a natureza e conservar vivas as paisagens rurais, mas também garantir aos camponeses condições de vida dignas, graças a um rendimento estável e satisfatório, bem como o reconhecimento e a atratividade da sua profissão; ou relocalizar o consumo de alimentos sempre que possível; e destinar a ajuda pública prioritariamente à produção que seja realmente benéfica em termos de criação de emprego e revitalização ambiental.

Nos países do Sul Global, onde os níveis médios de produtividade agrícola e mecanização são frequentemente mais baixos, as dificuldades são preocupantes. Hoje, quase metade dos países do Sul perdeu a capacidade de produzir e fornecer o que sua população demanda e precisa para se alimentar. No início da década de 1960, na época da independência, a África tomada como um todo era autossuficiente em seu suprimento de alimentos. Atualmente, tornou-se um importador líquido de produtos alimentícios. Cerca de três bilhões de pessoas subnutridas – a maioria camponeses pobres e/ou sem-terra – agora sofrem de fome, enquanto massas de famílias rurais que perderam seus lotes de terra não têm mais acesso à terra e aos meios de produção de alimentos. Na maioria das sociedades periféricas, o empobrecimento está a alastrar, e as condições de vida nas zonas rurais – bem como nas gigantescas favelas das megacidades assoladas pelo fluxo do êxodo rural – são bastante dramáticas, isto é, simplesmente desumanas e inaceitáveis.

O inimigo comum dos povos – onde quer que vivam (ou sobrevivam), trabalhem e resistam, tanto no Sul Global como no Norte – é claramente identificável: é o capital financeiro, que empurra estes povos cada vez mais para o endividamento e impõe a sobre-exploração neles. Apesar das muitas, multidimensionais e complexas contradições do sistema mundial, é precisamente a alta finança, cujas graves disfunções são, no entanto, gritantes, que lançou uma conquista moderna, caracterizada por repetidos ataques aos bens públicos e ao patrimônio comum da humanidade, através da mercantilização da vida, incluindo da terra e do meio ambiente, e através de um ataque aos meios de subsistência, bem como pela sobre-exploração do trabalho – dos camponeses e dos trabalhadores como um todo.



À medida que o capitalismo financeirizado se torna cada vez mais bárbaro e destrutivo do que nunca, um problema estrutural para a sobrevivência desse sistema em declínio é a pressão descendente sobre as taxas de lucro. A financeirização como resposta só cria uma economia baseada na dívida e tudo o que as frações dominantes das classes dominantes terão a oferecer, até a agonia de seu modelo, será um agravamento da exploração do trabalho e uma destruição da vida. Os camponeses do Sul Global continuarão a ser despojados de suas terras e meios de subsistência. Mas as contradições do sistema mundial capitalista são agora tão profundas e insolúveis que todo o sistema está à beira do colapso. Para reiniciar um ciclo de expansão no centro do sistema global, a atual crise estrutural teria de destruir enormes quantidades de capital fictício (Marques e Nakatani, 2009) e conseguir transferir os custos para o Sul Global – isto é dizer a maioria da população do planeta –, bem como sobre o meio ambiente.

A situação atual não parece o início de uma saída para a crise, mas sim o início de um longo processo de implosão e colapso da atual fase do capitalismo financeirizado. Para que a humanidade consiga sair desse impasse, uma mudança radical é nossa única esperança. Isso nos obriga a reconsiderar alternativas de transformação social que devem ir além do capitalismo.

As dificuldades são consideravelmente complicadas pela escolha feita pelos Estados do Sul Global chamado “emergente”, em particular pela maioria dos países BRICS, em favor do (ou de uma das muitas variantes do) capitalismo. Além de seu sucesso em termos de altas taxas de crescimento do produto interno bruto, e apesar de seus conteúdos e suas implicações muito diferentes, essas estratégias de desenvolvimento pró-capitalistas são ilusórias e insustentáveis.

A convergência das lutas camponesas hoje

Assim, para a grande maioria dos povos do Sul Global, bem como do Norte, a luta contra a deterioração das condições de vida e de trabalho é, ao mesmo tempo, a luta contra os processos de globalização das relações capitalistas levados a cabo sob a égide do capital financeiro, isto é, contra o próprio capitalismo. As reivindicações programáticas populares incluem, entre outras: a saída da agricultura da OMC, a proibição dos agrocombustíveis, a recusa do controle de tecnologias, preços e mercados por parte das agroindústrias transnacionais. Os pedidos dirigidos ao Estado para a defesa da soberania alimentar nacional são legítimos e indispensáveis. É preciso reconhecer, no entanto, que na era da hegemonia do capital financeiro, o papel do Estado fica, na maioria das vezes, comprometido. O capital globalizado uniu blocos de interesses em níveis local, nacional e internacional. Portanto, exercer pressão coletiva por políticas críticas contra a agressão e a manipulação do agrobusiness transnacional é um passo estratégico necessário para a mobilização. Como a razão de ser de um Estado seria proteger a sociedade, tanto os trabalhadores quanto os movimentos sociais devem saber ativar todas as potencialidades para reduzir sua dependência do capital, da dívida e do mercado. Tudo isso é ainda mais necessário para as forças que apoiam a agricultura camponesa e familiar. O princípio orientador é o controle e a gestão comunitária da terra e da água como bens comuns, que não devem ser privatizados ou mercantilizados. A reforma agrária que visa redistribuir a terra para aqueles que a cultivam é uma prioridade na maioria dos países do Sul e Sudeste Asiático, África e América Latina. A luta não é apenas



pela “terra”, mas também pelo “território”, o que envolve uma reorganização cultural, social e econômica dentro das relações comunitárias para produzir e viver cooperativamente ou coletivamente. Isso requer que os bens comuns não sejam objetos de apropriação ou controle que sempre operam dentro da lógica capitalista, mas pontos focais que sustentam relações diferentes dos membros da comunidade entre si e com a natureza.

A soberania alimentar continua no centro das lutas. Para conseguir isso, é necessário implementar um modo de produção diferente do capitalismo. Ela até desafia as fronteiras nacionais, já que a produção, a distribuição e o consumo sustentáveis de alimentos são baseados em biorregiões e sistemas de bacias hidrográficas, e não nas fronteiras políticas dos Estados-nação modernos. O que também está sendo questionado é o modo de consumo e circulação, com seus efeitos destrutivos sobre a natureza e os sistemas de valores de comunidades que adquiriram ao longo dos séculos a sabedoria de viver de forma sustentável. Uma ideia importante aqui é a prática de compartilhar além de medidas monetárias que reduzem as relações sociais a cálculos de ganhos e perdas, custos e benefícios. As lutas e reivindicações dos povos mostram que, nas trocas entre as pessoas, é preciso considerar outras modalidades que não as das relações capitalistas. Eles também demonstram a importância da dimensão ecológica ao reconhecer que a actual crise capitalista é simultaneamente, e fundamentalmente, uma crise ecológica muito profunda causada pelas indústrias extractivas que estão a esgotar os recursos da Terra e a contaminar a água, a terra e o ar, pelas industrializações que contribuem para a mudança climática e o aquecimento global, e por sistemas hiper capitalísticas de produção e fornecimento de alimentos que continuam dependentes do petróleo.

Portanto, estratégias eficazes devem ser desenvolvidas para reduzir o atual domínio do capitalismo financeirizado, desde o estabelecimento do controle estatal sobre os mercados financeiros até a proteção de alimentos e meios de subsistência contra a especulação sobre seus preços e a manipulação do mercado. Para os movimentos sociais, a tarefa principal é atuar em defesa da soberania alimentar em nível nacional e local. No terreno, a auto-organização das forças progressistas com vista a estabelecer como prioridades tanto a soberania alimentar como a segurança ambiental, contrariando as ambições predatórias do capital financeiro, exige ações diretas e inovadoras nas suas dimensões teórica e prática, intelectual e emocional, para contornar os perigos do capitalismo. Portanto, só podemos ficar encantados com a multiplicação e o aprofundamento dos debates no seio dos movimentos sociais sobre a defesa dos bens comuns, a reruralização, a reconstrução das comunidades, pondo em prática, no campo, mas também nas cidades, princípios diferentes daqueles do sistema capitalista – e em particular valores de reciprocidade e comunidade.

A única maneira de superar a crise catastrófica em que a humanidade se encontra é repensar completamente os modos de produção e consumo das sociedades humanas. Sem soberania alimentar, ou seja, sem autogestão comunitária autônoma da produção, distribuição e consumo de alimentos, não se pode alcançar uma economia sustentável e diversificada, nem qualquer autonomia política nesta área. Sem reverter a lógica da maximização do lucro e da concentração da propriedade privada, particularmente da terra e dos principais meios de produção estratégicos, nenhuma política ou medida estatal será coerente e, muito menos, eficaz. Sem questionar radicalmente a hiperconcentração de poder atualmente detida pelas altas finanças, não pode existir



democracia autêntica, isto é, associada simultaneamente ao progresso social profundo e à máxima participação do povo, em todos os processos de tomada de decisões relativos a seu futuro coletivo.

Uma das questões-chave que se coloca para nós é a da subjetividade e do ímpeto para a ação, isto é, a questão da produção de subjetividades pelos próprios povos em suas lutas, indo além das contradições que os cercam. Como então podemos abordar as classes e as massas para esta transformação social radical – ou para esta revolução? Que papel os agricultores familiares, os pequenos agricultores e os trabalhadores agrícolas podem desempenhar? É bem sabido que muitos movimentos progressistas e pensadores de esquerda historicamente tiveram sérias dificuldades ideológicas em entender o campesinato e os problemas políticos quando se tratava de construir alianças de classe com eles. Ontem como hoje, a agricultura camponesa e familiar é por vezes percebida e rotulada como subprodutiva, ineficiente, atrasada e, em última análise, condenada a desaparecer no próprio movimento do “desenvolvimento”. A “modernização” é frequentemente concebida como (e reduzida a) industrialização ou, mais recentemente, a uma extensão de serviços, ou seja, como antagônica à manutenção de uma agricultura familiar de pequena ou média dimensão, orientada para a autossuficiência e para a procura local.

Como resultado disto, infelizmente, o caráter anticapitalista da agricultura familiar é esquecido e, portanto, também subestimado seu potencial de transformação estrutural das sociedades e economias em que vivemos. Nos movimentos sociais ou organizações operárias, muitos teóricos ou ativistas de esquerda ainda consideram os camponeses como “resíduos” de tempos passados, defensores de interesses corporativos ou setoriais, e não os consideram como combatentes para objetivos comuns e convergentes com os de outros trabalhadores e cidadãos. Para que isto mude, é necessário adoptar uma abordagem radicalmente crítica à modernização, onde a urbanização e a industrialização foram apresentadas como sinônimos de progresso e desenvolvimento, onde a violência colonial e imperialista foi escondida ou minimizada (ou mesmo justificada), e onde os racismos foram introduzidos para encobrir massacres e esconder saques. Paralelamente, por meio de uma exploração antropocêntrica da natureza, o que antes constituía bens comuns é confiscado dos usuários, especialmente dos produtores de alimentos em áreas rurais ou comunidades indígenas.

Neste ataque predatório aos bens comuns, a produção, em vez de reproduzir e melhorar a vida das populações, é posta em movimento para a acumulação de capital – isto é, dinheiro buscando exercer controle sobre a força de trabalho e procurando assumir o controlo de todos os aspectos da vida social através de mecanismos de privatização. Assim, os processos de globalização das relações capitalistas podem ser vistos, de certa forma, como a propagação de células cancerígenas atravessando toda a vida social. A exploração se dá pela subsunção de todas as formas de trabalho na máquina de valorização que produz valores através da dominação das fantasias e dos desejos com um suprimento transbordante de vestimentas monetárias, símbolos de riqueza e bem-estar que são na verdade as ferramentas da exploração da vida.

A luta pela recuperação dos bens comuns consiste, portanto, em afirmar o direito a uma vida autônoma e à autogestão para a maioria dos indivíduos e povos no espectro mundial. Diante da difícil tarefa de compensar os danos quase irreversíveis causados à



própria existência da Terra como habitat para humanos e outras espécies vivas pelo aquecimento global, pelas mudanças climáticas e pelos chamados desastres “antropogênicos” (como com os desastres nucleares (Lau e He, 2019 e Sit e Lau (2024)), os agricultores, ao lado dos trabalhadores industriais e de serviços e dos mais diversos movimentos sociais, são de fato os protagonistas e atores da transformação. Trata-se de encontrar as condições para uma convergência de lutas em todas as frentes de classe, construindo apoios interdependentes e mútuos, bem como aprendendo uns com os outros para fortalecer nossas capacidades vitais de autonomia e autogestão.

O acesso à terra e a outros recursos naturais essenciais à reprodução da vida, como os bens comuns, constitui um direito legítimo de todos os camponeses, mas também dos trabalhadores e cidadãos. Se a soberania alimentar deve salvaguardar vários modos de autogestão coletiva autônoma, então é necessário aceitar a continuação da agricultura familiar ao longo do futuro previsível do século XXI. Para esperar resolver as questões agrárias e agrícolas, será obrigatório nos libertarmos da lógica destrutiva que caracteriza o capitalismo contemporâneo, colocado sob o comando das altas finanças. Se as regras de dominação imperialista atualmente em vigor no comércio internacional forem alteradas, nós, camponeses, trabalhadores e povos do Norte e do Sul, devemos unir-nos e enfrentar juntos o nosso inimigo comum – o capital financeiro, assistido pelos seus aliados locais – para reabrir perspectivas viáveis, reconstruir estratégias alternativas e participar do longo e árduo caminho das transições socialistas.

Este artigo é dedicado aos problemas encontrados pela agricultura familiar no Sul (e no Norte) na atual era neoliberal e ao renascimento das lutas camponesas por sua emancipação social e seus direitos legítimos de acesso à terra e à alimentação. Tais lutas dizem respeito, obviamente, a todas as categorias de trabalhadores e ao povo como um todo, porque o que está em jogo é o desafio de alcançar a soberania alimentar e construir as nossas sociedades, a nível local, nacional e global, com base nos princípios da justiça social, igualdade e democracia real.

Referências

- AMANOR, K. e S. MOYO (dir.) (2008), *Land and Sustainable Development in Africa*, Zed Books, Londres e Nova Iorque.
- AMIN, S. (dir.) (2005), *Les Luttes paysannes et ouvrières face aux défis du XXIe siècle*, Les Indes Savantes, Paris.
- ARRIGHI, G. e SAUL, J. (dir.) (1973), *Essays on the Political Economy of Africa*, Monthly Review Press, Nova Iorque.
- CECEÑA, A. (2004), “Geographies of the Zapatista Uprising”, *Antipode*, vol. 36, n° 3, p. 391-399.
- CHAYANOV, A. (1986), *The Theory of Peasant Economy*, Manchester University Press, Manchester.
- COTULA, L., Vermeulen, S., Leonard, R., e Keeley, J. (2009), *Land Grab or Development? Agricultural Investments and International Land Deals in Africa*, n° 1069, IIED / FAO / IFAD, Londres e Roma.



- FRANK, A.G. (1969), *Latin America: Underdevelopment or Revolution*, Monthly Review Press, Nova Iorque.
- GEWERTZ, D. e ERRINGTON, F. (1999), *Emerging Class in Papua New Guinea: The Telling of Difference*, Cambridge University Press, Cambridge (Ma).
- GODELIER, M. (1982), *La Production des grands hommes - Pouvoir et domination masculine chez les Baruya de Nouvelle Guinée*, Fayard, Paris.
- HERRERA, R. (2022a), *La Monnaie - Du Pouvoir de la finance à la souveraineté des peuples*, Éditions du Centre Europe - Tiers Monde, Genebra.
- (2022b), *Confronting Mainstream Economics for Overcoming Capitalism*, Palgrave Macmillan, Nova Iorque.
- (dir.) (2023), *Value, Money, Profit, and Capital Today*, Emerald, Londres.
- (2024), “Les Métamorphoses de la pensée de Marx sur la colonisation”, *Revue de Philosophie économique*, vol. 24, n° 2, p. 37-61, Paris.
- (2025), *A People’s History of Cuba: 1492-Present*, Palgrave Macmillan, Nova Iorque.
- HERRERA, R. e LAU, K.C. (dir.) (2015), *The Struggle for Food Sovereignty - Alternative Development and the Renewal of Peasant Societies Today*, Pluto Press, Londres. Livremente acessível a partir de 2020.
- HERRERA, R. e LONG, Z. (2019), *A China é capitalista?* Página a página, Lisboa.
- (2024), *Dynamics of China’s Economy: Growth, Cycles and Crisis from 1949 to the Present Day*, Haymarket, Chicago.
- HOLT-GIMÉNEZ, E. (2006), “Campesino-a-campesino”: Voices from Latin America’s Farmer to Farmer Movement for Sustainable Agriculture, Food First Book, Oakland.
- LAU, K.C. e HE, Z. (2019), “Eight years after: No end in sight for clearing the Fukushima Nuclear Disaster”, disponível em: Lau-Kin-Chi-and-He-Zhixiong-Fukushima-Nuclear-Accident-8-Years-After.pdf
- LÊNIN, V.I. (1965), *Collected Works*, Progress Publishers, Moscou.
- MAFEJE, A. (2003), *The Agrarian Question, Access to Land and Peasant Responses in Sub-Saharan Africa*, UNRISD Programme Papers on Civil Society and Social Movements, United Nations Research Institute for Social Development, Genebra.
- MAMDANI, M. (1996), *Citizens and Subjects: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton University Press, Princeton.
- MANJI, A. (2006), *The Politics of Land Reform in Africa: From Communal Tenure to Free Markets*, Zed Books, Londres e Nova Iorque.
- MARQUES, R.M. e NAKATANI, P. (2009), *O que é Capital fictício e sua crise*, Editora Brasiliense, São Paulo.
- MARX, K. (1881), *First Draft of Letter to Vera Zasulich*, disponível em: <http://www.marxists.org/archive/marx/works/1881/03/zasulichI.htm>.
- (1973), *Grundrisse*, Penguin Books, Harmondsworth.
- (1976), *Capital: A Critique of Political Economy*, Penguin Books, Harmondsworth.



- MAZOYER, M. e Roudart, L. (1997), *Histoire des agricultures du monde : du néolithique à la crise contemporaine*, Seuil, Paris.
- MOYO, S. et Yeros, P. (2005), “The Resurgence of Rural Movements Under Neoliberalism”, in S. Moyo e P. Yeros (dir.), *Reclaiming the Land*, Zed Books, Londres.
- NAGARAJ, K. (2008), *Farmers’ Suicides in India: Magnitudes, Trends and Spatial Patterns, Preliminary Report*, Madras Institute of Development Studies, Chennai, disponível em: www.macrosan.org.
- NICHOLSON, P., MONTAGUT, X. e RULLI, J. (2012), *Terre et liberté ! À la conquête de la souveraineté alimentaire*, Centre Europe Tiers-Monde (CETIM), Genebra.
- PATNAIK, P. (2011), *Re-envisioning Socialism*, Tulika Books, New Delhi.
- STEDILE, J.P. (2007), *A Questão Agrária no Brasil: Programas de Reforma Agrária*, Editora Expressão Popular, São Paulo.
- SCOTT, J. (1985), *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, Yale University Press, New Haven.
- SIT, T. e LAU, K.C. (2020), “Building a Global Feminist Alliance for Peace in East Asia”, disponível em: [file:///C:/Downloads/Sit-Tsui-and-Lau-Kin-Chi-2020-Building-a-Global-Feminist-Alliance-for-Peace-in-East-Asia%20\(1\).pdf](file:///C:/Downloads/Sit-Tsui-and-Lau-Kin-Chi-2020-Building-a-Global-Feminist-Alliance-for-Peace-in-East-Asia%20(1).pdf).
- (2024), *Fukushima: A Monument to the Future of Nuclear Power*, Palgrave Macmillan, Singapore.
- SHIVJI, I. (2009), *Where Is Uhuru? The Struggle for Democracy in Africa*, Fahamu Books, Oxford.
- SIT, T., WONG, E., LAU, K.-C. e WEN, T. (2021), “Land Revolution and Local Governance: Socialist Transformation in China”, in R. Herrera (dir.), *Imperialism and Transitions to Socialism*, p. 123-140, Emerald, Londres.
- TRAN, D.C. (2021), “Imperialism and Transition to Socialism in Vietnam”, *Research in Political Economy*, n° 36, p. 141-156, Londres.
- VIA CAMPESINA (La) (2010), *La Situation des paysans européens et leurs luttes*, disponível em: <http://www.viacampesina.org/downloads/pdf/openbooks/FR-02.pdf>.
- VON BRAUN, J. e MEINZEN-DICK, R. (2009), *Land Grabbing by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities*, IFPRI Policy Brief n° 13, IFPRI, Washington, D.C.
- WEN, T. (2001), “Centenary Reflections on the ‘Three Dimensional Problem’ of Rural China”, *Inter-Asia Cultural Studies*, vol. 2, n° 2, p. 287–295.
- (2009), *The “San Nong” Problem and Institutional Transition*, China Economic Press, Beijing.
- (2021), *Ten Crises: The Political Economy of China's Development (1949-2020)*, Palgrave Macmillan, Nova Iorque.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Reforma agrária dentro do contexto da doutrina social da Igreja: perspectivas da Doutrina Social da Igreja acerca da propriedade privada

Agrarian reform within the context of the Church's social doctrine: perspectives of the Social Doctrine of the Church on private property

DOI: 10.23925/1806-9029.37i1(67)71873

Autor: Felipe Martins Dias. Mestrando pelo PPG em Economia da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara - FCLAr. E-mail: fm.dias@unesp.br . ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-9674-4720>.

Resumo

Este trabalho se debruça sobre dois conceitos relacionados entre si, o direito à propriedade e a reforma agrária, dentro do arcabouço teórico da doutrina social da Igreja Católica. Buscando responder a duas questões: o que é a propriedade privada para esta linha de pensamento e como a reforma agrária é vista por ela, este artigo encontra nos documentos do magistério eclesial católico romano profunda simpatia pela reforma agrária e, ao mesmo tempo, pela propriedade privada. O que, à primeira vista, pode parecer paradoxal, é compreendido de forma lógica e coerente ao fim deste trabalho. Encontrou-se não somente o apoio do magistério romano à reforma agrária como propostas gerais de como fazê-la e garantí-la. Isso se dá de forma coerente com a noção da doutrina social acerca da propriedade, que a comprehende como um direito relativo e condicionado.

Palavras-chave: direito de propriedade; reforma agrária; doutrina social da Igreja Católica; subsistência humana.

Abstract

This paper examines two interrelated concepts—the right to property and agrarian reform—within the theoretical framework of the Catholic Church's social doctrine. Seeking to answer two key questions—what private property means within this line of thought and how agrarian reform is perceived—this study finds in the documents of the Roman Catholic Magisterium a deep sympathy for both agrarian reform and private property. What may initially seem paradoxical is ultimately understood as logical and coherent by the end of this work. The research not only identifies the Roman Magisterium's support for agrarian reform but also outlines general proposals on how to implement and sustain it. This aligns with the social doctrine's understanding of property, which perceives it as a relative and conditioned right.

Key-words: right to property; agrarian reform; catholic social doctrine; human subsistence.

JEL: Q00, B



Introdução

Desde o fim do século XIX, a Igreja Católica se debruçou institucionalmente sobre temas tangentes à economia e à sociedade. Leão XIII (1891) foi o primeiro papa a dedicar uma encíclica papal exclusivamente a temas relacionados às relações trabalhistas. A partir de então, formou-se um modo de pensar próprio dentro e a partir da Igreja Católica, que abrange e é destinado às mais diversas pessoas dos mais diversos credos (cf. Pontifício Conselho “Justiça e Paz”, 2005), chamado de doutrina social da Igreja Católica (doravante DSI).

Neste contexto, autores de diversas áreas do conhecimento passaram a se empenhar no estudo dessa doutrina. Ainda hoje a Igreja se posiciona institucionalmente e diplomaticamente nos cenários nacional e internacional acerca de tais questões, buscando a construção de uma economia humana e fraterna (cf. Francisco, 2020). Não somente buscando compreender tal pensamento de forma acadêmica, há ainda recentes estudos que confrontam fenômenos sociopolíticos e econômicos com o defendido na DSI, conforme trabalho anteriormente realizado por Dias (2024).

Este artigo, portanto, busca compreender, primeiramente, um conceito e, segundamente, um tipo de política econômica agrícola através da ótica da DSI. O objetivo é buscar, por meio de análise exploratória de documentos oficiais do magistério católico e cuidadosa revisão bibliográfica, compreender a posição da Igreja, expressa na DSI, acerca deste assunto. Tratam-se, contudo, primeiramente do conceito de propriedade privada e, uma vez bem compreendido o primeiro, das políticas de reforma agrária. É importante dizer que não se trata de um estudo de algum caso histórico, empírico ou de alguma proposta específica de reforma agrária sob o olhar da DSI.

Desse modo, a primeira seção diz respeito ao que a DSI entende como propriedade. Busca-se responder à questão sobre o que é a propriedade privada no âmbito da doutrina social. Seria a propriedade privada um direito? Se sim, que tipo de direito seria este? Uma vez tendo a resposta para tais questões, é possível estender esta análise para a reforma agrária.

Primeiramente, fez-se necessário definir o que é, em linhas gerais, a reforma agrária. Trata-se da primeira parte da segunda seção deste artigo. Uma vez estabelecidas as definições de propriedade privada na DSI e de reforma agrária em linhas gerais, torna-se possível discorrer sobre a reforma agrária de acordo com a doutrina social. Tal discussão se encontra na segunda metade da segunda seção deste artigo. Assim este artigo chega à conclusões acerca da natureza do direito de propriedade privada e, por consequência, à posição da Igreja acerca das políticas de reforma agrária expressas na DSI.

O que é a propriedade privada na DSI?

A primeira seção deste artigo busca tecer discussão mais específica e objetiva acerca da compreensão per se do conceito de propriedade na DSI, buscando responder à pergunta

base desta seção: no âmbito da doutrina social da Igreja a propriedade é um direito? Se sim, que tipo de direito é esse?

Propriedade privada: direito natural?

Para se compreender a questão que este artigo levanta, recorre-se aos documentos magisteriais oficiais da Igreja Católica acerca de temas sociopolíticos. Estes documentos, por sua vez, dizem respeito às encíclicas e demais documentos papais relacionados. O principal documento utilizado aqui é o Compêndio de Doutrina Social da Igreja (doravante CDSI), o qual constitui um excelente sintetizador dos posicionamentos e credos desta doutrina.

A doutrina social, por sua vez, se divide em cinco princípios basilares: princípio do bem comum, da subsidiariedade, da destinação universal dos bens, da participação e da solidariedade (cf. Igreja Católica, 2005). Dentre estes princípios, dois se destacam para o presente estudo. O primeiro, o princípio do bem comum afirma que “*por bem comum* se entende: «*o conjunto de condições da vida social que permitem, tanto aos grupos, como a cada um dos seus membros, atingir mais plena e facilmente a própria perfeição*»” (ibidem).

Outro princípio, o qual deriva diretamente do anterior, é o princípio da destinação universal dos bens. Este princípio, por sua vez, parte da concepção teológica de que “*Deus deu a terra a todo o gênero humano, para que ela sustente todos os seus membros sem excluir nem privilegiar ninguém. Está aqui a raiz da destinação universal dos bens da terra.*” (Igreja Católica, 2005). Trata-se, então, de algo que pode, à primeira análise, levar o leitor a crer que este princípio diz respeito a algo necessariamente antagônico ao conceito de propriedade privada. O parágrafo 171 do CDSI afirma que:

A pessoa não pode prescindir dos bens materiais que respondem às suas necessidades primárias e constituem as condições basilares para a sua existência; estes bens lhe são absolutamente indispensáveis para alimentar-se e crescer, para comunicar, para associar-se e para poder conseguir as mais altas finalidades a que é chamada (Igreja Católica, 2005).

É importante destacar que, dentro da DSI, o conceito de direito pode se dividir em dois tipos: direitos naturais e direitos positivos. A partir disso, a doutrina social afirma existir um direito natural relacionado aos princípios da destinação universal dos bens e, por consequência, do bem comum. Este direito natural é, justamente, aquele dos agentes de não poderem “*prescindir dos bens materiais que respondem às suas necessidades primárias e constituem as condições basilares para a sua existência*”, conforme citado anteriormente. Isso pode ser identificado na doutrina social através do parágrafo 172 do CDSI:

O princípio da destinação universal dos bens da terra está na base do direito universal ao uso dos bens. Todo o homem deve ter a possibilidade de usufruir do bem-estar necessário para o seu pleno desenvolvimento: o princípio do uso comum dos bens é o «primeiro princípio de toda a ordem ético-social» e «princípio típico da doutrina social cristã». Por esta razão a Igreja

considerou necessário precisar-lhe a natureza e as características. Trata-se, antes de tudo, de um direito natural, inscrito na natureza do homem e não de um direito somente positivo, ligado à contingência histórica; ademais, tal direito é «originário». É inerente à pessoa singularmente considerada, a cada pessoa, e é prioritário em relação a qualquer intervenção humana sobre os bens, a qualquer regulamentação jurídica dos mesmos, a qualquer sistema e método econômico-social: «Todos os outros direitos, quaisquer que sejam, incluindo os de propriedade e de comércio livre, estão-lhe subordinados [à destinação universal dos bens]: não devem portanto impedir, mas, pelo contrário, facilitar a sua realização; e é um dever social grave e urgente conduzi-los à sua finalidade primeira» (Igreja Católica, 2005, parágrafo 172).

A partir do trecho anterior, pode-se extrair duas coisas, portanto: a primeira se trata do afirmado no parágrafo anterior acerca da existência de um direito natural de não se prescindir daquilo que é essencial à subsistência dos agentes. Trata-se de um direito natural no sentido de ser *“inscrito na natureza do homem e não de um direito somente positivo”*, ou seja, é inerente aos agentes de forma ontológica: sua própria existência lhe garante tal direito (cf. Sandroni, 2016), o qual *“vem da Antiguidade greco-romana (jus naturae) e foi incorporado à ética cristã.”* (ibidem).

A segunda consideração extraída deste trecho é expressa de forma específica na seguinte citação direta da encíclica *Populorum progressio*: *“Todos os outros direitos, quaisquer que sejam, incluindo os de propriedade e de comércio livre, estão-lhe subordinados: não devem, portanto, impedir, mas, pelo contrário, facilitar a sua realização; e é um dever social grave e urgente conduzi-los à sua finalidade primeira”* (Paulo VI, 1967, parágrafo 22, grifo do autor). No trecho de autoria de Paulo VI citado no CDSI tem-se algo crucial para o estudo deste artigo: aos olhos da doutrina social da Igreja, a propriedade privada é um direito.

Tem-se, portanto, duas forças - que podem parecer - divergentes neste modo de se pensar. A DSI afirma existir um direito natural acerca do acesso aos bens necessários à subsistência humana e ao mesmo tempo a existência de um direito à propriedade. Isso leva a presente análise ao parágrafo 176 do CDSI, o qual afirma:

Mediante o trabalho, o homem, usando a sua inteligência, consegue dominar a terra e torná-la sua digna morada: «Deste modo, ele apropria-se de uma parte da terra, adquirida precisamente com o trabalho. Está aqui a origem da propriedade individual». A propriedade privada, bem como as outras formas de domínio privado dos bens, «assegura a cada qual um meio absolutamente necessário para a autonomia pessoal e familiar e deve ser considerada como uma prolongação da liberdade humana (Igreja Católica, 2005).

O trecho anteriormente citado é basilar para se compreender o que é a propriedade privada na DSI.



O juízo de valor realizado pela doutrina social acerca da propriedade privada é claramente positivo, embora não seja absoluto, conforme será demonstrado a seguir. Novamente, dentro do parágrafo citado existe uma citação à outros documentos magisteriais, os quais são: *Gaudium et spes* (Concílio Vaticano II, 1966), *Rerum novarum* (Leão XIII, 1891), *Mater et magistra* (João XXIII, 1961), entre outros. Trata-se do trecho “*A propriedade privada [...] assegura a cada qual um meio absolutamente necessário para a autonomia pessoal e familiar...*” (Igreja Católica, 2005, parágrafo 176, grifo do autor).

O destaque no trecho anterior é de suma importância para a compreensão do direito à propriedade privada em DSI. Referir-se a um direito como meio leva a conjecturar acerca do tipo deste direito, que parece se expressar como um direito positivo, tipo de direito este que, nas definições de Sandroni (2016) contrapõe-se ao direito natural. Sandroni (2016) destaca que:

Modernamente, os princípios do direito natural, ao mesmo tempo que são usados para defender os direitos humanos contra o arbítrio do Estado, são empregados também como principal argumento ideológico do pensamento conservador contra o socialismo. Este, ao pretender abolir a propriedade privada dos meios de produção, estaria violentando um dos direitos naturais (Sandroni, 2016).

Ou seja, outras correntes de pensamento que não a doutrina social da Igreja trata a propriedade privada como um direito natural, sobretudo correntes de viés conservador, conforme citado acima.

Além disso, tratar o direito à propriedade privada como meio faz com que a propriedade seja colocada no mesmo grupo de direitos ao qual está subscrita a liberdade dentro da DSI: um direito de notável importância, mas não um direito natural (cf. Dias, 2024). O CDSI ratifica esta afirmação no parágrafo 177:

A tradição cristã nunca reconheceu o direito à propriedade privada como absoluto e intocável: «pelo contrário, sempre o entendeu no contexto mais vasto do direito comum de todos a utilizarem os bens da criação inteira: o direito à propriedade privada está subordinado ao direito ao uso comum, subordinado à destinação universal dos bens» (Igreja Católica, 2005, parágrafo 177).

Este parágrafo afirma, de forma ainda mais direta, o citado nos parágrafos anteriores: “*A propriedade privada [...] é, na sua essência, somente um instrumento para o respeito do princípio da destinação universal dos bens, e portanto, em última análise, não um fim, mas um meio*” (Igreja Católica, 2005, parágrafo 177).

Nesta seção, demonstrou-se que a doutrina social da Igreja entende a propriedade privada como um direito e um meio, portanto, não absoluto. Ao contrário, é um direito subscrito sob outro direito - este sim, natural - que é, por sua vez, o direito à subsistência e ao acesso dos bens necessários à mesma subsistência. Deste modo, um direito não-natural está suscetível de ser removido, negligenciado, negado ou suspenso pois não é



absoluto. Isto servirá para a seção seguinte, na qual, partindo desta análise, uma discussão acerca da visão da DSI acerca de políticas de reforma agrária.

A reforma agrária na perspectiva católica

Esta seção do artigo se dedica a compreender a reforma agrária, a partir do estudo da seção anterior acerca do direito à propriedade na doutrina social da Igreja. Trata-se, portanto, de uma expansão conceitual da seção anterior. Após se compreender o direito à propriedade como, por mais que um direito dos agentes econômicos, algo subordinado a outro direito - este sim, inegociável -, a saber, o direito à subsistência, traz-se esta análise para um assunto mais específico: as políticas de reforma agrária.

Para tal, primeiramente é conveniente entender e explorar o conceito geral de reforma agrária. Não se fará, neste trabalho, distinção entre diversos tipos de reforma agrária, mas se buscará uma definição mais geral, aplicável às diversas realidades e circunstâncias sociais e históricas. Para esta finalidade, tem-se o primeiro subtópico desta seção. Em seguida, o último subtópico explora a bibliografia da doutrina social da Igreja, seguindo os mesmos métodos da primeira seção deste artigo.

Definições básicas de reforma agrária

Por reforma agrária, pode-se compreender de forma simples e objetiva seu conceito por um “processo de redistribuição da propriedade fundiária promovido pelo Estado, sobretudo em áreas de agricultura tradicional e pouco produtiva.” (cf. Sandroni, 2016). Lambais (2013) afirma que “Define-se o termo reforma agrária simplesmente como políticas de reorganização fundiária e ações adjacentes favoráveis aos que não possuem terra.”. Este ato, por sua vez, certamente possui objetivos políticos, sociais e econômicos.

Um de seus objetivos primários é combater a concentração de terra e de riqueza, ou seja, a concentração econômica e fundiária. Estes problemas “são impeditivos para a promoção da justiça social, deixando milhões de pessoas à margem do processo de cidadania plena”, o que leva a reforma agrária a se constituir um “dos principais mecanismos de política com amplo grau de cobertura e baixo custo de realização para o enfrentamento dessa situação, requerendo para tanto uma base de forças políticas e sociais que a sustentem” (Leite e Ávila, 2007, pág. 784).

Quanto aos métodos que definem a reforma agrária e por meio dos quais este tipo de política econômica opera, Sandroni (2016) destaca que:

Para efetivar uma reforma agrária, adotam-se medidas destinadas a redistribuir os direitos de propriedade por meio da expropriação e/ou desapropriação e divisão dos latifúndios e grandes fazendas improdutivas em geral, da entrega de títulos de propriedade aos arrendatários, parceiros e posseiros, do reagrupamento de terras fragmentadas, da adoção de técnicas avançadas de cultivo e da implantação de novos sistemas de

produção, como as cooperativas e as fazendas de tipo coletivo (Sandroni, 2016, pág. 514).

Ou seja, demanda-se uma ação ativa do Estado no processo de redistribuição fundiária, levando em consideração as disparidades socioeconômicas da sociedade em questão, visando amainá-las. No ponto de vista do conflito de classes no campo, “*A luta pela terra através das ocupações e a consequente criação de assentamentos rurais é uma forma de recriação do campesinato*” (Girardi e Fernandes, 2008, pág. 76).

Uma das consequências gerais da reorganização fundiária de um país é que “*numa perspectiva de longo prazo, alguns autores argumentam que os efeitos de produtividade aparecem através da melhoria do nível e qualidade do capital humano*” de modo que “*a menor desigualdade de terras é diretamente ligada com a emergência de instituições promotoras de capital humano*” (Lambais, 2013, pág. 03). Esta é uma perspectiva da reforma agrária sob a ótica socioeducacional. Há, porém, uma série de outras perspectivas complementares. Por exemplo, na ótica da eficiência econômica, aquilo que Lambais (2013) afirma:

No nível agregado, se o padrão de distribuição da propriedade de terras for muito desigual, coloca-se, por decorrência, na ausência de economias de escala e mantendo tudo mais constante, que o número de arrendatários na economia será mais alto do que em países com uma distribuição mais igualitária (Lambais, 2013, p. 09).

É conveniente, porém, trazer à tona aquilo que Sandroni (2016) afirma acerca dos tipos de reforma agrária:

De modo geral, existem dois tipos de reforma agrária: estrutural e convencional. A reforma estrutural pressupõe um processo de transformação revolucionária, fundamentado na modificação das normas tradicionais vigentes, como ocorreu na época das revoluções russa, chinesa, cubana etc. A reforma convencional procura modificar o monopólio sobre a terra sem mudar as instituições da sociedade (Sandroni, 2016, pág. 515).

Esta distinção, por sua vez, é importante para a análise que se seguirá neste trabalho e será retomada no subtópico seguinte.

Posição da DSI acerca da reforma agrária

Este subtópico se assemelha muito em sua metodologia com a primeira seção deste artigo. Na verdade, trata-se de uma expansão direta de seu conteúdo e um recorte temático mais específico. Já se abordou o entendimento da doutrina social da Igreja acerca do conceito de propriedade privada, o qual constitui um direito não-absoluto, mas sujeito a outros direitos, sobretudo o de subsistência e acesso aos bens comuns (Igreja Católica, 2005).

Antes, porém, de se debruçar sobre as nuances da reforma agrária no contexto da DSI, cabe fazer um parêntese histórico acerca deste tema e sua relação com a Igreja Católica no Brasil. Martins (1999) traz um comentário pertinaz a este assunto:

No Brasil, não raro, durante quase um século, a questão agrária se expressou por meio de tensões religiosas, de confrontos sangrentos entre o catolicismo popular e o catolicismo institucional ancorado no aparelho de estado, mesmo com a separação entre a Igreja e o Estado da era republicana. Portanto, uma questão agrária que se torna questão religiosa, que se torna questão política, que se torna questão policial, que se torna questão militar, como aconteceu em Canudos, no Contestado e em vários outros episódios das lutas sociais no campo, incluindo episódios relativamente recentes, do tempo da ditadura (Martins, 1999, pág. 99).

O que o autor afirma, portanto, evidencia que a Igreja Católica - seja enquanto composta por agentes econômicos distintos, seja enquanto instituição - historicamente, ao menos, no Brasil, já se envolveu em disputas relacionadas à concentração fundiária⁴. Isso traz ainda mais força para este artigo, uma vez que o mesmo autor não se preocupa em buscar as questões teórico-históricas que podem ter levado a Igreja a se envolver com os episódios citados.

Partindo, enfim, para os documentos magisteriais correspondentes ao objeto de estudo deste artigo, primeiramente deve-se buscar compreender a relação entre o direito à propriedade aplicado a um meio de produção. Para tal, dá-se destaque para o parágrafo 282 do CDSI, que afirma: “Os meios de produção «não podem ser possuídos contra o trabalho, como não podem ser possuídos para possuir»” (Igreja Católica, 2005, parágrafo 282). O trecho citado carrega em si uma citação direta (delimitada pelos sinais « ») que vem da carta-encíclica *Laborem exercens* - tradução livre: o exercício do trabalho. Ao se recorrer a este trecho da encíclica, tem-se um comentário magisterial interessante para o estudo que se faz neste artigo, a saber:

...propriedade adquire-se primeiro que tudo pelo trabalho e para servir ao trabalho. E isto diz respeito de modo particular à propriedade dos meios de produção. Considerá-los isoladamente, como um conjunto à parte de propriedades, com o fim de os contrapor, sob a forma do « capital », ao « trabalho » e, mais ainda, com o fim de explorar o trabalho, é contrário à própria natureza de tais meios e à da sua posse. Estes não podem ser possuídos contra o trabalho, como não podem ser possuídos para possuir, porque o único título legítimo para a sua posse... (João Paulo II, 1981, parágrafo 14).

⁴ Certamente estas questões não dizem respeito ao estudo realizado pelo autor e lhe fogem do escopo pretendido de análise, nem sequer prejudicam a qualidade de seu artigo. Todavia, demonstram que os posicionamentos da Igreja em sua doutrina social acerca do tema são, não raramente, mal compreendidos e demandam maiores esforços acadêmicos de exploração e estudo.

Conforme pode ser observado nesta citação, o pontifício autor se refere de forma específica à posse do fator de produção capital. Todavia, isso não significa que esta lógica lhe é exclusiva. Ao contrário, conforme será demonstrado adiante, ela se replica também para o fator de produção terra.

O trecho acima traz, em si, uma informação crucial para se compreender um dos fatores que legitimam - ou deslegitimam - a existência e manutenção da propriedade privada. Isso ressoa com o parágrafo 287 do CDSI, que afirma que “**O trabalho é necessário para formar e manter uma família, para ter direito à propriedade, para contribuir para o bem comum da família humana**” (Igreja Católica, 2005, parágrafo 287, grifos do autor). Este trecho, então, exemplifica e expande o explorado na primeira parte deste artigo: a propriedade é legítima quando é fruto do trabalho de quem a detém.

Todavia, é no parágrafo 180 do supracitado compêndio que se encontra uma abordagem direta à questão agrária. “*Permanece sempre crucial, sobretudo nos países em via de desenvolvimento ou que saíram de sistemas coletivistas ou de colonização, a distribuição equitativa da terra.*”, o que condiciona, de certa forma, a legitimidade de políticas de reforma agrária e enquadra diversos países - inclusive o Brasil - no conjunto de “*países em via de desenvolvimento ou que saíram de sistemas coletivistas ou de colonização*” (Igreja Católica, 2005, parágrafo 180).

Aprofundando o explicitado no parágrafo anterior, tem-se o seguinte posicionamento: “*Em alguns países é indispensável uma redistribuição da terra, no âmbito de eficazes políticas de reforma agrária, a fim de superar o impedimento que o latifúndio improdutivo, condenado pela doutrina social da Igreja*” (Igreja Católica, 2005, parágrafo 300). Este parágrafo traz também uma citação direta de outro documento magisterial, fruto do mesmo Conselho autor do CDSI, o qual é capaz de elucidar as questões pertinentes à reforma agrária.

Trata-se, portanto, de um documento magisterial que aborda exclusivamente questões agrárias e que complementa o encontrado no CDSI. Dentre seus parágrafos, merece destaque o seguinte: “*Para a doutrina social da Igreja, o latifúndio contrasta nitidamente com o princípio que « a terra foi dada a todos e não apenas aos ricos », de tal modo que « ninguém tem o direito de reservar para seu uso exclusivo aquilo que é supérfluo, quando a outros falta o necessário ».*” (Pontifício Conselho “Justiça e Paz”, 1997, parágrafo 32). Este parágrafo, por sua vez, não mostra condenação à propriedade privada - em consonância com o entendido na primeira seção. Ao contrário, justamente a legítima sob a condição de que não se organize em latifúndio.

O referido documento persiste em afirmar que “*Os privilégios assegurados pelo latifúndio são causa de lutas escandalosas e de situações de dependência e de opressão, tanto à escala nacional quanto internacional.*” (Pontifício Conselho “Justiça e Paz”, 1997, parágrafo 32). Este trecho ecoa, posteriormente, no próprio CDSI:

A reforma agrária torna-se, portanto, além de uma necessidade política, uma obrigação moral, dado que a sua não atuação obstaculiza nestes países os efeitos benéficos derivantes da abertura dos mercados e, em geral, daquelas ocasiões profícias de crescimento que a globalização em curso pode oferecer (Igreja Católica, 2005, parágrafo 300).

Dentro de todo o Compêndio, o parágrafo citado é o último a abordar diretamente a reforma agrária. Porém, quando se explora detalhadamente as demais fontes magisteriais, encontra-se uma série de considerações relevantes acerca do tema. João Paulo II (1981) afirma que *“Em muitas situações, portanto, são necessárias mudanças radicais e urgentes, para restituir à agricultura — e aos homens dos campos — o seu justo valor como base de uma sã economia, no conjunto do desenvolvimento da comunidade social.”*. Posteriormente, o Pontifício Conselho “Justiça e Paz” (1997), partindo do que escreveu João Paulo II, descreve um “passo a passo” generalista para a promoção de reformas agrárias eficazes conforme o Quadro I.

Quadro I - Características de uma Reforma Agrária eficaz segundo a Doutrina Social da Igreja.

Tipo	Política	Descrição
	Seguridade jurídica	“a) a nível jurídico, para que se façam leis adequadas para se manter e proteger a difusão efectiva da propriedade particular;”
	Política creditícia/subsidiária	“b) a nível de políticas econômicas, para facilitar « uma mais larga difusão da propriedade particular de bens de consumo duráveis, da habitação, da pequena propriedade, dos instrumentos próprios da empresa artesanal e agro-familiar, das acções nas médias e nas grandes empresas »;”
	Política fiscal	“c) a nível de políticas fiscais e tributárias, para assegurar a continuidade da propriedade dos bens no âmbito da família.”

Fonte: Elaboração do autor com base em Pontifício Conselho “Justiça e Paz”, 1997, parágrafo 37.

Cabe complementar a informação contida no quadro anterior com o seguinte trecho que precede as citações nele contidas: *“A doutrina social da Igreja vê na reforma agrária um instrumento adequado para difundir a propriedade particular da terra desde que os poderes públicos procedam segundo três diretrizes de ação distintas, mas complementares:”* (Pontifício Conselho “Justiça e Paz”, 1997, parágrafo 37).

A partir do trecho citado anteriormente, responde-se a duas questões já levantadas neste trabalho: a primeira, acerca do posicionamento da doutrina social da Igreja sobre a reforma agrária. Seu posicionamento, conforme demonstrado anteriormente, é favorável. Mais ainda, a questão levantada por Sandroni (2016) acerca dos diversos tipos de reforma agrária - citada ao fim do primeiro subtópico desta seção - , quando colocada perante a posição da DSI, também é revelada.



A reforma agrária defendida pela doutrina social da Igreja não se trata, portanto, de uma “reforma tradicional” nos termos de Sandroni, considerando-se que o proposto é uma alteração do arranjo institucional “*a nível jurídico, para que se façam leis adequadas para se manter e proteger a difusão efetiva da propriedade particular;*”, bem como “*a nível de políticas econômicas, para facilitar «uma mais larga difusão da propriedade particular de bens de consumo duráveis, da habitação, da pequena propriedade, dos instrumentos próprios da empresa artesanal e agro-familiar*” e também “*a nível de políticas fiscais e tributárias, para assegurar a continuidade da propriedade dos bens no âmbito da família.*” (Pontifício Conselho “Justiça e Paz”, 1997, parágrafo 37).

Vale destacar, contudo, que a doutrina social da Igreja não nutre simpatias pelas vias revolucionárias, sobretudo de viés socialista ou comunista (cf. Leão XIII, 1891; Pio XI, 1937). Isso tudo leva à conclusão de que a Igreja em sua doutrina social defende de forma aberta e direta a reforma agrária, porém não como mera distribuição de terras ensimesmada. Ao contrário, a DSi a coloca como algo que necessita estar acompanhada de mudanças estruturais da nação onde ela ocorre (conforme explicado nos parágrafos anteriores). Esta mudança nas estruturas jurídicas, econômicas e políticas é parte do que caracteriza a reforma agrária estrutural, conforme afirma Sandroni (2016): “*A reforma estrutural pressupõe um processo de transformação revolucionária, fundamentado na modificação das normas tradicionais vigentes*”.

Todavia, no âmbito da doutrina social, isso deve ocorrer sem o aspecto revolucionário citado pelo autor, uma vez que “*A doutrina social da Igreja vê na reforma agrária um instrumento adequado para difundir a propriedade particular da terra desde que os poderes públicos procedam segundo três diretivas de ação distintas*” (Pontifício Conselho “Justiça e Paz”, 1997, parágrafo 37, grifo do autor). Ou seja, trata-se de uma reforma agrária estrutural promovida pelo Estado, tal qual as demais medidas de proteção social e desenvolvimento defendidas por esta mesma doutrina (cf. Leão XIII, 1891; Dias, 2024). Nesta seção, detalhou-se como a noção de propriedade enquanto direito não-absoluto presente na DSi molda seu próprio posicionamento acerca de políticas de reforma agrária. Chegou-se à conclusão de que o posicionamento oficial da Igreja perante este assunto é favorável, uma vez que a trata como “*indispensável uma redistribuição da terra*” (Igreja Católica, 2005), cuja eficácia depende de outras alterações na estrutura socioprodutiva. Estas alterações a caracterizam como uma reforma agrária estrutural, porém, paradoxalmente, sem a característica revolucionária apresentada por Sandroni (2016). Isso tudo indica que, apesar de ter suas características estruturais, a reforma agrária proposta pela DSi se constitui num tipo objetivo-metodológico próprio.

Conclusão

Ao longo deste artigo, discorreu-se acerca de dois conceitos correlatos entre si dentro do escopo da doutrina social da Igreja. O primeiro conceito, a propriedade privada, foi identificado, primeiramente, como um direito para tal corrente de pensamento. Porém, a natureza tipológica deste direito se mostrou, no processo investigativo realizado neste trabalho, demasiadamente conveniente de se estudar. Uma vez compreendida a posição da DSi acerca do direito de propriedade, passou-se a um escopo mais reduzido e específico de análise: a reforma agrária.

Acerca do direito à propriedade em DSI, este trabalho chega à conclusão de que se trata, como exposto, de um direito. Todavia, este direito não é tido como um “direito natural”. Ao contrário, trata-se de um direito sujeito a exterioridades e condicionalidades. A investigação realizada e expressa neste artigo encontrou, ao longo da análise exploratória de documentos da DSI, um direito - este sim, natural nas definições de Sandroni (2016). Tal essencial direito, o direito à subsistência, é garantidor aos agentes de que os bens essenciais à sua subsistência sejam de acesso universal. Este direito se expressa, em DSI, através do princípio da destinação universal dos bens.

Tal princípio pode, à primeira vista, parecer contraditório com a definição de propriedade enquanto direito. Acontece, todavia, que não somente é um princípio coerente e coexistente com o direito de propriedade, mas também um princípio legitimador deste direito. Isso significa, então, que a propriedade é legítima quando não se opõe ao princípio da destinação universal dos bens e, em última análise, ao direito de subsistência dos agentes.

Portanto, a relação entre propriedade e subsistência na DSI se mostra causal no sentido subsistência-propriedade. Isto é, a propriedade é legitimada pela subsistência, que se dá através do trabalho (cf. João Paulo II, 1981). A propriedade privada, quando bem ordenada numa sociedade e tida como meio ao invés de fim, como relativa ao invés de absoluta, diz respeito a um direito dos agentes. Todavia, se desviada ou deturpada de tais condições e pré-condições, trata-se de um mal.

A partir disso, foi possível tecer uma análise similar ao conceito de reforma agrária no mesmo escopo teórico. A definição básica de reforma agrária encontra-se dividida em dois tipos, apontados por Sandroni (2016) e reforçados por demais estudos utilizados para a escrita deste artigo. Uma vez estabelecidos tais conceitos, seus objetivos e métodos, passou-se à análise dos mesmos no âmbito da DSI. A metodologia utilizada foi a mesma utilizada na primeira seção sobre a propriedade privada.

Encontrou-se de forma direta e clara um apoio condicional dos documentos magisteriais à reforma agrária. Tida como essencial (cf. João Paulo II, 1981; Pontifício Conselho “Justiça e Paz”, 1997), sobretudo em países de passado colonial, a posição eclesiástica sobre reforma agrária expressa dentro da DSI de forma detalhada e específica a sua posição acerca da propriedade privada. Encontrou-se profunda coerência entre ambas as posições, de modo que a segunda se mostra de fato como um desdobramento do que se entende acerca da primeira num escopo mais definido e recortado.

Além disso, tem-se em documentos magisteriais do final do século XX elementos diretamente relacionados à reforma agrária e específicos sobre o tema (cf. Pontifício Conselho “Justiça e Paz”, 1997). Este documento trata-se de um dentre os diversos analisados neste artigo que mais chama a atenção, justamente por conter detalhadamente uma gama de elementos essenciais. É quase um passo-a-passo - embora genérico -, rico em minúcias, etapas e métodos de uma reforma agrária e de suas necessidades posteriores para garantia de seu sucesso.

Conforme mostrado na definição de reforma agrária, é possível encontrar-se dois tipos de reforma agrária. Tendo estabelecido que tais medidas de reforma do campo são bem-vistas dentro da DSI, este trabalho se deparou com a questão acerca de qual dos tipos



de reforma agrária o magistério católico diz respeito: estrutural ou convencional. Quando se buscou responder a tal questão, foi possível identificar na DSI profunda preocupação acerca da mudança estrutural por meio e posterior à reforma agrária.

Isso lança a reforma agrária católica no tipo de reforma “estrutural”, porém com características que lhe são próprias. Tais características se dão pela rejeição de metodologias revolucionárias da DSI, presentes nesta forma de pensar desde o seu início com a publicação da *Rerum Novarum* (cf. Leão XIII). Ao contrário, trata-se de uma reforma guiada e amparada pelo Estado (cf. Pontifício Conselho “Justiça e Paz”, 1997) tanto durante o processo reformista quanto depois, objetivando garantir seus resultados.

Portanto, este trabalho obteve conclusões acerca da propriedade privada e das políticas de reforma agrária dentro da DSI. Sobre a propriedade privada, trata-se de um direito dependente e subjetivo de exterioridades, sobretudo do direito natural a irrevogável à subsistência, que é expresso na DSI através de um de seus cinco princípios: o princípio da destinação universal dos bens. Uma vez compreendida a propriedade privada como sujeita a condicionalidades, pode-se aplicar a mesma lógica para as políticas de reforma agrária, haja vista que o direito de propriedade não se trata de um direito natural e absoluto na DSI. Vale ressaltar que a reforma agrária nos moldes propostos pela doutrina social é de cunho estrutural e reformista, ou seja, não-revolucionária.



Referências

- CATÓLICA, Igreja. *Compêndio da doutrina social da Igreja*. Principia, 2005.
- CONCÍLIO VATICANO II. *Gaudium et Spes: Constituição pastoral sobre a Igreja no mundo atual*. Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 1965.
- DIAS, Felipe Martins. *Reforma trabalhista de 2017 e sindicatos sob a perspectiva da Rerum Novarum: da proposta aos resultados*. Revista Em Sociedade, 2024.
- DIAS, F. M. *Economia e Justiça Social: os conceitos de "desenvolvimento" e "liberdade" na doutrina social da Igreja Católica, na literatura de Amartya Sen e de Friedrich von Hayek*, 2024.
- FRANCISCO. *Carta encíclica Fratelli Tutti sobre a fraternidade e a amizade social*. Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 2020.
- GIRARDI, Eduardo Paulon; FERNANDES, Bernardo Mançano. *A luta pela terra e a política de assentamentos rurais no Brasil: a Reforma Agrária conservadora*. Agrária (São Paulo. Online), n. 8, p. 73-98, 2008.
- JOÃO XXIII. *Mater et Magistra: Sobre a recente evolução da questão social à luz da doutrina cristã*. Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 1961.
- JOÃO PAULO II. *Laborem Exercens: sobre o trabalho humano*. Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 1981.
- LAMBAIS, Guilherme Berse Rodrigues. *Em busca da reforma agrária produtiva: teoria e evidência*. 2013. Tese de Doutorado. [s.n.]
- LEÃO XIII. *Rerum Novarum: Sobre a condição dos operários*. Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 1891.
- LEITE, Sérgio Pereira; ÁVILA, Rodrigo Vieira de. *Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas*. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 45, p. 777-805, 2007.
- MARTINS, José de Souza. *Reforma agrária: o impossível diálogo sobre a História possível*. *Tempo Social*, v. 11, p. 97-128, 1999.
- PAULO VI. *Populorum Progressio: Sobre o desenvolvimento dos povos*. Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 1967.
- PONTIFÍCIO CONSELHO « JUSTIÇA E PAZ ». *Para uma melhor distribuição da terra. O desafio da reforma agrária*. Libreria Editrice Vaticana, Cidade do Vaticano, 1997.
- SANDRONI, Paulo. *Dicionário de economia do século XXI*. Editora Record, 2016.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Pedro Vuskovich e a experiência popular chilena: lições de um intelectual completo⁵

Pedro Vuskovic and the Chilean popular experience: lessons from a complete intellectual

DOI: 10.23925/1806-9029.37i1(67)71873

Autor: Antonio Vogaciano Barbosa Mota Filho. Professor Assistente do Departamento de Relações Internacionais da Unifesp. E-mail: antonio.mota@unifesp.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1631-3629>

Resumo

Este artigo apresenta um retrato intelectual de Pedro Vuskovic, enfatizando sua trajetória como economista na CEPAL e sua atuação como Ministro da Economia durante o governo de Salvador Allende no Chile. Analisa-se sua visão sobre o desenvolvimento econômico e a transição ao socialismo, bem como o impacto e as limitações das políticas implementadas sob sua liderança. O estudo contribui para uma compreensão mais ampla das ideias econômicas que marcaram o período e do papel de Vuskovic no projeto transformador da Unidade Popular.

Palavras-chave: Pedro Vuskovic; CEPAL; Unidade Popular; transição.

Abstract

This article presents an intellectual portrait of Pedro Vuskovic, focusing on his career as an economist at CEPAL and his role as Minister of Economy during Salvador Allende's government in Chile. It examines his views on economic development and the transition to socialism, as well as the impact and limitations of the policies implemented under his leadership. The study contributes to a broader understanding of the economic ideas that shaped the period and Vuskovic's role in the transformative project of the Unidad Popular.

Keywords: Pedro Vuskovic; ECLA; Popular Unity; transition.

JEL: B24; B31.

5 A elaboração desse texto só foi possível graças à ajuda do bibliotecário da CEPAL, Fabián Barros, que pacientemente ajudou na busca de vários textos de Vuskovic disponíveis na biblioteca daquela instituição.

Introdução

Pedro Vuskovic foi um dos principais economistas da primeira geração da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) junto com Celso Furtado e Raúl Prebisch. Em uma entrevista realizada em 1985, este falou da impressão que teve de Vuskovic: “Lembro-me de Vuskovic trabalhando com uma calculadora em uma pequena sala na entrada da Rua da Providência. Ele demonstrou capacidade intelectual e teve uma boa carreira” (Prebisch, 2001, p. 12). O sociólogo brasileiro Francisco de Oliveira, que se notabilizou nos anos 1960 por ser o superintendente adjunto da SUDENE, também relata em uma entrevista a impressão que teve de Vuskovic, quando foi seu aluno em um dos cursos promovidos pela CEPAL: “Havia uma cadeira que era oferecida com este título [programação geral]. O Professor importante era Pedro Vuskovic, um chileno que nos dava programação geral, e eu caí de joelhos. Era a disciplina que eu amava (Sousa, Theis, Barbosa, 2020, p. 74)”. Os testemunhos de Prebisch e Oliveira chamam atenção pelo fato de que alguém considerado com “grande capacidade intelectual” tenha sido virtualmente esquecido pelo pensamento econômico e social latino-americano contemporâneo.

Seu percurso na CEPAL esteve vinculado ao uso e difusão de métodos quantitativos nas formulações da Comissão. Tendo trabalhado no início dos anos 1950 na Divisão de Desenvolvimento, à época dirigida por Furtado, foi um dos responsáveis pela elaboração do primeiro manual de planejamento da CEPAL, apresentado em 1955, e aprofundado por ele ao longo dos anos 1960. Nesse período, Vuskovic também foi o responsável por cursos de formação de técnicos de planejamento econômico oferecidos pela Diretoria de Operações de Assistência Técnica (DOAT) das Nações Unidas. Em paralelo à sua atuação como funcionário de organização internacional, Vuskovic também foi professor das Universidades do Chile e de Concepción. É nesse contexto que ele inicia sua colaboração com Salvador Allende, sendo um dos responsáveis pela redação da parte de economia do programa elaborado para as eleições presidenciais de 1964. Com a vitória de Allende, em 1970, Vuskovic foi nomeado Ministro da Economia e foi responsável pela formulação da estratégia de transição econômica para o socialismo. Pelo seu envolvimento nas transformações econômicas implantadas pela Unidade Popular (UP), foi um dos principais alvos da direita chilena. Após o golpe de 1973, Vuskovic inicia um longo período de exílio no México, durante o qual realizou um amplo balanço da sua experiência no governo Allende. Além disso, foi um entusiasta do terceiro-mundismo e mostrou-se um atento analista do avanço do neoliberalismo ao longo dos anos 1980 e 1990.

O objetivo deste trabalho é apresentar um apanhado, que não se pretende exaustivo, do percurso intelectual de Pedro Vuskovic até sua atuação no governo Allende. Além desta breve introdução, dividimos esse trabalho em três seções: o período cepalino; a atuação no governo Allende e a conclusão.

O período cepalino

A data precisa de entrada de Pedro Vuskovic na CEPAL é objeto de controvérsia. O livro compilado por Raúl Maldonado, composto por vários textos do economista chileno, indica que Vuskovic teria iniciado seu período na comissão em 1950

(Maldonado, 1993, p.17). Na entrevista de Raúl Prebisch, mencionada anteriormente, tem-se a impressão de que Vuskovic esteve vinculado à Comissão desde os primeiros anos desta (Prebisch, 2001, p. 12). Em entrevista concedida à historiadora chilena Verónica Montecinos, em 1986, Vuskovic menciona seu percurso dentro da CEPAL:

De fato, trabalhei na CEPAL por muitos anos, tempo suficiente para percorrer toda a trajetória da carreira: desde o ingresso como assistente de estatística na categoria de funcionários locais até o cargo de diretor da Divisão de Desenvolvimento, culminando com a passagem por todos os níveis profissionais na categoria de funcionário público internacional. Devo muito do meu treinamento a essa experiência de trabalho, que acredito ter influenciado todas as minhas atividades posteriores de uma forma ou de outra. (Maldonado, 1993, p. 288 - tradução nossa).

A inexistência de um arquivo da CEPAL dificulta a tarefa de investigar a carreira de Vuskovic na organização. A partir do cruzamento de diferentes textos, é possível saber que, por exemplo, nos anos 1950, ele trabalhou na Divisão de Desenvolvimento no período em que esta foi dirigida por Celso Furtado (1950-1957). Sua habilidade analítica foi particularmente importante nesse período, uma vez que se iniciaram as formulações da CEPAL sobre programação econômica.

Em 1953, na conferência da Comissão ocorrida no Rio de Janeiro, foi apresentado o “Estudo Preliminar sobre a Técnica de Programação do Desenvolvimento Econômico” (Cepal, 1953), o qual foi aprofundado e publicado oficialmente, em 1955, como o documento “Introducción a la técnica de programación” (CEPAL, 1955). Grande parte desse documento foi redigido por Celso Furtado, contando com a colaboração de Jorge Ahumada (Urquidi, 1967, p. 4). A questão da programação foi aprofundada pela Comissão devido à demanda dos governos latino-americanos, que buscavam formar seus funcionários públicos na área de planejamento. Um dos responsáveis desse aprofundamento foi Ahumada, responsável pela disciplina de planejamento econômico nos cursos que a CEPAL oferecia nos países da região. Em seu livro “Teoría y programación del desarrollo económico”, Ahumada apresenta uma perspectiva analítica um pouco mais sofisticada que a do documento de 1955, sobretudo porque agrega uma exposição sobre o modelo insumo-produto (Ahumada, 1967, p. 42).

Desenvolvido nos anos 1930 pelo economista russo Wassily Leontief, o modelo insumo-produto teve o ápice da sua difusão nos anos 1950 e foi amplamente estudado por Pedro Vuskovic. A CEPAL começou a utilizar esse tipo de modelo em uma série de estudos sobre o desenvolvimento econômico de alguns países da região, tendo Vuskovic sido responsável pela estimação do modelo para as economias do Peru e da Colômbia (Cepal, 1957, 1959).

As normas editoriais da ONU, vigentes àquele período restringiam a identificação dos autores dos documentos oficiais da organização. Contudo, a partir do lançamento de publicações seriadas como o “Boletín Económico de América Latina”, em 1956, parte dos textos anteriormente submetidos como documentos oficiais puderam ser publicados com a assinatura de seus autores. É o caso do artigo de Vuskovic sobre o modelo insumo-produto, no qual avalia que “No caso específico dos países latino-



americanos, o modelo de insumo-produto pode ser muito útil na consideração de alguns problemas básicos, como o aumento das necessidades de importação que o próprio desenvolvimento gera" (Vuskovic, 1956, p. 18 - tradução nossa).

Junto à sua atuação como funcionário da CEPAL, Vuskovic também desenvolveu uma intensa atividade de docência. Nos anos 1950, junto com a Administração de Assistência Técnica (AAT) das Nações Unidas, a Comissão iniciou um grande esforço de formação de técnicos de planejamento econômico em parceria com vários governos da região⁶. Vuskovic deu aulas e coordenou vários desses cursos. Como ilustração, apresentamos em seguida os dados do Curso Intensivo de Capacitação ocorrido na Bolívia em 1960.

Tratava-se de um curso de cerca de três meses, coordenado por Pedro Vuskovic, que também foi responsável pelos cursos de Teoria e Programação do Desenvolvimento e Estatística Econômica. O discurso de encerramento do curso pronunciado por Vuskovic foi reproduzido na Revista Planeamiento e nele se nota a relevância que Vuskovic conferia ao planejamento como elemento central para a plena consecução do desenvolvimento:

Aumentar a conscientização sobre a necessidade de programar o desenvolvimento econômico de nossos países costuma ser uma tarefa lenta e árdua. A pressão dos problemas imediatos, a necessidade ansiosa de decidir o que precisa ser feito hoje, tende a adiar a atenção e a preocupação com o exame amplo e sereno das perspectivas de longo prazo, que nos permitirão definir melhor para onde estamos indo e como queremos chegar lá. No entanto, a decisão de hoje dificilmente será uma boa decisão se não for tomada dentro da estrutura dessa perspectiva, que deve ser moldada por planos de desenvolvimento abrangentes e coerentes; não a tomar é alimentar o mau uso de recursos escassos, desperdiçar esforços que poderiam ser mais lucrativos se fossem ajustados a um sistema adequado de prioridades, incentivar desequilíbrios e gargalos que acabam impedindo o crescimento. (Vuskovic, 1960, p. 40 - tradução nossa).

Ao afirmar o planejamento como condição necessária para o desenvolvimento, Vuskovic se inscrevia no paradigma cepalino de “desenvolvimentismo”. Isso também pode ser notado na sua crítica ao caráter a-histórico da ciência econômica ortodoxa e na necessidade de formar economistas conscientes das particularidades das sociedades latino-americanas, algo que Prebisch também já havia enunciado em “Manifesto Latino-Americano”⁷. No mesmo discurso de encerramento do curso, Vuskovic afirma que

6 Em dezembro de 1948, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Resolução 200 (III), que tratava da assistência técnica para o desenvolvimento econômico. A resolução E/CN.12/81, adotada pela CEPAL em junho de 1951, indica que a AAT havia designado um representante para atuar na Comissão. Nos anos 1950, a Administração foi transformada em Diretoria de Operações de Assistência Técnica (DOAT).

7 Ao comentar as dificuldades existentes na América Latina ao desenvolvimento de uma investigação científica sobre a situação econômica da região, Prebisch afirmava que: “Talvez a principal delas seja o número exíguo de economistas capazes de penetrar, com um discernimento original, nos fenômenos latino-americanos” (Prebisch, 2000, p. 80).

Se quisermos ser profissionais e técnicos responsáveis, precisamos manter uma atitude construtiva, longe da importação automática de receitas econômicas, e empregar nosso próprio esforço e imaginação para entender corretamente as economias de nossos próprios países e a natureza de seus problemas. Precisamos contribuir para a busca de nossos próprios caminhos, que se adaptem às condições concretas de nossos ambientes e às aspirações de nosso povo (Vuskovic, 1960, p. 41 - tradução nossa).

A realização do Curso Intensivo em La Paz foi o desdobramento de um acordo de cooperação entre a CEPAL e o governo boliviano em 1959. Desde 1952, a Bolívia passava por um intenso processo de transformação política, com a consecução de reformas de caráter nacionalista, promovidas, sobretudo, pelo governo de Víctor Paz Estenssoro. Poucos dias antes do início do Curso, Paz Estenssoro foi eleito para um novo mandato presidencial e, com o apoio da Comissão, iniciou a formulação do Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (1962-1971), que foi adotado pelo governo em julho de 1961. Vuskovic assessorou a formulação desse Plano e por vezes se notam no tom do documento ecos do discurso pronunciado por Vuskovic no ano anterior:

Trata-se, sem dúvida, de um conjunto ambicioso de objetivos, mas perfeitamente realizável se conseguir atender a vários requisitos de natureza diferente. A própria adoção deste Plano satisfaz um desses requisitos: a definição de critérios rigorosos de prioridade para a alocação dos recursos nacionais e estrangeiros disponíveis e uma orientação clara para o uso harmonioso dos vários instrumentos de política econômica à disposição do setor público. A magnitude dos obstáculos a serem superados e os recursos limitados - especialmente de natureza financeira - disponíveis tornam imperativo abordar os problemas de forma planejada para garantir a máxima eficácia. A formulação deste Plano é um primeiro passo decisivo nessa direção (Bolívia, 1961, p. 5-6 - tradução nossa).

Além das aulas nos cursos da Comissão, Vuskovic também era professor da Escola de Economia da Universidade do Chile, igualmente nas áreas de teoria do desenvolvimento econômico e estatística econômica, o que explica que parte de suas notas de aula pudessem ser utilizadas em ambas as instituições. Gostaríamos de chamar atenção para o texto “Técnicas de Planificación”, publicado pelo ILPES em 1965 (Vuskovic, 1965). Trata-se de um texto que, desde sua introdução, Vuskovic o inscreve na continuidade do “modelo de planejamento” da CEPAL, cuja formulação remonta, como mencionamos anteriormente, ao início dos anos 1950. Contudo, em seu texto, é perceptível o esforço de reformatar o modelo de planejamento da CEPAL, privilegiando um fundamento analítico mais rigoroso, pelo qual Vuskovic era conhecido na Comissão.

A intensidade do trabalho e da reflexão de Vuskovic nos anos 1960 estão vinculadas a um contexto particular em torno da utopia que marcava a ideia de “desenvolvimento”. Trata-se do auge das “teorias do desenvolvimento econômico” e, com elas, da chamada “Era de Ouro” do capitalismo. Em dezembro de 1961, a Assembleia Geral das Nações



Unidas adotou a resolução 1710 (XVI), instaurando a Primeira Década pelo Desenvolvimento, que indicava que a superação dos problemas econômicos e sociais seria possível por meio de uma ação concertada.

No caso da América Latina, a administração Kennedy parecia vincular-se a esse “espírito do tempo” ao propor a “Aliança para o Progresso” e, com ela, a necessidade de realização de reformas sociais e de um amplo planejamento que impulsionassem o desenvolvimento. Contudo, rapidamente evidenciou-se que a “Aliança para o Progresso” era um instrumento para manter a América Latina sob a hegemonia americana. A partir do momento que a promessa de “desenvolvimento” mobilizava setores populares ou ameaçava minimamente o tipo de capitalismo dependente que historicamente caracterizou a região, as classes dominantes e o imperialismo não hesitaram em golpear as democracias e impor um formato de arranjo político e econômico que mantivesse a ordem estabelecida.

É possível imaginar como a onda de golpes de Estado impactou todos esses funcionários da CEPAL, envolvidos diretamente no projeto de promover o “desenvolvimento”. O discurso de Vuskovic em La Paz, em 1960, indica o aspecto utópico sobre o qual se assentava sua visão de “desenvolvimento”.

A radicalidade que a ideia de desenvolvimento assumiu na América Latina ajudou a forjar uma intelectualidade que marcou a história da região. A conjunção da presença de diferentes organizações internacionais e, com elas, de intelectuais formados no estado da arte das ciências sociais, fizeram de Santiago o centro propagador da utopia do desenvolvimento. De lá, sairia o canto do cisne da utopia do desenvolvimento, encarnada em Salvador Allende.

“Junto faremos a segunda independência - a independência econômica”: a atuação no governo Allende⁸

Em 1964, Salvador Allende disputou sua segunda eleição presidencial, apoiado pela Frente de Ação Popular (FRAP). Contudo, a eleição de 1964 acabou sendo vencida por Eduardo Frei, candidato da Democracia Cristã e cujo programa era marcadamente reformista. Tendo se instalado temporariamente em Santiago após o golpe militar de 1964, Celso Furtado acompanhou a campanha presidencial chilena. De acordo com o economista brasileiro:

Ao iniciar-se, em 1964, o governo Frei, o clima era de grandes esperanças. Muitos de meus amigos e antigos companheiros da CEPAL estavam, de uma ou outra forma, integrados nesse movimento. Jorge Ahumada era um dos assistentes mais próximos de Frei e de alguma maneira simbolizava o espírito de cruzada renovadora que prevalecia no país. Eu mantinha com Ahumada relações de amizade as mais profundas. Assim que

⁸ Trecho do discurso de vitória da eleição presidencial de Salvador Allende no dia 05 de setembro de 1970 (Allende, 2022, p. 22). O objetivo dessa seção não é realizar um balanço da experiência da transição chilena ao socialismo, mas apresentar um panorama da atuação de Vuskovic nesse período.

cheguei ao Chile, em maio de 1964, ele me procurou exultante com a vitória política que, ali, vinha de ser alcançada. O caminho lhe parecia aberto para a realização das reformas econômicas e sociais com que tanto havíamos sonhado. Eu, que acabara de viver uma experiência amarga, mostrava-me cauteloso (Furtado, 1991, p. 25).

Crescentemente interessado pela análise da economia chilena, Vuskovic foi responsável por redigir a parte de economia do programa da FRAP (Maldonado, 1993, p. 23, 289)⁹. Em julho de 1964 foi publicado o extenso documento “Las bases técnicas del Plan de Acción del Gobierno Popular”, que trazia uma detalhada análise da economia chilena nos anos 1960 e linhas gerais da política econômica que seria conduzida pelo governo.

O diagnóstico apresentado em “Las bases técnicas...” apresentava interessantes paralelos com a nova fase de reflexões iniciada na CEPAL nos anos 1960. Se, por um lado, a industrialização substitutiva dos anos 1950 havia impulsionado o crescimento econômico de vários países da região, por outro, havia gerado novos problemas econômicos. Por reproduzirem o mesmo tipo de tecnologia intensiva em capital, as indústrias, controladas por oligopólios estrangeiros, não geravam uma quantidade suficiente de postos de trabalho para a crescente população urbana latino-americana. Além disso, a remessa de lucros das subsidiárias às suas matrizes no exterior renovava os problemas de desequilíbrio no balanço de pagamentos, somando, para além da deterioração dos termos de troca, um novo problema para as relações econômicas externas dos países da região. A baixa produtividade da agricultura de latifúndio também afetava o funcionamento da economia, uma vez que sua oferta não conseguia responder ao aumento da demanda do mercado interno, gerada pela urbanização. Assim, através dos preços dos alimentos, gerava-se uma pressão inflacionária suplementar que tendia a difundir-se por todos os setores da economia. O programa de Allende de 1964, no qual já é possível notar vários elementos do programa vitorioso de 1970, indicava que a superação desses problemas passaria necessariamente pela alteração da estrutura da propriedade na sociedade chilena e, em consequência, da distribuição do excedente na economia.

O programa do Governo Popular propõe a redistribuição da propriedade em seis setores importantes: 1) Agricultura, por meio da reforma agrária; 2) Indústria monopolista, por meio da nacionalização de certas indústrias básicas; 3) Grande mineração, por meio da nacionalização do cobre, ferro e salitre; 4) Comércio básico de exportação e importação, por meio da criação da Empresa Estatal de Comércio Exterior, que seria a única autorizada a importar e exportar certos itens essenciais para a economia; 5) Setor Financeiro, incluindo o Banco Central, o Sistema Bancário Nacional e as Companhias de Seguro e outras organizações financeiras a serem nacionalizadas; e 6) Comércio básico de distribuição, por meio da criação de uma empresa estatal para o comércio interno que coordenaria uma série de

⁹ Em relato sobre a experiência do governo Allende, Gonzalo Martner, Ministro do Planejamento do Governo Popular, indica que Vuskovic também teria participado da campanha de Allende 1958 (Martner, 1984).

agências estatais que distribuiriam no atacado, em alguns casos, e no varejo, em outros, uma série de produtos para os assalariados e matérias-primas essenciais, permanentemente ou em face de irregularidades nos importantes canais de distribuição deixados nas mãos do setor privado (Maldonado, 1993, p. 76 - tradução nossa).

Frente às novas questões econômicas surgidas nos anos 1960, Celso Furtado formulou a hipótese de que as economias latino-americanas tendiam à estagnação. As primeiras reflexões sobre a estagnação foram feitas por Furtado em junho de 1964, quando iniciou um conjunto de seminários no Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES), vinculado à CEPAL, do qual participaram expoentes das ciências sociais e humanas da América Latina, com Fernando Henrique Cardoso, Francisco Weffort e Pedro Vuskovic. Em sua obra autobiográfica, Furtado descreve um ambiente de intensas discussões que partiam de um balanço crítico das experiências de industrialização via substituição de importações dos anos 1950 e início dos anos 1960 e também da “safra inicial” de formulações da CEPAL. Tendo em mente o vínculo de parte dos funcionários da Comissão com a campanha da Democracia Cristã, era inevitável que parte das discussões tratasse do programa de reformas proposto por Frei. De acordo com Furtado:

A verdade é que por um ou outro caminho o debate levava sempre a uma forma de impasse. Na América Latina não medrara mais do que um capitalismo bastardo, incapaz de sustentar-se por suas próprias forças. A industrialização substitutiva de importações perdia fôlego e tudo indicava que continuar por essa trilha era abrir as portas às forças que levam ao autoritarismo. E contar com uma modificação significativa no quadro internacional a muitos de nós parecia uma miragem. Não era suficiente reconhecer que reformas estruturais se haviam tornado por demais necessárias. Todos sabíamos que a experiência chilena de reformas estruturais, que se iniciava naquele momento sob a liderança de Eduardo Frei, seria a esse respeito decisiva. Mas será que essas reformas alcançariam a profundidade exigida? Pedro Vuskovic, que alguns anos depois viria a ocupar posição-chave no governo de Salvador Allende, mostrava-se cético com respeito à possibilidade de mudanças significativas no quadro que então prevalecia. Não basta que o Estado tente modificações, dizia ele, o que importa é saber se existem forças sociais capazes de aproveitar as novas oportunidades e de ocupar os espaços que venham a ser abertos. Voltávamos às questões colocadas pelos sociólogos em torno da necessidade de identificar os movimentos sociais pró-desenvolvimento, os quais se fundavam em visões ideológicas distintas (Furtado, 1991, p. 37-38).

O comentário de Furtado sobre a perspectiva de Vuskovic indica bem a crítica do economista chileno ao reformismo ensaiado pelo governo Frei, o qual era marcado por um espírito modernizador, alinhado com as perspectivas da Aliança para o Progresso. Contudo, a sustentação política de seu governo impedia a plena consecução do seu

próprio programa de reformas. Em um contexto de capitalismo dependente, marcado pela superexploração da força de trabalho, a burguesia chilena bloqueou parte importante das reformas econômicas de Frei, como a reforma agrária, que foi aprovada no Congresso, mas não chegou a ser aplicada completamente¹⁰. De acordo com Vuskovic: “esgotou-se a possibilidade real de desenvolvimento simultâneo do capitalismo dependente como sistema econômico e da democracia burguesa como sistema político.” (Vuskovic, 1978, p. 38 - tradução nossa). Mais adiante retomaremos a reflexão de Vuskovic sobre a relação entre reformas e revolução.

Em 1968, após ser eleito diretor do Instituto de Economia e Planejamento da Universidade do Chile, Vuskovic deixou a CEPAL. Esse Instituto, anteriormente dirigido por Aníbal Pinto, notabilizou-se por, a partir de 1961, acolher as atividades da “Escolatina”, importante programa de mestrado em economia, que tinha como objetivo preparar pesquisadores de alto nível científico, capazes de realizar aportes à ciência econômica, especialmente relacionados com a problemática dos países latino-americanos. Ainda que não fosse mais funcionário da Comissão, a efervescência intelectual de Santiago, graças em parte à própria presença da CEPAL e de outras organizações do Sistema Nações Unidas na capital chilena, fez com que Vuskovic mantivesse intensa interlocução com seus funcionários e outros intelectuais e militantes¹¹.

No artigo “A distribuição da renda e as opções de desenvolvimento”, publicado inicialmente em setembro de 1970, nos Cadernos do CEREN, Vuskovic debate a concentração de renda que marcou o crescimento econômico latino-americanos (Vuskovic, 1979). Em nota de rodapé, o autor menciona que o trabalho foi fruto de discussões ocorridas em um seminário na Escolatina e debates com economistas como Aníbal Pinto, Maria da Conceição Tavares e Carlos Matus, todos funcionários da CEPAL. Vuskovic também protagonizou uma breve polêmica com Carlos Matus e sua proposta de “desenvolvimento interior”, duramente criticado pelo seu caráter abstrato (Ilpes, 1970).

Em 1970, junto às suas atividades de diretor do Instituto de Economia e Planejamento, Vuskovic participou da campanha de Salvador Allende. Após a vitória, foi responsável por acompanhar as questões relativas à economia durante a transição de governo. Dessa forma, pode perceber, antes mesmo da posse de Allende, as intensas dificuldades que o governo eleito teria para aplicar o programa da UP. Seguidas vezes menciona as ações de sabotagem de Frei e de seu ministro da Fazenda, Andrés Zaldívar, com o objetivo de criar o “pânico econômico e financeiro” (Vuskovic, 1978, p. 126)¹².

10 Em seu livro “Transição, socialismo e democracia”, Sergio Bitar, ministro do governo Allende e que se tornaria ministro dos governos Lagos e Bachelet, realiza uma análise sintética dos impasses econômicos e políticos das reformas de Eduardo Frei (Bitar, 1980, p. 48-49).

11 Além das organizações internacionais da ONU é relevante mencionar também a existência do Centro de Estudios de la Realidad Nacional (CEREN), ideologicamente próximo do MAPU, e do Centro de Estudios Socio-Económicos (CESO), que acolheu vários militantes e intelectuais brasileiros vinculados à chamada Teoria Marxista da Dependência, como Theotonio dos Santos, Vânia Bambirra e Ruy Mauro Marini. Este foi também um importante dirigente do MIR.

12 Em exposição à Comissão Mista de Orçamento do Congresso, no dia 27 de novembro de 1970, o então Ministro da Fazenda, Américo Zorrilla, dirigente do Partido Comunista, detalhou o clima de

Uma vez garantida a posse de Allende, Vuskovic foi nomeado Ministro da Economia, instituição que esteve no centro das discussões sobre o formato da transição socialista. Aqui é importante ressaltar o formato de funcionamento estabelecido no acordo que criou a UP. Em sua análise sobre a relação entre os partidos da coalizão, Hobsbawm afirma que

a UP é um veículo concebido mais para travar do que para rodar. A fim de evitar que qualquer partido (leia-se: o PC) estabelecesse controle exclusivo sobre qualquer setor do governo, todos os empregos foram distribuídos de acordo com um rígido sistema de cotas, de modo que nenhum funcionário tivesse um superior imediato ou um subordinado imediato de seu mesmo partido (Hobsbawm, 2017, p. 438).

A condução da política econômica do governo era dividida entre o Ministério da Economia, dirigido inicialmente por Vuskovic, até então um membro independente, o Ministério da Fazenda, dirigido pelo Partido Comunista, e a Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), que tinha status de ministério e foi dirigida por Gonzalo Martner García, próximo ao Partido Socialista.

Frente ao impasse do programa reformista de Frei, a via revolucionária para o socialismo se afirmava como a única possível para superar o capitalismo dependente. Quanto a esse ponto, é importante ressaltar o alinhamento entre Vuskovic e Allende. Este, em sua primeira Mensagem ao Congresso, em 1971, reafirmava abertamente o caráter revolucionário de seu governo:

Se esquecêssemos que nossa missão é estabelecer um projeto social para a humanidade, toda a luta do nosso povo pelo socialismo se tornaria apenas mais uma tentativa reformista. Se esquecermos as condições concretas de onde partimos, pretendendo criar aqui e agora algo que exceda nossas possibilidades, também fracassaremos (Chile, 1971, p. IX - tradução nossa).

Em exposição ao Comitê Interamericano da Aliança do Progresso (CIAP), realizado em fevereiro de 1971, Vuskovic explicita que o programa econômico do novo governo estava orientado para a transformação da estrutura tradicional de desenvolvimento capitalista e dependente, a fim de substituí-la pelo início da construção do socialismo (Vuskovic, 1971, p. 154).

Na mesma reunião, Vuskovic anunciou as três principais ações econômicas do governo Allende. A primeira delas era o sistema de planificação organizado em três áreas de propriedade: estatal, mista e privada. A área estatal, também chamada “área de propriedade social”, seria composta por setores nacionalizados, como os monopólios bancários, explorações de recursos minerais, grandes indústrias, distribuição e comércio exterior. A área mista seria constituída por empresas nas quais se combinam os capitais

especulação e fuga de capitais que marcou a economia do país após a eleição de Allende (Martner, 1971, p. 20)



privados nacionais e estrangeiros o capital público e cuja gestão seria conjunta. Por fim, a propriedade privada seria composta principalmente por pequenos capitais, comércio, serviços e pequenas manufaturas. A segunda medida era uma ampla redistribuição de renda em favor da classe trabalhadora. Por fim, a terceira medida era o aprofundamento do processo de reforma agrária (Vuskovic, 1971, p. 155).

A questão da política de redistribuição da renda foi detalhada no Programa da UP. Não escapava à percepção de Vuskovic que um aumento rápido dos salários poderia gerar efeitos secundários no nível de preços. O aumento salarial deveria permitir um aumento do consumo dos trabalhadores de cerca de 13%, quando comparado a 1970. Em dezembro de 1970, a taxa de inflação havia chegado a 35%. O governo Allende havia projetado uma taxa de inflação média para 1971 de 8%. A forma encontrada para evitar a aceleração inflacionária foi a imposição de controles de preços.

Tratava-se, portanto, de uma política econômica que contava com o consumo popular como um dos parâmetros fundamentais para impulsionar o crescimento econômico e alterar a correlação política de forças em favor dos trabalhadores. Além disso, o governo iniciou um grande conjunto de obras públicas, em particular no setor da construção civil, sabidamente intensivo em trabalho (na época), também com o objetivo de ampliar o crescimento econômico e a geração de empregos. A equipe de economistas da UP trabalhava com a hipótese de que a economia chilena operava com altos níveis de capacidade ociosa, o que permitiria a retomada do crescimento econômico, do emprego, dos salários, sem gerar grandes pressões inflacionárias.

A construção da política de longo prazo iniciou-se junto à reativação da economia. Ao fim de dezembro de 1970, Allende anuncia a estatização do sistema bancário, considerada fundamental por Vuskovic para proceder às transformações estruturais da economia, como a expansão de crédito para as pequenas e médias empresas, e proteger o país da especulação financeira. Em seu discurso, Allende afirmou que “somente com os bancos nas mãos do povo, por meio do governo que representa seus interesses, é possível cumprirmos a nossa política” (Allende, 2022, p. 43).

A política de curto prazo produziu expressivos resultados em termos de crescimento em 1971. Combinada com a nacionalização de setores estratégicos da economia, como o cobre, cuja estatização foi autorizada pelo Congresso em julho de 1971, a política econômica do governo Allende parecia produzir importantes transformações produtivas. A atuação de Vuskovic foi decisiva para sua elaboração e implementação. Cabe destacar, contudo, que não se restringiu a um papel técnico. Em reunião do Conselho Nacional de Desenvolvimento, em janeiro de 1971, Vuskovic afirmou que:

Seria ingenuidade ignorar o fato de que o cumprimento dos objetivos da política econômica do governo é mais um problema político do que técnico. Ele envolve necessariamente o confronto com interesses que foram e serão ameaçados e que, portanto, procurarão se defender com todos os meios à sua disposição. (...) É precisamente porque a raiz da questão é política e não meramente técnica e administrativa que os trabalhadores têm uma responsabilidade fundamental. Também está claro que essa responsabilidade não pode ser satisfeita

simplesmente apoiando passivamente as medidas tomadas de cima para baixo. Ela deve ser exercida em cada uma das frentes em que essa política econômica ocorre (Martner, 1971, p. 281 - tradução nossa).

Percebe-se que, para Vuskovic, a atuação política das massas era uma condição necessária para que o objetivo estratégico da transição socialista fosse alcançado. Trata-se de uma perspectiva que integrava economia e política sob a premissa de que o caminho rumo ao socialismo seria complexo e que apenas a ação da classe trabalhadora poderia garantir a transição.

Em outubro de 1971, o governo apresentou um projeto para transferir para as áreas Social ou Mista todas as empresas cujo patrimônio líquido excedesse 14 milhões de escudos (aproximadamente US\$1 milhão). Essa medida afetaria cerca de 253 empresas, 150 das quais pertenciam ao setor manufatureiro, cobrindo aproximadamente 90% dos ativos corporativos do país. O plano previa a compra dessas empresas por meio de títulos da dívida pública, equivalentes ao valor contábil de seus ativos em 1969, com remuneração diferenciada para pequenos e grandes acionistas (Sater, Collier, 2022, p. 364). No entanto, a proposta enfrentou forte resistência no Congresso, onde muitos parlamentares temiam que o governo usasse essa legislação para ampliar seu controle sobre a mídia¹³.

O êxito inicial de Vuskovic logo foi percebido como um alerta pela direita chilena. Em setembro de 1971, dez deputados do Partido Nacional (PN) apresentaram uma acusação constitucional contra Vuskovic¹⁴. No documento inicial da acusação, percebe-se como a defesa da propriedade privada aparece no centro da argumentação da direita:

(...) Na esfera econômica, o governo da Unidade Popular realizou suas ações, com maior ou menor disfarce, mas de forma sustentada, à margem da lei, excedendo a lei, abusando do poder, atropelando as garantias constitucionais e violando deliberadamente os direitos de terceiros. Fundamentalmente, suas ações nesse sentido foram justificadas pelo cumprimento do programa e, consequentemente, pela transferência de empresas e atividades para a “área social”; uma expressão eufemística que significa simplesmente nacionalizar ou entregar o controle e o domínio do Estado. A criação da “área social” é uma aspiração do Programa de Unidade Popular, que não é fácil de especificar, nem foi tentado fazê-lo, exceto com expressões tão vagas quanto as do Presidente da República, quando ele afirma que afetará

13 A pressão da oposição levou o governo a reduzir o escopo do programa, limitando a expropriação a 90 empresas em janeiro de 1972. Entretanto, essa concessão não foi suficiente para acalmar os setores conservadores, que continuaram a ver a política econômica de Allende como uma ameaça.

14 Trata-se de um mecanismo previsto na Constituição Chilena vinculado ao controle de responsabilidade de ministros. Caso a acusação seja aceita, o ministro deve deixar seu posto. A direita utilizou-se desse instrumento seguidas vezes no governo Allende. Contudo, apenas uma acusação foi aceita pelo parlamento, contra o então ministro do interior José Tohá. Trata-se de um caso emblemático, pois foi proposta pela Democracia Cristã, que, a partir desse momento, aproxima-se crescentemente da direita.



“cerca de 120 empresas”... mas sem indicar quais (Chile, 1971b, p. 6 - tradução nossa).

Graças a um acordo com a Democracia Cristã, essa acusação foi rejeitada pelo parlamento. Em dezembro do mesmo ano, uma segunda acusação foi apresentada por deputados do PN e também rejeitada. Contudo, é interessante notar o conteúdo da segunda acusação apresentada contra Vuskovic

A política econômica do governo levou a uma distorção deliberada das atividades econômicas, sendo que uma das consequências foi a escassez e o aumento do preço de produtos essenciais (...) De fato, os trabalhadores estão sofrendo uma perda real no poder de compra de seus salários e remunerações e, como consequência, estão sofrendo uma perda real no poder de compra de sua remuneração. (Chile, 1971c, p. 5 - tradução nossa).

A partir do fim de 1971, tendo sido esgotada a capacidade ociosa da economia chilena, a manutenção do crescimento econômico tenderia, *coeteris paribus*, a gerar um aumento no nível de preços. O aumento da inflação e a escassez de alguns produtos ampliaram a insatisfação da população mais rica com o governo Allende e distanciaram a parte da classe média que o havia apoiado. Com o discurso contra a inflação, a direita chilena encontrou um caminho para desestabilizar o governo Allende¹⁵.

O quadro econômico de 1972 revela, portanto, as tensões inerentes ao projeto de transição de Allende para o socialismo. Se, por um lado, a expansão do consumo e a redistribuição de renda trouxeram ganhos sociais imediatos, por outro, a perda de divisas e a crescente dependência das importações impuseram limites estruturais ao modelo. Nesse momento, surgiram duas tendências dentro do governo. Pedro Vuskovic, apoiado pelo Partido Socialista, defendia a estratégia de “expandir e acelerar” a transição para o socialismo. O Partido Comunista, por outro lado, para garantir o apoio das classes médias ao governo, defendia uma linha mais moderada que deveria “aprofundar e consolidar” as conquistas alcançadas até então.

A divisão interna teve dois pontos altos: o primeiro, em fevereiro de 1972, na reunião em El Arrayan, onde se chegou a uma posição de compromisso entre o PC e o PS, e o segundo, em junho do mesmo ano, na reunião em El Curro, onde a posição do PC acabou predominando. Nesse momento, a equipe econômica inicial foi substituída por membros mais moderados da UP. Carlos Matus substituiu Pedro Vuskovic, que foi nomeado vice-presidente da Corporação de Fomento da Produção (CORFO), banco público de investimentos chileno, posto com um estatuto semelhante ao de ministro, cargo que ocupou até o dia 11 de setembro de 1973. Vuskovic foi um dos poucos ministros presentes em todo o governo Allende.

15 “Uma das coisas estranhas em relação aos períodos de inflação é que praticamente só nessa altura é que as pessoas da zona mais alta de distribuição do rendimento exprimem *en masse* solidariedade com os pobres. Sempre que a inflação levanta a cabeça, ouvimos dizer que ‘atinge principalmente os pobres’, uma vez que os seus rendimentos são baixos e são mais afetados pela subida dos preços” (Blyth, 2017, p. 31)

Allende tinha grande estima por Vuskovic, cuja atuação foi seguidas vezes elogiada, destacando sua proximidade com a população e sua disposição em dialogar diretamente com os setores populares. Para o presidente chileno, essa postura era exemplar e deveria ser replicada em outros ministérios e órgãos do governo, fortalecendo o vínculo entre o poder público e as demandas populares (Allende, 2016, p. 361).

Ainda que não estivesse mais no Ministério da Economia, Vuskovic tentou avançar na socialização da economia chilena na CORFO. Em artigo publicado na Revista da Universidade Técnica do Estado, no início de 1973, ao realizar um balanço da política econômica realizada nos dois primeiros anos do governo Allende, fez uma análise da situação da economia chilena e apresentou sua visão sobre como superar os problemas surgidos.

O agravamento dos problemas da economia chilena, em 1972, seria uma reação do imperialismo estadounidense e da burguesia chilena frente ao avanço da consecução do Programa da Unidade Popular (Vuskovic, 1973, p. 56). Esses avanços ainda não teriam sido suficientes para retirar da burguesia nacional a capacidade de utilizar seu poder econômico em ações de sabotagem e obstrução da economia. Como resultado, a condução econômica ocorria em um ambiente de disputa política, no qual os problemas econômicos não podiam ser dissociados da luta entre classes.

Segundo Vuskovic, a crise da balança de pagamentos seria resultado do fechamento das linhas de crédito internacionais e da manipulação do preço do cobre, principal produto de exportação do país, por grandes corporações imperialistas. Além disso, o déficit fiscal refletiria a resistência da burguesia em contribuir com recursos para manter os serviços essenciais e melhorar os salários dos trabalhadores do setor público, bem como os obstáculos impostos pelo Congresso na aprovação de novos impostos. O aumento da inflação e os problemas de abastecimento seriam, portanto, consequência de uma estratégia deliberada de especulação, “acaparamento” e destruição de produtos, ao lado do fortalecimento do mercado negro (Vuskovic, 1973, p. 59).

Frente a esse diagnóstico, a solução dos problemas não estaria apenas na eficiência administrativa ou na restauração de um funcionamento mais “normal” do capitalismo. Pelo contrário, a saída requeria a superação das limitações na execução do Programa do governo, completando a área social e assegurando o controle do governo sobre toda a economia. Isso implicava fortalecer a participação dos trabalhadores na gestão das empresas estatais e estabelecer mecanismos de controle sobre o setor privado e sobre a distribuição de bens, por meio de organizações populares como as Juntas de Abastecimento e Preços (JAP), surgidas de forma espontânea no começo do governo Allende e que tiveram um peso crescente na produção e distribuição de produtos de primeira de necessidade (Schmeisser, 2018, p. 227).

No campo das relações econômicas externas, Vuskovic acreditava que o fortalecimento dos laços com países socialistas poderia permitir acesso a novos mercados, equipamentos e cooperação científica e tecnológica. Além disso, o governo Allende foi um entusiasta da integração econômica latino-americana, via a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), e no âmbito sub-regional, via o Pacto Andino, como uma forma de ampliar as relações comerciais do país (Martner, 1971, p. 271).



É possível perceber que, para Vuskovic, a política econômica do governo não estava condenada ao fracasso. Ainda que existisse algum exagero no prognóstico de continuidade do crescimento econômico sem impacto inflacionário ou na possibilidade dos países do Segundo Mundo garantirem apoio econômico ao Chile¹⁶, reafirmava a capacidade da economia chilena superar os problemas inerentes à transição socialista, como desabastecimentos e aumento da inflação.

O principal entrave ao governo popular não era a economia, mas a situação política do país e, em particular, a correlação de forças entre as classes sociais. A burguesia ainda mantinha um poder econômico significativo e continuava a atuar contra a implementação plena da política econômica do governo. A propriedade social ainda não se consolidara como setor dominante, permitindo que importantes atividades estratégicas permanecessem sob controle capitalista. O setor privado sonegava impostos, participava de especulação e financiava a propaganda reacionária. Além disso, as tentativas de redistribuição de renda encontravam obstáculos, pois a burguesia conseguia recuperar parte de sua posição por meio da inflação e da especulação no setor de distribuição e comércio.

Frente ao acirramento das tensões políticas, a estratégia do governo, segundo Vuskovic, deveria se concentrar na ampliação da área social e na captação dos rendimentos da burguesia para redirecioná-los ao fortalecimento da acumulação e ao aumento da capacidade produtiva. Sem avançar na socialização da economia, os fatores de aceleração da inflação seguiram atuando, o que significaria impor aos trabalhadores uma perda do seu poder de compra e do seu consumo. A superação desses desafios passava pela radicalização da participação popular e pela consolidação de mecanismos de controle que garantissem a irreversibilidade das conquistas já alcançadas.

Conclusão

Após o golpe de 1973, Pedro Vuskovic realizou uma reflexão aprofundada sobre a experiência do governo da Unidade Popular, buscando compreender as razões de seu fracasso e os desafios enfrentados no processo de transição ao socialismo. Suas análises, reunidas posteriormente no livro “Una sola lucha”, não se limitam a um diagnóstico econômico, mas articulam questões políticas e estratégicas, destacando os dilemas enfrentados por um governo que buscou transformar a estrutura socioeconômica chilena dentro dos marcos institucionais existentes (Vuskovic, 1978). Seu balanço enfatiza a necessidade de uma estratégia mais ampla de conquista do poder, indo além da mera gestão estatal, e aponta os limites e contradições da experiência chilena diante das pressões internas e externas que levaram ao golpe de 1973.

Para Vuskovic, a chegada ao governo não significou a conquista do poder, mas sim a necessidade de construí-lo dentro da legalidade vigente, ao mesmo tempo em que promovia transformações socialistas e atendia às demandas populares. Um dos principais obstáculos foi a ausência de uma vanguarda unificada e com flexibilidade tática suficiente

16 Em seu livro, Isabel Turrent, narra todo o esforço do governo Allende em se aproximar da União Soviética, que sempre manteve certa distância, sobretudo no âmbito econômico (Turrent, 1984).



para liderar o proletariado diante das reviravoltas políticas. No entanto, houve avanços significativos, com crescente participação popular na gestão econômica e social, por meio das Juntas de Abastecimento e Preços (JAP), Conselhos de Administração em empresas estatais, organizações de trabalhadores, camponeses e moradores, e outras instâncias de participação direta (Vuskovic, 1978, p. 41).

Apesar desses avanços, a economia chilena começou a enfrentar dificuldades a partir de 1972, em grande parte devido ao bloqueio externo, sabotagem interna e ações da burguesia para desestabilizar o governo. Ainda assim, os indicadores econômicos mostravam melhorias em relação a 1970, com expansão industrial, redistribuição de renda e investimentos em setores estratégicos. Contudo, a escassez e as filas eram mais reflexo da redistribuição da renda e da especulação do que de uma real queda na oferta de bens essenciais.

Vuskovic argumenta que a resposta do governo subestimou a capacidade de reação da burguesia e do imperialismo, deixando setores estratégicos ainda sob influência capitalista (Vuskovic, 1978, p. 42). A estatização de empresas não foi acompanhada de medidas que garantissem o controle efetivo da economia, permitindo que a burguesia migrasse para atividades especulativas e mantivesse seu poder financeiro.

O autor aponta que o processo econômico avançou mais rápido que as mudanças políticas, o que gerou um descompasso perigoso. Quando o governo tentou corrigir sua política econômica em 1972, enfrentou divisões internas e resistências que comprometeram sua eficácia. A falta de direção unificada na política econômica permitiu que as disputas partidárias enfraquecessem a condução do projeto revolucionário (Vuskovic, 1978, p. 48).

Além disso, a burocratização das direções partidárias contribuiu para um afastamento das massas, que continuavam mobilizadas, mas frequentemente à revelia das direções formais. A resistência da burguesia tornou-se mais organizada e conseguiu impor sua própria "contra-política", explorando a insatisfação popular com a escassez e a inflação para minar o apoio ao governo (Vuskovic, 1978, p. 52).

Vuskovic conclui que o fracasso do governo não pode ser atribuído exclusivamente a erros de política econômica, mas sim à falta de uma estratégia de poder que garantisse a irreversibilidade das transformações. A experiência da Unidade Popular demonstrou que mudanças econômicas isoladas não são suficientes sem um avanço paralelo na estrutura política, e que a luta pelo controle efetivo do Estado e da economia deve ser conduzida de maneira integrada.



Referências

- AHUMADA, Jorge. *Teoría y programación del desarrollo económico*. Santiago: ILPES, 1967.
- ALLENDE, Salvador. *Textos de Salvador Allende*. Santiago: Biblioteca Clodomiro Almeyda, 2016.
- ALLENDE, Salvador. *A revolução desarmada*. São Paulo: UBU, 2022.
- BITAR, Sergio. *Transição, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- BOLÍVIA. *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1962-1971)*. La Paz, 1961.
- CEPAL. *Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico*. Rio de Janeiro, 1953.
- CEPAL. *Análisis y proyecciones del desarrollo económico*. Vol. I: *Introducción a la técnica de programación*. Cidade do México, 1955.
- CEPAL. *Análisis y proyecciones del desarrollo económico*. Vol. III: *El desarrollo económico de Colombia*. Cidade do México, 1957.
- CEPAL. *Análisis y proyecciones del desarrollo económico*. Vol. VI: *El desarrollo industrial del Perú*. México: Cidade do México, 1959.
- CHILE. *Primer mensaje del presidente Allende ante el Congreso Pleno*. Santiago, 1971a.
- CHILE. *Acusación Constitucional. Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción señor Pedro Vuskovic Bravo*. 08 de septiembre 1971. Santiago, 1971b.
- CHILE. *Acusación Constitucional. Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción señor Pedro Vuskovic Bravo*. 15 de diciembre 1971. Santiago, 1971b.
- FURTADO, Celso. *Os ares do mundo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- HOBSBAWM, Eric. *Viva la revolución*. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.
- ILPES. *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*. Santiago: Editorial Universitaria, 1970.
- MALDONADO, Raúl (org.). *Pedro Vuskovic Bravo (1924-1993). Obras escogidas sobre Chile (1964-1992)*.
- MARTNER, Gonzalo. *El pensamiento económico del gobierno de Allende*. Santiago: Editorial Universitaria, 1971.
- MARTNER, Gonzalo. *La vía pacífica al socialismo*. *El Trimestre Económico*, Vol. 51, No. 204(4), p. 761-809, out.-dez., 1984.
- PREBISCH, Raúl. *Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL*. Revista da CEPAL, Santiago, v. 75, p. 9-23, dez., 2001.
- PREBISCH, Raúl. *O desenvolvimento Econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais*. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 69-135.



SATER, William; COLLIER, Simon. *A History of Chile 1808–2018*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

SCHMEISSER, Boris Cofré. La lucha por “el pan” y la defensa del “gobierno popular”: las Juntas de Abastecimiento y Control de Precios en la Vía chilena al socialismo. *Izquierdas*, Santiago, n. 41, p. 224-249, agosto 2018.

SOUZA, Cidoval Moraes, THEIS, Ivo Marcos, BARBOSA, José Luciano Albino (eds). Aprendendo e fazendo com o Mestre. In: Celso Furtado: a esperança militante (Depoimentos): vol. 2 [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2020, pp. 38-175.

TURRENT, Isabel. La Unión Soviética en América Latina. Cidade do México: El Colegio de México, 1984.

URQUIDI, Víctor L. Jorge Ahumada (1917-1965). *El Trimestre Económico*, Vol. 34, No. 133(1), p. 3-10, jan.-mar., 1967.

VUSKOVIC, Pedro. Algunas consideraciones sobre el desarrollo industrial del Perú. *Boletín Económico de América Latina*, Santiago, vol. IV, n. 1, p. 26-33, mar., 1959.

VUSKOVIC, Pedro. El modelo insumo-produto. *Boletín Económico de América Latina*, Santiago, vol. I, n. 2, p. 17-31, mar., 1956.

VUSKOVIC, Pedro. Balance de un curso sobre desarrollo económico. *Revista Planeamiento*, La Paz, p. 39-45, dez., 1960.

VUSKOVIC, Pedro. Técnicas de planificación. Santiago: ILPES, 1965.

VUSKOVIC, Pedro. Chile, la lucha contra el subdesarrollo. *Problemas del Desarrollo*, Vol. 2, No. 7, p. 151-165, abr.-jun, 1971.

VUSKOVIC, Pedro. Una sola lucha. Madrid: IEPALA, 1978.

VUSKOVIC, Pedro. A distribuição da renda e as opções de desenvolvimento. In: SERRA, José (org.). *América Latina: ensaios de interpretação econômica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

VUSKOVIC, Pedro. Dos años de política económica del Gobierno Popular. *Revista de la Universidad Técnica del Estado*, n. 11-12, p. 51-67, nov.-fev., 1973.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.



A Dimensão Econômica da Amazônia azul: Mensurando o Valor da Economia do Mar do Brasil

The Economic Dimension of the Blue Amazon: Measuring the Value of Brazil's Ocean Economy

DOI: 10.23925/1806-9029.37i1(67)71950

Autores: Alexandre Jerônimo de Freitas. Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia Regional e Desenvolvimento (PPGER/UFRRJ) e Coordenador do Centro de Estudos da Economia do Mar (CEEMAR/UFRRJ). E-mail: alexandrefreitas76@ufrj.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3397-5210>. Isabela Rocha Gracindo Marques. Doutoranda em Economia pela UFRJ e Pesquisadora do CEEMAR/UFRRJ. E-mail: isabela.marques@ppge.ie.ufrj.br ORCID <https://orcid.org/0000-0003-0548-0886>.

Resumo

O mar tornou-se neste século uma fronteira de expansão da economia. Muitos países já possuem estratégias de desenvolvimento voltada para o oceano. O Brasil encontra-se atrasado neste processo. Este trabalho procura ser um primeiro passo. Foi realizada a primeira mensuração da economia do mar brasileira através de uma matriz insumo-produto. O resultado demonstra que o país possui um enorme potencial, porém que se encontra pouco aproveitado devida a ausência de uma estratégia de desenvolvimento voltada para o oceano.

Palavras-chave: Economia do Mar; Desenvolvimento Econômico; Matriz Insumo-Produto.

Abstract

The ocean has become in this century a frontier of economic expansion. Many countries already have development strategies focused on the ocean. Brazil is late in this process. This work seeks to be a first step. The first measurement of the Brazilian economy of the sea was carried out through an input-output matrix. The result shows that the country possesses an enormous potential, but that it is under-exploited due to the absence of a development strategy directed towards the ocean

Keywords: Ocean Economy; Economic Development; Input-Output Matrix.

JEL: O13; Q56; L71.



Introdução

O mar tornou-se neste século uma fronteira de expansão da economia¹⁷. Dos setores tradicionais, como a pesca e o transporte marítimo, até novas atividades ainda em desenvolvimento, como a biotecnologia e a geração e energia renovável, são todos objetos de políticas públicas que visam a geração e emprego e renda. O Brasil possui grande potencial marítimo, porém, ainda pouco desenvolvido.

O país possui um litoral de 7.491 km de extensão, o 16º maior do mundo. Seu território marítimo possui uma área de aproximadamente 3,6 milhões de quilômetros quadrados, podendo chegar a 5,7 milhões de quilômetros quadrados caso a Comissão de Limites de Plataforma Continental (ONU) aceite o pedido de extensão feito pelo país. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 281 municípios em 17 unidades da federação são banhados pelo Oceano Atlântico, cerca de 5% do total. De acordo com o último Censo Demográfico (IBGE, 2010), 26,58% da população brasileira vive no litoral, cerca de 57 milhões de pessoas. Dada sua importância, a Marinha do Brasil denominou o espaço marinho nacional de “Amazônia Azul”.

No entanto, o Brasil pouco conhece o potencial econômico das águas que banham suas costas. À exceção da bem-sucedida indústria de Óleo e Gás offshore, o país não possui uma estratégia que lhe permita aproveitar o mar como um vetor de desenvolvimento econômico, social e ambiental. Não conseguimos ainda enxergar todas as possibilidades que as atividades econômicas marítimas podem oferecer em termos socioeconômicos. A Economia do Mar pode se tornar um eixo importante de sustentação de uma política de desenvolvimento no país. Mas para isso é necessário primeiro mensurar seu tamanho no Brasil. Porém não é um processo fácil. As atividades econômicas que possuem relação com oceano são bastante diversas e continuam a crescer. Desde atividades tradicionais como a pesca, passando pela indústria naval até atividades mais intensivas em tecnologia como energias renováveis e a biotecnologia.

São atividades compostas por setores de baixa produtividade com pouco uso de tecnologia moderna, por setores que envolvem uso intensivo em máquinas e equipamentos de alta tecnologia e por setores intensivos em pesquisa e desenvolvimento. Envolvem comunidades tradicionais, pequenas, médias e grandes empresas, nacionais e internacionais, setor público de defesa (Marinha) e atividades fiscalizatórias do governo, além de universidades e instituições de pesquisa.

Muitos países já avançaram nesta questão. A União Europeia publicou em 2021 uma visão ampla e diversa sobre como desenvolver a sua Economia do Mar, de forma compatível com seu plano de *green economy* (EU, 2019). Em seu 14º Plano Quinquenal, a China destacou a importância de integrar sua economia marítima a sua visão de uma economia mais dedicada à ciência e tecnologia, além de reforçar a importância do oceano para tornar a economia chinesa mais ambientalmente sustentável. A Coreia também percebe como as atividades econômicas do mar podem servir para alavancar sua estratégia nacional de crescimento verde (Chang, 2021). Nos EUA, em 2017 e 2018, os setores da economia do mar cresceram mais rápido que o resto da economia. A *National Oceanic*

¹⁷ O autor gostaria de agradecer ao apoio financeiro da FAPERJ. A Autora gostaria de agradecer ao apoio financeiro do CNPq.



and Atmospheric Administration (NOAA, 2021), lançou um plano estratégico cujo objetivo é dobrar o tamanho da economia do mar americana em 10 anos.

O Brasil ainda se encontra nos primeiros passos na elaboração de uma estratégia nacional para o desenvolvimento da economia do mar. A Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, criada em 1974 e reformulada em 2009, é responsável por coordenar as ações relativas a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM). O 10º. Plano Nacional foi aprovado em 2020, nele constam várias iniciativas ligadas a avaliação da plataforma marítima brasileira e suas potencialidades, realização de pesquisas científicas e observações sobre o oceano e o clima, formação de recursos humanos etc.

O obstáculo maior é o desconhecimento do tamanho e das características das atividades econômicas relacionadas com o oceano. Este trabalho busca superar esta barreira. Foi realizado um mapeamento da Economia do Mar do Brasil a partir da construção de uma Matriz Insumo-Produto específica para atividades econômicas ligadas ao oceano. O artigo está divido em 4 partes além desta introdução: (i) inicialmente definimos o que se entende por Economia do Mar, (ii) em seguida apresentaremos a seguir a metodologia utilizada para realização do tamanho da Economia do Mar do Brasil, (iii) analisamos os resultados e impactos na economia brasileira e, por fim, (iv) concluiremos com algumas sugestões de política públicas para construção de uma política de desenvolvimento do mar para o Brasil.

Economia do Mar: Definições

Os oceanos cobrem mais de 70% da superfície terrestre e são grandes geradores de riqueza, produtos e serviços. Uma significativa parcela da alimentação humana tem origem no mar, além da extração de petróleo, gás natural e recursos minerais, que movimentam indústrias estratégicas.

Segundo a OCDE (2016), os oceanos são a nova fronteira econômica, representando uma enorme fonte de recursos e podendo estimular o crescimento econômico, gerando emprego, renda e inovações. Segundo esta instituição, a Economia do Mar representa cerca de 2,5% do PIB global, montante aproximado de 1,5 trilhão de dólares (OCDE, 2016), enquanto para a UNCTAD ela representaria cerca de 3% do PIB mundial, algo próximo de 2,5 trilhões de dólares (UNCTAD, 2021).

Nos últimos anos vários países passaram a reconhecer a importância das atividades relacionadas ao mar para seu desenvolvimento econômico. Na Europa a Economia do Mar responde por 2,2% do total de empregos, algo em torno de 4,26 milhões de empregos e por 1,5 % do total do valor adicionado bruto, montante próximo a 240 milhões de Euros. Países como Portugal, Espanha e França, possuem instituições públicas e privadas de fomento as atividades marítimas, criação de clusters oceânicos e fazem um esforço de pesquisa e desenvolvimento de inovações para fomentar os setores ligados ao mar (UE, 2021).

Os países asiáticos, que possuem longa tradição em atividades marítimas, também estão criando projetos de desenvolvimento voltados as atividades econômicas do mar. Na



Coréia do Sul, segundo o Korean Maritime Institute (Chang, 2021), a Economia do Mar representou 2,3% do total do valor adicionado da economia em 2019. Gerando 689 mil empregos diretos. Já na China, o produto oceânico bruto calculado pelo Ministério dos Recursos Naturais representou 8% do PIB, em 2021, montante aproximado de 1,41 trilhão de dólares¹⁸.

As divergências entre os países quanto aos conceitos e definições de economia do mar geram dificuldades quando se decide compará-los, pois não existe uma fórmula de mensuração das atividades econômicas do mar que permita uma comparação perfeita dentro de um padrão internacional (UNCTAD, 2021). Os países da União Europeia já trabalham com o conceito de grau de maturidade dos mercados para classificar as atividades do mar, que consiste em uma abordagem sobre ciclo de vida, ou seja, as atividades são divididas entre emergentes ou estabelecidas ou em pré desenvolvimento, crescimento, maduras e em declínio (EU, 2021).

As atividades relacionadas ao mar possuem diferentes classificações, que variam entre os países. Mas podemos dividi-las entre atividades realizadas no mar, provenientes do mar ou produzidas para o mar (Colgan, 2016). As atividades realizadas no mar envolvem setores cuja produção ocorre no oceano, como pesca, transporte marítimo e exploração de óleo e gás off-shore. As atividades provenientes do mar são aquelas cujas matérias primas são oriundas do oceano, como a indústria de processamento de pescado, produção de sal, biotecnologia marinha e turismo. Por fim as atividades que produzem para o mar são aquelas cujo produto ou serviço está relacionado ao oceano, como construção e reparação de barcos, equipamentos marinhos, pesquisa e desenvolvimento e administração pública.

A OCDE (2016) define a economia do mar como a soma das atividades econômicas (industriais comerciais, de pesquisa científica e tecnológica, governamentais, entre outros) que tem o ambiente aquático como base ou interesse, com os ativos econômicos, bens e serviços pertencentes aos respectivos ecossistemas.

O foco deste trabalho reside em criar uma classificação para o Brasil quanto aos setores que compõe a Economia do Mar com base nas classificações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e dentro das especificações da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A OCDE (Jolliffe et al, 2021) realizou um esforço conjunto com vários institutos de pesquisa e organismos governamentais de vários países filiados com objetivo de estabelecer uma classificação que servisse como um primeiro passo para uma padronização da contabilidade econômica do mar. O resultado foi definir a Economia do Mar em 14 setores.

¹⁸http://english.www.gov.cn/archive/statistics/202204/06/content_WS624d5248c6d02e5335328d3c.html

Quadro 1: Setores da Economia do Mar (OCDE)

1	Pesca Marinha
2	Aquicultura Marinha
3	Transporte Marítimo de Passageiros
4	Transporte Marítimo de Carga
5	Extração de Óleo e Gás Natural Offshore
6	Mineração Marinha
7	Atividades Industriais de Apoio Offshore
8	Processamento e Preservação de pescado, crustáceos e moluscos
9	Construção Naval, Barcos e Estruturas Flutuantes
10	Manufatura Marítima, reparação e instalação
11	Energia Eólica Offshore e Energia Renovável Marítima
12	Portos Marítimos e Atividades de Apoio ao Transporte Marítimo
13	Pesquisa e Desenvolvimento oceânico
14	Turismo Marítimo e Costeiro

Fonte: Elaboração própria com Base em OCDE (2021)

Esta classificação serve de base para a mensuração da dimensão econômica da Economia do Mar do Brasil. Porém, foi preciso realizar uma adaptação ao Sistemas de Contas Nacionais do IBGE. Para isso foi realizado um esforço de sistematização das Categorias Nacionais de Atividades Econômicas (CNAEs), a partir das atividades relacionadas com o mar. Tendo a classificação da OCDE como base.

Quadro 2: Economia do Mar do Brasil

1	Recursos Vivos
2	Recursos Não-Vivos
3	Manufatura de Equipamentos Marítimos
4	Construção Naval
4	Transporte Marítimo
6	Portos
7	Turismo

Fonte: Elaboração própria com Base em IBGE

Embora a classificação adotada por este trabalho tenha divido a Economia do Mar em metade dos setores definidos pela OCDE, não há prejuízo contábil. Todos os setores considerados pela OCDE estão presentes, conforme pode ser visto na Fig. I¹⁹.

Figura 1: Comparativo das Classificações



¹⁹ A exceção de dois setores de Energia Eólica e Energias Renováveis e Pesquisa e Desenvolvimento Oceânicos, que o Sistema de Contas Nacionais do IBGE não separa. Porém são setores ainda muito pequenos no Brasil e sua ausência não compromete o cálculo final.



Metodologia

O método insumo-produto foi utilizado com o objetivo de estimar a participação do mar na economia brasileira no ano de 2018 e para fornecer alguns indicadores importantes, como os índices de Rasmussen-Hirshman para a análise dos encadeamentos produtivos e os geradores de produção, valor adicionado, emprego e renda.

As matrizes insumo-produto são elaboradas pelo IBGE com periodicidade quinquenal a partir das Tabelas de Recursos e Usos (TRUS) e fornecem uma visão detalhada da estrutura produtiva brasileira, sendo possível avaliar o grau de interligação setorial da economia e os impactos de variações na demanda final dos produtos através da identificação de fluxos de produção de bens e serviços (IBGE). Por uma questão de defasagem de dados do IBGE, utilizamos neste estudo as matrizes fornecidas pelo Grupo de Indústria e Competitividade da Universidade Federal do Rio de Janeiro (GIC).

Com base 126 produtos e 67 atividades, foi realizado um trabalho de identificação dos produtos relacionados à economia do mar ou que possuíssem dentro de si segmentos ligados ao oceano, para que então fossem colocados de forma isolada na matriz, como novos produtos, o que permitiu uma estimativa mais precisa. A última matriz oficial disponibilizada pelo IBGE foi elaborada com dados do ano de 2015²⁰.

Apesar de serem utilizados 126 produtos e 67 atividades, existem limitações quanto ao fornecimento de dados pelo IBGE, que para esse trabalho deveriam estar mais desagregados. Para solucionar esse obstáculo e poder efetivamente criar os produtos do mar foram utilizadas a Pesquisa Industrial Anual (PIA) para estimar o percentual dos segmentos ligados ao mar na indústria, a Pesquisa Anual dos Serviços de Construção (PAIC), para estimar o percentual de Obras portuárias marítimas e fluviais no setor de construção, a Pesquisa Anual dos Serviços (PAS) para estimar a participação do setor de transporte aquaviário e também dados da arrecadação do setor de turismo dos estados costeiros.

O método insumo produto é uma representação estática da economia baseada na análise dos fluxos de produtos de cada setor produtor para os setores consumidores (Miller; Blair, 2009). Segundo Guilhoto (2011), uma economia funciona para equacionar a demanda e a oferta dentro de uma rede de atividades. A matriz insumo-produto, criada por Leontief, fornece uma "fotografia econômica", que mostra como os setores estão relacionados entre si, ou seja, quais setores suprem as necessidades de produtos e serviços de outros e quais setores compram esses produtos e serviços que estão sendo fornecidos. Essa interação cria um sistema de interdependência conhecida como tabela de insumo produto, que mostra que as vendas dos setores podem ser utilizadas no processo produtivo por diversos setores compradores ou consumidas pelos componentes da demanda final (famílias, governo, investimento, exportações).

O modelo básico de insumo-produto é geralmente construído a partir de dados econômicos observados para uma região geográfica específica e representam a atividade de um grupo de indústrias que tanto produzem bens (produtos) quanto os consomem

²⁰ Este trabalho, porém, utiliza as tabelas de Recursos e Usos estimadas por Alves-Passoni e Freitas, 2020.



de outras indústrias no próprio processo produtivo. O número de indústrias consideradas pode variar de apenas algumas até centenas ou milhares, pois um setor pode ser dividido em diferentes e variados produtos específicos (Miller e Blair, 2009).

As interações econômicas diferem para os setores distintos, então, naturalmente, os efeitos multiplicadores também variam entre eles. Alguns setores possuem maior capacidade de arraste do que outros, sendo isso uma consequência da complexidade de produção de cada bem e da quantidade e especificidade de setores envolvidos na sua produção. A indústria naval demanda uma quantidade maior de setores quando comparada à indústria de alimentos, por exemplo, logo, um aumento na demanda por embarcações envolve um aumento na demanda de uma cadeia produtiva mais extensa.

Assim, o método insumo-produto permite analisar as diversas cadeias produtivas e fornece indicadores, essenciais para o planejamento de políticas públicas. A análise das cadeias produtivas é essencial para a discussão acerca da mudança estrutural, uma vez que a escolha da política deve levar em conta o valor dos multiplicadores, a capacidade de arraste dos setores e também sua capacidade de gerar emprego e valor agregado.

A equação básica de insumo-produto é dada por:

$$B = (I-A)^{-1}$$

Multiplicadores Setoriais Simples

Os multiplicadores setoriais são uma abordagem tradicional derivada das matrizes de insumo-produto e permitem avaliar os impactos sobre o sistema econômico oriundos de choques externos (Perobelli et al, 2015).

Multiplicador de Produção

É a variação da produção total (direta e indireta) da economia em decorrência da variação exógena de uma unidade monetária na demanda final por um determinado setor, ou seja, é o valor monetário total da produção de todos os setores da economia necessários para satisfazer à variação de R\$1,00 da demanda final pelo produto do setor j (Perobelli et al, 2015).

$$O_j = \sum_{i=1}^n b_{ij}$$

O multiplicador de produção de cada setor é dado pela soma da sua coluna na matriz inversa de Leontief. Em que j é um determinado setor da economia e b_{ij} são os elementos da matriz inversa de Leontief.



Multiplicador Simples de Emprego

O multiplicador simples de emprego estima os efeitos de uma mudança exógena na demanda final sobre o montante gerado de emprego na economia, direta e indiretamente (Perobelli *et al.*, 2015)

O primeiro passo para o cálculo do multiplicador simples de emprego é estimar o coeficiente de emprego, dado pela relação entre o nível de emprego em determinado setor e a sua produção:

$$w_j = \frac{e_j}{X_j}$$

Em que e_j representa a quantidade de trabalhadores empregados em determinado setor e X_j é o respectivo valor bruto da produção do setor.

Após o cálculo dos coeficientes de emprego, é criada uma matriz W ($n \times n$) cujos valores da diagonal correspondem aos coeficientes de emprego e os demais valores são iguais a zero. Multiplicando a matriz W pela matriz inversa de Leontief (B), encontra-se a matriz E :

$$E = WB$$

Cada elemento da matriz E representa o montante de emprego gerado no setor i para atender a uma variação de R\$1,00 na demanda final do setor j .

O multiplicador de emprego de cada setor é dado pela soma das suas respectivas colunas da matriz E :

$$e_j = \sum_{i=1}^n e_{ij}$$

Multiplicador Simples de Renda

O multiplicador de renda mede os impactos de variações unitárias na demanda final sobre a renda recebida pelas famílias na economia. O primeiro passo para o cálculo é estimar os coeficientes de geração de renda, dados pela relação entre o salário gerado em determinado setor e o seu respectivo valor bruto da produção:

$$r_j = \frac{l_j}{X_j}$$

Em que l_j é a renda (salário) gerado no setor e X_j é o seu respectivo valor bruto da produção.



Após o cálculo dos coeficientes de renda, é criada uma matriz R ($n \times n$) cujos valores da diagonal correspondem aos coeficientes de renda e os demais valores são iguais a zero. Multiplicando a matriz R pela matriz inversa de Leontief (B), encontra-se a matriz MR :

$$MR = RB$$

Cada elemento da matriz MR representa o montante de renda gerado no setor i para atender a uma variação de R\$1,00 na demanda final do setor j .

O multiplicador de renda de cada setor é dado pela soma das suas respectivas colunas da matriz MR :

$$MR_j = \sum_{i=1}^n m_{rij}$$

Multiplicador Simples de Valor Adicionado

Mede os efeitos de uma mudança unitária na demanda final sobre o valor adicionado gerado pelos setores de atividade. Para calcular o multiplicador, inicialmente deve se estimar seu coeficiente de geração de valor adicionado:

$$v_j = \frac{vaj}{X_j}$$

Sendo vaj o valor adicionado gerado no setor j e X_j o seu valor bruto da produção.

Após o cálculo dos coeficientes de valor adicionado, é criada uma matriz V ($n \times n$) cujos valores da diagonal correspondem aos coeficientes de valor adicionado e os demais valores são iguais a zero. Multiplicando a matriz V pela matriz inversa de Leontief (B), encontra-se a matriz MV :

$$MV = VB$$

Cada elemento da matriz MV representa o montante de valor adicionado gerado no setor i para atender a uma variação de R\$1,00 na demanda final do setor j .

O multiplicador de valor adicionado de cada setor é dado pela soma das suas respectivas colunas da matriz MV :

$$MV_j = \sum_{i=1}^n mv_{ij}$$



Índices de Ligação

No modelo de insumo-produto, a produção de um determinado setor tem dois tipos de efeitos sobre outros setores da economia, conhecidos como *backward* e *forward linkages*, ou, respectivamente, encadeamentos para trás e para frente. O primeiro ocorre quando um determinado setor aumenta sua produção e passa a demandar mais insumos de outros setores necessários para a própria produção. O termo *backward linkage* é usado neste caso para indicar a interconexão de um determinado setor com aqueles de quem ele compra insumos. Por outro lado, um aumento da produção desse mesmo setor também indica que quantidades adicionais de seu produto estarão disponíveis para serem usados como insumos para outros setores, ou seja, haverá um aumento da oferta desse setor para outros que utilizam seu produto. Nesse caso, o termo *forward linkage* é usado para indicar essa interconexão de um setor com aqueles para os quais ele vende sua produção (Miller e Blair, 2009).

Quantificar a ligação entre os setores possibilita comparações de seus pontos fortes para identificar setores “chave” ou “líderes”, ou seja, setores que estejam mais conectados. Quando o encadeamento de um setor é maior, o investimento de uma unidade monetária na expansão de sua produção seria mais benéfico para a economia se comparado a setores com menor grau de encadeamento (Miller e Blair, 2009).

É importante sinalizar para o fato de que a matriz insumo-produto é uma representação estática da economia, portanto possui algumas limitações. O fato de um setor ser considerado chave representa seu poder de encadeamento e arraste em um determinado período, porém, o fato de alguns setores não serem chave, principalmente quando são setores industriais, talvez represente uma informação ainda mais significativa quando se pensa em política industrial e desenvolvimento econômico.

O cálculo dos índices de ligação, como apresentado por Guilhoto (2011), é feito da seguinte forma:

Índice de ligação para trás

$$U_j = \frac{b_j/n}{B^*}$$

Sendo:

b_j = Soma dos elementos da j -ésima coluna da matriz inversa de Leontief.

n = Número de atividades.

B^* = Média dos elementos da matriz inversa de Leontief.

O índice $U_j > 1$ indica que uma mudança unitária na demanda final do setor j gera uma resposta acima da média dos outros setores da economia.



Índice de ligação para frente

$$Ui = \frac{bi/n}{B^*}$$

Sendo:

bi = Soma dos elementos da matriz inversa de Leontief nas linhas.

n = Número de setores.

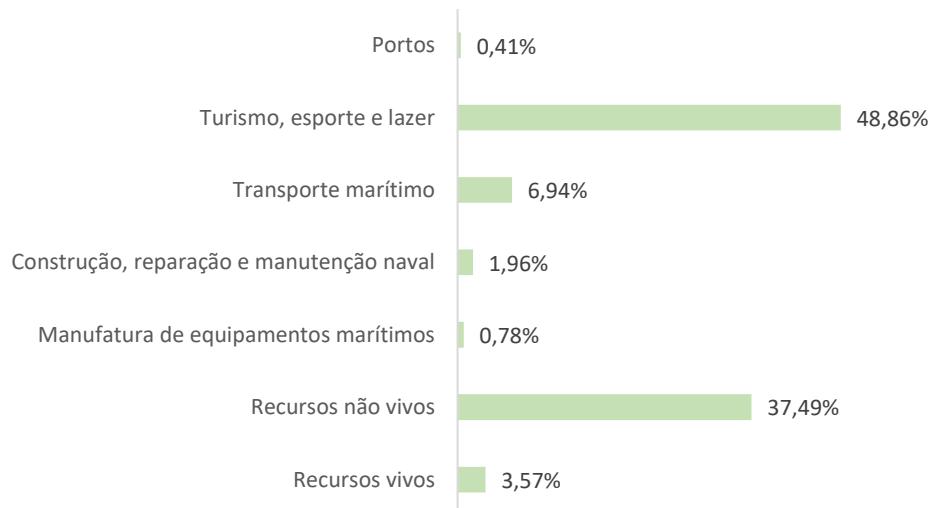
B^* = Média dos elementos da matriz inversa de Leontief

O índice $Ui > 1$ indica que uma mudança unitária na demanda final de todos os setores gera um aumento acima da média no setor i . Um determinado setor é considerado chave quando seus índices de ligação para frente e para trás são maiores que um ($Uj > 1$ e $Ui > 1$). É importante, no entanto, ressaltar algumas limitações dos índices de ligação Hasmussen/Hirshman, uma vez que não são considerados os diferentes níveis de produção em cada setor da economia (Guilhoto, 2011).

Análise de Resultados

A Economia do Mar do Brasil representou 4,6% do PIB nacional de 2018²¹, uma das maiores do mundo. Trata-se de uma parcela significativa da economia do país, um montante equivalente a cerca R\$ 420 bilhões. Conforme podemos verificar no Gráfico 3, dois setores se destacam: o setor de turismo e o de recursos não vivos.

Gráfico 3: Economia do Mar do Brasil



Fonte: Elaboração própria

²¹ Último ano das tabelas divulgadas pelo IBGE

O Turismo representa 48,86% da Economia do Mar brasileira. Tradicionalmente é um setor grande também em vários países da União Europeia e nos EUA. Ele é formado por setores ligados a serviços atividades de alojamento, serviços de alimentação, agência de viagens e cruzeiros turísticos. É um setor que possui grande capacidade de geração de empregos. O litoral brasileiro é muito procurado por turistas do mundo inteiro.

Por outro lado, as atividades econômicas ligadas ao turismo são tradicionalmente serviços de baixa sofisticação. O montante de emprego gerado é de pouca qualificação e salários baixos. Mas existem soluções de turismo de base local incorporadas a gastronomia e cultura marítimas serviriam para incorporar comunidades costeiras tradicionais. Estas comunidades conseguiriam absorver mais renda e emprego do circuito turístico nacional.

Já o setor de Recursos Não-Vivos se divide entre Extração mineral e o setor de Óleo e Gás offshore. O setor mineral envolve a extração de pedra, areia e argila, além da extração e refino do sal marinho. Eles representam apenas 7,11% do setor. O setor de Óleo e Gás é um dos maiores da Economia do Mar do Brasil, representando 92,89% do total do Setor de recursos não-vivos. Sendo 81,59% de Óleo Bruto e 11,30% de Gás Natural.

Segundo a Agência Nacional de Petróleo (2023), 97,9% do petróleo e 85,9% do gás natural extraídos no Brasil em 2018 tiveram sua origem no mar. Um montante de, respectivamente de 3,250 milhões de barris diários e 123 milhões de m³ de gás natural por dia. No entanto, o país abandonou nos últimos anos sua política de conteúdo nacional, que estimulava a incorporação doméstica da larga cadeia produtiva do setor. Um grande impacto recessivo foi sentido principalmente nas atividades ligadas a indústria naval, como veremos mais a frente.

Outra atividade pouco estimulada neste setor é a de geração de energias renováveis. O Brasil possui um potencial de geração de no mínimo de 40GW, produzidos através da implantação de parques eólicos offshore, plantas de produção de energia de gradiente de salinidade e de maremotriz. (Carvalho et al, 2021). Se por um lado ainda existem muitas dificuldades com relação ao custo-benefício de implantar estes projetos, seu baixo impacto ambiental torna o setor muito atraente. Segundo Carvalho et al (2021), espera-se que os investimentos em tecnologia possibilitem uma redução dos custos dos equipamentos de instalação de maneira a transformar o setor em mais uma fonte de energia renovável para o país.

O transporte marítimo é mais um dos setores que se destacam na economia do mar do Brasil, representando 6,94% do total, um montante de cerca R\$ 30 bilhões. Segundo dados da OCDE (2021), o transporte marítimo possui um importante papel ambiental, uma vez que é o meio de transporte mais carbono eficiente, responsável por apenas 3% da emissão de gás carbônico mundial, além de produzir menos gases de escape, como óxido de nitrogênio, hidrocarbonetos, monóxido de carbono e dióxido de enxofre, comparado com os transportes aéreo e rodoviário. Além da questão ambiental, o transporte marítimo tem grande importância econômica e estratégica no comércio

mundial. Estima-se que ele represente 80% do transporte mundial de mercadorias e um terço do comércio de mercadorias dentro da União Europeia.

Outro fator relevante é a relação próxima do setor transporte marítimo com o setor de construção naval. Uma política de estímulo ao setor certamente teria impacto muito positivo, se bem direcionada, para a construção de novas embarcações. Considerando a importância do transporte marítimo para o comércio internacional, tanto na questão ambiental de redução da emissão de carbono quanto meio de transporte que une os menores custos com a capacidade de transportar grandes quantidades de mercadorias. Tradicionalmente importante na economia do mar de vários países, principalmente asiáticos, o setor de recursos vivos respondeu por apenas 3,57% da economia do mar brasileira. Trata-se de um percentual baixo em comparação com alguns países europeus. Mesmo assim, o setor possui grande potencial no país. Sua modernização pode representar uma grande oportunidade para ampliar a oferta de alimentos no país. A produção oriunda do setor de aquicultura marinha ainda é incipiente. A pesca artesanal é bastante representativa. Por um lado, os dados demonstram a necessidade de ampliação da indústria pesqueira, e por outro, a importância da atividade para comunidades tradicionais de pescadores locais. A adoção de uma política de incentivos ao setor com financiamento para novas embarcações, adoção de novas tecnologias e ampliação da cadeia produtiva pode elevar a produtividade do setor contribuindo para gerar maior valor agregado e mais empregos.

Os setores ligados a manufatura de equipamentos marítimos e construção naval são pouco representativos no país, respectivamente 0,78% e 1,96% do total da Economia do Mar. Trata-se de um fenômeno ligado a desindustrialização que afeta o Brasil há alguns anos.

A manufatura fornece componentes para diversos setores do mar, desde equipamentos para embarcações e navegação até máquinas para a indústria de alimentos e para a exploração de petróleo. A baixa participação das atividades de manufatura representa um enorme desafio ao país. As grandes transformações da economia atuais, digitalização da produção e Indústria 4.0 e a transição para uma estrutura produtiva verde, dependem do setor. Sendo assim, o uso sustentável dos recursos marinhos no país exigirá uma maior participação do setor.

Já o setor de construção naval é composto de atividades diversificadas que envolvem setores muito intensivos em capital como também setores que empregam muita mão-de-obra. É composto por atividades de baixo, médio e elevado conteúdo tecnológico. Com grande potencial de arrasto sobre diversos setores da economia. Sua baixa participação da economia do mar brasileira traduz a falta de políticas para o setor.

Durante a década de 2000 a indústria naval brasileira experimentou um renascimento. Este processo foi iniciado pela decisão do Governo de construir as plataformas e embarcações de apoio offshore destinadas o setor de óleo e gás em estaleiros nacionais. Além disso, a implantação de uma política de conteúdo local resultou num maior adensamento da cadeia produtiva, incentivando a geração e emprego e renda através do crescimento das empresas fornecedoras da indústria. A indústria naval chegou a empregar cerca de 82 mil pessoas em dezembro de 2014, com a construção de 605 embarcações entre 2007 e 2016 (Sinaval, 2018). Mas o abandono da política de

desenvolvimento para o setor a partir de 2016 iniciou uma crise que ainda não foi superada.

Por fim, o setor de atividades portuárias apresentou participação muito pequena, de apenas 0,41%. Um setor com grande sinergia com transportes marítimos e construção naval. Ele se constitui num grande gargalo para várias atividades econômicas do país, como as exportações de commodities agrícolas e minerais.

Impactos Econômicos

A grande diversidade de setores que compõe a Economia do Mar gera impactos em termos de emprego, produção, valor adicionado e renda na economia.

No que tange a geração e empregos, conforme pode ser visto na Tabela I, as atividades ligadas ao setor de turismo como alimentação (primeiro) e alojamento (quarto) apresentam grande potencial de geração e empregos. As atividades ligadas a hospedagem e alojamento também são importantes geradores de renda e valor adicionado. Isto demonstra a necessidade do Brasil de desenvolver mais seu turismo costeiro.

Tabela I Impactos Econômicos da Economia do Mar no Brasil (2018)

Código da Atividade	Atividade	Multiplicador de Produção	Multiplicador de Valor Adicionado	Multiplicador de Renda	Multiplicador de Emprego		
		Variação de cada R\$1,00 na Demanda Final	Rank	Variação de cada R\$1.000,00 na Demanda Final	Rank	Variação de cada R\$10.000,00 na Demanda Final	Rank
1	Produção florestal; pesca e aquicultura	1,37	16	912,02	1	98,57	16
2	Extração de carvão mineral e de minerais não metálicos	1,90	6	756,05	9	290,24	10
3	Extração de petróleo e gás, inclusive as atividades de apoio	1,69	14	750,00	10	162,59	15
4	Abate e produtos de carne, inclusive os produtos do laticínio e da pesca	2,55	1	797,19	4	294,80	8
5	Outros produtos alimentares	2,33	2	765,55	8	265,51	12
6	Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	2,08	3	745,29	11	324,06	3
7	Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	1,68	15	442,19	16	189,59	14
8	Fabricação de máquinas e equipamentos elétricos	2,05	4	667,96	13	305,31	6
9	Fabricação de máquinas e equipamentos mecânicos	1,94	5	688,38	12	327,62	2
10	Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automoto	1,76	11	560,12	15	282,47	11
11	Fabricação de móveis e de produtos de indústrias diversas	1,84	9	781,24	6	314,63	4
12	Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos	1,76	12	665,81	14	258,09	13
13	Construção	1,85	8	785,43	5	292,50	9
14	Transporte aquaviário	1,77	10	766,12	7	305,39	5
15	Alojamento	1,72	13	871,35	2	452,08	1
16	Alimentação	1,86	7	820,64	3	305,03	7

Fonte: Elaboração Própria com Dados do IBGE



Os setores ligados aos recursos vivos como pesca e aquicultura e o de processamento do pescado possuem grande capacidade de geração e emprego, renda e produção. No entanto, eles representam apenas uma pequena parte da Economia do Mar brasileira. Trata-se de setores que demandam políticas públicas específicas que gerariam grande impacto econômico e social.

Um aspecto negativo deste mapeamento econômico da Economia do Mar brasileira é a baixa participação e setores ligados a manufatura. Setores como fabricação de Máquinas e equipamentos, equipamentos de transporte e Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos, apresentam baixos multiplicadores. São setores mais intensivos em tecnologia, com elevada remuneração e maior produtividade.

Em geral, as atividades ligadas ao setor de serviços são as mais representativas em termos de geração de emprego, renda, valor adicionado e produção. Porém, estes resultados devem ser analisados com cautela. Muitas destas atividades econômicas são de serviços tradicionais, de baixa remuneração e pouco produtividade. São importantes para o emprego, mas precisam ser complementadas por atividades de serviços mais sofisticados.

A Tabela 2 apresenta os encadeamentos dos setores ligados a Economia do Mar no Brasil.

Tabela 2 Encadeamentos

	Descrição da Atividade	Índices de Ligação	
		Para Frente	Para Trás
1	Produção florestal; pesca e aquicultura	0,70	0,75
2	Extração de carvão mineral e de minerais não metálicos	0,67	1,05
3	Extração de petróleo e gás, inclusive as atividades de apoio	1,35	0,93
4	Abate e produtos de carne, inclusive os produtos do laticínio e da pesca	0,78	1,41
5	Outros produtos alimentares	1,04	1,28
6	Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	1,05	1,14
7	Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	0,70	0,93
8	Fabricação de máquinas e equipamentos elétricos	0,80	1,13
9	Fabricação de máquinas e equipamentos mecânicos	0,82	1,07
10	Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores	0,61	0,97
11	Fabricação de móveis e de produtos de indústrias diversas	0,64	1,01
12	Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos	1,16	0,97
13	Construção	0,90	1,02
14	Transporte aquaviário	0,68	0,98
15	Alojamento	0,62	0,95
16	Alimentação	0,71	1,03

Fonte: Elaboração Própria com Dados do IBGE

Conforme podemos verificar possuímos apenas dois setores chave (setores com índices de ligação para frente e para trás maior que 1: Outros produtos alimentícios e Manufatura de Produtos de Metal, exceto Máquinas e Equipamentos. É possível verificar, assim como foi demonstrado anteriormente nos multiplicadores, os setores ligados a manufatura apresentaram baixos encadeamentos. Demonstrando que a Economia do mar do Brasil não comporta os setores mais intensivos em tecnologia e produtividade.

Os valores encontrados para os encadeamentos são importantes para fazer análise de impacto. Porém, tanto eles, quanto a própria participação setorial das atividades do mar,



indicam uma fragilidade dos setores manufatureiros que precisa ser superada através de uma política de desenvolvimento produtivo. Os índices são estáticos, eles mostram o impacto do investimento. Uma política industrial que consiga aumentar a participação da manufatura no produto e estimular setores mais intensivos em tecnologia terá impacto profundo nas cadeias produtivas e os próprios índices serão alterados.

Considerações finais

Na presença de seu imenso litoral e de sua plataforma continental também grande, é natural que o mar tenha um importante papel na geração de riqueza e empregos para a economia brasileira, sendo seu estudo e mensuração essenciais para a elaboração de políticas de desenvolvimento econômico. Porém ainda não existe um esforço sistemático no país para mensurar os impactos das atividades marinhas na economia como um todo. Este trabalho foi um primeiro passo nesta direção.

O Brasil convive a vários anos com um processo de desindustrialização. Sua estrutura produtiva é extremamente heterogênea e setores mais intensivos em capital e tecnologia têm perdido participação na composição do produto em detrimento de atividades ligadas a serviços tradicionais. Uma das prioridades é a escolha de setores que sirvam como vetores para o desenvolvimento tecnológico e industrial. Neste sentido, a economia do mar poderia ser incorporada como uma possibilidade promissora. Sua composição setorial diversificada, a princípio, pode ser um desafio para a elaboração de políticas industriais. Todavia, a sinergia e o grau de encadeamentos destes setores podem conseguir impulsionar um volume significativo de investimentos em atividades de elevado grau de valor adicionado.

Porém a Economia do Mar no Brasil ainda se encontra muito abaixo do potencial que seu vasto espaço marítimo pode proporcionar. Os setores mais destacados estão ligados aos serviços (Turismo, transporte Marítimo, Portos). Nestes setores, as atividades econômicas mais relevantes são de baixa intensidade tecnológica e baixa produtividade. Por outro lado, setores ligados a manufatura e serviços sofisticados possuem pouca participação.

O Brasil necessita de uma Política de Desenvolvimento Produtivo que utilize o oceano com um de seus vetores principais. Mas que ela seja planejada a partir de uma concepção não apenas do crescimento azul (Blue Growth) mas, fundamentalmente, seguindo os princípios da Economia Azul (Blue Economy). O país possui um vasto litoral rico em biodiversidade e ecossistemas marinhos. Não podemos apenas repetir o modelo econômico utilizado pelo agronegócio e pela mineração de sobreexploração dos recursos não-renováveis, concentrador de renda e gerador de exclusão social.

Um Plano Produtivo do Mar deve estimular setores de maior valor agregado e intensivos em tecnologia, que gerem renda e emprego de qualidade. Que consiga utilizar os recursos marítimos de forma sustentável, fazendo uso de serviços ambientais de maneira a preservar nossos ecossistemas marítimo. Só assim conseguirá aproveitar potencial marítimo brasileiro de forma econômica, social e ambientalmente sustentável.



Referências

- ALVES-PASSONI, Patiene; FREITAS, Fabio. Estimação de matrizes insumo-produto anuais para o Brasil no Sistema de Contas Nacionais referência 2010. Texto para Discussão, n. 025/2020, Instituto de Economia/IE, UFRJ, 2020.
- ANDREONI, Antônio. The architecture and dynamics of industrial ecosystems: diversification and innovative industrial renewal in Emilia Romagna. *Cambridge Journal of Economics*, v. 42, n. 6, p. 1613–1642, 2018.
- ANDREONI, Antônio; CHANG, Ha-Joong. Industrial policy and the future of manufacturing. *Economia e Política Industriale*, v. 43, p. 491–502, 2016.
- AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Boletim da produção de petróleo e gás natural. Superintendência de Desenvolvimento e Produção, 2023.
- CARVALHO, Murillo; HENRIQUE, Daril; SOUSA, Fernanda; MONTEIRO, Maria; SANTANA, Paulo. Energia marítima: aspectos tecnológicos, econômicos e impactos ambientais na geração de eletricidade. *Revista Liberato, Novo Hamburgo*, v. 22, n. 37, 2021.
- CHANG, Jeong; JEONG, Soon; KIM, Tae. Development of ocean economy satellite account in Korea. *Journal of Ocean and Coastal Economics*, v. 8, n. 2, 2021.
- CHERIF, Reda; HASANOV, Fuad. The return of the policy that shall not be named: principles of industrial policy. *IMF Working Paper*, n. 19/74, 2019.
- COOLEY, Sarah; SCHOEMAN, David. Oceans and coastal ecosystems and their services. In: INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.
- CRONA, Beatrice et al. Sharing the seas: a review and analysis of ocean sector interactions. *Environmental Research Letters*, v. 16, 2021.
- EUROPEAN UNION. The European Green Deal. Brussels: European Commission, 2019.
- EUROPEAN UNION. The EU Blue Economy Report. Brussels: European Commission, 2024.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sistema Nacional de Contas Trimestrais. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais.html>. Acesso em: [inserir data de acesso].
- GUILHOTO, Joaquim José Martins. Análise insumo-produto: teoria e fundamentos. São Paulo: Universidade de São Paulo, Departamento de Economia, FEA, 2011.



JOLLIFFE, James; JOLLY, Claire; STEVENS, Barrie. Blue print for improved measurement of the international ocean economy: a exploration of satellite accounting for ocean economic activity. *OECD Science, Technology and Industry Working Paper*, 2021.

KALDOR, Nicholas. *Causes of growth and stagnation in the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.

MILLER, Ronald E.; BLAIR, Peter D. *Input-output analysis: foundations and extensions*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

NATIONAL OCEANIC AND ATMOSPHERIC ADMINISTRATION (NOAA). *Blue Economy Strategic Plan (2021–2025)*. 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *The ocean economy in 2030*. Paris: OECD Publishing, 2016.

PARK, Kwang; KILDOW, Judith. Rebuilding the classification system of the ocean economy. *Journal of Ocean and Coastal Economics*, Issue 1, 2014.

SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E REPARAÇÃO NAVAL E OFFSHORE (SINAVAL). *Agenda do SINAVAL para as eleições de 2018. Documento de Trabalho*, 2018.

TASSEY, Gregory. Rationales and mechanisms for revitalising US manufacturing R&D strategies. *Journal of Technology Transfer*, v. 35, p. 283–333, 2010.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). *World Investment Report*. Geneva: United Nations, 2018.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). *Advancing the potential of sustainable ocean-based economies: trade trends, market drivers and market access*. Geneva: United Nations, 2021.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Mecanismo da Rede Global de Segurança Financeira: o papel do FLAR na resposta à Crise de Covid-19

Global Financial Safety Net: FLAR's role in responding to the Covid-19 crisis

DOI: 10.23925/1806-9029.37i1(67)71951

Autores: André Cezar Ribeiro. Bacharel em Ciências Econômicas e Relações Internacionais pela UFABC. E-mail: andre_cezar@hotmail.com.br. Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-0276-8986>. Patrícia Helena Fernandes Cunha. Professora da UFABC. E-mail: patriciahfcunha@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3457-2360>

Resumo

O artigo visa compreender o papel do Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR) durante a Pandemia de COVID-19. Ele é um fundo regional de liquidez cuja principal função é auxiliar os países participantes a enfrentarem crises em seus balanços de pagamentos. A hipótese é que o FLAR foi usado para atender às necessidades de crédito dentro de uma estratégia que envolve os demais entes da Rede Global de Segurança Financeira (RGSF), nos momentos de maior turbulência e fuga de capitais, diminuindo os efeitos dos choques causados pela Pandemia. Concluímos que o FLAR não exerceu papel relevante. Dentre os motivos, temos o limitado volume de recursos disponíveis e a reação do FMI, principal participante da RGSF que, ao fazer mudanças para adequá-lo à crise, conquistou a preferência dos países que formam o FLAR, o que eclipsou seu funcionamento durante a Pandemia.

Palavras-chave: FLAR; arranjos monetários regionais; pandemia de COVID-19; rede global de segurança financeira.

Abstract

This article aims to understand the role of the Latin American Reserve Fund (FLAR) during the COVID-19 Pandemic. It is a regional liquidity fund whose main function is to help participating countries face crises in their balance of payments. The hypothesis is that FLAR was used to meet credit needs within a strategy that involves other entities of the Global Financial Security Network (RGSF), in times of greatest turbulence and capital flight, reducing the effects of the shocks caused by the Pandemic. We conclude that the FLAR did not play a relevant role. Among the reasons, we have the limited volume of resources available and the reaction of the IMF, the main participant in the RGSF which, by making changes to adapt it to the crisis, gained the preference of the countries that are part of the FLAR, which eclipsed its operation during the Pandemic.

Keywords: FLAR; regional monetary arrangements; COVID-19 pandemic; global financial safety net.

JEL: F02; F33; G01



Introdução

A Pandemia foi declarada em 11 de março de 2020 pela OMS (Campiolo et al., 2020). Devido as características e aos riscos a elas associados, enquanto tratamentos eficazes e vacinas estavam sendo desenvolvidas, países no mundo inteiro tiveram que implementar medidas de contenção e intervenção não farmacêuticas para conter o espalhamento do vírus, tais como testes de diagnóstico, isolamento e quarentena para pessoas infectadas e medidas destinadas a reduzirem a mobilidade e criar distanciamento social. No entanto, as estratégias adotadas para conter a disseminação do vírus e permitir que os sistemas de saúde funcionassem trouxeram grandes impactos econômicos, fazendo com que a Pandemia se tornasse também uma crise econômica mundial (Deb et al., 2022).

Muitos países enfrentaram recessões e períodos de estresse. Países com pauta de exportação concentrada em commodities enfrentaram uma queda acentuada nos preços desses produtos, com o índice de commodities primárias do FMI caindo quase 36% entre janeiro e abril de 2020 (Schiliuk et al., 2021). Por exemplo, países com uma pauta de exportação dependente de petróleo, como Venezuela e Equador, tiveram um impacto severo na conta corrente devido tanto ao baixo preço do petróleo quanto à baixa demanda por produtos petrolíferos no mercado internacional, o que levou à pressão crescente sobre suas reservas cambiais e na taxa de câmbio (Ozili e Arun, 2022).

A Pandemia também teve impactos severos nos mercados financeiros, incluindo mercados de ações, títulos e commodities, o que desencadeou uma fuga de investidores em busca de maior liquidez. Isso resultou em uma fuga de capitais recorde de mercados emergentes e países em desenvolvimento (Batini e Li, 2023). Por conta disso, as condições financeiras tornaram-se mais restritas, elevando os custos dos empréstimos em alguns casos (Schiliuk et al., 2021). O choque desencadeado pela Pandemia trouxe a maior recessão global desde a segunda Guerra Mundial, resultando em uma contração na produção per capita em uma parcela recorde de países. Em abril de 2020, 3,9 bilhões de pessoas em 90 países estavam sob alguma forma de *lockdown* (Batini e Li, 2023).

Para enfrentar essas consequências, governos no mundo inteiro introduziram um conjunto de políticas macroeconômicas para dar suporte às suas economias. Os governos anunciaram pacotes fiscais significativos, que foram canalizados por rotas convencionais e não convencionais, a fim de dar suporte aos sistemas de saúde e ajudar trabalhadores e empresas durante a recessão. As autoridades monetárias responderam à crise reduzindo as taxas de juros e injetando liquidez massiva para manter o fluxo de crédito, minimizando o choque da Pandemia. Além disso, a Rede Global de Segurança Financeira (RGSF) também desempenhou um importante papel para a proteção das economias vulneráveis (Batini e Li, 2023; Schiliuk et al., 2021).

O *Fondo Latinoamericano de Reservas* (FLAR) é um dos fundos de liquidez regional que faz parte da RGSF. Foi fundado em 1978 com o nome *Fondo Andino de Reservas* pelo acordo de Cartagena. Nasceu com o objetivo de evitar a reversão dos acordos de integração através da criação de barreiras ao comércio em momentos de falta de liquidez. A ideia era complementar ou, em alguns casos, substituir o FMI em momentos de desequilíbrios externos que freavam o crescimento econômicos. A necessidade vinha da velocidade e das exigências para que o FMI concedesse o crédito necessário. Dessa



forma, o Fundo deveria dar um apoio rápido e sem muitas condicionalidades (Urrutia, 2014).

A RGSF é formada por diferentes arranjos e instituições, destacam-se: o acúmulo de reservas internacionais individualmente, o FMI, os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, os acordos de swaps cambiais entre Bancos Centrais, e outros arranjos de cooperação monetária e financeira regionais²². Essa rede está em crescimento, como será discutido, e atua de modo a ajudar os países a mitigarem os impactos de crises de balanço de pagamentos e a falta de liquidez internacional e, portanto, estiveram presentes durante a Pandemia de Covid-19. (Ocampo, 2006; Gallagher e Gao, 2021). Devido à incerteza quanto à duração e à profundidade do choque causado pela Pandemia, o FLAR, por exemplo, introduziu uma linha de crédito excepcional chamada “Suporte Externo à Covid-19”, com um tempo de maturidade maior (até cinco anos, incluindo um período de carência de até três anos), para auxiliar os países com problemas gerados pela Pandemia (Schiliuk et al, 2021; FLAR, 2021). Além disso, o Fundo aumentou seu nível de alavancagem de 65% para 162% do capital integralizado, ou seja, ele pôde mobilizar até 9 bilhões de dólares em recursos em 2020 (FLAR, [c2023]).

Os objetivos deste artigo são descrever o papel do FLAR durante a Pandemia de Covid-19 para entender seus limites e potencialidades. Partiu-se da hipótese de que a estratégia de utilização do FLAR pelos países membros seria parte de uma estratégia maior que envolveria os demais entes da RGSF, de modo a aproveitar as vantagens que cada elemento oferece. Dessa forma, o Fundo seria usado principalmente para atender às necessidades de crédito dos países de menor desenvolvimento relativo nos momentos de maior turbulência e fuga de capitais, diminuindo os efeitos dos choques causados pela pandemia no balanço de pagamentos e suas consequências. No entanto, mostra-se, a partir dos dados sobre desembolsos e comparação com os créditos concedidos pelo FMI, que a atuação FLAR durante a Pandemia foi modesta.

Além desta introdução, o artigo apresenta mais outras quatro seções. A segunda seção faz uma breve revisão da literatura sobre a RGSF, enfatizando o papel dos arranjos de cooperação regionais e o FMI que está no centro desta rede. Na terceira seção tem-se um breve histórico do FLAR e na quarta seção apresenta-se as informações sobre o Fundo durante a Pandemia. Na última seção são realizadas as considerações finais.

Rede Global de Segurança Financeira (RGSF): uma forma de cooperação para enfrentar períodos de instabilidade financeira

A RGSF²³ é composta de instituições e arranjos que foram desenvolvidos para lidar com o aumento da instabilidade do sistema monetário e financeiro mundial e ao consequente

²² São exemplos: Arab Monetary Fund (AMF), BRICS Contingent Reserve Arrangement (BRICS CRA), Chiang Mai Initiative Multilateralisation (CMIM), Eurasian Fund for Stabilization and Development (EFSD), European Stability Mechanism (ESM).

²³ Entre 1944 e meados dos anos 1970, o Fundo Monetário Internacional foi a única instituição multilateral que atuava para ajudar os países com dificuldades em seus balanços de pagamentos. Nos anos 70, em respostas as dificuldades trazidas pela alta volatilidade do preço do petróleo foram criados em 1976, o Fundo



aumento das crises financeiras. Segundo Mühlrich et al. (2022) desde a crise financeira global de 2008, essa rede aumentou sua atuação em termos de volume e complexidade. Segundo estimativas, o montante total de liquidez disponibilizado durante a crise pandêmica chegou em torno de US\$ 3,7 trilhões.

Essa rede é composta de linhas de swaps entre Bancos Centrais; o Fundo Monetário Internacional (FMI), os arranjos financeiros regionais; reservas internacionais mantidas pelos bancos centrais nacionais e administração dos fluxos de capitais (Denbee et. al, 2016; Gallagher, Gao, 2021).

A RGSF passou a ganhar força devido ao aumento da instabilidade do sistema monetário e financeiro mundial e ao consequente aumento das crises financeiras. O aumento da instabilidade se deve às mudanças que moldaram o atual Sistema Monetário e Financeiro Internacional. Essas mudanças se deram a partir do desmoronamento da arquitetura monetária e financeira global criada em Bretton Woods em 1944. Junto a isso ocorreu a conformação de um regime de acumulação dominado pelas finanças, no qual as decisões de gasto, poupança, endividamento e concessão de crédito passam a ser subordinadas às expectativas quanto à evolução da riqueza financeira, à especulação e à instabilidade dos mercados financeiros. Dessa forma, o ciclo econômico real passa a manter relação estreita com o ciclo de valorização dos ativos financeiros. Por conta dessas transformações financeiras que possibilitaram uma ampla mobilidade de capitais, combinada com a volatilidade das taxas de juros e de câmbio e dos preços dos ativos, nasce uma economia global altamente instável (Souza-Santos, 2013).

As instituições financeiras internacionais que poderiam ser responsáveis por fornecer os “bens públicos globais”, como estabilidade macroeconômica e financeira global, e os mecanismos para evitar e manejar crises financeiras, se mostraram insuficientes. Assim também são os mercados privados internacionais de capital, pois fornecem um financiamento altamente pró-cíclico. A arquitetura internacional atual apresenta falta de governabilidade, com a ausência de um emprestador de última instância e uma regulação financeira internacional adequada. As crises financeiras dos anos 90 e 2000 deixaram evidentes essas limitações. Desde então essas instituições receberam críticas por suas manifestações tardias e pontuais, assim como pela sua sub-representatividade de países em desenvolvimento e as duras e equivocadas condicionalidades impostas. Apesar destas constatações, pouco foi feito para reformar o sistema financeiro internacional e criar uma arquitetura capaz de manter a estabilidade financeira mundial (Ocampo, 2006; Park, 2006; César, 2012; Denbee et. al, 2016).

A RGSF fomenta a cooperação que não visa criar instituições para substituir as instituições globais, mas para complementá-las. Elas podem ser usadas para preencher vazios da arquitetura financeira internacional, prestar serviços que estejam sujeitos a deseconomias de escala, aproveitar melhores condições para captar necessidades e demandas regionais e responder a elas. Ao mesmo tempo que a supervisão e as consultas macroeconômicas de alcance mundial são necessárias para assegurar a coerência de políticas dos países maiores, elas são insuficientes para fazer o mesmo em relação a externalidades derivadas de políticas macroeconômicas de países vizinhos no mundo em

Monetário Árabe (FMA), e em 1978, Fondo Andino de Reservas (FAR), posteriormente denominado FLAR. (Para detalhes: Mühlrich et. al (2020) e Ocampo (2006).



desenvolvimento. Desta forma, por exemplo, enquanto o FMI pode desempenhar um papel importante em crises de balanço de pagamentos de maior envergadura, os fundos regionais podem dar o apoio necessário a países pequenos e medianos (Ocampo, 2006). Além do mais, devido ao tamanho, os países pequenos têm a capacidade muito limitada para negociar com grandes organizações. O aumento de alternativas pode melhorar a sua posição na negociação dos termos. Outra vantagem é que as instituições regionais despertam um maior sentido de pertencimento, já que, ao contrário do que acontece nas instituições globais, mesmo os menores países têm em conta que elas levam em consideração suas opiniões. Esse tipo de relação, no caso das instituições financeiras, pode traduzir-se em um tratamento de credor privilegiado, o que pode reduzir os riscos dos bancos regionais e dos fundos de reserva, destacando as vantagens de se compartilhar riscos. Paradoxalmente, os países que mais precisam das intuições globais são os que são menos ouvidos por elas e, portanto, influenciam menos em sua formulação. Dessa forma, em alguns casos, a prestação de serviços pode ser feita por uma estrutura organizada em uma rede de instituições que prestam os serviços necessários de forma complementar, e em outros casos em um sistema competitivo (Ocampo, 2006).

Mecanismos Regionais de Liquidez

Um swap cambial é um acordo bilateral de troca de moedas entre os bancos centrais de países que em uma data futura será revertida. Esses acordos são temporários e recíprocos. Essas trocas envolvem duas transações simultâneas. Primeiro, ocorre a transação a vista, na qual são trocadas moedas por uma taxa de câmbio à vista. Depois, em uma transação futura, ocorre a reversão da primeira operação a uma determinada taxa de câmbio. Normalmente, essa transação está acompanhada do pagamento de uma taxa de juros (César, 2012; Fritz e Mühlich, 2012).

Os fundos de reserva internacionais podem ser divididos em dois tipos: parcial (*partial pool*) e completo (*complete pool*). No parcial os países membros contribuem com apenas uma parte de suas reservas para o fundo comum. No completo, os países compartilham a totalidade de suas reservas. Duas variáveis devem ser consideradas para saber se a constituição de um fundo é viável, o volume absoluto de suas reservas e a volatilidade de suas reservas. Isso porque, caso os países integrantes do fundo necessitem utilizar os recursos do fundo de forma simultânea, há o risco de que o volume seja insuficiente para atendê-los. Ou seja, para que o fundo seja sustentável, é necessário que a probabilidade de uso simultâneo seja baixa. (C, 2012).

Fundos de reserva regionais têm como principal função fornecer, através de um compromisso coletivo por parte dos países participantes, liquidez aos países membros em momentos de crise no balanço de pagamentos e cambiais. Os países ganham acesso a financiamento imediato de médio e curto prazo ao aderir ao acordo que impõe condições sobre volume, prazo, taxas de pagamento de juros e condicionalidades do financiamento. Dessa forma, os fundos regionais de reserva têm a vantagem de ser mais ágeis e flexíveis em relação às instituições internacionais com a mesma função (Fernandes e Wegner, 2017; Fritz e Mühlich, 2012).



Outra vantagem é que fundos de reserva regionais podem ser constituídos mesmo com baixo nível de coordenação macroeconômica regional. Esses mecanismos fornecem uma forma de autosseguro que não exige convergência das taxas de câmbio reais entre os participantes. Ao mesmo tempo, ele pode contribuir para a coordenação macroeconômica da região, uma vez que estabelece um novo fórum de discussões sobre o assunto, e ao mesmo tempo contribui para a preservação de um ambiente econômico mais equilibrado. Esse ambiente, ao diminuir a volatilidade da taxa de câmbio, reduz efeitos deletérios que dificultam a construção de acordos entre os países. Contudo, a efetividade para países individualmente pode variar dependendo do tamanho do país membro em relação ao tamanho do fundo, quanto menor o país, maior o benefício (Fernandes e Wegner, 2017; Fritz e Mühlich, 2012).

A estrutura de governança exigida para a constituição de um fundo deve garantir regras de gestão claras e bem delimitadas. A responsabilidade pela gestão do fundo recai sobre seus Estados-membros, que passam a contar com um nível de influência e responsabilidades superior ao registrado nos organismos multilaterais. Além da oferta de linhas de crédito de emergência, que é o objetivo central de um fundo regional, o fundo pode incluir outros serviços financeiros adicionais, desde que esses não entrem em conflito com o objetivo principal. Além disso, o fundo também pode buscar melhorar sua rentabilidade por meio da diversificação dos ativos de reserva internacionais (César, 2012).

Um Breve Histórico do FLAR

O FLAR foi fundado com o nome *Fondo Andino de Reservas* (FAR) em 1978, com base no Acordo de Cartagena²⁴. Foi estabelecido pelos países andinos: Venezuela, Colômbia, Equador, Peru e Bolívia, com sua sede em Bogotá (Urrutia, 2014). O Fundo é parte do Sistema Andino de Integração. Esse Sistema é o conjunto de órgãos e instituições que fazem parte da Comunidade Andina, (Comunidad Andina, 2003). De acordo com Velarde (2014, p.141) a constituição do fundo ocorreu em uma época em que as crises no balanço de pagamento ainda estavam associadas a movimentos nos preços de produtos primários, que compunham as principais pautas de exportação dos países da América Latina e que seguiam um padrão cíclico de longo prazo, o que fazia com que os desequilíbrios viessem principalmente da conta corrente. Desta forma, o FAR se propunha a servir como mecanismo para reforçar a integração andina, evitando a reversão dos acordos de integração que poderia se dar através de barreiras de comércio em momentos de falta de liquidez. A ideia era ter uma entidade financeira que serviria ao grupo para complementar ou, em alguns casos, substituir o FMI em momentos de desequilíbrios externos (Velarde, 2014; Morales, 2014; Urrutia, 2014).

Isso porque, diante da queda dos termos de troca, tornava-se difícil conseguir recursos financeiros no mercado para países cujas exportações estavam concentradas em recursos naturais. E, ao recorrer ao FMI, os países se deparavam com a exigência de ajustes macroeconômicos que, para esses países, eram vistos como inadequados para

²⁴ O Acordo de Cartagena foi celebrado em 1969 e criou o Pacto Andino formado pelos países Bolívia, Colômbia, Chile, Equador e Peru. O Chile se retirou do bloco em 1976. Em 1996 esse bloco de integração e cooperação econômica passou a se chamar Comunidade Andina (CAN) (Comunidad Andina, 2003).



suas condições específicas, além de serem politicamente muito custosos. Desta forma, pelo fato de os países membros compreenderem melhor as condições econômicas e as estruturas políticas da região, esperava-se que as exigências do novo Fundo para os ajustes fossem mais bem adaptadas, fornecendo apoio mais rapidamente e com menos condições para dar tempo a esses países conseguirem fazer os ajustes necessários. No entanto, pela quantidade de recursos disponibilizados ao Fundo, não havia como ele ser um substituto completo do FMI (Urrutia, 2014).

Desta maneira, o FAR financiaria o apoio de liquidez em momentos de crises no balanço de pagamentos dos países membros, concedendo empréstimos e garantindo empréstimos de terceiros. Para solicitar um empréstimo, o banco central solicitante deveria demonstrar uma diminuição de receitas em moeda estrangeira e apresentar ao presidente executivo da instituição as medidas de política monetária, de crédito, fiscal, cambial e de comércio exterior que o país adotaria para corrigir ou atenuar os desequilíbrios de balanço de pagamentos. O presidente analisava este programa e apresentava um informe ao Diretório. Uma característica que vêm desses primórdios é que o Fundo sempre aprovou o programa apresentado pelo banco central solicitante, sem exigir qualquer condicionalidade adicional para o empréstimo (Urrutia, 2014). As condições para a participação do fundo eram diferentes para os países de acordo com o grau de desenvolvimento relativo. Assim, países como Bolívia e Equador tinham um aporte de capital para o Fundo que era a metade do que contribuíam os países maiores e também diferentes limites de apoio de liquidez, que eram relacionados ao capital pago (Urrutia, 2014; Morales, 2014).

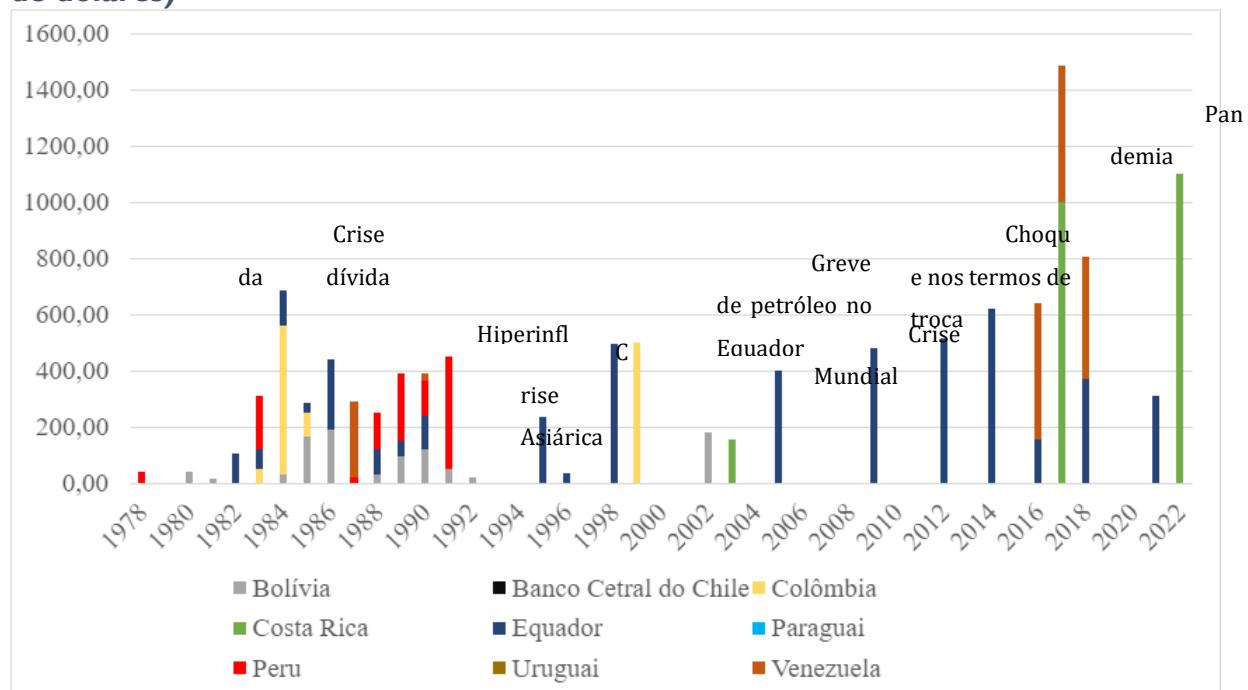
Durante os anos 1970, os países da região contraíram grandes dívidas externas concedidas com taxas de juros flexíveis. Em 1979, os EUA começaram aumentar significativamente as taxas de juros para conter o seu processo inflacionário. Essa mudança de política monetária causou grandes consequências para os países da região e para o mundo. Em 1979 ocorreu o segundo choque do petróleo, e durante os anos 80, a tendência de desregulamentação dos serviços financeiros nacionais e a internacionalização dos serviços financeiros se acentuaram, trazendo as consequências de aumento de instabilidade de origem financeira, principalmente nos países que abriram seus mercados de capitais ou tinham um alto grau de dolarização. Devido ao conjunto desses fatores, nos anos 1980, os países da América Latina passaram a enfrentar uma grave situação econômica, com forte desaceleração, crises no balanço de pagamentos, crises fiscais, deterioração significativa no setor financeiro e aumento acentuado da inflação (Severo, 2021). É justamente nesse contexto que o Fundo começa a prosperar, tendo nele o seu uso mais frequente, e com todos os seus membros utilizando o Fundo em alguma das modalidades creditícias da época (Ocampo, 2014; Velarde, 2014).

Em 1989, o FAR transformou-se em FLAR, que passa a ter o objetivo de incluir todos os países da América Latina. Essa mudança foi um passo adicional para a integração regional e foi dado por causa da necessidade de fortalecimento e aumento da solidez do Fundo através do aumento do número e da diversificação dos membros. Como resultado, novos membros aderiram ao Fundo. Em 2000, a Costa Rica torna-se membro, seguida pelo Uruguai em 2008 e pelo Paraguai em 2013, todos como membros plenos (Urrutia, 2014). Em 2021, passou a ser aceito um novo tipo de categoria de membro do FLAR, o de “banco central associado”. Nessa categoria, os bancos centrais podem se tornar membros através de um acordo de vinculação entre o banco central e o FLAR.

No entanto, o país não tem direito a voto nas reuniões da assembleia. Contudo, o país ao qual pertence o banco central pode se tornar membro pleno do FLAR em qualquer momento. Até o momento o único banco associado é o Banco Central do Chile (FLAR, [c2023]).

Como ilustra o Gráfico 1, os créditos foram concedidos pelo Fundo principalmente durante períodos de crise, como as crises da dívida nos anos 80, a crise financeira mundial de 2009 e os anos que antecederam a Pandemia. A quantidade de recursos que o FLAR pode disponibilizar aos países da região em momentos de crises que podem afetar todos os países ao mesmo tempo é limitada. No entanto, como observa Ocampo (2014, p. 160), o fato de o fundo ter conseguido atender todos os países que precisaram do fundo, mesmo em momentos em que houve crises que atingiram todos, indica que as necessidades do tipo de financiamento que o FLAR fornece são, na prática, sequenciais e não simultâneas, fazendo com que as necessidades não coincidam no tempo. Isso evidencia a viabilidade do funcionamento do Fundo. Além disso, ainda segundo ele, estudos existentes mostram que, entre os países do Fundo, as correlações de variáveis macroeconômicas, como termos de troca e fluxo líquidos de capital, não são todas positivas ou não são estatisticamente significativas, o que diminui o risco de uso simultâneo do Fundo.

Gráfico 1 - Créditos concedidos por país beneficiário - 1978 a 2022 (Milhões de dólares)

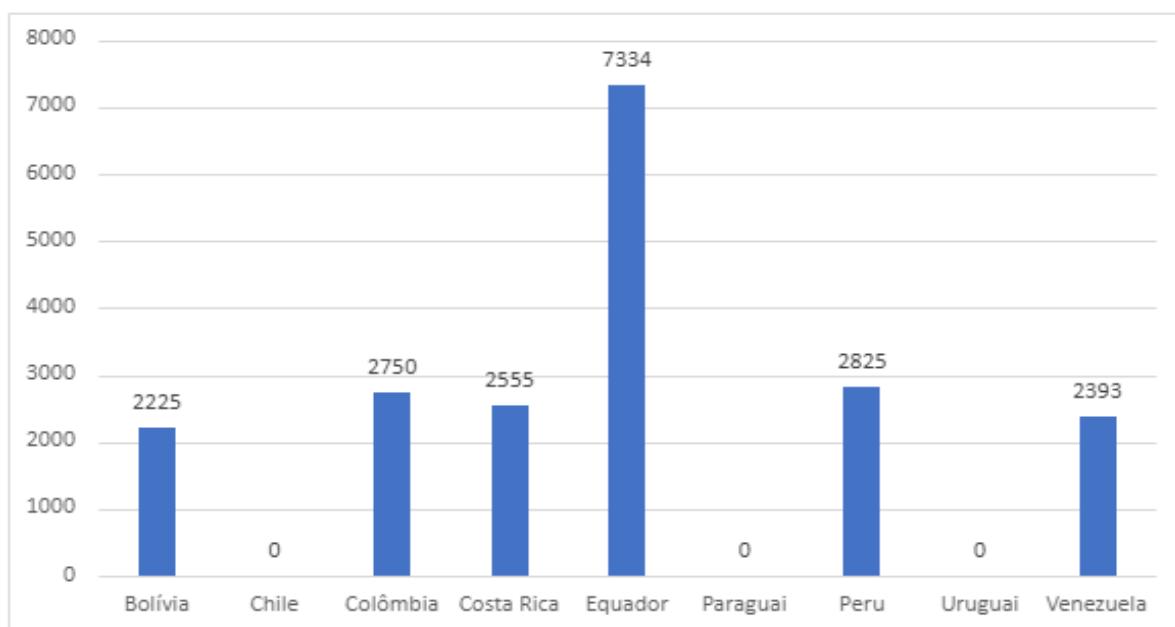


Fonte: extraído de <https://flar.com/credito/> FLAR[c2023]

Os países que mais frequentemente recorreram ao Fundo foram também os membros de menor porte, Bolívia e Equador. Levando em consideração o fato de que o Fundo não poderia atender às demandas substanciais dos membros de maior porte, pode-se concluir que o FLAR não apenas operou, mas precisa operar de maneira redistributiva, ou seja, os países menores se beneficiam relativamente mais da possibilidade de utilização

do crédito oferecido pelo Fundo. Os países maiores se beneficiariam dos empréstimos concedidos aos países menores, na medida em que contribuem para evitar uma contração rigorosa no comércio intrarregional (Ocampo, 2014). Além disso, o Equador também foi o país que mais foi favorecido em termos de quantidade de recursos, como indica o Gráfico 2, tendo 36,52% da quantidade de créditos aprovados ao longo da história do Fundo. Entre os demais países, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Peru e Venezuela tiveram quantidades semelhantes de recursos aprovados, enquanto o Chile, Paraguai e Uruguai nunca utilizaram os créditos do Fundo. Apesar de Bolívia ter uma quantidade parecida de recursos oferecidos pelo fundo, sua quantidade de capital subscrito é menor, ou seja, o país pôde ter acesso a uma quantidade proporcionalmente maior de recursos em relação a quantidade de capital que o país se comprometeu a pagar.

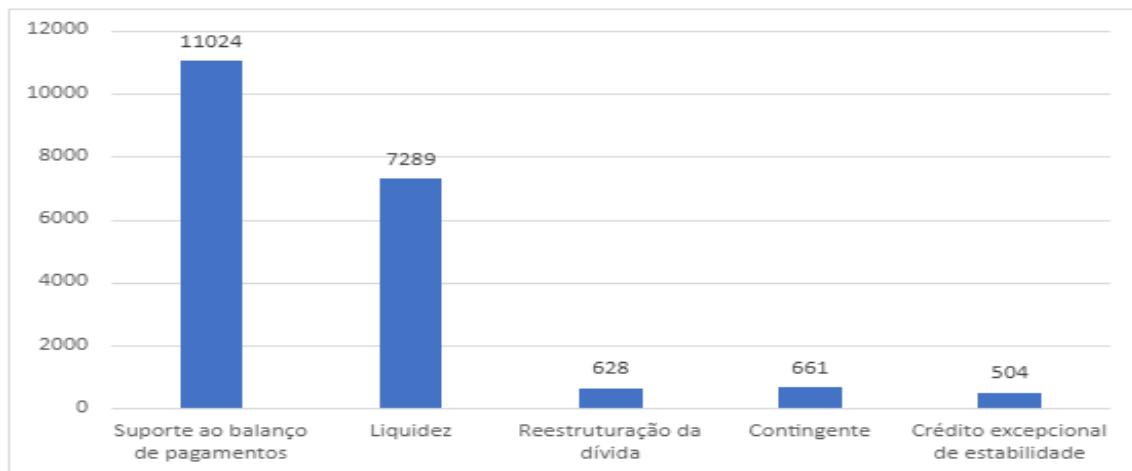
**Gráfico 2 - Créditos aprovados acumulados por país - 1978 até maio de 2023
(Milhões de dólares de 2022)**



Fonte: extraído de <https://flar.com/credito/> FLAR[c2023].

Em relação a proporção do uso das linhas de crédito, como mostra o Gráfico 3, quase a totalidade foi aprovada para Balanço de Pagamentos (54,83%) e Liquidez (36,25%). A Bolívia e a Colômbia utilizaram mais a linha de crédito de Liquidez, enquanto Costa Rica, Equador, Peru e Venezuela a de Balanço de Pagamentos (FLAR, [c2023]).

Gráfico 3 - Créditos aprovados acumulados por categoria - 1978 até maio de 2023 (Milhões de dólares de 2022)



Fonte: extraído de <https://flar.com/credito/> FLAR[c2023].

As linhas de crédito oferecidas pelo Fundo foram criadas, descartadas e modificadas em relação tanto ao prazo quanto ao valor, em um processo de constante adaptação do Fundo às necessidades dos seus membros. As duas primeiras linhas que o fundo apresentou foram as modalidades de Balanço de Pagamentos e Liquidez. A primeira tem o objetivo de atender problemas estruturais, a segunda problemas passageiros. Na década de 90, foram criadas duas modalidades de crédito: o crédito de Reestruturação da Dívida Pública Externa de Bancos Centrais e o crédito de Financiamento Contingente. A linha de reestruturação da dívida tem como objetivo melhorar as condições de financiamento externo dos bancos centrais para melhorar a estabilidade do balanço de pagamentos. A linha de contingência foi motivada pela possibilidade de enfrentar contingências de curto prazo que poderiam levar os países a enfrentarem expectativas adversas em relação às taxas de câmbio e pressões indevidas sobre o mercado de câmbio (Móron, 2014).

Uma importante característica da relação dos países com o Fundo é o comportamento dos países, que nunca deixaram de pagar o Fundo, mesmo quando deixaram de pagar outros credores. Em alguns casos chegaram a pagar de forma antecipada. Essa característica é creditada ao sentimento de pertencimento e solidariedade dos países membros, dado o conhecimento e a confiança que existe entre eles, e o custo de perda de reputação entre os vizinhos, que seria alto (Móron, 2014; Velarde, 2014).

Além do fornecimento de empréstimos, o FLAR também vem avançando na abertura de novos serviços e produtos para todas as entidades da região, incluindo depósitos a prazo, administração de ativos, gestão de carteiras e medição e controle de riscos de carteiras de investimento. O Fundo passou a ser considerado um *safe haven* para os investimentos soberanos, ou seja, além dos bancos centrais, o Fundo passou a ser aceito como uma contraparte de outras entidades públicas, como ministérios da fazenda, seguros de depósitos e fundos públicos e de pensão (Móron, 2014; FLAR, [c2023.]). Devido ao seu baixo risco e o ótimo *rating* de crédito, o FLAR também se tornou capaz de servir como um intermediário financeiro de crédito internacional, o que ajuda a incrementar sua capacidade de apoio de liquidez, deixando de ser apenas um *pool* de reservas (Urrutia, 2014). O FLAR realizou duas emissões no mercado internacional, uma em 2003, de 150



milhões com prazo de 3 anos, e outra em 2006, de 250 milhões de dólares com prazo de 5 anos (FLAR, [c2023.]).

Ocampo (2014) compara a história dos empréstimos desembolsados por FMI e pelo FLAR aos membros do fundo entre 1978 e 2013. De acordo com ele, o FLAR superou o FMI em termos de desembolsos em vários períodos. Entre eles estão as crises das economias emergentes do final dos anos 90 e começo dos anos 2000, e a crise mundial de 2008. No entanto, a análise da escala dos empréstimos feitos pelos fundos revela o limite do FLAR. O autor observa que um dos principais períodos em que o FMI supera o FLAR se deve ao volume dos recursos que foram fornecidos à Venezuela e ao Peru. Somando isso aos créditos contingenciados oferecidos à Colômbia, também de grande escala, na crise de 2009, ele percebe que existe um indício de padrão similar ao dos bancos de desenvolvimento regionais e mundiais. Ou seja, tanto o Banco Mundial como o FMI têm melhor capacidade de responder a financiamentos de grande escala, enquanto o FLAR, assim como os bancos regionais, não poderia satisfazer demandas substanciais de seus membros de maior tamanho. Por um lado, isso reflete o problema de que é necessário aumentar o tamanho do Fundo angariando mais participantes, por outro, a história do uso do Fundo indica que ele dá uma vantagem aos países participantes, isto é, ele permite que os países adotem estratégias diferentes de uso das facilidades creditícias que a variedade de alternativas de fundos e instrumentos financeiros lhes dá. Por fim, Morón (2014) pontua mudanças importantes que ocorreram nos países membros do Fundo durante os anos 2000, o que ajuda a entender o histórico do uso do Fundo pelos países. Durante esse período, a maioria países passou a estar mais integrado à economia mundial o que levou ao aumento no número de fontes de liquidez externa disponíveis. Colômbia e Peru tiveram melhorias significativas e passaram a ter acesso preferencial a várias fontes de liquidez. Bolívia e Paraguai ingressaram com sucesso nos mercados internacionais de dívida pública, e o Equador havia conseguido retornar a eles. Além disso, durante esse período, muitos países da região conseguiram aumentar substancialmente as reservas internacionais de seus bancos centrais. (Urrutia, 2014).

Os órgãos de administração do FLAR são a Assembleia, o Diretório e a Presidência Executiva. A Assembleia é composta pelos ministros da Fazenda de cada país, ou seus correspondentes, sendo que todos os seus membros até 2021 tem direito a um voto, independentemente da quantidade de capital pago. Ela é a autoridade máxima do FLAR. Os bancos centrais associados podem assistir, na qualidade de diretores, a todas as reuniões, sem direito a voto. A Assembleia se reúne ordinariamente uma vez ao ano e extraordinariamente quantas vezes forem necessárias. Os acordos são aprovados com três quartos dos votos. O Diretório é composto pelos presidentes dos bancos centrais de cada país, o presidente do banco central associado e a Presidência Executiva, mas esse último sem direito a voto. A Presidência Executiva é o órgão técnico permanente e o representante legal do Fundo. O presidente executivo também é o presidente do Diretório (FLAR, 2023a). O sistema de votação do Fundo é simples, se comparado a outros fundos internacionais e regionais, o que proporciona agilidade nos procedimentos, sendo também o mais igualitário, ou seja, cada representante tem direito a um voto (Velarde, 2014).

Os créditos são concedidos de forma proporcional à contribuição de cada membro, e as condicionalidades continuaram mínimas. No entanto, é importante observar a

condição de que o documento destinado a informar quais as medidas o país está adotando ou pretende adotar para restabelecer o equilíbrio e não pode ter medidas que prejudiquem as importações provenientes dos demais países membros do fundo (FLAR, 2023a, p7). Durante a Pandemia, os países puderam contar com quatro linhas de crédito, resumidas no Quadro 1, e outros apoios financeiros. A primeira é a Apoio ao Balanço de Pagamentos com prazo de três anos, e possui um limite de 2,5 vezes o capital aportado pelo membro, com exceção de Bolívia e Equador, cujo limite é de 2,6 vezes. Para decidir sobre a liberação desse tipo de crédito, a presidência executiva apresenta um informe e sua recomendação ao Diretório, que toma a decisão (FLAR, [c2023]). Esse tipo de crédito, devido ao seu perfil, pode ser utilizado como instrumento para melhorar os termos de troca do apoio negociado junto ao FMI (César, 2012).

Quadro 1 – Modalidades de Crédito do FLAR durante a Pandemia

Modalidades de Crédito	Bolívia e Equador		Demais Membros	
	Prazo Máximo	Valor Máximo	Prazo Máximo	Valor Máximo
Apoio ao Balanço de Pagamentos	3 anos	2,6 vezes o capital pago	3 anos	2,5 vezes o capital pago
Liquidez	1 ano	1 vez o capital pago	1 ano	1,1 vez o capital pago
Contingência	1 ano	2 vezes o capital pago	1 ano	2,1 vezes o capital pago
Apoio Externo COVID	5 anos	2,6 vezes o capital pago	5 anos	2,5 vezes o capital pago

Fonte: elaboração própria com informações do FLAR (2021, p. 3-4).

A segunda modalidade é a linha de Liquidez, com prazo de um ano, não renovável. Ela possui um limite de uma vez o capital pago, com exceção de Bolívia e Equador, que têm direito a 1,1 vez. A presidência executiva analisa e decide sobre concessão do financiamento.

A terceira é o crédito de contingência que tem um prazo de disponibilidade de até seis meses, prorrogáveis por dois períodos de seis meses. Esse crédito tem um limite de até duas vezes o capital pago, com exceção de Bolívia e Equador, que têm o direito a 2,1 vezes do capital pago (FLAR, [c2023.]; FLAR, 2023a).

Por fim, além dessas linhas de crédito, com a Pandemia, os países também tiveram acesso a uma nova linha de crédito, a Linha de Apoio Externo para a COVID. Ela pôde ser usada até 31 de dezembro de 2021. Essa linha tinha um prazo de pagamento de até cinco anos, incluindo um período de carência de até três anos. (FLAR, 2020).

Antes de 2021, todos os países tinham que ter um capital mínimo no Fundo para ter direito ao voto, sendo de 250 milhões de dólares para os de maior porte e 125 milhões de dólares para os de menor porte. No entanto, todos os países que eram membros plenos antes desse ano, 2021, passaram a ter o direito ao voto independentemente da quantidade de capital pago. Para que os países sejam incorporados ao Fundo depois de

2021 e tenham direito ao voto, eles precisam manter um aporte de no mínimo 250 milhões de dólares (FLAR, 2023b). O Fundo consegue manter uma relação entre segurança, rendimento e liquidez melhor para as reservas internacionais dos países, o que pode beneficiar inclusive os grandes (Velarde, 2014).

Além da contribuição dos membros, o FLAR aceita depósitos à vista e a prazo, é capaz de captar recursos no mercado financeiro, receber créditos, receber garantias, e fundos fiduciários (Fernandes e Wegner, 2017; FLAR, 2023a; FLAR, [c2023]). O FLAR é aceito como contraparte pelos bancos centrais da região e entidades públicas, tais como ministério da fazenda, fundos de liquidez, seguros de depósito, fundos públicos de pensão e entidades multilaterais (FLAR, [c2023]). O FLAR também fornece serviços de assessoria e assistência técnica aos bancos centrais, instituições financeiras regionais soberanas, fundos de pensão públicos, ministérios de finanças, entre outros. Também fornece treinamento e transferência de conhecimento através de seminários e oficinas especializadas em assuntos legais, financeiros, e de gestão de risco e operacionais (FLAR, [c2023 .]; Fernandes e Wegner, 2017). A Direção de Estudos Econômicos publica análises periódicas que contêm informações sobre o cenário macroeconômico dos países do Fundo (Fernandes e Wegner, 2017). Em 2019, antes da Pandemia, o Fundo tinha com a Moody's a classificação de risco de crédito de P-1/Aa2. Ambos são o mais alto grau de classificação de obrigações de, respectivamente, curto e longo prazo. Enquanto a Standard & Poor's classificava como AA em ambos os casos (FLAR, 2020; FLAR, [c2023.]).

Durante o período da Pandemia sua capacidade máxima de liberação de créditos evolui como indica a tabela 2. O nível máximo de alavancagem foi de 2 para 5,4 e a capacidade de empréstimos aumentou de US\$ 5,5 bilhões para US\$ 9 bilhões entre 2019 e 2020.

Tabela 2 - Capacidade máxima de desembolso de crédito (Bilhões de dólares)

Fontes de Recursos	2018	2019	2020	2021	2022
Capital pago máximo disponível para atender a crédito	2,6	2,7	2,8	2,5	2,9
Nível máximo de alavancagem	1,9	2	5,4	4,6	5,4
Recursos a serem utilizados da carteira de intermediação	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Capacidade máxima do FLAR para liberação de créditos	5,3	5,5	9	7,9	9,1

Fonte: extraído de <https://flar.com/credito/> FLAR[c2023]]. Nota: o nível máximo de alavancagem foi de 65% a 162% durante a COVID.

Desde 2010, tem-se tentado melhorar a coordenação entre as diferentes camadas de proteção com o FMI para facilitar o uso efetivo de recursos. Entre as formas de cooperação existentes, há o treinamento e construção de capacidades do corpo técnico, que são atividades projetadas para fortalecer ou criar capacidades institucionais dos fundos regionais na prevenção e gerenciamento de crises. Outra é a troca de visões em seminários e conferências sobre vigilância e consultas, que se referem ao objetivo de detectar riscos precocemente e aconselhar Estados a adotar reformas relevantes para reduzir a ocorrência de crises. E, como último exemplo de forma de colaborar, há a

cooperação para a superação de crises. A colaboração entre os arranjos regionais de financiamento e o FMI abrange o cofinanciamento, o desenho e a negociação de programas e missões de revisão e monitoramento quando um país membro beneficiário precisa efetuar pagamentos à instituição de financiamento (Cheng et al, 2018).

No que se refere ao treinamento e desenvolvimento de capacidades, o FLAR não apresenta nenhuma cooperação formal, como outras organizações regionais. No entanto, o corpo técnico do Fundo participa de seminários e cursos de treinamento oferecidos pelo FMI. Contudo, o Fundo apresenta uma cooperação “de facto”. Um arranjo financeiro regional pode agir levando em consideração a probabilidade e o tamanho da ajuda que o FMI vai fornecer aos seus membros, e então decidir se e como vai fornecer sua própria assistência. Esse foi o caso da Colômbia em 1999, no qual o fundo forneceu 500 milhões de dólares em assistência ao banco central do país, em um contexto de ataques especulativos. A ação do Fundo permitiu ao país ganhar tempo e formalizar um acordo com o FMI (Cheng et al, 2018). Desta forma, o FLAR mantém uma relação não formalizada e institucional com o FMI para coordenar respostas a crises.

A PANDEMIA DE COVID-19 E A ATUAÇÃO DO FLAR

Alguns indicadores dos países membros do FLAR

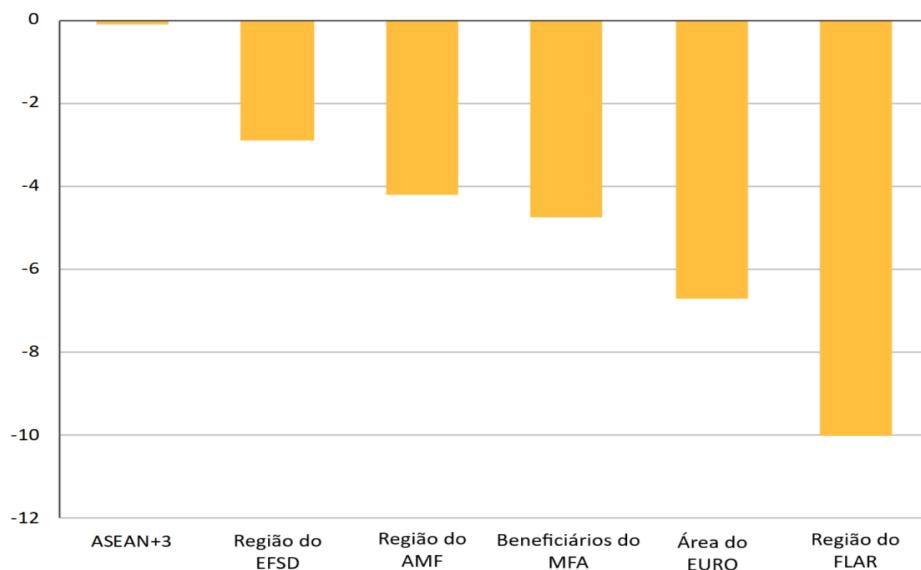
De acordo com Ocampo e Titelman (2023, p.14), antes da crise da Pandemia de COVID-19, os países da América Latina estavam em uma posição fiscal frágil, caracterizada por déficits elevados e persistentes nas contas públicas e um crescente nível de endividamento. Por conta disso, os países da região tiveram que enfrentar o início da Pandemia com uma baixa capacidade de resposta, refletindo em baixos níveis de investimento em saúde pública e sistemas de proteção social insuficientes.

No mesmo sentido dessa avaliação vão Schiliuk et al. (2021) ao fazer uma análise comparativa dos diferentes arranjos de financiamento regionais. Entre esses grupos de países, o FLAR como um todo entrou na crise na posição mais fraca, em um período de contração econômica, com um PIB per capita muito baixo, em parte devido aos efeitos persistentes de choque negativos nos termos de troca. Ainda de acordo com eles, depois de um ano de Pandemia, as regiões que haviam sido mais afetadas em termos de número de infectados e mortos foram a região do euro e a do FLAR, registrando, respectivamente, 24 milhões de infecções e 0,5 milhão de mortes e 8,6 milhões de infectados e 0,3 milhão de mortes. Essas mesmas regiões, por terem sido as mais afetadas inicialmente entre as regiões comparadas, tiveram que adotar as medidas de quarentena mais rigorosas. A grande dispersão do vírus entre os países do FLAR se deve a fatores como a característica de mercado de trabalho informal, sistemas de saúde mal equipados e regras sanitárias fracas. Como resultado, entre esses grupos de países, o do FLAR foi a que teve o maior impacto no PIB (Gráfico 4).

Isso se deve ao fato desses países terem sido mais fortemente impactados pela perturbação temporária na demanda externa e as interrupções na produção, o que resultou na diminuição no preço e na quantidade das exportações de commodities, assim como receitas do turismo e das remessas (Schiliuk et al., 2021). O país que teve a maior queda de PIB real foi o Peru, 29,17% no segundo trimestre de 2020, enquanto o Paraguai

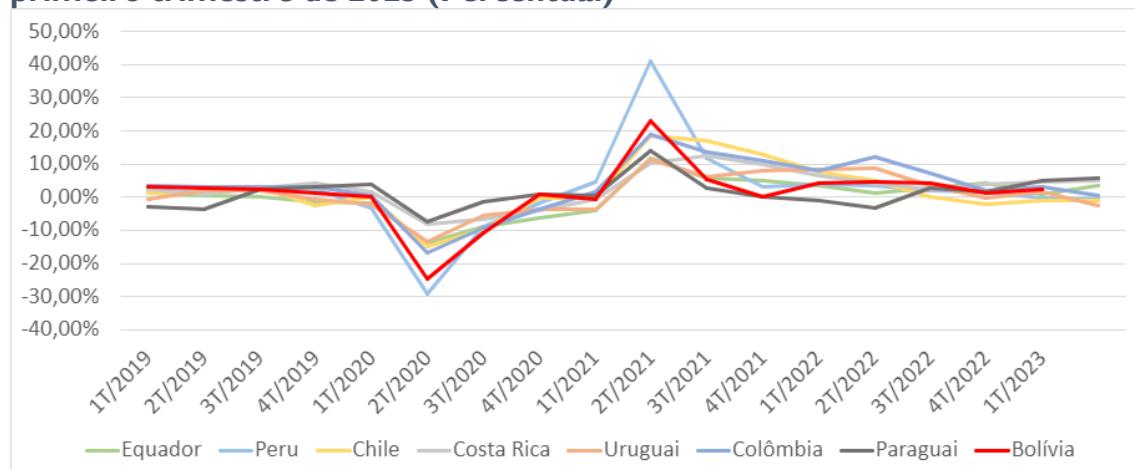
teve a menor queda, de -7,4% no segundo trimestre de 2020, como aponta o Gráfico 5. O choque ocorreu principalmente no segundo e terceiro trimestre de 2020.

Gráfico 4 – O Impacto Econômico da Pandemia em 2020 nas várias regiões (crescimento real do PIB anual em pontos percentuais, média ponderada por região)



Fonte: extraído de Schiliuk et al. (2021), p. 11. Nota: ASEAN+3, composta pelos membros da Iniciativa de Multilateralização de Chiang Mai; região do EFSD, composta pelos membros do Fundo Eurasiano para Estabilização e Desenvolvimento (EFSD); região do AMF, composta pelos membros do Fundo Monetário Árabe (AMF); beneficiários da Assistência Macroeconómica da UE (MFA); área do euro, composta pelos países da UE que adotaram o euro como sua moeda única e que também são membros do Mecanismo Europeu de Estabilidade.

Gráfico 5 - Variação anual do PIB Real – do primeiro trimestre de 2019 ao primeiro trimestre de 2023 (Percentual)



Fonte: elaboração própria com dados do Sistema de Información Económica do FLAR [c2023].

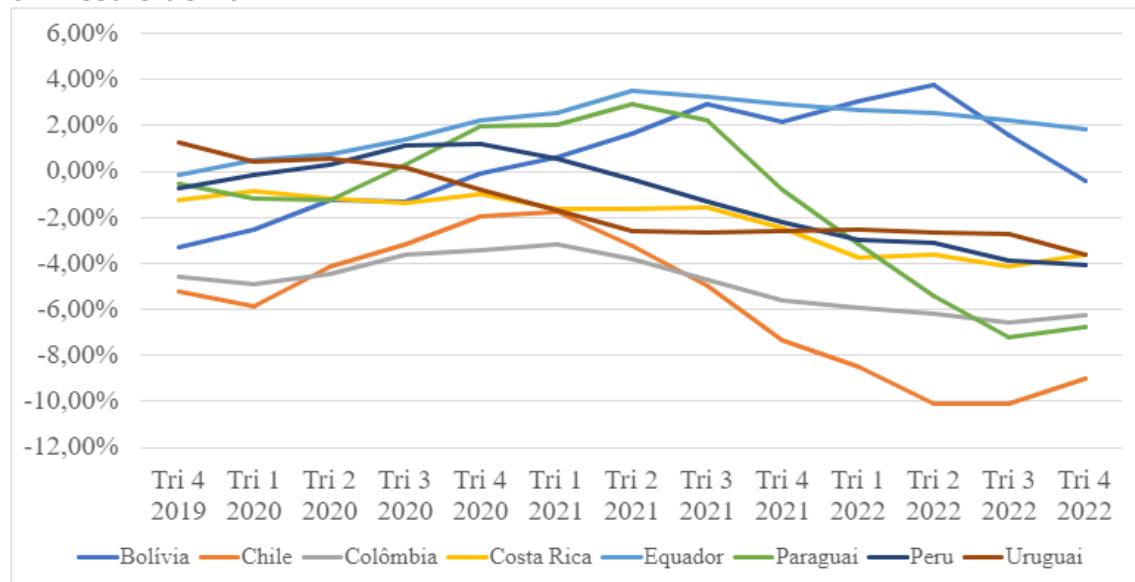
Todos os países do FLAR têm como principal pauta de exportação produtos primários, com exceção da Costa Rica, onde são os serviços os maiores. Bolívia, Colômbia,

Equador e, principalmente, Venezuela têm parcelas importantes de suas pautas de exportação concentrada em recursos minerais energéticos. Os principais produtos de exportação de Peru e Chile são o cobre. Tanto Uruguai como Costa Rica têm parcelas importantes de suas exportações compostas por turismo e tecnologia da informação e comunicação. Além disso, Costa Rica também tem uma parcela relevante de sua exportação em instrumentos médicos. A pauta de exportação do Paraguai se concentra em produtos agrícolas, mas também tem uma parcela importante em energia elétrica (Harvard Atlas of Economic Complexity, c2025).

No que tange às exportações, destaca-se que as maiores quedas, em relação a dezembro de 2019, ocorreram na Bolívia e no Peru, com respectivamente queda de -30,99% e -38,30% do valor total exportado no último mês de 2019, em relação à abril de 2020. Além destes, Colômbia, Equador e Paraguai tiveram quedas expressivas. O país que teve a menor queda foi também o país que tem menor dependência da exportação de produtos do setor primário, a Costa Rica.

Como podemos ver no gráfico 6, no auge da crise, os países do FLAR não sofreram choques em suas contas correntes do balanço de pagamentos. Uma das explicações possíveis foi a queda do consumo, que veio como consequência da queda do PIB, que por sua vez levou a queda da importação. Contudo, assim como ocorreu com a América Latina como um todo, também podemos notar a piora no saldo conforme a crise sanitária é superada e a economia volta a funcionar. No entanto, alguns desses países entraram na crise já com um déficit em conta corrente proporcionalmente grande em relação ao PIB, principalmente Colômbia (- 4,58%) e Chile (- 5,21%). Também podemos notar que, além de ter começado já na pior posição entre os países, o Chile teve o pior resultado em 2022, um déficit 10,13% do PIB, e é justamente nesse período que seu banco central passou a ser membro do FLAR.

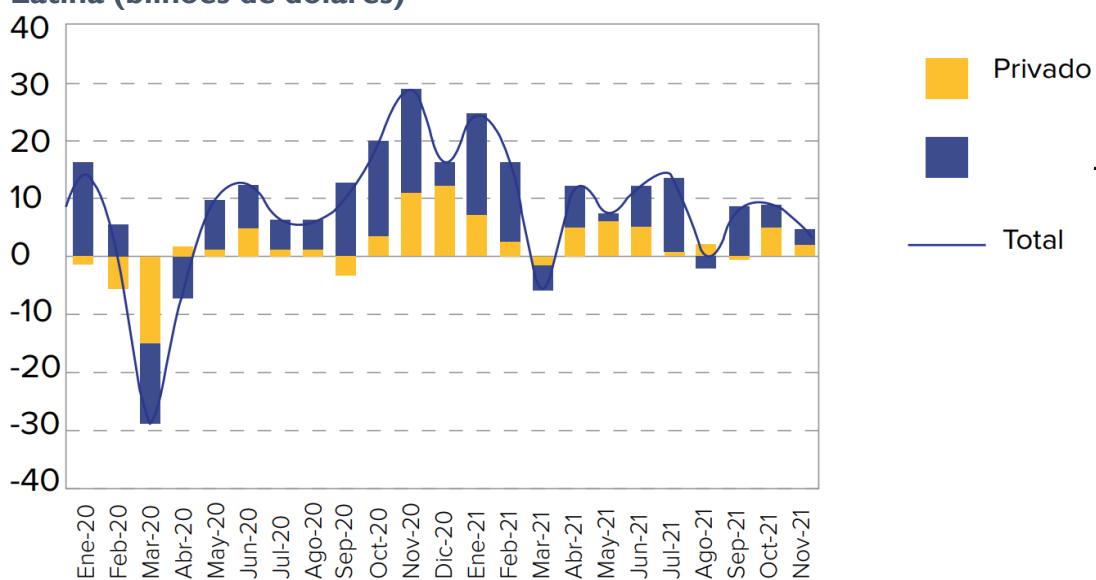
Gráfico 6 - Conta corrente do balanço de pagamentos como porcentagem do PIB em média móvel de 12 meses – do quarto trimestre de 2019 ao quarto trimestre de 2022



Fonte: elaboração própria com dados do Sistema de Información Económica do FLAR[c2023].

Em relação a conta capital e financeira, apesar de a crise ter tido um grande impacto nos fluxos de capitais em seu começo, o FLAR (2022, p.13) aponta que os episódios de interrupção súbita de entrada de capital nos países da América Latina entre 2020 e 2021 se concentraram nos meses de março e abril do primeiro ano. A partir de maio de 2020, os países experimentaram fluxos positivos de recursos externos a taxas de juros baixas, direcionados tanto para o setor público quanto para o privado, como pode ser visto no Gráfico 7.

Gráfico 7 - Fluxo líquido mensal de carteira de não residentes para a América Latina (bilhões de dólares)



Fonte: extraído de FLAR (2022, p.14)

Em relação à evolução das reservas cambiais dos países durante esse período, podemos ver com base em análise de dados do FLAR [c2023], que a maioria conseguiu manter-las mais ou menos no mesmo nível do começo da crise. No entanto, destacam-se alguns pontos. Primeiro, foi a rápida diminuição das reservas do Equador durante o começo da crise, que também foi o seu momento mais agudo. Elas chegaram a 58,58% do valor total de dezembro de 2019 em março de 2020. Depois disso, elas aumentaram de forma mais ou menos constante, principalmente devido ao acesso a empréstimos internacionais. Segundo, é a diminuição quase constante das reservas da Bolívia durante esse período. Ambas as economias não são capazes de desvalorizar suas moedas pois a economia do Equador é dolarizada e a Bolívia tem o câmbio fixo, o que pode ter gerado um grau de dificuldade maior para lidar com a crise. Por fim, também podemos notar que o pior momento em relação as reservas da Costa Rica vieram apenas durante 2021 sendo o seu pior momento o mês de junho, com 69,54% do valor de antes da crise (FLAR[c2023]).

A atuação do FLAR na Pandemia

Por conta da incerteza que a crise da Pandemia gerou, tanto em relação a sua duração como a sua profundidade, o FLAR buscou se preparar para dar respostas a eventuais necessidades de financiamento decorrentes dessa crise. Em maio, o Diretório aprovou



duas propostas feita pela Presidência Executiva. A primeira proposta era a de ampliar a capacidade de assistência financeira do FLAR por meio da sua capacidade de alavancagem, aproveitando a avaliação de crédito que o Fundo tem no mercado internacional. O nível de alavancagem máxima passou de 65% para 162%. Em 2020 esse limite era de aproximadamente 1,330 bilhão de dólares no caso da Colômbia, Costa Rica e Peru, 691 milhões de dólares para Bolívia e Equador, 666 milhões de dólares para Paraguai e Uruguai e 77 milhões de dólares para a Venezuela²⁵. (FLAR, 2021).

Em conformidade a esse aumento, se implementou um programa de Notas de Médio Prazo. Esse programa deu ao Fundo a flexibilidade de emitir títulos com diferentes prazos, geografias, moedas e tipos de taxas. Isso facilitaria o potencial de acesso do Fundo a fontes de financiamento nos mercados financeiros internacionais. A segunda medida foi a criação de uma linha de crédito com prazo de amortização e carência mais longos para lidar com problemas no balanço de pagamentos decorrentes da Pandemia, a Linha de Crédito COVID-19. Essa linha ficou disponível até 31 de dezembro de 2021, mas nenhum país a utilizou durante a Pandemia (FLAR, 2022).

Em 2021, o FLAR apoiou o desembolso de crédito na linha de Liquidez ao Equador no valor de 308 milhões de dólares em outubro com o objetivo de fortalecer a estabilidade macroeconômica e financeira do país. No pedido feito pelo país, os recursos seriam utilizados para cobrir necessidades transitórias de liquidez do balanço de pagamentos em um contexto de aumento de taxa de juros no mundo no final do ano por conta do aumento da inflação. (FLAR, 2022). Em 11 de agosto de 2022, o FLAR aprovou um desembolso de 1,1 bilhão de dólares para uma operação de crédito de apoio a balança de pagamentos, solicitado em 24 de julho pelo Banco Central da Costa Rica. As causas das dificuldades no balanço de pagamentos do país eram uma soma de problemas que vinham da Pandemia, como a queda do turismo que ainda não havia se recuperado, e outros problemas que surgiram, como a guerra na Ucrânia e o aumento das taxas de juros no mundo (FLAR, 2023b).

Além disso, o Fundo também continuou funcionando como um ponto de encontro para a colaboração e difusão de conhecimento e capacitação técnica entre diferentes entidades de diferentes regiões, além dos bancos centrais, para a produção de documentos de trabalho, estatística, discussões, disseminação de informações macroeconômicas da região através de conferências, seminários, reuniões técnicas, webinários, espaços de discussões econômicas e financeiras e produção de conteúdo técnico. O tema da Pandemia esteve presente em muitos desses eventos e materiais produzidos (FLAR, 2021; FLAR, 2022; FLAR 2023b). Isso pode ter ajudado a disponibilizar conhecimento e ferramentas para os países do Fundo.

Dessa forma, pode-se notar que, apesar da gravidade da crise, o FLAR foi pouco utilizado, não chegando nem perto de usar sua capacidade máxima de empréstimo. Isso se deve a alguns fatores. Como já mencionado, o FLAR, assim como outros arranjos financeiros regionais, faz parte de uma RGSF que vem crescendo e se tornando mais volumosa e complexa. Por conseguinte, os países contaram para enfrentar a crise, além

²⁵ Nota-se a diminuição do limite permitido à Venezuela. Isso se deve a uma dívida do país que foi paga através de um mecanismo de compensação, ou seja, o valor devido foi subtraído do capital pago pelo país ao fundo, diminuindo, assim, os valores que a Venezuela pode pegar emprestado

de suas reservas cambiais, com o FMI. Durante esse período, os países que compõe o Fundo não realizaram acordos de swap, mas a maioria deles utilizou o FMI (Mühlich et al., 2022).

Da mesma forma que o FLAR, quando a Pandemia começou, o FMI buscou aumentar a agilidade e a capacidade de prestar assistência para se adequar às condições específicas da Pandemia. Durante esse período, o FMI disponibilizou a capacidade de empréstimo de 1 trilhão de dólares, quatro vezes mais do que durante a crise financeira mundial de 2008 (SCHILIUK et al., 2021). Ao mesmo tempo, o FMI aumentou o espaço para os tipos de financiamento que não exigem grandes condicionalidades ao empréstimo. Além disso, o FMI dobrou os limites anuais de acesso ao financiamento de emergência. Junto a isso, o conselho do FMI adotou “procedimentos de emergência de Pandemia” que simplificam o processamento e a aprovação de solicitações de assistência financeira de emergência, acelerando os pedidos relacionados à COVID-19 (Kincaid et al., 2023).

A disponibilização de recursos pelo FMI aos países do FLAR está resumida no Quadro 2. Das linhas de financiamento disponíveis no FMI, as utilizadas nesse período pelos países do FLAR foram o *Rapid Financing Instrument (RFI)*, que é um dos instrumentos usados para financiamentos de emergência, o *Flexible Credit Line (FCL)*, que é uma das facilidades de crédito precaucionárias disponíveis, ambas têm um limite de pagamento entre 3 e 5 anos, e, por fim, o *Extended Fund Facility (EFF)*, que é um instrumento destinado a países com problemas estruturais no balanço de pagamentos, e seus desembolsos são condicionados à resultados vindos de reformas estruturais.

Quadro 2 - Assistência Financeira Aprovada pelo FMI - março de 2020 a março de 2022 (milhões de dólares)

País	Tipo de Financiamento	Valor milhões dólares	Data aproviação
Bolívia	Rapid Financing Instrument (RFI)	\$327,00	17/04/2020
Chile	Flexible Credit Line (FCL)	\$23.930,00	29/05/2020
Colômbia	Flexible Credit Line (FCL)	\$10.748,30	01/05/2020
	Augmentation of Flexible Credit Line (FCL)	\$6.200,00	25/09/2020
Costa Rica	Rapid Financing Instrument (RFI)	\$508,00	29/04/2020
	Extended Fund Facility (EFF)	\$1.778,00	01/03/2021
Equador	Rapid Financing Instrument (RFI)	\$643,00	01/05/2020
	Extended Fund Facility (EFF)	\$6.500,00	30/09/2020
Peru	Flexible Credit Line (FCL)	\$11.000,00	28/05/2020

Fonte: elaboração própria com dados do FMI (2022).

Nota-se que, com exceção de Uruguai, Paraguai e Venezuela, todos os países do FLAR obtiveram financiamento de emergência do FMI após as mudanças ocorridas, predominantemente entre abril e maio de 2020. Também pode-se notar que a adaptação do FLAR às novas condições da Pandemia veio acontecer apenas em maio de 2020.

Ao analisar a utilização dessa rede pelos países que compõem algum arranjo regional durante a Pandemia, Mühlrich et al. (2022) percebem que o padrão de utilização desses componentes que formam a RGSF pelos países que compõe o FLAR muda durante esse período. Para explicar essa mudança, Mühlrich et al. (2022, p.11-12) utilizam alguns critérios que seriam usados para os países decidirem: prontidão, condicionalidade, volume de provisão de liquidez e a estrutura de governança em relação ao grau de autonomia do FMI e a estrutura de participação dos países no processo decisório no Fundo. Por um lado, o FLAR é um Fundo autônomo em relação a outras instituições no que se refere à tomada de decisões e capacidade de empréstimo, o que contribui para uma velocidade maior no financiamento. Além disso, em sua estrutura de decisão, os países membros têm voz nas decisões, e o poder é balanceado, o que dá maior confiança aos países membros em relação as decisões do Fundo em tempos de crise por garantir menor dependência de alguma potência regional. Em relação à prontidão para o fornecimento de ajuda, o FLAR é capaz de garantir o desembolso em um curto período de tempo. Em relação à condicionalidade, não se exige condicionalidade dos países para realizar o desembolso. No entanto, a maior limitação do Fundo se apresenta no volume de liquidez que pode fornecer. Mesmo depois que o Fundo buscou se adequar às condições da Pandemia, ele não era capaz de fornecer recursos suficientes para os países maiores. E pode-se notar que as mudanças feitas pelo FLAR para se adequar ao contexto da Pandemia vieram depois que os seus membros menores, Equador e Bolívia, que também são os países que mais usaram o Fundo durante sua história, recorreram ao FMI no início da Pandemia.

Assim, Mühlrich et al. (2022, p.12) levantam a hipótese que o FMI, depois das mudanças feitas para se adequar à conjuntura da Pandemia, garantindo uma maior oferta temporária de apoio não condicional e de maneira mais rápida, juntamente com sua capacidade muito superior de fornecimento de volume de recursos, superou a preferência que os países que compõe o FLAR tinham. Além disso, um dos países que recorreu ao FLAR, o Equador, teve que recorrer também ao apoio financeiro condicional padrão oferecido pelo FMI, o *Extended Fund Facility* (EEF), o que pode indicar que a capacidade do FLAR não foi suficiente para resolver o problema que esse país enfrentou.

Em relação à Bolívia, que adota uma política de câmbio fixo, além de não ter utilizado o FLAR, o país devolveu os recursos fornecidos pelo FMI devido a mudança de governo, com a saída de Jeanine Áñez e a entrada de Luis Arce (O Globo, 2021). A baixa utilização da RGSF pelo país durante a Pandemia pode ser explicada pela estratégia de se apoiar no uso de suas reservas internacionais, que vem diminuindo de maneira constante desde 2015 (FLAR, [c2023.]).

Outro ponto importante que pode ajudar a explicar o baixo uso do Fundo foi o comportamento dos mercados financeiros. Apesar de na fase inicial da Pandemia a venda brusca motivada pelo pânico ter resultado em uma fuga recorde de capital dos mercados emergentes e países em desenvolvimento, e em um aperto imediato das condições



financeiras globais, a duração do período de estresse foi relativamente curta. Isso se deve a alguns fatores. Um deles foi a política monetária dos países com moeda forte, que buscou a flexibilização quantitativa para apoiar suas economias através da redução das taxas de juros aumentando a liquidez de seus sistemas financeiros. Ao mesmo tempo, alguns desses países, principalmente os EUA, buscaram diminuir a escassez de liquidez no mercado internacional estabelecendo linhas de swap bilaterais com vários bancos centrais e autoridades monetárias em todo o mundo, o que ajudou a estabilizar as condições de financiamento em dólares americanos nos mercados globais. Além disso, também houve a reação dos demais entes da RGSF, como o próprio FMI, mas também os demais arranjos regionais de financiamento (Schiliuk et al., 2021). Desta forma, a reversão da fuga de capitais pode ter permitido que os influxos de capital privado aliviassem a necessidade de uso desses recursos depois do momento mais agudo.

Além disso, também pode-se notar que a conta corrente dos países acabou não sofrendo grandes choques no momento mais agudo da Pandemia, graças a diminuição do nível de importação e atividade econômica, o que contribuiu para que não se criasse ou intensificasse mais uma fonte de desequilíbrio. Contudo, também pudemos notar que alguns desses países já entraram na Pandemia com um grande desequilíbrio na conta corrente, principalmente Chile e Colômbia, e foram justamente esses países que tiveram maior acesso aos recursos fornecidos pelo FMI.

Considerações Finais

Ao longo de sua história, o FLAR se mostrou um arranjo financeiro regional viável, seguro, ágil, com uma representatividade igualitária. Ele se apresentou relevante em momentos de crise como instrumento anticíclico, principalmente para os países menores, tendo uma frequência de uso maior que o FMI durante outras crises. Deixou de ser apenas um pool de reservas internacionais e expandiu na abertura de novos serviços e produtos para outras entidades da região para além dos bancos centrais, e também se tornou capaz de servir como um intermediário financeiro de crédito internacional. Essa evolução se deve a sua tentativa de se adaptar para tentar auxiliar seus membros em um contexto econômico internacional cada vez mais instável. No entanto, apesar de o FLAR ter tentado se preparar para auxiliar os países membros durante a Pandemia, ele teve pouca atuação concreta.

Não obstante a Pandemia de COVID-19 ter tido um grande impacto na economia mundial e gerado grandes choques econômicos, o FLAR só foi requisitado a atuar em sua função principal apenas depois dos momentos mais agudos da crise. Uma possível explicação para isso vem de diferenças do desdobramento dessa crise em relação às anteriores e dos limites do próprio Fundo. Primeiro, parte do impacto que poderia ter ocorrido via conta corrente do balanço de pagamentos foi amortecido devido à grande queda no PIB que os países do FLAR experimentaram. Segundo, a reação do mundo em relação ao processo de fuga de capitais para a segurança. Os principais fatores responsáveis por isso foram a política monetária expansionista dos países centrais, a atuação desses países para diminuir a escassez de liquidez no mercado internacional através de acordos de swap cambiais com bancos centrais no mundo.



De acordo com Mühlich et al. (2022), apesar de haver esforços de coordenação, essa RGSF é caracterizada pela falta de coordenação de seus elementos. O FLAR em especial não estabelece relações formais com o FMI. Desta forma, o que se nota foi mais um fator, provavelmente o mais importante, que ajuda a explicar a pouca utilização do Fundo, que foi, ao invés de uma ação conjunta, a sobreposição do FMI sobre o FLAR. Ao se adequar as urgências que a crise exigia, o FMI conseguiu superar as qualidades do Fundo através de um suporte rápido, com poucas condições e muito mais volumoso.

Por sua vez, isso nos leva a outra questão que determinou o desempenho do Fundo, que é a sua maior limitação, a quantidade de recursos dos quais dispõe. Apesar de suas qualidades, o FLAR possui um volume de recursos, mesmo depois de aumentar sua capacidade de alavancagem, muito inferior ao que foi disponibilizado aos países membros durante a Pandemia pelo FMI. Isso se deve ao fato de que seus países membros são todos de economias pequenas e pobres. O corpo técnico que compõe o Fundo é consciente dessa limitação e busca de forma ativa facilitar a entrada de novos membros, como através da criação da categoria de banco central associado, e da adequação e expansão de seus serviços. Desta forma, o principal desafio do Fundo é buscar a sua ampliação, principalmente através da inclusão dos países latino-americanos maiores, como Brasil e México, o que é um dos seus objetivos (FLAR, [c2023.]).

Outro desafio é buscar uma melhor coordenação com os diferentes elementos da RGSF. De acordo com Mühlich et al. (2022, p.19), o uso das forças comparativas de cada elemento em termos de volume, pontualidade e condicionalidade de modo a otimizá-los, permitiria um uso mais eficaz da rede, reduzindo custos de transação, tanto para os países tomadores de empréstimos quanto para as instituições credoras.

Além disso, como apontam Fritz e Mühlich (2012), os fundos de reservas são parte de um conjunto de formas de cooperação monetária regional que são altamente dependentes umas das outras. Ou seja, as diferentes formas de cooperação monetária, que visam a diminuição da vulnerabilidade dos países a choque externos, podem ser adotadas de forma independente, mas podem se reforçar umas as outras. Desta forma, o FLAR tem o potencial de contribuir para o avanço de uma maior cooperação nessa área entre os países através da melhoria da coordenação macroeconômica, já que estabelece um novo fórum de discussões sobre o assunto, e também através da preservação de um ambiente econômico mais equilibrado ao diminuir a volatilidade da taxa de câmbio e reduzindo efeitos deletérios que dificultam a construção de acordos entre os países.

Por fim, é preciso observar que, apesar de o Fundo ter sido pouco usado durante o pior momento da Pandemia, é possível que sua existência possa ter contribuído para minimizar a percepção de vulnerabilidade das economias de seus membros e, assim, contribuir para a normalização dos fluxos de capitais e para controle do efeito manada. Contudo, é preciso pontuar a necessidade de estudos mais aprofundados para analisar essa hipótese e para entender mais profundamente em cada país o impacto da Pandemia nas economias, a reação dos governos e outros fatores que podem ter influenciado na necessidade e na estratégia de utilização do FLAR e dos outros elementos da RGSF.

Referências

- BATINI, Nicoletta; LI, Jiakun. The Role of IMF Financial Support in Mitigating the COVID-19 Shock. 2 de fevereiro de 2023. <https://ieo.imf.org/en/Evaluations/Completed/2023-0313-imfs-emergency-response-to-the-covid-19-pandemic>.
- CAMPIOLO, E. L.; Kubo, H. K. L.; OCHIKUBO, G. T.; BATISTA, G. Impacto da Pandemia do COVID-19 no Serviço de Saúde: uma revisão de literatura. *Interamerican Journal of Medicine and Health*, 2020.
- CÉSAR, Gustavo Rojas de Cerqueira. Mecanismos Regionais de Liquidez em Países em Desenvolvimento. *Revista Tempo do Mundo*, v. 4, n. 3, p. 97-152, dez. 2012. JEL: F33; F50.
- CHENG, Gong et al.. IMF–RFA collaboration: motives, state of play, and way forward. *Discussion Paper Series/4* – Sp, Número 4, outubro de 2018. https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/migration_files/esmdiscussionpaper4.pdf.
- COMUNIDAD ANDINA. Acuerdo de Cartagena – codificación del acuerdo de Cartagena, junio, 2003.
- DEB, Pragyan et al. The Economic Effects of COVID-19 Containment Measures. *Open Economies Review*, 33(1–32) (2022). <https://doi.org/10.1007/s11079-021-09638-2>
- DENBEE, E. JUNG, C. PATERNÒ, F. Stitching together the global financial safety net. *Bank of England, Financial Stability Paper* No. 36 – February 2016. <https://www.bankofengland.co.uk/financial-stability-paper/2016/stitching-together-the-global-financial-safety-net>
- FERNANDES, Marcelo Pereira; WEGNER, Rubia Cristina. Cooperação Financeira Regional: Uma Avaliação sobre o Fundo Latino-Americano de Reservas e o Papel do Brasil. *Geosul*, Florianópolis, v. 32, n. 65, p. 11-29, set./dez. 2017. <https://doi.org/10.1590/S0103-63512013000100006>.
- FLAR - Fundo Latino-Americano de Reservas. FLAR, [c2023]. Disponível em: <https://flar.com/>. Acesso em: 13 out. 2023.
- FLAR. Convenio Constitutivo. Abril de 2023b Disponível em: <https://flar.com/wp-content/uploads/2023/10/FLAR-ESP-ConvenioConstitutivo2023-V03.pdf>
- FLAR. Memoria Anual 2020. 2021. Disponível em: https://flar.com/wp-content/uploads/2019/05/Memoria-anual-2020_compressed_0.pdf
- FLAR. Memoria Anual 2022. 2023a. Disponível em: <https://flar.com/wp-content/uploads/2023/08/Memoria-Anual-2022-2023-FLAR-1.pdf>. Acesso em 13 de outubro de 2023.
- FLAR. Reporte Anual 2019. 2020. Disponível em: <https://flar.com/wp-content/uploads/2019/05/Reporte-anual-2019-FLAR-Final-2.pdf>. Acesso em 13 de outubro de 2023.
- FMI. Serving Member Countries IMF Financing And Debt Service Relief. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker>. 2022, Acesso em: 01/11/2023.
- FRITZ, Barbara; & MÜHLICH, Laurissa. *Varieties of Regional Monetary Cooperation in Developing Areas and their Potential To Reduce Volatility*. HTW Workshop "Regional

Integration for Development", Berlin, 21/11/2012.
<https://doi.org/10.1080/13569775.2015.1031985>.

GALLAGHER, Kevin P.; GAO, Haihong (ed.) *Bulding back a better global financial safety net*. Global Development Policy Center, Boston University, April 2021.

HARVARD ATLAS OF ECONOMIC COMPLEXITY. Explorar Página do Atlas CID. [c2023]. Disponível em: <https://atlas.cid.harvard.edu/explore>. Acesso em 17/11/2023

KINCAID, G. Russell; COHEN-SETTON, Jérémie; LI, Jiakun. *Operational Aspects of IMF Emergency Financing in Response to the COVID-19 Pandemic*. International Monetary Fund BP/23-01/02. EO Background Paper. Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund. 2023. <https://ieo.imf.org/en/Evaluations/Completed/2023-0313-imfs-emergency-response-to-the-covid-19-pandemic>

MORALES, Juan Antonio. Bolivia en la Historia del FLAR. In: PERRY, Guillermo (Ed.). *Construyendo un Fondo Latinoamericano de Reservas: Los 35 Años del FLAR*. Bogotá, Colombia: Editora, 2014, p. 223-232.

MORÓN P., Eduardo A. El FLAR como herramienta para macroeconómica: La estabilidad macroeconómica de la región. In: *Construyendo un Fondo Latinoamericano de Reservas - Los 35 Años del FLAR*. Bogotá, Colombia: Amaral Editores SAS, 2014. p. 215-222.

MÜHLICH, Laurissa; FRITZ, Barbara; KRING, William, GALLAGHER, Kevin. The Global Financial Safety Net Tracker: Lessons for the COVID-19 Crisis from a New Interactive Dataset. GEGI Policy Brief 10. Boston, MA: Global Development Policy Center, 2020. www.bu.edu/gdp/files/2020/04/GEGI-GDP_PolicyBrief_FInal.pdf.

MÜHLICH, Laurissa; FRITZ, Barbara; KRING, William N. No One Left Behind? Assessing the Global Financial Safety Net Performance During COVID-19. *Journal of Globalization and Development*, v. 13, n. 1, p. 123-147, jun. 2022. <https://doi.org/10.1515/jgd-2021-0033>

O GLOBO. Bolívia devolve ao FMI empréstimo de US\$ 327 milhões concedido durante governo interino 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/bolivia-devolve-ao-fmi-emprestimo-de-us-327-milhoes-concedido-durante-governo-interino-24889666>. Acesso em 03/11/2023

OCAMPO, J. A. & TITELMAN, D. Rethinking Development in Latin America. *Journal of Human Development and Capabilities*, 10.1080/19452829.2023.2264005. 2023.

OCAMPO, José Antonio. El FLAR y su papel en la arquitectura financiera regional e internacional. In: PERRY, Guillermo (ed.). *Construyendo un Fondo Latinoamericano de Reservas: Los 35 Años del FLAR*. Bogotá, Colombia: Primera edición, diciembre de 2014. p. 153-172.

OCAMPO, José Antonio. La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos. In: OCAMPO, Jose Antonio (Org.). *Cooperación financiera regional*. Santiago de Chile: CEPAL, sep. 2006, p. 13- 55

OZILI, Peterson K.; ARUN, Thankom G. Spillover of COVID-19: impact on the Global Economy. 2022. Available at <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3562570>



PARK, Yung Chul. Integración financiera regional en Asia oriental: desafíos y perspectivas. In: OCAMPO, José Antonio (Org.). *Cooperación financiera regional*. Santiago de Chile, setembro de 2006. p. 203-240.

SCHILIUK, Graciela et al. Regional responses to the Covid-19 crisis: a comparative study from economic, policy, and institutional perspectives. 2021. *Discussion Paper Series/18. 6a Circuit de la Foire Internationale, L-1347 Luxemburgo: Mecanismo Europeu de Estabilidade (ESM)*. Disponível em: <https://www.esm.europa.eu/publications/regional-responses-covid-19-crisis-comparative-study-economic-policy-and-institutional>

SEVERO, Luciano Wexell. Antecedentes de la integración financiera en América Latina y avances en el ámbito del Mercosur. *Cuadernos Americanos*, v. 176, n. 2, p. 125-145, 2021. ISSN 0185-156X. https://iade.org.ar/system/files/ca_176_05_severo_a.pdf

SOUSA-SANTOS, Elson Rodrigo de. As políticas de integração sulamericana e a cooperação financeira. *Revista Economia & Tecnologia*, v. 9, n. 2, p. 31-41, abr./jun. 2013.

URRUTIA, Miguel. Breve historia del FLAR. In: ROJAS-SUAREZ, Liliana. *Crisis Financieras en América Latina: lecciones aprendidas y retos pendientes*. 2014. Capítulo 4, p. 195-201.

VELARDE, Julio. El FLAR y su papel en la arquitectura financiera regional e internacional. In: PERRY, Guillermo (Ed.). *Construyendo un Fondo Latinoamericano de Reservas: Los 35 Años del FLAR*. Bogotá, Colombia: Editora, 2014, p. 141-152.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.



The causes of investment: a theoretical analysis from the neoclassicals to Kalecki

As causas do investimento: uma análise teórica dos neoclássicos a Kalecki

DOI: 10.23925/1806-9029.37i1(67)71953

Autor: Carlos Gilbert Conte Filho. Professor do departamento de economia da Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: cgconte@terra.com.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3753-9723>

Abstract

This study provides an analysis of neoclassical, Keynesian, Marxist and Kaleckian theories regarding the factors that determine investments. To this end, a broad review of literature was conducted. Neoclassical theory presents a rational arrangement from the perspective of an optimal scenario, while Keynesian theory adds the assumptions of uncertainty and animal spirit to this arrangement. In Marxist theory, in turn, investment only occurs if the amount of capital at the end of the production process is greater than the amount initially allocated, which is closely linked to the profitability of firms. Finally, Kaleckian theory presents the connection between the short term (based on Keynesian assumptions) and the long term (Marxist assumptions) to understand the factors that generate investment.

Keywords: investment; neoclassical theory, keynesian theory; marxist theory; kaleckian theory.

Resumo

Esse estudo fornece uma análise da teoria neoclássica, keynesiana, marxista e kaleckiana acerca dos fatores que determinam os investimentos. Para tanto, realizou-se uma ampla revisão bibliográfica. Percebe-se que a teoria neoclássica apresenta um arranjo racional sob a perspectiva de um cenário ótimo, enquanto a teoria keynesiana agrupa os pressupostos da incerteza e do *animal spirit* a esse arranjo. Na teoria marxista, por sua vez, o investimento só ocorre se o montante de capital ao fim do processo produtivo for maior do que o montante alocado inicialmente, o que está intimamente conectado a lucratividade das firmas. A teoria kaleckiana, por fim, apresenta a ligação entre o curto prazo (a partir de pressupostos keynesianos) e o longo prazo (pressupostos marxistas) para a compreensão dos fatores que geram o investimento.

Palavras-chave: investimento; teoria neoclássica, teoria keynesiana; teoria marxista; teoria kaleckiana

JEL: E22; E13; E12; E11



Introduction

Investment decisions are one of the fundamental pillars of economic theory, reflecting how resources are allocated to promote economic growth and development. Different schools of economic thought offer different perspectives on how these decisions should be made and what factors should be considered. This article explores the approaches of the neoclassical, Keynesian, classical Marxist and Kaleckian schools to investment decisions.

The neoclassical school, with its focus on market efficiency and the rational behavior of economic agents, postulates that investments are guided by expectations of returns and market equilibrium. In contrast, the Keynesian school emphasizes the role of business expectations, uncertainty, and government intervention in determining investment levels (especially in periods of economic instability). The Marxist perspective, in turn, analyzes investment decisions considering power relations and the dynamics of capital accumulation, highlighting the contradictions inherent in the capitalist system and the impact of these decisions on the working class. The Kaleckian school, which shares some Keynesian principles, places particular emphasis on the power relations between capital and labor, as well as on the macroeconomic implications of investment decisions, such as income distribution and the economic cycle.

This article examines how each of these four schools of thought interprets and guides investment decisions. For this article, it is divided into five sections in addition to this introduction. Section two presents investment decisions from a neoclassical perspective. Section three presents Keynesian investment theory. Section four presents the classical Marxist approach and its effects on investment decisions. Section five presents Kaleck's conception of the subject. Finally, there are the final considerations.

The Investment Function from a Neoclassical Perspective

In the neoclassical theoretical framework, whatever the markets, they will be continually adjusting so that the economy operates at full employment without incurring excess supply or shortage of demand. Prices, interest rates, wages and others adjust repeatedly (through the Walrasian auctioneer²⁶) to keep the economy in balance. Thus, there are no crises of over- or underproduction, since aggregate supply is equal to aggregate demand, thus validating Say's Law²⁷ (Foley; Michel, 1999).

To analyze the arrangement of the neoclassical investment function, some hypotheses need to be assumed, namely: (i) there is full employment of production factors; (ii) time is logical, consequently, an expenditure on capital goods is irreversible; (iii) past investment does not influence current investment; (iv) there is perfect knowledge, rational expectations, a perfect secondary market (resale) or, in general, efficient markets; (v) the right to property and management is concentrated in the same agent; and (vi) there is a distinction between natural and legal persons (Pasinetti, 2000).

²⁶ Market equilibrium is achieved through the Walrasian auctioneer who successively adjusts the economy so that all supply equals demand and thus maintains the economy at full employment.

²⁷ Supply creates its own demand, making a general crisis of overproduction impossible.

Assuming that the right to property and investment management is concentrated in a single agent (the owner of the company is the manager himself), there are no other objectives other than maximizing profits. Therefore, according to neoclassical theory, maximizing profits is the central objective of firms (Brancaccio; Gallegati; Giammetti, 2022).

For neoclassicals, profits are the result of investments, which in turn have a direct relationship with the cost of capital. What determines the realization of a given investment is the profit factor, which is perfectly known²⁸, being higher than the cost of capital factor (which is given by the interest rate of the financial market). Under these conditions, the implementation of the investment will be viable; otherwise, the investment will not occur (Agénor, 2004).

The cost of capital plays a central role in the decision to invest in Neoclassical theory. The cost of capital, in turn, is influenced by three variables (Agénor, 2004):

1. Opportunity cost, which is measured by the return that the firm can obtain by investing capital in the production process or, on the other hand, by investing it in the financial market. If i denotes the interest rate and P_K the nominal market price of a capital asset, this cost becomes iP_K ;
2. The cost of depreciation of a capital asset (δ), which per unit of time is given by δP_K ;
3. The capital loss (or gain), results from the fact that the price of capital may be falling (or rising), which implies that the firm can obtain less (or more) if it waits to sell the capital; this is measured by $-\Delta P_K$ per unit of time.

Therefore, the cost of capital is given by:

$$c_k = P_K \left\{ i - \frac{\Delta P_K}{P_K} + \delta \right\} \quad (I)$$

Where c_k is the cost of capital, and $i - \frac{\Delta P_K}{P_K}$ can be viewed as the interest rate measured in terms of the price of the capital good.

Given the cost of capital, entrepreneurs estimate future profits through rational expectations. These indicate that capitalists understand the true model of the economy

²⁸ According to Moreira (2006), neoclassical economists assumed that agents had perfect knowledge of a programmed and immutable economic reality, which would govern all past, present and future events. In this sense, the economy becomes subject to invariability, that is, it is not susceptible to changes by human action.

and, to this end, use all available information to make estimates about the future. Therefore, it can be said that investments are determined by the market: profits are perfectly known, as is the cost of capital (which, in this case, is determined by the market interest rate). In turn, the interest rate:

... is determined by the price of supply and demand, that is, by automatic market mechanisms, and its function is to maintain the economic system permanently and necessarily in equilibrium. If, for any reason, the demand for investment is reduced... the interest rate would be reduced immediately and the volume sought would be reestablished through a movement along the demand curve. Within the neoclassical model, therefore, the interest rate has a fundamental ideological role, insofar as it satisfies its basic objective, that of developing a model of a capitalist system that maintains equilibrium automatically, without the need for State intervention. In the same way that prices themselves maintain the equilibrium of the market, of goods and services, and the wage rate maintains the equilibrium of the labor market, the interest rate maintains the equilibrium not only in the financial market, but also in the market for invested capital goods (Bresser-Pereira, 1970).

Expectations could never be frustrated due to the presence of perfect knowledge, rational expectations and efficient markets. Therefore, the capitalist did not have a significant role in this context, only to analyze the current interest rate and the possible future income (profits) and then choose the production technique that maximizes profits. Thus, capitalists have a secondary role in the economy, and do not need skills or refined perception for a given enterprise to be successful and implemented.

The financial market assumes an important role in neoclassical analysis, making it possible for capitalists to obtain resources from financial institutions when companies' profits are not sufficient to finance new investments. Third-party capital acts as a perfect substitute for internal capital, since debts can be contracted without affecting the expected value of the projects. Thus, the theory once again returns to the initial condition, that is, that the investment made, whether through own resources or those contracted in the financial market, will be viable if the costs of capital are lower than the future profit (Caseiro, 2022).

Another aspect of neoclassical theory is the distinction between individuals and legal entities regarding their role in the economy. Individuals only ensure financial resources for companies through savings. Just like capitalists, individuals aim to maximize wealth in the financial market, which functions perfectly. However, only companies invest in real resources. Since the interest rate adjusts so that the entire amount saved is used, with neither excess nor shortage of capital (validating Say's Law), the savings of individuals will determine investment. It can then be said that investments depend directly on savings: when there is a small amount saved, the interest rate will be high and few



investments will be made; on the other hand, when there is a large amount saved, there will be a large amount of investment, since the interest rate will be low. That said, aggregate savings, through successive adjustments in the financial market, will determine investment in both the short and long term.

The Keynesian Investment Function

Although Keynes, in many aspects, remains linked to his neoclassical theoretical background, he differentiates and challenges this school of economic thought in several ways. Among them, Keynes sees investment as the variable that drives the growth process, rather than savings. Regarding the viability of investments, Keynes introduces uncertainty into his theoretical framework. In turn, he also contests the neutrality of money hypothesis assumed by neoclassical economists.

For Keynes, the economy is subject to random and unpredictable shocks that can suddenly change the environment in which investments occur, making them uncertain. Consequently, he argues that economic agents are not capable of clearly predicting future economic events (Lopez; Mott, 1999).

In Keynesian analysis, uncertainty is a consequence of economic instability. In this sense, uncertainty arises because (i) the future is uncertain and indeterminate, meaning that economic events depend on human decisions, which are influenced by changing expectations and imperfect information; (ii) information is incomplete amid complexity, that is, information is never sufficient to accurately predict future outcomes, as the economy is a dynamic and interconnected system; (iii) economic agents form their expectations based on social conventions, past experiences, and beliefs about the behavior of other agents, which can lead to abrupt fluctuations. On the other hand, the cost of capital is simply given, as interest rates are determined in the monetary sector; however, they are also uncertain because they can undergo sudden changes due to economic shocks. Keynes, therefore, analyzes the behavior of the economic agent in an unpredictable environment (Moreira, 2006).

Under conditions of uncertainty, investment is determined by the state of mind of the capitalist (animal spirit), meaning that investment decisions depend on capitalists' perspectives regarding the future. Capitalists can choose to invest either in capital goods or financial assets. It is optimism²⁹ about the future that will lead the capitalist to opt for the productive sector.

The core of Keynesian theory is the principle of effective demand, in which investment determines savings. In capitalist economies, savings connect to the productive sector through the monetary sector, meaning that economic agents may choose to save without necessarily turning those savings into investments in the productive sector. Meanwhile, entrepreneurs seek resources for investment from the financial sector. However, this sector is sensitive to shocks, transmitting the degree of insecurity and the preference for liquidity through the interest rate variable. When the interest rate faces

²⁹ In addition to the state of mind, aspects such as conventions and psychology determine profit expectations and, consequently, investment spending.



threats that increase uncertainty, interest rates will rise, depressing the capitalists' willingness to invest, and the saved amount will not translate into investments. In such an environment, capitalists' resources tend to migrate to the financial sector, as it may prove to be as or more profitable than the productive sector (Epstein; Gintis, 1995).

When investments increase, more workers are employed, and economic agents' income increases, leading to an increase in consumption and savings. Savings increase because a rise in income does not result in a proportional increase in consumption (the marginal propensity to consume is less than one), as agents also value future consumption, setting aside part of their salary for savings (known as the propensity to save out of income). From the consumption function, which depicts the relationship between consumption and income level, investment generates income that consequently is divided between consumption and savings at the end of the given period. According to Keynes (2007):

Evidence has shown that the propensity to consume is positive but less than unity; that consumption is an increasing function of income; and that people have a positive propensity to save, also because of their expectations about the future.

Thus, there is a direct relationship between investment and savings: when income rises due to an increase in investments, the amount saved also increases. Therefore, investment determines savings, not the other way around, as the neoclassical school claims.

A particular investment will be viable if the expected future return exceeds the cost of capital. However, the capital required for investment (in the absence of own capital) is provided by the financial market (which is a source of economic instability) and borrowed at an interest rate. Since the interest rate reflects financial market instability, it makes investment inherently unstable, as investment only occurs if the expected return exceeds the cost of capital. The financial market causes uncertainty because random economic shocks can occur, and the uncertainty regarding these shocks is reflected in the interest rate. Therefore, understanding how the financial system works, along with the principle of liquidity preference among economic agents, is crucial to analyzing investment decision-making.

Keynes assumes that money, in addition to the basic functions attributed by neoclassicals (i.e., a medium of exchange and unit of account), also has intrinsic value, as it is the most liquid asset in the economy. Keynes believed that individuals hold money for speculation and as a precaution against unexpected events (Keynes, 2007).

Economic agents' savings are connected to the private sector through the financial system. Keynes assumes that economic agents prefer liquidity and are risk-averse while also holding money for speculative purposes. Thus, the demand for money is negatively related to the interest rate: the higher the interest rate, the lower the demand for money by individuals.



The interest rate, then, represents the opportunity cost of holding money, or, in other words, the foregone earnings from holding money instead of investing in the financial market. It is, therefore, a reward for the decision to save and lend capital under risky conditions (as the borrower may not be able to repay the debt in the future) to earn a greater return later (speculation motive) but renouncing the immediate liquidity of that asset. When the economy experiences a shock, savers will prefer to hoard wealth in the safest form possible (i.e., money). Conversely, those who risk lending their capital will demand higher compensation for the assumed risk. Thus, the interest rate rises, causing fluctuations in the financial market and, consequently, in investments. These fluctuations make investments inherently unstable³⁰ (Epstein; Gintis, 1995).

Since investment demand, in Keynesian analysis, is inherently unpredictable and continuously subject to sudden changes, this does not allow for a long-term theory to be constructed (Stockhammer, 1999). Thus, the central focus of Keynesian theory is short-term analysis, as the author did not explicitly describe the trajectory of the economy over a long horizon. However, Keynesian economists have argued that the long-term trajectory can be seen as multiple successive short-term periods, and these successions determine the long run.

Keynes analyzes the feasibility of undertaking a particular enterprise through the "marginal efficiency of capital." In simple terms, this is the quasi-rents expected by investors.

Investments depend on the incentive to invest, given the state of mind of capitalists regarding the current interest rate and expectations about future returns on capital (what the author called quasi-rents). The Keynesian investment function can thus be expressed as:

$$I = f(EmgK, i) \quad (2)$$

Where i is the current interest rate and $EmgK$ is the marginal efficiency of capital.

In turn, the marginal efficiency of capital depends on business expectations. The greater the business expectations, the higher the marginal efficiency of capital; the higher the capital supply price, the lower the marginal efficiency of capital (Possas, 1999).

The decision to invest arises from the comparison between the marginal efficiency of capital and the interest rate. According to the author, "the effective rate of investment will be raised to the point where there is no longer any type of capital good whose marginal efficiency exceeds the prevailing interest rate" (Keynes, 2007). The entrepreneur compares the return on a financial asset with the investment made in the real sector; if the return on the invested capital is greater than the financial return on that amount, the investment will occur. If the risk premium for investing is large enough to induce entrepreneurs, the greater the propensity to invest. The greater the

³⁰ The higher the interest rate, the higher the expected future return on investments must be to compensate for the decision to undertake a particular venture.



uncertainty, the higher the risk premium and the greater the difference between the interest rate and the marginal efficiency of capital. Thus, the viability condition for acquiring a capital good is demonstrated through the following function:

$$\frac{\sum Ri}{(1 + EmgK)^n} > P_o \quad (3)$$

where P_o is the supply price of the capital good, and $\left(\frac{\sum Ri}{(1+EmgK)^n}\right)$ represents the updated value of the income generated by the investment. It will be viable to make the investment when $\left(\frac{\sum Ri}{(1+EmgK)^n}\right)$ (the expected profit in present value) is greater than the price of the capital good in the current period.

When an entrepreneur decides to undertake a given investment, they choose to market their product to consumers in the future, as the investment decision requires time to materialize. During this time interval between the moment the entrepreneur decides to invest and the moment the product is marketed, the entrepreneur incurs costs. The capitalist must therefore make the best predictions about how much the produced good will be worth in the future, the acceptance of the produced good in the market, as well as analyze and compare it with the costs incurred in the present: "whenever a decision has to be made, it will be taken into account considering this equipment and these stocks, but in light of current expectations regarding future costs and sales" (Keynes, 2007).

In turn, the marginal efficiency of a capital good is a function with decreasing returns to scale: "when investment in a given type of capital increases over a certain period, the marginal efficiency of that capital decreases as investment increases..." (Keynes, 2007). Several justifications are given for why returns decrease. First, in the short term, the demand for capital goods causes its offer price to rise. In this case, the marginal efficiency of capital tends to fall. Second, over a longer time horizon, there will be changes in expectations regarding revenues generated by the investment, as old investments will have to compete with new investments, that is, with capital goods that have more advanced technology and produce at lower costs, leading to a decline in the marginal efficiency of the old capital goods. According to Keynes (2007):

If there is an increase in the investment of any kind of capital during a certain period, the marginal efficiency of that capital will decrease as the investment increases, partly because the prospects of profit will fall as the supply of capital is increased, and partly because, as a general rule, a pressure on the factories devoted to the production of that kind of capital will cause its supply price to rise.



Thus, new investments will continue until the point at which the marginal efficiency of capital of the last investment made equals the cost of the interest rate. From this point onward, investments in the financial sector will become more profitable. Consequently, the lower the interest rate, the higher the investments, since various projects that would not be justified at a higher interest rate become viable at a lower interest rate.

Finally, it is possible to observe that, despite presenting the “marginal efficiency of capital” as a future expectation of return, the idea is like the approach adopted by the neoclassical school. In this school, investment is viable up to the point where marginal revenue equals marginal cost; in Keynesian theory, investment is viable up to the point where the marginal efficiency of capital equals the interest rate.

Investment in Classical Marxist Theory

Marx considers that the volume of investments fundamentally depends on the rate of profit, which, in the capitalist system, tends to decline. However, Marx differs from the classical economists regarding the factors that lead to the fall in the rate of profit. Marx attributes this outcome to the economy's capacity to generate technological progress, a fact that makes production methods increasingly capital-intensive while simultaneously saving labor (Marquetti, 2002).

In his theoretical framework, Marx understands that the capitalist, a fundamental component of the system, is an agent driven by profit. The capitalist recognizes the need to accumulate capital to avoid being overtaken by competition. However, they will only put their capital at risk if, at the end of the capital reproduction cycle, the disbursement results in a greater amount than the initial capital. This gain between the initial capital and the capital at the end of the cycle – the profit (or surplus value) – is what motivates the capitalist to continue investing (Duménil; Lévy, 2003). According to Marglin (1987):

The increase in value... becomes its subjective purpose, and only insofar as the appropriation of more and more wealth, in an abstract sense, becomes the sole motive of their activities does the capitalist act as such, that is, as a personified capital endowed with consciousness and will.

For any reason that the capital at the end of the cycle is less than the initial capital, the investment is not made. The increase in capital at the end of the reproduction cycle is the central objective of capitalist investments.

The total capital employed in the production process consists of constant capital (C) and variable capital (V). Constant capital is formed by the purchase of tools and raw materials used in the production process. Variable capital consists of the wages paid to workers, which are no more than what is necessary for the reproduction of the working class (the wage is for subsistence). Therefore, the product (Y) derived from the production process is given by:



$$Y = C + V + M \quad (4)$$

In the circulation of commodities, no matter how much they were sold above (or even below) their price, there would only be a transfer of value, not its creation. Marx argued that surplus value is a result of the production process. It is in the production process that Marx identifies the creation of surplus value (Lavoie; Rodríguez; Seccarecia, 2004). According to Marx, the production process occurs in three stages: in the first stage, the capitalist appears as a buyer, and their money is transformed into commodities. In the second stage, there is the productive consumption of commodities, that is, the production process that transforms raw materials into finished goods, aiming for the trade of a new commodity. The result of the production process is the creation of a new product with a value greater than the cost of its production. In the third stage, the capitalist returns to the market as a seller, and their commodities are once again transformed into money. The capitalist production process can then be illustrated with a diagram, where the dots indicate that the process is interrupted, and P indicates the production process:

$$D - M \dots P \dots M' - D'$$

When selling the new commodity, the capitalist obtains a larger amount of capital and can begin the same circuit again. The capital circuit generates surplus value, which is the source of more capital, which, in turn, generates more surplus value, and so on, in an endless cycle of accumulating more capital.

But when, during production, is surplus value created? When the capitalist decides to produce a certain product, they purchase raw materials, tools, machinery, and labor that will be necessary to shape and produce a new commodity. The material inputs (raw materials and tools), by themselves, do not generate profit. Profit arises from the production carried out by workers, which is not fully compensated through wages. In turn, workers accept this condition because their only option is to sell their only commodity: their labor power. Surplus value is therefore created in the production generated by the worker, which is compensated by the capitalists through subsistence wages (Marquetti, 2002).

Another way of looking at the issue is: when workers sell their labor power to the capitalist, and the capitalist appropriates part of their labor, that is, there is a period worked by the worker (which generates production) that is not compensated by the capitalist. Therefore, surplus value (M) is the difference between the product and what is paid in wages. It can also be defined as surplus labor, that is, the difference between the labor employed in the production process and the labor socially necessary for the reproduction of the worker (Heilbroner, 1999).

In this sense, the rate of exploitation, or the rate of surplus value (M^*), is the relationship between surplus value and variable capital ($M^* = \frac{M}{V}$). In other words, the rate of surplus value is the relationship between surplus labor and the labor socially necessary for the reproduction of the worker. The increase in surplus labor (M), or the reduction of



necessary labor (V), due to higher productivity, a reduction in real wages, or the extension of the workday, raises the degree of exploitation of the worker.

Regarding the conception of the interest rate in the Marxist framework, it is nothing more than a derivative form of profits. Surplus value, generated in production and therefore determined in the real economy, forms the basis of the interest rate in the financial market. Interest is established through the relationship between the supply of resources by the financial market and the demand for capital by capitalists and is nothing more than the financial share of profits. In this way, interest cannot be higher than profits, as it constitutes a portion of them. Both commercial capital (value transfer) and interest are derivative, parasitic forms of production and surplus value extraction, appropriating part of the surplus. Therefore, even if the capital originating from the financial system was not directly involved in the creation of a given commodity, it is the profit rate of companies that will determine the relative share of the interest rate in the financial market (Marglin, 1987).

Marx's pessimism about the future of capitalism stems from the fact that he believed the stagnation of the capitalist economy would result from the system's own contradictions, which in turn would lead to the fall of the rate of profit. Ultimately, in Marx's view, the capitalist system would give way to socialism.

For Marx, the declining tendency of the rate of profit is a consequence of the intensification of production through constant capital, which is precisely the capital that does not produce surplus value. As shown, it is the worker's labor that adds value. However, the organic composition of capital – the relationship between constant and variable capital ($\frac{C}{V}$) – tends to increase due to the growing use of constant capital. This phenomenon occurs because of competition between companies. Competition leads companies to intensify production through machines, as it is in machines that technology for production is found, and it is through competitive products, rich in quality, that the capitalist will survive against the competition of other companies (Duménil; Lévy, 2003). This is why Marx argued that once surplus value is obtained, almost all of it should be allocated to investments (capital accumulation) as a condition for the survival of the capitalist. In summary, the rate of profit tends to fall due to technological progress, which saves labor and intensifies production through machines (Palley, 1999).

The rate of profit is the relationship between the amount of profit and the stock of capital ($\frac{P}{K}$) and constitutes the central point of Marxist economics. However, Marx argued that even though the tendency of the rate of profit is declining, it would not necessarily reflect in lower absolute profits. This relationship merely shows that the production process is more capital-intensive. Because of this, Marx believed that total profit would continue to increase, even with the fall in the rate of profit. However, with the production process becoming more capital-intensive, the amount of capital required for companies to enter a particular market would be increasingly larger (Marquetti, 2002). The result of this larger amount of capital required in production is that only large companies would remain in the market (characterizing an oligopolistic market). Small and medium-sized businesses would be swallowed by competition, along with numerous jobs, leading to an increase in the unemployment rate. This growing increase in



unemployment, along with the lack of purchasing power, would impact the active companies in the market through crises of underconsumption or realization³¹.

It is from Marx's conclusions regarding investments in constant capital that the Kaleckian approach emerges, linking the short-term dynamics of accumulation with the Marxist long-term theory (PALLEY, 1999).

Investment in Kaleckian Theory

The Kaleckian arrangement links a short-term situation with a long-term situation (Stockhammer, 1999). The goods market, in Kaleckian theory, uses a Keynesian construction, in which production depends on effective demand that, together with technology, affects the level of employment in the labor market, raising wages. In turn, the labor market affects profitability, having repercussions on investment spending, aggregate demand and the goods market (Halevi; Kriesler, 1991).

Kalecki agrees with Keynes in assuming that investment is the main variable to explain the level of income, so that, also for Kalecki, it is investment that determines savings. "The expenditure made on the purchase of investment goods instantly generates profits, savings and, last but not least, releases an equal amount of liquidity at the disposal of the group of capitalists in the banking system" (Possas, 1999).

However, Kalecki introduces the political evaluation of firms and income distribution as additional factors capable of influencing the level of economic activity.

To analyze Kaleckian theory, it is necessary to assume some premises pointed out by the author. According to Miglioli (1980), they are: (i) firms have some degree of control over the prices and market of their products, that is, imperfect markets predominate; (ii) society is divided into classes: the working class and the capitalist class; (iii) workers spend everything they earn; and (iv) the productive capacity of companies does not change within a given production period (López; Puchet; Assous, 2009).

Kalecki divides the economy's production into three departments. Department 1 produces investment goods, Department 2 produces consumer goods for capitalists, and Department 3 produces consumer goods for workers. Table I shows the division of the departments³², the way they are subdivided between profits (P) and wages (W), resulting in the goods produced within each of them:

³¹ Realization crises, approached from the supply perspective, are crises of disproportion between production and consumption; seen from the demand side, they are considered as the result of underconsumption by workers and of global demand, including capitalist consumption and investment spending. The theory of workers' consumption can be seen as a particular step in the theory of insufficient effective demand.

³² Kalecki assumes that intermediate goods (inputs) are produced by the departments that use them.



Table I: Matrix of Production Departments in Kaleckian Theory.

Departament I	Departament 2	Departament 3	Total
P_1	P_2	P_3	P
W_1	W_2	W_3	W
I	C_c	C_w	Y

Source: STOCKHAMMER (1999).

The output (Y) of the economy is then determined by profits (P) plus wages (W):

$$Y = P + W \quad (5)$$

Otherwise, this equation can be rewritten as follows:

$$Y = I + C_c + C_w \quad (6)$$

where I is gross investment, C_c is capitalist consumption, and C_w is worker consumption. As mentioned above, workers spend all their wages³³, so the number of sales to workers is equal to the wages paid, i.e., $W = C_w$. Therefore:

$$P + W = I + C_c + W \quad (7)$$

Eliminating W from both sides of the equation, we have:

$$P = I + C_c \quad (8)$$

This equation states that total profit is determined by capitalists' investments and consumption. In turn, Kalecki assumes that capitalists' consumption corresponds to a stable pattern, independent of profit variations, so that it loses greater importance when determining profits. Therefore, what substantially determines profits are the investments made: the greater the capitalists' expenditure on investment, the greater the amount of profits. In other words, capitalists' profits result from the volume of sales they make to themselves. Hence Kalecki's proposition that workers spend what they earn, and capitalists earn what they spend (Kalecki, 1985).

³³ The profit of department 3, which produces consumer goods for the workers, is made up of the wages of the workers in this sector, plus the consumption of the workers in departments 2 and 3. However, department 3 pays wages in the amount of W_3 , which returns to this same department in the form of consumption by the workers. Thus, the profit of department 3 is given by: $P_3 = W_1 + W_2$



Through the departmental division, it is possible to observe that profits depend on the difference between the product generated in each department minus wages ($P = Y - W$). Therefore, if the relationship between wages and profits were constant, a certain variation in the investments of departments 1 and 2 could employ more workers and, consequently, increase wages. However, Kalecki states that the proportions between investments and wages do not remain constant over time due to distribution factors, that is, the factors that determine the relative share of wages in national income. According to Kalecki, distribution factors consist of i) the degree of monopoly; ii) the relationship between the costs of intermediate goods (inputs) used in production and the wages paid; and iii) the sectoral composition of production (Lavoie; Rodríguez; Seccarecia, 2004). These three factors act together, causing wages not to rise proportionally in relation to new investments.

The production of a given product is made up of the sum of inputs (N), plus wages (W), plus profits (P), that is, $Y = N + W + P$. In turn, the relationship between profits, inputs and wages can be expressed by a variable k, so that:

$$\frac{P}{N + W} = k \quad (9)$$

The variable k shows the monopoly power of industries: the higher the value of k, the greater the difference between profits and direct production costs, that is, the greater the mark-up that the company can charge in addition to costs³⁴ (Possas, 1999).

Companies in imperfect competition, whether due to industrial concentration or advertising, real or fictitious differentiation of their goods, can maintain idle production capacity while having power over the determination of the price of the product in the market where they operate. Therefore, they can determine a mark-up on production costs. To determine the price of the product, each company takes its average production cost as a basis and adds its profit margin. The greater the monopoly power of the company, the greater the difference between the price it charges in relation to its cost and, therefore, the greater the profit (Krawiec; Szydlowski, 1999).

Regarding the second factor of income distribution – the relationship between inputs and wages – inputs are determined by the laws of demand, so that their variations tend to be much greater than wage variations. Furthermore, inputs have an inelastic supply curve, that is, an increase in demand is not accompanied by increases in production. Therefore, when production increases, the price of input also increases due to the increase in demand for these goods. In turn, the price of the products produced is made up of the sum of inputs, wages and profits. Thus, the higher the cost of input in relation

³⁴ There are four factors that can modify a company's monopoly power: the process of concentration of industries; increased competition without reducing the price of the product; maintaining the profit margin when indirect costs increase over direct costs, through tacit agreements between those involved; and the bargaining power of unions, since the higher the mark-up, the more power workers will have to negotiate salary increases (Kalecki, 1985).



to wages, the higher the profits will be in relation to wages, since firms apply a mark-up to their production costs.

Regarding the sectoral composition of production, the different sectors in the economy have different relationships between profits and wages. Therefore, the greater the share of highly profitable sectors of activity in the economy, the national income will be composed of a large share of profits and a small share of wages.

Profitability is the central point in the decision to invest within Kaleckian theory. For the author, the viability of new investments is the result of resources obtained in the past and not through expectations, since the author avoids using the term "marginal efficiency of capital". For Kalecki, the greater the profit obtained in previous periods, the greater the investments will be in subsequent periods (Possas, 1999).

In the Kaleckian framework, capitalist does not evaluate investments daily but rather over periods, allowing market fluctuations to reveal their consequences. Kalecki assumes that investment decisions are not made abruptly but are instead studied and implemented according to the approved project schedule. Even in the face of a temporary market shock during the execution of an investment, such a shock would not necessarily lead to the modification or abandonment of the project. This perspective aligns with the idea that economic cycles have their own dynamics, influenced both by external factors and past decisions of economic agents. Thus:

The announcement, and even the creation of a new tax, to finance an increase in government spending will not bring about an immediate reduction in capitalists' spending, because they will wait until the end of the current decision period to see what happens. If no reduction in investment and consumption occurs during this period, the increase in government spending will expand aggregate demand, taking with it profits, so that after-tax profits would not be reduced. And if after-tax profits do not fall during this decision period, then the decision to invest, future investments and future profits, will probably not fall (Lopez; Mott, 1999).

Kalecki did not see the need to differentiate the likely impact of changes in transitory expectations from permanent expectations on the economic variables of investments. It was for this reason that, near the end of his life, Kalecki criticized Keynes and the psychological emphasis of his theory when he wrote: "Keynes failed to distinguish between investments and investment decisions; he also failed to show that the profit of capitalists [...] is the main source of economic decisions" (Kalecki, 1985).

Kalecki's theory assumes that investments are financed by the equity of companies and their owners, but that they can also be increased through resources from the financial sector. However, the cost of financing investments for Kalecki differs from Keynesian assumptions. In his theory, Kalecki distinguishes the purpose of short-term and long-



term interest rates. As for short-term interest rates, they do indeed present large fluctuations (exactly as Keynes claimed). However, those that affect investments are long-term ones, which in turn remain relatively stable over long periods and therefore marginally influence the investment process. Mathematically, this observation can be expressed as:

$$b = \frac{\left[\frac{P}{J} \right]}{i} \quad (10)$$

The variable b is the ratio of the profit rate $\left[\frac{P}{J} \right]$ (where P is profit and J is the sum of input and wages) to the interest rate i . Since the interest rate for investments (long-term interest rate) is stable, investments are substantially influenced by direct costs: changes that reduce the real wage, for example, tend to increase profits P and, consequently, b , resulting in greater spending on investments.

Because these are imperfect markets, Kalecki admits that firms do not use all of their capacity, aiming to maintain a safety margin so that new firms do not enter the market (especially in an oligopolistic market composed of large corporations). Through idle capacity, when faced with the possibility of a new firm entering the market and competing for profits, existing firms can increase production, causing the price of the product to fall. The reduction in the price of the product will also cause profitability to fall, reducing the incentive for a new firm to enter. The reason for the existence of idle capacity in the industry can also derive from other factors:

... Firms will maintain excess capacity to maintain flexibility in the face of unexpected events... There may be a variety of technical reasons. Indivisibilities in the production process may make it impossible for (...) machines to synchronize production. Or, if machines work full time they may deteriorate more quickly, which may be rational to maintain excess capacity... Excess capacity may be the result of the irreversibility of many projects. Since they cannot be easily undone, idle capacity may exist simply because it would be too expensive to remove them, and they can be put back into use if demand increases (Stockhammer, 1999).

The meeting of the short and long term in Kaleckian theory occurs from the inclusion of a new factor: technological innovations.

In the short term, aggregate demand determines the level of output in goods markets, which in part determines the level of employment in the labor market. The outcome of the labor market determines the relative bargaining power of workers and firms, which has an impact on real wages and the mark-up of firms. Wages and employment then determine consumption, which feeds aggregate demand. In turn, the mark-up determines the rate of profit, which has an impact on investment spending: the higher the mark-up



of firms, the higher the profitability, resulting in greater investment spending in subsequent periods.

According to Palley (1999), this short-term construction is linked to the long-term process through investment spending. Investment spending intensifies production through fixed capital, since firms choose technologies that increase their bargaining power vis-vis workers, reducing their participation in production, in addition to seeking to add technology to products, thus seeking greater market share. In this way, production is intensified in constant capital, expanding productive capacity but saving labor. This relationship ends up resulting in an increase in unemployment, reducing the bargaining power of workers and, consequently, reducing wages. This relationship (investment in fixed capital while the production process saves labor) generates, in the long term, a Marxist crisis of accumulation and, therefore, a fall in the rate of profit.

Final Considerations

An analysis of neoclassical, Keynesian, Marxist and Kaleckian economic theories reveals the richness and diversity of approaches to understanding how economies work and how they understand the investment process. Each of these theories offers a distinct set of assumptions, methodologies and conclusions, reflecting different views on economic mechanisms, market dynamics and the role of institutions.

Neoclassical theory, with its focus on market efficiency, optimal allocation of resources and the balance between supply and demand, offers a robust view of market forces under ideal conditions. However, its limitations become evident when it is analyzed considering the factors that drive investment. The emphasis on the rationality of economic agents and conditions of perfect competition often neglects the complexities and imperfections of the real world.

Keynesian theory sparked a revolution by highlighting the importance of uncertainty, the mood of the capitalist and the role of aggregate demand. However, when analyzing investment decisions – and the contribution that uncertainty and the mood of capitalists make to the economy – an arrangement that emerges from the neoclassical perspective is still evident to some extent.

Marxist theory offers a critical perspective on capitalism, emphasizing class relations, the exploitation of labor, and the dynamics of capital. It provides a deep analysis of the structural inequalities and systemic crises inherent in capitalism. This theoretical framework highlights the factors that drive capitalists to invest. For Marx, investment occurs only in circumstances that allow capital to grow. In other words, capitalists are driven by profit, which means that investment occurs only under this condition. In this context, the exploitation of workers is fundamental, since it is through this relationship of exploitation that surplus value arises.

Kaleckian theory, influenced by Marxism and Keynesianism, emphasizes the importance of income distribution and effective demand. Kaleckian theory has contributed significantly to the understanding of market imperfections and the consequences of the



concentration of economic power. Analyzing the role of monopolistic firms and the interaction between investment and profits provides valuable insights into the dynamics of economic growth and instability.

The analysis of these economic theories provides a broad framework for understanding investment decisions. Investment decisions are one of the pillars of economic functioning and are influenced by different factors depending on the school of economic thought adopted. By integrating neoclassical, Keynesian, Marxist and Kaleckian approaches, it is possible to obtain a broader and more balanced perspective on what drives and directs investment in an economy.

References

- AGÉNOR, Pierre-Richard. *The Economics of Adjustment and Growth*: Harvard University Press, 2004. ISBN 9780674265608.
- BRANCACCIO, Emiliano; GALLEGATI, Mauro; GIAMMETTI, Raffaele. Neoclassical influences in agent-based literature: A systematic review. *Journal of Economic Surveys*, v. 36, n. 2, p. 350–385, 2022. doi:10.1111/joes.12470.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A decisão de investir, os lucros e os juros. EASP/FGV, 1970.
- CASEIRO, Rui. Determinantes da decisão de investimento das PME: Evidência da Península Ibérica. Coimbra, 2022. 73 p.
- DUMENIL, Gérard; LEVY, Dominique. Technology and distribution: historical trajectories à la Marx. *Journal of Economic Behavior & Organization*, v. 52, n. 2, p. 201–233, 2003. doi:10.1016/S0167-2681(03)00022-2.
- EPSTEIN, Gerald A.; GINTIS, Herbert. *Macroeconomic policy after the conservative era: Studies in investment, saving, and finance*. Cambridge England, New York: Cambridge University Press, 1995. xii, 471. ISBN 0521462908.
- FOLEY, Duncan K.; MICHEL, Thomas R. *Growth and distribution*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1999. xvii, 355 p. ISBN 0674364201.
- HALEVI, Joseph; KRIESLER, Peter. Kalecki, classical economics and the surplus approach *. *Review of Political Economy*, v. 3, n. 1, p. 79–92, 1991. doi:10.1080/09538259100000006.
- HEILBRONER, Robert L. *The worldly philosophers: The lives, times, and ideas of the great economic thinkers*. New York: Simon & Schuster, 1999. 365 p. ISBN 068486214x.
- KALECKI, Michal. *Theory of economic dynamics*. São Paulo: Abril Cultural, 1985.
- KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas, 2007. 328 p. ISBN 8522414572.
- KRAWIEC, A.; SZYDŁOWSKI, M. The Kaldor-Kalecki business cycle model. *Annals of Operations Research*, v. 89, p. 89–100, 1999. doi:10.1023/a:1018948328487.

LAVOIE, Marc; RODRÍGUEZ, Gabriel; SECCARECIA, Mario. Similitudes and Discrepancies in Post-Keynesian and Marxist Theories of Investment: A Theoretical and Empirical Investigation. *International Review of Applied Economics*, v. 18, n. 2, p. 127–149, 2004. doi:10.1080/0269217042000186697.

LÓPEZ G., Julio; PUCHET A., Martín; ASSOUS, Michael. Michal Kalecki, um pioneiro da teoria econômica do desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v. 29, n. 2, p. 191–211, 2009. doi:10.1590/S0101-31572009000200002.

LOPEZ, Julio; MOTT, Tracy. Kalecki Versus Keynes on the Determinants of Investment. *Review of Political Economy*, v. 11, n. 3, p. 291–301, 1999. doi:10.1080/095382599107020.

MARGLIN, Stephen A. *Growth, distribution and prices*. 2. ed. Harvard: Harvard University Press, 1987. 573 p. (Harvard Economic studies). ISBN 0674364163.

MARQUETTI, Adalmir A. Progresso técnico, distribuição e crescimento na economia brasileira: 1955 - 1998. *Estudos Econômicos*, v. 32, p. 103–124, 2002. Available at: <<https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/117750/115403>>. Accessed on: June 20, 2024.

MOREIRA, Ricardo Ramalhete. Relativizando o Dilema Estabilidade Versus Instabilidade: Keynes, o Mainstream e o Conceito de Bifurcação em Economia, v. 7, p. 189–216, 2006. Available at: <https://www.anpec.org.br/revista/vol7/vol7n1p189_216.pdf>. Accessed on: June 22, 2024.

PALLEY, T. Conflict, distribution, and finance in alternative macroeconomic traditions. *Review of Radical Political Economics*, v. 31, n. 4, p. 102–132, 1999. doi:10.1016/S0486-6134(00)80004-2.

PASINETTI, Luigi L. Critique of the neoclassical theory of growth and distribution. *BNL Quarterly Review*, n. 215, 2000.

POSSAS, Mario Luiz. Demanda Efetiva, investimento e dinâmica: a atualidade de Kalecki para a teoria macroeconômica. *Revista Econômica Contemporânea*, v. 3, n. 2, p. 17–46, 1999.

STOCKHAMMER, Engelbert. Robinsonian and Kaleckian growth. An update on post-Keynesian growth theories, 1999. Acesso em: 15 de junho de 2024.

STOCKHAMMER; ENGELBERT. Robinsonian and Kaleckian growth, v. 67, 1999. Acesso em: 26 de julho de 2024.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Uma abordagem de conjuntos fuzzy para entender a pesquisa atual sobre inovação: um estudo bibliométrico temático dos principais periódicos especializados 2012-2022

A Fuzzy Set Approach to Understanding Current Innovation Research: A Thematic Bibliometric Study of Leading Specialized Journals 2012-2022

DOI: 10.23925/1806-9029.37i1(67)71959

Autores: Theodoro Sposito - Doutorando em Desenvolvimento Econômico pela UFPR. E-mail: theosposito@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0626-7342>. Vanessa de Souza Araújo. MBA em finanças e controladoria pela ESALQ-USP. E-mail: vna.vna20@hotmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-6126-2613>. Lucas Mikael dos Santos. Doutorando em Economia pela Universidade Estadual de São Paulo (UNESP). E-mail: lucasmikael19@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2800-7987>.

Resumo:

O artigo propõe uma metodologia bibliométrica baseada na teoria dos conjuntos fuzzy para analisar 10 periódicos que mais abordaram inovação entre 2012 e 2022. Nós analisamos 7.940 artigos acadêmicos. Mapas temáticos foram usados para ilustrar a evolução do conhecimento, identificando temas-chave e suas relações. O estudo apresenta hipóteses sobre tendências atuais na pesquisa: (i) maior foco em sustentabilidade e eco-inovações reflete preocupações ambientais globais; (ii) ênfase em inovação organizacional, empreendedorismo e capacidade de absorção demonstra que questões tradicionais ainda são debatidas; (iii) a inovação aberta ganha relevância, destacando colaboração interinstitucional; e (iv) a pandemia de Covid-19 estimulou interesse em inovações para controle de crises.

Palavras-chave: inovação; bibliometria; conjuntos Fuzzy; mapa temático.

Abstract:

The article proposes a bibliometric methodology based on fuzzy set theory to analyze the ten journals that have most prominently addressed innovation between 2012 and 2022. A total of 7,940 academic articles were analyzed. Thematic maps were employed to illustrate the evolution of knowledge on innovation over time, identifying key themes and their interconnections. The study presents hypotheses regarding current research trends: (i) the increased focus on sustainability and eco-innovations reflects growing concerns about global environmental challenges; (ii) the emphasis on organizational innovation, entrepreneurship, and absorptive capacity demonstrates that traditional issues in the field remain under discussion; (iii) open innovation has gained prominence, highlighting academic interest in collaboration between firms and institutions; and (iv) the Covid-19 pandemic has spurred interest in innovations aimed at crisis management.

Keywords: innovation; bibliometrics; Fuzzy sets; thematic map.

JEL: O30; O31.



Introdução

A inovação desempenha um papel crucial tanto para a sociedade quanto para a economia, possibilitando o desenvolvimento de novas tecnologias, produtos e processos que promovem melhorias significativas em diversas áreas. Dada a sua importância, a pesquisa sobre inovação tem se intensificado nos últimos anos, resultando em um aumento substancial no volume de publicações sobre o tema. Esta expansão gera um desafio significativo: os pesquisadores precisam se manter atualizados sobre as evoluções na literatura de inovação, identificar tendências emergentes e lacunas no conhecimento, e ter uma visão abrangente dos caminhos mais e menos frutíferos para a pesquisa.

Para enfrentar esse desafio, metodologias sistemáticas e bibliométricas têm ganhado destaque por sua capacidade de analisar grandes volumes de documentos. Neste estudo, adotamos uma abordagem *fuzzy* para compreender a evolução do conhecimento sobre inovação e identificar lacunas no campo. A metodologia de conjuntos *fuzzy*, como proposta por Cobo *et al.* (2011), é empregada para lidar com a incerteza dos dados e representar a pertinência de um dado a uma categoria ou conjunto específico, evitando resultados imprecisos. Esse método tem sido utilizado em diversos contextos, incluindo a análise de impactos da Covid-19 em decisões de consumo (Pappas, 2023) e aplicações em políticas de controle de cheias (Mishra, 2018). Em estudos bibliométricos, metodologias semelhantes foram aplicadas para mapear literatura sobre tópicos como *electronic word-of-mouth* (Denthu, 2021) e sustentabilidade (Schöggel *et al.*, 2020).

Assim, o objetivo deste trabalho é analisar as publicações dos 10 periódicos que mais frequentemente trataram de inovação, valendo-se de uma metodologia de mapeamento temático (Cobo *et al.* 2011). Este método, baseado na análise de co-ocorrência de palavras-chave, permite visualizar a evolução dos temas na literatura ao longo do tempo. A aplicação desta metodologia é crucial para identificar tendências emergentes e lacunas no conhecimento, contribuindo para uma compreensão mais profunda da evolução da literatura sobre inovação e oferecendo uma base sólida para futuros estudos na área. Além disso, a metodologia de mapas temáticos pode servir como uma ferramenta valiosa para outros pesquisadores que desejam explorar a evolução de temas relevantes no cenário atual.

Inovação enquanto conceito e objeto teórico

Desde as fases embrionárias do pensamento econômico, a inovação tem sido destacada como elemento fundamental para a sobrevivência das firmas e o crescimento econômico de uma nação. Adam Smith (1996 [1777]) identificou as inovações tecnológicas, associadas à divisão do trabalho, como responsáveis pela Revolução Industrial, possibilitando aumentos significativos na produtividade do trabalho, um aspecto-chave para o desenvolvimento capitalista.

Joseph Schumpeter (1961 [1911]) postulou que a inovação provoca rupturas em economias circulares, promovendo o desenvolvimento econômico. Posteriormente, ele introduziu o conceito de "destruição criativa", que se refere ao processo contínuo de inovação onde novas tecnologias e métodos substituem os antigos, impulsionando o progresso econômico (Schumpeter, 2010 [1943]). Segundo Schumpeter, as inovações

manifestam-se na criação de novos produtos, desenvolvimento de novos métodos de produção, formulação de novas rotas logísticas e de transporte, novos mercados e estruturas industriais inovadoras.

Edith Penrose também apresentou uma abordagem pioneira da inovação. Ela argumenta que as empresas têm uma existência única e decidem o que e como produzir, o que é crucial para entender suas decisões de investimento em novas tecnologias e mercados (Rugman & Verbeke, 2004). Em seu artigo "*Limits to the Growth and Size of Firms*" (1955), Penrose discute as restrições ao crescimento das empresas, que podem ser internas, como falta de recursos, ou externas, como concorrência e regulamentações governamentais. Embora não mencione diretamente a inovação, Penrose a coloca implicitamente como um meio de superar esses limites, permitindo que as empresas desenvolvam novos produtos, processos e modelos de negócios.

No livro "*The Theory of the Growth of the Firm*" (2009 [1959]), Penrose oferece uma análise detalhada dos fatores que impulsionam o crescimento das empresas, destacando as relações entre o tamanho da empresa, a estrutura de mercado, a alocação de recursos e o progresso tecnológico. O enfoque de sua análise está na interação desses fatores para formar a evolução das empresas ao longo do tempo, defendendo que o crescimento não é determinado exclusivamente por forças de mercado, mas também pelas características e habilidades únicas da própria empresa, e pela sua capacidade de inovar (Penrose, 2009 [1959]). Ela identifica fatores-chave como a acumulação de experiência, desenvolvimento de habilidades especializadas e capacidade de adquirir e controlar recursos, que permitem às empresas crescerem e sustentar vantagens competitivas.

Além de Schumpeter e Penrose, Oliver Williamson também contribuiu significativamente para o campo da inovação. Em "*Innovation and Market Structure*" (1965), Williamson apresentou uma teoria inovadora sobre a estruturação industrial, argumentando que a estrutura da indústria é determinante para a inovação e que diferentes tipos de estrutura de mercado têm diferentes implicações no mesmo âmbito. Ele analisou detalhadamente a relação entre estrutura da indústria e inovação, incluindo implicações para concorrência e colaboração entre empresas. Posteriormente, aprofundou sua análise da inovação em "*The Mechanisms of Governance*" (1996), explorando como a estruturação da governança afeta a inovação e como diferentes formas de governança podem incentivá-la. Ele analisou a governança em diferentes tipos de empresas, incluindo de capital aberto e fechado, empresas familiares e estatais.

Em "*The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes*" (1981), Williamson destacou a importância das corporações na economia e sua capacidade de inovar e influenciar o desenvolvimento tecnológico. A separação entre propriedade e gestão, segundo ele, é crucial para incentivar a inovação e permitir que as corporações respondam rapidamente às mudanças no mercado e na tecnologia.

Mais recentemente, Nina Shapiro (1991), por exemplo, ao estudar minuciosamente autores clássicos da inovação (com destaque para Edith Penrose e Oliver Williamson), sintetizou o mecanismo inovativo em duas noções básicas: (i) as inovações dependem de algum grau de poder de mercado por parte das firmas; e (ii) inovações são uma função da organização, não de indivíduos em particular. Esta acepção de inovação é incompatível com "a noção da empresa como impulsionada por um empreendedor individual"

(Balakrishnan & Milberg, 2019, p.08). Shapiro também argumentou convincentemente que inovações não são geradas pelo mercado, mas pelas empresas (Shapiro, 1990).

A moderna teoria neoschumpeteriana da inovação, por sua vez, destaca a importância dos chamados ciclos inovativos, compostos por três etapas: invenção, imitação ou difusão, e inovação (Dos Santos, 2021). Isso remete a Freeman (1987), que propôs uma taxonomia da inovação dividindo-a em quatro tipos: incremental, radical, mudança do sistema tecnológico e mudança no paradigma tecnológico. As inovações podem surgir de programas organizados de P&D ou de melhorias sugeridas internamente e operacionalmente, como soluções criativas apresentadas por funcionários. Freeman (1987) afirma que inovações que afetam pelo menos um setor da economia podem resultar na entrada da empresa inovadora em outros mercados e modificar a estrutura e as condições de produção e circulação de quase todo o segmento econômico.

De forma geral, a literatura enfatiza que o sucesso da inovação está fortemente associado à capacidade da organização em promover um processo contínuo de crescimento e constituir rotinas inovativas. Conforme Floriani et al. (2010), inovações não tratam de sorte ou inspiração empreendedora. A implementação de uma inovação está estritamente relacionada ao seu potencial gerador de retornos. Se as inovações não gerarem resultados ou agregarem valor, serão retiradas do mercado e substituídas por outras atualidades (Floriani et al., 2010, p. 694).

Caracterizando os principais periódicos

Entre 2012 e 2022, a base de dados Scopus indexou 25.042 artigos sobre inovação nas áreas de economia, finanças e negócios. Entre os periódicos mais relevantes, a revista especializada mais representativa é o *Technological Forecasting and Social Change*, com 1.670 publicações. Esta revista, publicada pela Elsevier, foca na previsão tecnológica e seus impactos sociais e econômicos, abordando tendências tecnológicas e avaliação de cenários futuros (Sciedirect, 2023a).

Logo em seguida, aparecem outros três periódicos também publicados pela Elsevier. O *Journal of Cleaner Production* ocupa a segunda posição com 1.530 artigos. A revista trata de produção limpa e sustentável, incluindo temas como gestão de resíduos e tecnologias verdes, refletindo uma abordagem voltada para soluções ambientais inovadoras (Sciedirect, 2023b). Na terceira posição, o *Research Policy* contabiliza 983 publicações. Este periódico multidisciplinar analisa políticas de pesquisa e inovação, estratégias de gestão e impactos econômicos da inovação, oferecendo uma visão abrangente sobre como a inovação interage com diversos fatores econômicos e sociais (Sciedirect, 2023c). Em quarto lugar, com 869 publicações, está o *Journal of Business Research*. Esta revista generalista, cobre uma ampla gama de tópicos em gestão empresarial, desde administração até finanças, proporcionando uma visão integral sobre fenômenos de negócios e pesquisa aplicada (Sciedirect, 2023b).

O *Journal of Open Innovation: Technology, Market and Complexity* figura na quinta posição com 597 artigos. Especializada em inovação aberta, esta revista, publicada pelo MDPI, explora a aplicação da inovação em empresas e governos, abordando questões como gestão da inovação aberta e colaboração em diferentes setores (MDPI, 2023). Na sexta



posição, o *Technology Analysis & Strategic Management* soma 588 publicações. Publicada pela *Taylor & Francis Group*, esta revista foca na análise tecnológica e na gestão estratégica, cobrindo tópicos como avaliação de tecnologias e estratégias de inovação empresarial (Tandfonline, 2023).

O *International Journal of Innovation Management* ocupa o sétimo lugar com 552 artigos. Este periódico, publicado pela *International Society of Professional Innovation Management* (ISPIIM), é centrado na gestão da inovação e nas tendências emergentes, abordando desde estratégias até inovação em pequenas e médias empresas (WorldScientific, 2023). Em oitavo lugar, a *Technovation* conta com 588 publicações e é publicada pelo IEEE. A revista foca em inovações tecnológicas, abrangendo áreas como engenharia de computação e inteligência artificial, refletindo a constante evolução da tecnologia e seu impacto (Sciencedirect, 2023d).

A *Technology in Society*, na nona posição, explora o impacto social da tecnologia, abordando temas como ética e política. Publicada pela Elsevier, esta revista interdisciplinar examina como a tecnologia influencia e é influenciada por aspectos sociais e culturais (Sciencedirect, 2023e). Finalmente, o *European Journal of Innovation Management* encerra a lista com 366 artigos. Publicada pela *Emerald Group Publishing Limited*, a revista foca na gestão da inovação em diversos contextos, incluindo serviços e inovação social, atuando como um fórum para discutir estratégias e processos inovadores (Emerald, 2023).

Abordagem Fuzzy para a Construção de Mapas Temáticos

Conjuntos fuzzy são uma forma de representar e gerenciar incertezas e variedades em sistemas de informação. Ao contrário dos conjuntos clássicos, que classificam elementos como pertencentes ou não a um conjunto, os conjuntos fuzzy permitem uma perenidade parcial. Isso é representado por uma função de pertinência, que atribui um valor entre 0 e 1 a cada elemento, indicando seu grau de pertencimento ao conjunto (Munakata & Jani, 1994). A aplicação de funções de pertinência e modelagem fuzzy em problemas envolvendo incerteza tem ganhado espaço na literatura, com publicações em áreas como inteligência artificial, processamento de dados, otimização e ciências sociais (Marigó et al., 2015).

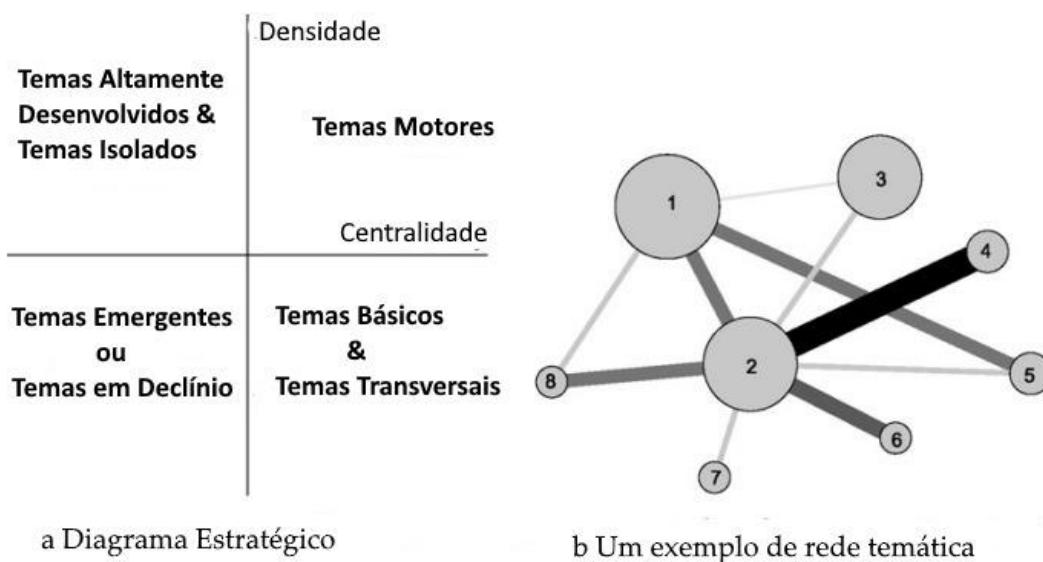
Na computação e na otimização matemática, Zimmermann (1993) descreve como a abordagem fuzzy pode melhorar a precisão e a robustez dos modelos matemáticos. Em medicina e bioinformática, Torres & Nieto (2006) apresentam uma revisão detalhada dos métodos fuzzy, destacando uma variedade de exemplos de aplicações bem-sucedidas enquanto discutem as vantagens e desafios da lógica fuzzy nessas áreas. Smithson & Verkuilen (2006) abordam pesquisas em ciências sociais aplicadas, evidenciando a eficácia da lógica fuzzy em lidar com dados ambíguos.

Na cienciometria e bibliometria, a abordagem fuzzy é útil para tratar incertezas típicas dos dados bibliométricos, como a classificação de publicações em múltiplas categorias e a contagem imprecisa de citações. Os dados bibliométricos frequentemente apresentam incertezas quanto à classificação de temas, contagem de citações e representação da produção científica, aspectos que podem ser mais bem geridos com a abordagem fuzzy.

Para detectar e visualizar subdomínios conceituais na pesquisa em inovação, utilizamos a análise de co-palavras proposta por Cobo et al. (2011). Esse método estima a força de associação entre termos-chave em documentos textuais e usa o software *RStudio* para gerar diagramas longitudinais estratégicos, facilitando a categorização dos temas detectados.

O diagrama estratégico (Figura 01) é um gráfico bidimensional que posiciona temas com base em sua centralidade e densidade. Os temas no quadrante superior direito, com alta centralidade e densidade, são considerados destaques; no quadrante superior esquerdo, com alta densidade e baixa centralidade, são temas de nicho; no quadrante inferior direito, com alta centralidade e baixa densidade, são temas importantes ainda pouco desenvolvidos; e no quadrante inferior esquerdo, com baixa densidade e baixa centralidade, são temas emergentes ou em declínio (Cobo et al., 2011).

Figura 01: Diagrama longitudinal estratégico



Fonte: Adaptado de Cobo et al., (2011).

Coleta e Análise dos Dados

A Tabela 01 detalha os procedimentos de busca e filtros utilizados para a extração da amostra da base Scopus.

Tabela 01: Procedimentos de Busca de documentos na base Scopus

Scopus Data Base			
Critérios de agregação	Filtro 01	Filtro 02	Amostra Final
Artigos escritos em inglês publicados entre 2012 e 2022 que contém o termo “innovation” em seu título, resumo ou palavras-chave.	Restringido às subáreas: “Business, Management and Accounting” e “Economics, Econometrics and Finance”	Restringido à somente textos publicados em um dos 10 periódicos com maior fluxo de publicações	A amostra final conteve 7.940 documentos
49.763 documentos encontrados	25.042 documentos encontrados	7.940 documentos	

Fonte: Elaboração própria.



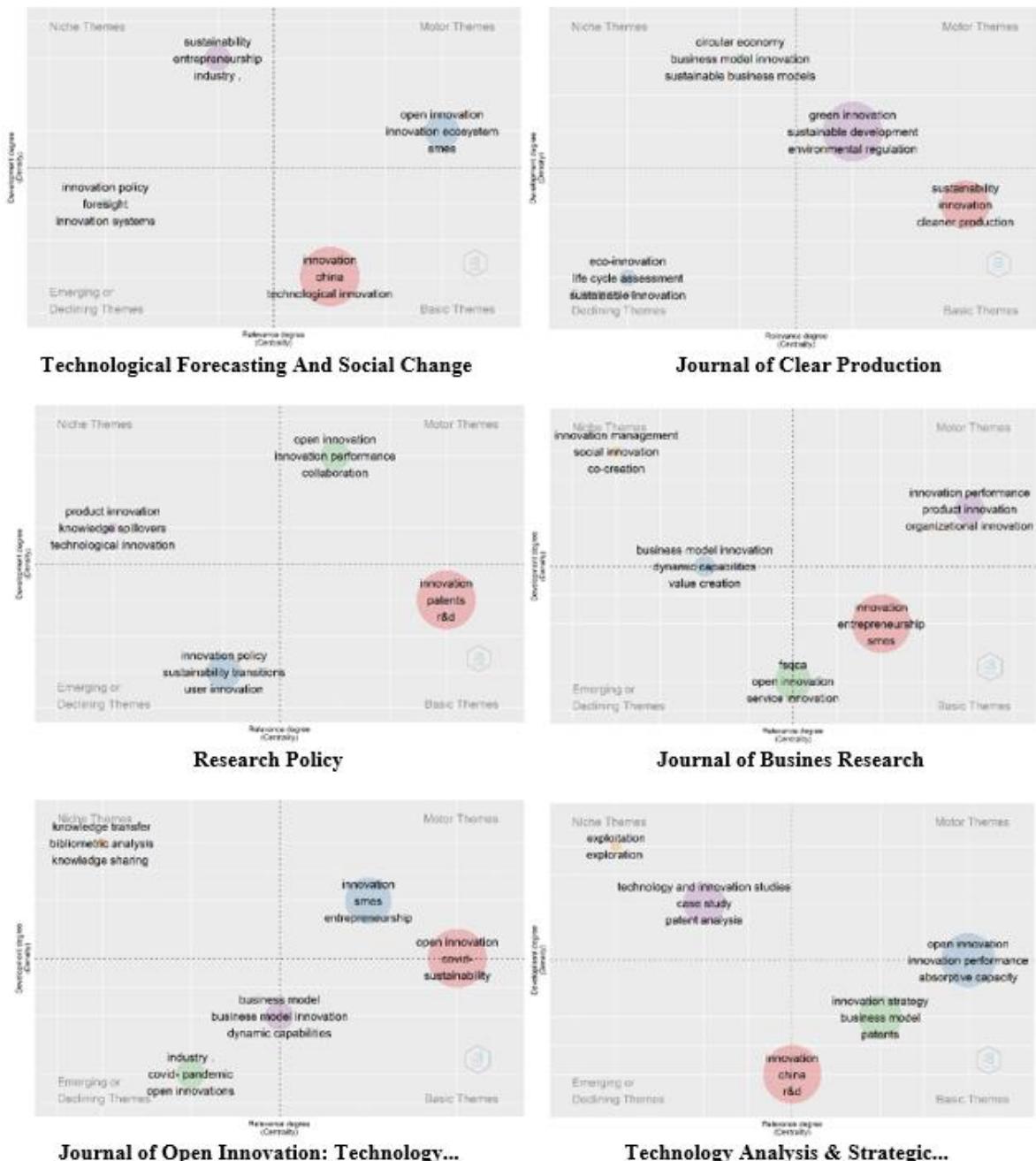
A escolha da base *Scopus* para este estudo bibliométrico é justificada por suas características que a tornam ideal para este tipo de pesquisa. Com cobertura ampla de mais de 60.000 títulos em mais de 25 áreas, a base permite obter uma grande quantidade de artigos para análise. Seus critérios rigorosos de seleção, como idioma, país de origem e período de publicação, garantem a precisão e relevância dos resultados. A interface intuitiva da facilita buscas avançadas com operadores booleanos e frases exatas, aumentando a eficiência na coleta de dados. Finalmente, a possibilidade de exportar dados em diferentes formatos é uma vantagem adicional, permitindo análises mais detalhadas e integração com ferramentas de software, como o R, utilizado nessa pesquisa. A análise dos dados foi realizada utilizando o pacote *Bibliometrix*, desenvolvido por Aria & Cuccurullo (2017). Este pacote do software *RStudio* permite analisar e visualizar dados bibliométricos, como publicações científicas e informações sobre autores. Além disso, oferece diversas funções para coletar, limpar e analisar dados, além de métodos para visualização, incluindo gráficos, mapas e dashboards (Aria & Cuccurullo, 2017). A escolha dessa ferramenta se deu pela sua facilidade de uso e alta capacidade de personalização, permitindo ajustes específicos para atender às necessidades deste estudo.

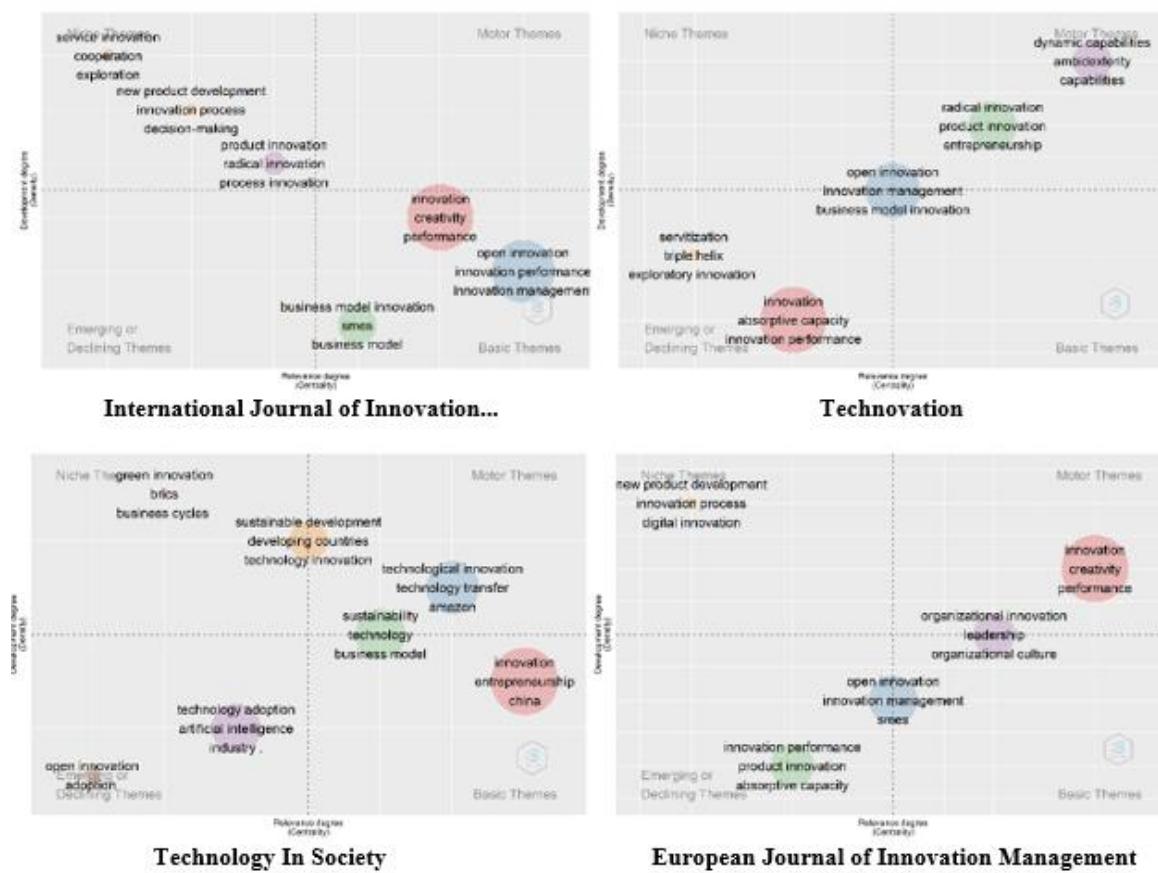
Resultados

Os mapas temáticos estimados são expressos na Figura 02. A análise dos mapas temáticos estimados para os periódicos selecionados revela uma significativa convergência nos temas abordados, refletindo padrões claros de interesse e foco na pesquisa em inovação. Os resultados indicam que metade dos periódicos da amostra exibe alta densidade e centralidade para a temática das inovações abertas (Open Innovations), destacando este tema como um motor essencial em suas publicações. Os periódicos identificados incluem *Technological Forecasting and Social Change*, *Research Policy*, *Journal of Open Innovation: Technology, Market and Complexity*, *Technology Analysis & Strategic Management* e *Technovation*. A abordagem de inovações abertas sugere que as melhores ideias podem emergir tanto de fontes internas quanto externas à organização. Em vez de buscar inovação exclusivamente dentro de suas próprias fronteiras, empresas que adotam essa abordagem estão dispostas a colaborar com outras organizações, universidades e startups, o que tem sido um tema recorrente em suas publicações recentes.

Além das inovações abertas, os mapas indicam que temas relacionados à inovação aplicada à sustentabilidade e à resolução de problemas ambientais também apresentam alta densidade e centralidade em dois periódicos específicos: *Journal of Cleaner Production* e *Technology in Society*. Esses periódicos têm mostrado um forte compromisso com soluções inovadoras voltadas para desafios ambientais. Outros três periódicos, como *Technological Forecasting and Social Change*, *Research Policy* e *Journal of Open Innovation: Technology, Market and Complexity*, também abordam temas relacionados à sustentabilidade, mas com variações em densidade e centralidade. Por exemplo, *Technological Forecasting and Social Change* apresenta alta centralidade e baixa densidade, caracterizando a temática como um nicho, enquanto *Research Policy* mostra uma tendência crescente em centralidade e densidade, sinalizando um tema emergente. Já o *Journal of Open Innovation: Technology, Market and Complexity* exibe alta densidade e centralidade mediana, destacando a inovação sustentável como um tema fundamental.

Figura 02: Mapas temáticos estimados





Fonte: Elaboração dos autores.

A temática das inovações radicais, por outro lado, é destacada com alta centralidade e densidade exclusivamente no periódico *Technovation*. Isso sugere um forte interesse por parte deste periódico em publicar pesquisas sobre mudanças significativas e profundas em setores e indústrias. Em contraste, as inovações no campo da administração têm aparecido como um tema de nicho, com pouca relevância, conforme evidenciado pelo *Journal of Business Research*. Esta observação reflete uma possível especialização do periódico em tópicos específicos da administração e gestão, em comparação com a abordagem mais ampla de outros periódicos que exploram inovações disruptivas.

A predominância de tópicos relacionados à sustentabilidade e eco-inovação nos mapas temáticos sugere uma crescente preocupação com a sustentabilidade na pesquisa em inovação. Esse fenômeno é provavelmente um reflexo do aumento da consciência ambiental entre 2012 e 2022, impulsionado por eventos como o Acordo de Paris em 2015, a crise climática, a poluição e o desmatamento. A incorporação desses temas nas publicações científicas demonstra um alinhamento com as prioridades globais de mitigação dos impactos ambientais, evidenciando que empresas e organizações estão buscando soluções mais ecológicas e sustentáveis.

Além disso, a análise dos temas emergentes e em declínio revela mudanças nas tendências de pesquisa. Periódicos que abordam inovação sustentável e novos modelos de negócios estão se tornando mais relevantes, enquanto temas em declínio, como estudos bibliométricos, podem estar perdendo importância à medida que novas



metodologias ganham destaque. Essa mudança reflete a evolução das prioridades de pesquisa e a adaptação às novas demandas e desafios emergentes no campo da inovação. Os mapas também destacam a significativa presença da inovação aberta como um tema motor ou fundamental em vários periódicos, sublinhando a importância da colaboração entre empresas e instituições. Essa tendência está intimamente relacionada ao crescimento das iniciativas de inovação aberta, que facilitam a colaboração entre diferentes atores, como empresas, universidades e *startups*. A globalização e a digitalização têm desempenhado um papel crucial na formação de redes colaborativas e na ampliação das oportunidades para a inovação.

Finalmente, a análise indica que a pesquisa em inovação está se tornando cada vez mais global. O foco em temas relacionados à China e à transferência de tecnologia reflete a crescente importância do país na economia global e a necessidade de entender como as empresas podem colaborar e competir em um cenário internacional. A presença desses temas nos periódicos sugere uma ênfase na compreensão das dinâmicas globais e na adaptação às mudanças no mercado internacional, destacando a interconexão crescente entre centros de inovação e mercados ao redor do mundo.

Considerações finais

A abordagem de conjuntos fuzzy é uma ferramenta valiosa para compreender e avaliar a pesquisa acadêmica, sobretudo em virtude da natureza incerta dos dados bibliométricos. Neste estudo, utilizamos a metodologia proposta por Cobo et al (2011) com objetivo de apresentar um panorama temático da produção acadêmica sobre inovação nos dez periódicos em que este tema foi mais frequente entre 2012 e 2022. Foram identificadas convergências e divergências entre os temas motores, básicos e emergentes ou em declínio abordados por cada revista especializada. Em termos de convergências, alguns temas como a inovação aberta, o empreendedorismo e a sustentabilidade aparecem com frequência em diferentes revistas. Outro tema que é comum é a relação entre a inovação e a performance das empresas, especialmente nas áreas de pequenas e médias empresas. Além disso, a pandemia de COVID-19 também é mencionada como um tema emergente em algumas revistas.

Já as divergências se apresentam nas diferentes abordagens e ênfases dadas a cada tema. Por exemplo, algumas revistas se concentram em temas relacionados à inovação tecnológica, enquanto outras se concentram em questões organizacionais ou políticas. Algumas revistas também abordam a inovação em países específicos, como a China, enquanto outras se concentram em questões mais gerais. Além disso, cada revista tem um foco diferente em termos de nicho, incluindo inovação verde, inovação de produtos, empreendedorismo, entre outros, indicando diversidade de focos e abordagens.

Com base nos resultados bibliométricos apresentados, este estudo fornece algumas hipóteses sobre as tendências atuais na pesquisa em inovação. Em primeiro lugar, é notável a presença de temas relacionados à sustentabilidade e à inovação "verde" em muitos dos periódicos analisados, o que pode refletir a crescente preocupação com os dilemas ambientais enfrentados pelo mundo nos últimos anos. Em segundo lugar, há uma forte ênfase em temas de inovação organizacional, empreendedorismo e capacidade de absorção, indicando que as empresas e organizações estão cada vez mais conscientes da



importância da inovação para sua sobrevivência e sucesso. Em terceiro lugar, a inovação aberta é mencionada em vários periódicos como um tema motor ou básico, destacando a importância da colaboração e da cooperação entre empresas e instituições em processos inovadores. Em conjunto, essas hipóteses sugerem que a pesquisa em inovação está cada vez mais voltada para questões sociais e ambientais, bem como para as necessidades práticas das empresas e organizações, destacando a importância de abordagens colaborativas e interdisciplinares para a inovação.

Deve-se esclarecer, contudo, que este estudo sofre de limitações. A principal delas diz respeito a seleção da amostra de textos, que apresentou viés de periódicos que, ainda que representem as revistas onde a temática é mais frequente, omitem diversos outros periódicos onde a pesquisa no campo ainda é muito frequente. Na esfera das hipóteses, é importante ressaltar que elas apresentadas são baseadas apenas em uma análise bibliométrica dos periódicos selecionados, e, portanto, não refletem necessariamente a totalidade da pesquisa em inovação. Além disso, a análise foi realizada em uma determinada época, e não leva em conta possíveis mudanças ou tendências futuras na área. É possível que outras temáticas importantes para a inovação não tenham sido abordadas pelos periódicos selecionados, o que limita a generalização dos resultados. Também é importante considerar que os temas abordados pelos periódicos podem variar de acordo com a região ou país de origem, o que pode limitar a representatividade dos resultados em um contexto mais amplo.

Referências

- ARIA, Massimo; CUCCURULLO, Corrado. bibliometrix: An R-tool for comprehensive science mapping analysis. *Journal of informetrics*, v. 11, n. 4, p. 959-975, 2017.
- BALAKRISHNAN, Radhika; MILBERG, William. Firm innovation and capitalist dialectics: The economics of Nina Shapiro. *The Economic and Labour Relations Review*, v. 30, n. 4, p. 467-477, 2019.
- BHASKARAN, Suku. Incremental innovation and business performance: small and medium-size food enterprises in a concentrated industry environment. *Journal of Small Business Management*, v. 44, n. 1, p. 64-80, 2006.
- CHESBROUGH, Henry William. *Open innovation: The new imperative for creating and profiting from technology*. Harvard Business Press, 2003.
- CHESBROUGH, Henry W. The era of open innovation. *Managing innovation and change*, v. 127, n. 3, p. 34-41, 2006.
- CHESBROUGH, Henry; ROSENBLOOM, Richard S. The role of the business model in capturing value from innovation: evidence from Xerox Corporation's technology spin-off companies. *Industrial and corporate change*, v. 11, n. 3, p. 529-555, 2002.
- CHRISTENSEN, Clayton M. et al. Disruptive innovation for social change. *Harvard business review*, v. 84, n. 12, p. 94, 2006.
- COBO, Manuel J. et al. An approach for detecting, quantifying, and visualizing the evolution of a research field: A practical application to the Fuzzy Sets Theory field. *Journal of informetrics*, v. 5, n. 1, p. 146-166, 2011.



COPPI, Renato; GIL, Maria A.; KIERS, Henk AL. The fuzzy approach to statistical analysis. *Computational statistics & data analysis*, v. 51, n. 1, p. 1-14, 2006.

DE ABREU CAMPANÁRIO, Milton et al. Inovação incremental: tecnologia da quarta camada da Fujifilm. *Revista Ibero Americana de Estratégia*, v. 4, n. 1, p. 63-70, 2005.

DE LISO, Nicola; METCALFE, S. On technological systems and technological paradigms: some recent developments in the understanding of technological change. *Behavioral norms, technological progress, and economic dynamics: Studies in Schumpeterian economics*, p. 71-95, 1996.

DONTHU, Naveen et al. Mapping the electronic word-of-mouth (eWOM) research: A systematic review and bibliometric analysis. *Journal of Business Research*, v. 135, p. 758-773, 2021.

DOSI, Giovanni; CIMOLI, Mario. De los paradigmas tecnológicos a los sistemas nacionales de producción e innovación. *Comercio exterior*, v. 44, n. 8, p. 669-82, 1994.

DRUCKER, Peter; ZAHRA, Shaker A. An Interview with Peter Drucker. *The Academy of Management Executive (1993-2005)*, p. 9-12, 2003.

DRUCKER, Peter. *Innovation and entrepreneurship*. Routledge, 2014 [1985].

DRUCKER, Peter F. Principles of successful innovation. *Research management*, v. 28, n. 5, p. 10-12, 1985a.

DRUCKER, Peter F. The discipline of innovation. *Harvard business review*, v. 63, n. 3, p. 67-72, 1985b.

FREEMAN, Christopher. Continental, national and sub-national innovation systems-complementarity and economic growth. In: *Systems of Innovation*. Edward Elgar Publishing, 2008. p. 106-141.

FREEMAN, Christopher. Technology, policy, and economic performance: lessons from Japan. *Burns & Oates*, 1987.

FREEMAN, Chris. The 'National System of Innovation'in historical perspective. *Cambridge Journal of economics*, v. 19, n. 1, p. 5-24, 1995.

FREEMAN, Christopher; SOETE, Luc. The economics of industrial innovation. *Psychology Press*, 1997.

FREEMAN, Christopher; PEREZ, Carlota. Structural crises of adjustment: business cycles. *Technical change and economic theory*. Londres: Pinter, 1988.

FURTADO, A. T.; QUEIROZ, SRR. A construção de indicadores de inovação. *Informática*, v. 25, n. 9, p. 3-7, 2007.

GRANT, Adam M. Does intrinsic motivation fuel the prosocial fire? Motivational synergy in predicting persistence, performance, and productivity. *Journal of applied psychology*, v. 93, n. 1, p. 48, 2008.

GRANT, Adam M.; BERRY, James W. The necessity of others is the mother of invention: Intrinsic and prosocial motivations, perspective taking, and creativity. *Academy of management journal*, v. 54, n. 1, p. 73-96, 2011.



GRANT, Adam M.; ASHFORD, Susan J. The dynamics of proactivity at work. *Research in organizational behavior*, v. 28, p. 3-34, 2008.

JORDÃO, Alessandro Augusto; SALTORATO, Patrícia; FERRARINI, Cleyton Fernandes. Redes de pesquisa e inovação: um estudo das relações da Petrobras com instituições de ciência e tecnologia. *Brazilian Journal of Development*, v. 5, n. 4, p. 2928-2941, 2019.

LUNDVALL, Bengt-Ake. Innovation as an interactive process: user-producer interaction to the national system of innovation. *African journal of science, technology, innovation and development*, v. 1, n. 2_3, p. 10-34, 2009.

LUNDVALL, Bengt-Ake et al. National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning. 1992.

MAZZUCATO, Mariana; PEREZ, Carlota. Innovation as growth policy. *The Triple Challenge for Europe*, p. 229-64, 2015.

MCDERMOTT, Christopher M.; O'CONNOR, Gina Colarelli. Managing radical innovation: an overview of emergent strategy issues. *Journal of Product Innovation Management: an international publication of the product development & management association*, v. 19, n. 6, p. 424-438, 2002.

MCKENNY, Aaron F. et al. Strategic entrepreneurial orientation: Configurations, performance, and the effects of industry and time. *Strategic Entrepreneurship Journal*, v. 12, n. 4, p. 504-521, 2018.

MERIGÓ, José M.; GIL-LAFUENTE, Anna M.; YAGER, Ronald R. An overview of fuzzy research with bibliometric indicators. *Applied Soft Computing*, v. 27, p. 420-433, 2015.

MISHRA, Arunodaya Raj; RANI, Pratibha. Interval-valued intuitionistic fuzzy WASPAS method: application in reservoir flood control management policy. *Group Decision and Negotiation*, v. 27, p. 1047-1078, 2018.

MOWERY, David C.; ROSENBERG, Nathan. *Technology and the pursuit of economic growth*. Cambridge University Press, 1991.

MUNAKATA, Toshinori; JANI, Yashvant. Fuzzy systems: an overview. *Communications of the ACM*, v. 37, n. 3, p. 69-77, 1994.

NELSON, Richard R.; WINTER, Sidney G. Evolutionary theorizing in economics. *Journal of economic perspectives*, v. 16, n. 2, p. 23-46, 2002.

NELSON, Richard R.; NELSON, Katherine. Technology, institutions, and innovation systems. *Research policy*, v. 31, n. 2, p. 265-272, 2002.

NELSON, Richard R.; WINTER, Sidney G. In search of a useful theory of innovation. In: *Innovation, Economic Change and Technology Policies: Proceedings of a Seminar on Technological Innovation held in Bonn, Federal Republic of Germany, April 5 to 9, 1976*. Birkhäuser Basel, 1977. p. 215-245.

PAPPAS, Nikolaos. Came and gone? A longitudinal study of the effects of COVID-19 on tourism purchasing intentions. *Journal of Retailing and Consumer Services*, v. 72, p. 103269, 2023.



- PENROSE, Edith. Limits to the Growth and Size of Firms. *The American economic review*, v. 45, n. 2, p. 531-543, 1955.
- PENROSE, Edith; PENROSE, Edith Tilton. *The Theory of the Growth of the Firm*. Oxford university press, 2009 [1959]).
- PEREZ, Carlota. Structural change and assimilation of new technologies in the economic and social systems. *Futures*, v. 15, n. 5, p. 357-375, 1983.
- RAČIĆ, Željko V. Fuzzification-decision making in terms of uncertainty. *Economics*, v. 6, n. 2, p. 87-94, 2018.
- ROSENBERG, Nathan. *Inside the black box: technology and economics*. Cambridge university press, 1982.
- ROSENBERG, Nathan. Factors affecting the diffusion of technology. *Explorations in economic history*, v. 10, n. 1, p. 3, 1972.
- RUGMAN, Alan M.; VERBEKE, Alain. A final word on Edith Penrose. *Journal of Management studies*, v. 41, n. 1, p. 205-217, 2004.
- SCHÖGGL, Josef-Peter; STUMPF, Lukas; BAUMGARTNER, Rupert J. The narrative of sustainability and circular economy-A longitudinal review of two decades of research. *Resources, Conservation and Recycling*, v. 163, p. 105073, 2020.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Editora Unesp, São Paulo, 2010 [1943].
- SCHUMPETER, Joseph A. *Teoria do Desenvolvimento Econômico*. Editora Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1961 [1912].
- SHAPIRO, Nina. The “megacorp”: Eichner’s contribution to the theory of the firm. *Journal of Economic Issues*, v. 24, n. 2, p. 493-500, 1990.
- SHAPIRO, Nina. Firms, markets, and innovation. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 14, n. 1, p. 49-60, 1991.
- SMITH, Adam. A riqueza das nações. Coleção “Os Economistas”. Nova Cultural, São Paulo, 1996.
- SMITHSON, Michael; VERKUILEN, Jay. *Fuzzy set theory: Applications in the social sciences*. Sage, 2006.
- TALEB, Nassim Nicholas. *Antifragile: Things that gain from disorder*. Random House Trade Paperbacks, 2014.
- TALEB, Nassim Nicholas. *The black swan: The impact of the highly improbable*. Random house, 2007.
- THOMKE, Stefan; VON HIPPEL, Eric. Innovators. *Harvard business review*, v. 80, n. 4, p. 74-81, 2002.
- TIGRE, Paulo Bastos. Paradigmas tecnológicos e teorias econômicas da firma. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 4, n. 1, p. 187-223, 2005.



TORRES, Angela; NIETO, Juan J. Fuzzy logic in medicine and bioinformatics. *Journal of Biomedicine and biotechnology*, v. 2006, 2006.

VON HIPPEL, Eric. *Democratizing innovation*. the MIT Press, 2006.

VON HIPPEL, Eric. Lead users: a source of novel product concepts. *Management science*, v. 32, n. 7, p. 791-805, 1986.

VON HIPPEL, Eric. The dominant role of users in the scientific instrument innovation process. *Research policy*, v. 5, n. 3, p. 212-239, 1976.

WILLIAMSON, Oliver E. Innovation and market structure. *Journal of political economy*, v. 73, n. 1, p. 67-73, 1965.

WILLIAMSON, Oliver E. *The mechanisms of governance*. Oxford university press, 1996.

WILLIAMSON, Oliver E. The modern corporation: origins, evolution, attributes. *Journal of economic literature*, v. 19, n. 4, p. 1537-1568, 1981.

ZIMMERMANN, H.-J. Applications of fuzzy set theory to mathematical programming. *Readings in Fuzzy Sets for Intelligent Systems*, p. 795-809, 1993.

ZIMMERMANN, H.-J. Fuzzy set theory. *Wiley interdisciplinary reviews: computational statistics*, v. 2, n. 3, p. 317-332, 2010.

Informações consultadas online

About Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity, MDPI, 2023. Disponível em: <https://www.mdpi.com/journal/JOltmC/about>. Acesso: 2/2/2023.

European Journal of Innovation Management, Aims e Scope, Emerald, 2023. Disponível em: https://www.emeraldgrouppublishing.com/journal/ejim?distinct_id=1861535cc2785-0715754c05e03e-26A. Acesso: 2/2/2023.

International Journal of Innovation Management, aims Aims e Scope, WorldScientific, 2023. Disponivel em: <https://www.worldscientific.com/page/ijim/aims-scope>. Acesso: 2/2/2023

Journal of Business Research, Sciencedirect, 2023d. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/journal/journal-of-business-research>. Acesso: 2/2/2023

Journal of Clear Production, About the journal, sciencedirect, 2023b. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/journal/journal-of-cleaner-production>. Acesso: 2/2/2023.

Research Policy, Aims e Scope, sciencedirect, 2023c. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/journal/research-policy> Acesso: 2/2/2023

Technology Analysis & Strategic Management, aims and scope, tandfonline, 2023. Disponível em:

<https://www.tandfonline.com/action/journallInformation?show=aimsScope&journalCode=ctas20>. Acessado em: 02 de Fevereiro de 2023.



Technological Forecasting and Social Change, About the journal, sciencedirect, 2023a. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/journal/technological-forecasting-and-social-change>. Acesso: 2/2/2023

Technology In Society, Aims and Scope, ScienceDirect, 2023e. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/journal/technology-in-society>. Acesso: 2/2/2023.

Technovation, Aims and Scope, sciencedirect, 2023 d. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/journal/technovation/about/aims-and-scope>. Acesso: 2/2/2023.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Pobreza multidimensional: Dinâmica regional no Brasil entre 2019 e 2020

Multidimensional poverty: Regional dynamics in Brazil between 2019 and 2020

DOI: 10.23925/1806-9029.37i1(67)71955

Autores: Veronniça Carvalho Meira. Bacharel em Ciências Econômicas, Universidade Federal de Viçosa. E-mail: meira.veronniça@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-1023-3412>. Ana Cecília de Almeida. Doutora em Economia Aplicada, Universidade Federal de Viçosa. E-mail: ana.almeida@ufv.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8380-7202>. Andrezza Luiza Batista. Doutora em Economia Aplicada, Universidade Federal de Juiz de Fora. E-mail: andrezzalb@hotmail.com ORCID <https://orcid.org/0000-0002-2774-8305>.

Resumo

Este estudo constrói e analisa o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) nas regiões do Brasil, comparando 2019 e 2020 com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Em meio à pandemia de Coronavírus, contextualiza-se a pobreza e suas facetas. Para alcançar o objetivo utilizou-se da metodologia de Alkire-Foster, que permite analisar a pobreza além da renda. As dimensões utilizadas foram Desenvolvimento Infantil, Mercado de Trabalho e Disponibilidade de Recursos. Dentre os principais resultados encontrados, observou-se um aumento de 3,3 pontos percentuais no IPM entre 2019 e 2020, com o Sul e Centro-Oeste registrando menor IPM e o Norte e Nordeste maior. Tais fatores são importantes para orientar a elaboração de políticas públicas, especificamente nas regiões e nas dimensões verificadas.

Palavras-chave: pobreza multidimensional; privação; pandemia; regiões brasileiras.

Abstract

This study built and examines the Multidimensional Poverty Index (MPI) in Brazil's regions, comparing 2019 and 2020 using data from the National Household Sample Survey by the Brazilian Institute of Geography and Statistics. In the Coronavirus pandemic, poverty and its facets are contextualized. To achieve this, the Alkire-Foster methodology was employed, allowing for an analysis of poverty that goes beyond income. The dimensions considered were Child Development, Labor Market, and Resource Availability. Among the key findings, there was a 3.3 percentage point increase in MPI between 2019 and 2020, with the South and Midwest regions recording the lowest MPI and the North and Northeast recording the highest. These factors are crucial for guiding the development of public policies, particularly in the regions and dimensions examined.

Keywords: multidimensional poverty; deprivation; pandemic; brazilian regions.

JEL: I32.

Introdução

A pobreza sempre foi considerada um grande problema socioeconômico, que perdura ainda no século XXI. Nesse sentido, faz-se necessário entender suas origens e suas causas principais para, assim, extinguí-la. Segundo Deaton (2017), a pobreza gera perdas de bem-estar e de qualidade de vida e sua erradicação tem se tornado um dos principais desafios para as nações.

Mesmo que gradualmente, a pobreza no Brasil vem se reduzindo ao longo do tempo. De acordo com Osório, Soares e Souza (2011), houve uma grande evolução do combate à extrema pobreza no Brasil a partir de 2003. Neste ano, cerca de 17 milhões de brasileiros tinham renda domiciliar *per capita* inferior a um quarto do salário-mínimo. O número de brasileiros que enfrentavam a extrema pobreza, era um a cada dez. Já no ano de 2009, o número de indivíduos sobrevivendo abaixo da mesma linha de pobreza³⁵ reduziu para a metade. No entanto, a quantidade de indivíduos extremamente pobres ainda era cerca de 9 milhões. Osório, Soares e Souza (2011) atribuem a redução à ampliação dos programas de transferência de renda, especificamente o Programa Bolsa Família, que, segundo Weissheimer (2006), teve um significativo impacto na vida de milhões de pessoas.

De acordo com os dados disponibilizados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) a porcentagem da população brasileira vivendo em condições de pobreza diminuiu de 36,8% no ano de 2004 para 16,5% no ano de 2014. No entanto, após um período de quedas significantes, a porcentagem de pobreza voltou a crescer no Brasil, atingindo 21,2% em 2017. Em concordância com os dados, Melo e Silva (2022) diz que a redução da pobreza no século XXI ocorreu até o ano de 2014, e, a partir disso, o Brasil passou a vivenciar uma grave crise política e econômica, resultando em uma instabilidade que ocasionou o aumento do número de brasileiros abaixo da linha da pobreza.

Ao analisar os anos mais recentes, uma nova queda é observada. Segundo dados do Banco Mundial (2023), a porcentagem de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza³⁶ saiu de 26% em 2019 para 19% em 2020 e considerando a linha de extrema pobreza³⁷ houve uma redução de 3,4 pontos percentuais (saindo de 5,4% em 2019 para 2,0% em 2020). De certa forma, essa queda também é resultado de políticas de transferência de renda, que neste caso foram implementadas devido a necessidade de enfrentamento da pandemia do Coronavírus (Covid-19) vivenciada entre 2020 e 2023.

No entanto, essas avaliações da pobreza utilizam apenas a ótica monetária, que possui algumas limitações. De acordo com Rocha (2003) a renda, apesar de extremamente útil para avaliar a privação dos indivíduos, é unidimensional. De acordo com Bezerra, Khan e Rocha (2015) o estudo sobre pobreza deve não apenas fazer referência a renda, deve-se englobar também condições sociais, econômicas, políticas, históricas, culturais e ambientais. Para Sen (1999; 2018), a pobreza é fundamentada em duas representações

³⁵ ¼ do salário-mínimo do ano de referência.

³⁶ A linha de pobreza considerada é a de paridade de poder de compra, que considera \$6,28 por dia *per capita*.

³⁷ A linha de extrema pobreza considerada é a de paridade de poder de compra, que considera \$2,15 por dia *per capita*.

interrelacionadas: a primeira é referente aos estados e as ações em que os indivíduos pretendem viver e a segunda está relacionada à capacidade, no que se diz respeito à possibilidade de o indivíduo estar capacitado para realizar sua liberdade de escolha em relação aos diferentes caminhos prováveis. Dessa forma, os indicadores de privação analisados podem diversificar em fatores básicos como saúde e nutrição, até fatores mais específicos, como felicidade e sensação de respeito (Sen, 1999; 2018). Assim, para estudar a pobreza é necessário compreender sua natureza, especificidades, dimensão e efeitos, para que se possa dar enfoque para as áreas prioritárias de interferência e, com isso, poder dissipá-la.

Em relação às especificidades da pobreza no Brasil, Brady e Burton (2016), sugerem que o *status* da pobreza multidimensional varia regionalmente, impactando de maneira diferente as fontes de privação da população. No Brasil, regiões como o Nordeste enfrentam desafios como habitação inadequada e acesso limitado à educação, justificando uma análise detalhada de seus indicadores. Silva et al. (2017) enfatizam a necessidade de mensurar a pobreza além da renda no Brasil para entender melhor as realidades regionais e formular políticas direcionadas, dadas a diversidade das regiões do Brasil. Seu estudo, abrangendo 2009 a 2015, revela uma redução na pobreza multidimensional, com o Norte e Nordeste enfrentando uma pobreza mais severa. Ademais, destaca que as zonas rurais são consideradas mais pobres do que áreas urbanas devido a a heterogeneidade, dispersão e falta de infraestrutura básica. Os autores defendem políticas adaptadas que abordem dimensões-chave da pobreza: educação, trabalho e demografia, comunicação, informação e saúde (Silva et al., 2017). Ramos e Mendonça (2005), destacam o desconforto do Brasil entre as nações com alta desigualdade. A desigualdade extrema prejudica o potencial do país e amplia a lacuna entre os ricos e os pobres. A pobreza, argumentam os autores, pode tanto decorrer quanto perpetuar a extrema desigualdade de renda, limitando a eficácia do crescimento econômico nos esforços de redução da pobreza (Ramos; Mendonça, 2005).

A partir dessas considerações, o objetivo deste estudo é criar e analisar um Índice de Pobreza Multidimensional domiciliar para as cinco regiões do Brasil em 2019 e 2020, visando avaliar a situação da pobreza e de indigência da população brasileira e comparar um período anterior e um durante a pandemia do COVID-19. Na mensuração do índice serão considerados microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNADC), disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para definição dos indicadores, serão considerados diferentes aspectos como Desenvolvimento Infantil, Mercado de Trabalho e Disponibilidade de Recursos. O propósito é fornecer uma análise multidimensional e regional para orientar políticas públicas mais eficazes, especialmente em áreas vulneráveis à pobreza. Acredita-se que resultados contribuirão para o avanço do debate científico nesse campo.

Ademais, a análise permitirá verificar um período atípico, a pandemia da COVID-19, que teve início em março de 2020 e foi declarada pela Organização Mundial da Saúde um risco à saúde pública devido ao aumento do número de casos do vírus altamente transmissível. Esta crise sanitária, econômica e social, impactou negativamente o mercado de trabalho, as cadeias globais de abastecimento, afetando diretamente a renda, o bem-estar familiar e a dinâmica de oferta e demanda de bens e serviços, gerando um ambiente de incertezas propício ao agravamento da pobreza (Quinzani, 2020; Arena, 2021). Contudo, programas governamentais, como o Auxílio Emergencial e o Programa



Emergencial de Suporte a Empregos, podem ter contribuído para atenuar a pobreza monetária no país (Moura, 2021). Visto que, como citado anteriormente, se por um lado, em momentos de crise econômica e política observa-se um aumento na pobreza (Melo; Silva, 2022), por outro, programas de transferência de renda podem contribuir para sua redução (Singer; Silva; Schiobchet, 2014; Moura, 2021). Moura (2021) mostra uma significativa redução na pobreza ao analisar os dados da PNAD COVID19 e os impactos dos programas de transferências de renda, como os auxílios emergenciais. No entanto, é de se esperar que a pandemia tenha afetado diferentes indicadores de vulnerabilidade no Brasil, não se restringindo apenas à ausência de renda.

Em termos de organização, além desta introdução, o presente estudo se divide da seguinte forma: a seção 2 apresenta-se a definição de pobreza e suas múltiplas dimensões, assim como os principais trabalhos que abordam sua mensuração e discussão; na seção 3 são apresentados os procedimentos metodológicos e a base de dados utilizados para a análise da identificação da pobreza; as seções 4 e 5, expõem, respectivamente, a análise dos resultados obtidos e a conclusão do estudo.

Pobreza Multidimensional: conceituação e evidências empíricas

A compreensão da pobreza passou por diversas abordagens ao longo dos anos, refletindo sua complexidade e o reconhecimento de que a renda não é a única variável relevante para analisar a privação social. Dentre os diversos conceitos de pobreza desenvolvidas no Século XX, Codes (2008) destaca cinco: subsistência, necessidades básicas, privação relativa, privação de capacidades e pobreza multidimensional.

O termo de subsistência define a pobreza com base na renda necessária para a sobrevivência estritamente física do indivíduo, sendo essa uma abordagem unidimensional. A abordagem das necessidades básicas, continua considerando a pobreza como a ausência de recursos necessários para a sobrevivência, mas amplia essa visão ao incluir não apenas a renda, mas também outras necessidades fundamentais para uma vida digna. Isso abrange tanto os consumos privados básicos, como alimentação e vestuário, quanto o acesso a serviços essenciais, como saúde, educação e transporte público (Rocha, 2003). Já a privação relativa vem da concepção que a pobreza varia de acordo com o tempo e o contexto social em que a pessoa está inserida, sendo ela comparativa (Rocha, 1997).

Em relação as abordagens de privação de capacidades e pobreza multidimensional, tem-se o economista Amartya Sen com um dos principais teóricos. Ele argumenta que a análise da pobreza deve considerar as capacidades das pessoas, ou seja, suas reais oportunidades de alcançar uma vida digna. Essa abordagem inclui uma análise mais abrangente dos fatores que afetam o bem-estar, como saúde, educação e liberdade (Sen, 1983). A partir dessa concepção, Sen propõe uma perspectiva multidimensional da pobreza, que examina como a privação de direitos básicos limita o desenvolvimento individual.

Sen (1999) enfatiza que a abordagem das capacidades vai além da renda na compreensão da pobreza, destacando a necessidade de políticas públicas que não se concentrem exclusivamente nesse aspecto. Em contraposição à focalização única na renda, políticas

de combate à pobreza devem direcionar investimentos em educação com o intuito de capacitar as pessoas a alcançarem as liberdades desejadas e se tornarem membros ativos da sociedade. Como consequência, o aumento das capacidades humanas tende a acompanhar o crescimento da produtividade e da capacidade de gerar renda (Sen, 1999). Complementando essa teoria, Nussbaum (2003) apresentou uma lista de capacidades fundamentais que serviriam como um nível mínimo de funcionalidades que todo indivíduo deveria ter para ser capaz de viver uma vida plena e digna. As capacidades são: (i) viver uma vida plena e de qualidade; (ii) saúde, nutrição e habitação adequados; (iii) liberdade corporal, de ir e vir e segurança; (iv) liberdade de pensamento, imaginação e expressão; (v) desenvolvimento emocional e laços afetivos; (vi) capacidade de pensamento crítico; (vii) liberdade de interação social, amor e dignidade; (viii) convivência com outras espécies; (ix) recreação e lazer; (x) controle sobre o ambiente, incluindo participação política, propriedade e igualdade de oportunidades (Nussbaum, 2003).

Metodologicamente, para medir a pobreza de um país, é crucial definir linhas de referência, como a linha de pobreza e a linha de indigência. A linha de indigência indica carência severa das capacidades, o que delimita a condição de pobreza extrema. Singer, Silva e Schiochet (2014) reforçam que a pobreza extrema é multifacetada, manifestando-se na falta de acesso a serviços sociais, insegurança alimentar e condições precárias de trabalho. Os autores defendem que para superar a pobreza extrema é necessária uma abordagem multidimensional em políticas públicas. Além da compreensão de necessidades, é preciso estimular a expansão das capacidades, o que pode ser feito por meio de transferência de renda, da oferta de serviços públicos de qualidade e da inclusão no mercado de trabalho que possa garantir uma renda mínima e uma condição adequada de emprego (Singer; Silva; Schiochet, 2014).

A mensuração da pobreza multidimensional tem sido uma importante ferramenta para entender as privações que afetam as pessoas de maneira mais abrangente do que os indicadores monetários tradicionais. Como apresentado, a abordagem considera múltiplas dimensões do bem-estar, como saúde, educação, condições de moradia e padrão de vida, oferecendo uma visão mais completa da situação de vulnerabilidade de um indivíduo. O índice de pobreza multidimensional, por exemplo, mede simultaneamente as carências em diferentes áreas, captando a intensidade e a amplitude das privações vivenciadas pelos indivíduos. A vantagem desse método é permitir identificar de forma mais precisa quais aspectos demandam maior atenção nas políticas públicas, auxiliando no melhor direcionamento dos esforços para promover o desenvolvimento humano e reduzir as desigualdades (Alkire; Foster, 2011). Essa perspectiva revela que a pobreza é um fenômeno complexo e interconectado, que exige soluções integradas para romper o ciclo de privações que perpetua a vulnerabilidade social.

Estudos empíricos têm reforçado a importância dessa abordagem no Brasil. Silva, Bruno e Silva (2020) realizaram uma análise da pobreza multidimensional no Brasil de 2004 a 2015, considerando saúde, educação e padrão de vida. Os resultados obtidos por eles mostram que houve uma redução de 37% na pobreza multidimensional e de 53% na pobreza extrema nesse período. Entretanto, a população vulnerável aumentou ligeiramente. Embora tenha havido melhoria nas condições de vida, sair da pobreza não resolve completamente o problema. Comparando com a pobreza medida apenas pela

renda, ambos os indicadores de pobreza multidimensional e de renda diminuíram. No entanto, o IPM identificou uma proporção maior de pobres, cerca de 32 milhões em 2015 (Silva; Bruno; Silva; 2020).

Batista (2023) obteve resultados similares para os mesmos anos de análise (2004 a 2015), considerando 11 indicadores em 4 dimensões: educação, emprego, renda e condição de moradia. Seus resultados apontam que de fato há redução da pobreza no Brasil durante o período avaliado. No entanto, ao se avaliar os componentes do IPM, é possível observar um leve aumento na intensidade da privação vivenciada pelas pessoas abaixo da linha de pobreza multidimensional. Além disso, a autora aponta que a maioria das pessoas pobres, utilizando-se múltiplos critério para a mensuração da pobreza, no Brasil são as mulheres, pessoas negras, residentes nos estados do Norte e Nordeste e residentes em áreas rurais.

Ottonelli (2013) analisa a pobreza multidimensional no Nordeste brasileiro, utilizando 19 indicadores em quatro dimensões: saúde, renda, condições habitacionais e educação. Seus resultados revelam privações em educação, serviços habitacionais básicos e renda mensal nos municípios do Nordeste. Especificamente, a dimensão de renda tem maior impacto no Piauí, enquanto em outros estados a pobreza está mais relacionada às condições habitacionais. Isso sugere que a pobreza resulta de várias dimensões, variando conforme o local. Por sua vez, no estudo de Vieira, Kuhn e Marin (2017) é medida a pobreza multidimensional no Rio Grande do Sul (RS), considerando educação, condições domiciliares, saúde, condições sanitárias, renda e trabalho. Conclui-se que o investimento na redução da pobreza não deve centrar-se exclusivamente na falta de renda, pois isso confunde os meios com os fins. O objetivo não é apenas aumentar a renda, mas sim promover maior liberdade para que as pessoas façam o que desejam (Vieira; Kuhn; Marin, 2017).

Ademais, é necessário destacar que os últimos anos foram marcados pela pandemia da COVID-19, um dos maiores desafios sanitários globais dos últimos tempos. De acordo com Werneck e Carvalho (2020) o insuficiente conhecimento científico sobre o coronavírus, sua alta velocidade de propagação e elevada mortalidade geraram incertezas em relação às medidas necessárias para combatê-lo. No Brasil, a desigualdade social, a falta de acesso à água e condições precárias de moradia ampliaram os desafios (Werneck; Carvalho, 2020). A sobrecarga do sistema de saúde público e os baixos investimentos resultaram em ineficiência, especialmente para os mais vulneráveis. Além disso, as medidas sanitárias restritivas se mostraram inviáveis para pessoas em situação precária, como moradores de comunidades e pessoas privadas de liberdade e comunidades indígenas (Quinzani, 2020). Como consequência desse período atípico, as pessoas perderam ou precisaram deixar de buscar fontes de renda. Buscando mitigar os impactos econômicos da pandemia foi necessário implementar programas de transferência de renda no Brasil, como o Auxílio Emergencial, o Auxílio Emergencial Residual e o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (Moura, 2021).

Segundo Moura (2021) os programas emergenciais de transferência de renda resultaram em uma considerável redução nos níveis de pobreza, medida tanto em sua extensão quanto em sua intensidade. Utilizando a linha internacional de pobreza e de extrema pobreza, definida pelo Banco Mundial (US\$5,50 e US\$1,90 per capita diários, com PPP de 2011, respectivamente), as taxas de pobreza caíram 14,9% e 62,5% em agosto de

2020, em comparação com 2019. No que tange à desigualdade de renda, as transferências de renda realizadas no período pandêmico foram significativas para que os níveis se mantivessem estáveis (Ribeiro; Bagolin, 2023).

Tavares e Betti (2020), em um estudo sobre a pobreza durante a pandemia, destacam a relação entre pessoas carentes no Brasil e sua capacidade de prevenir e se recuperar da COVID-19. Eles identificam carências estruturais e grande desigualdade regional, resultando na incapacidade dessas pessoas de adotar completamente as medidas preventivas recomendadas e no sistema de saúde inadequado para evitar mortes pela doença (Tavares; Betti, 2020). As estimativas revelam desigualdades significativas entre as regiões, com os estados mais vulneráveis apresentando maior aumento nas taxas de mortalidade. A pobreza monetária é destacada como um fator influente na luta contra a pandemia. Além disso, uma análise multidimensional da pobreza mostra que os índices monetários complementam, e não competem com os índices não monetários (Tavares; Betti, 2020).

Metodologia: O método de Alkire-Foster para caracterização da pobreza multidimensional

Para medir a pobreza multidimensional nas regiões do Brasil, foi construído um Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) utilizando a metodologia desenvolvida por Alkire e Foster (2011a). Conforme discutido anteriormente, é fundamental adotar uma abordagem que vá além da mensuração monetária para retratar a pobreza. Principalmente em um período de crise que impactou não apenas aspectos econômicos, mas também sociais e sanitários. Sendo assim, considerar apenas a renda subestimaria o problema vivenciado. Dessa forma, o método Alkire-Foster (AF) possibilita a inclusão de diversas dimensões em uma única medida.

É válido, ainda, destacar que o método AF foi a metodologia escolhida no presente trabalho por sua reconhecida relevância na mensuração da pobreza multidimensional e pela flexibilidade em capturar diferentes dimensões de privação, ajustando-se às especificidades de cada contexto (Alkire; Foster, 2011b), incluindo o brasileiro. Essa abordagem permite tanto a comparabilidade internacional quanto a adaptação a realidades locais, uma vez que os indicadores e os pesos podem ser definidos com base nas características mais pertinentes ao Brasil. Além de ser uma das contribuições metodológicas mais recentes e amplamente aceitas na literatura, a escolha desse método se justifica pela sua robustez e ampla utilização acadêmica (Alkire; Foster, 2011b; Alkire; Santos, 2014; Rodrigues, 2014; Fahel; Teles; Caminha, 2016; Balbino; Cruz; Antigo, 2021; Batista, 2023). Embora existam outras metodologias aplicáveis ao caso brasileiro, o método AF se destaca por proporcionar uma compreensão aprofundada das múltiplas dimensões da pobreza e por sua capacidade de orientar políticas públicas mais eficazes.

As dimensões analisadas no presente trabalho são i) Desenvolvimento Infantil, ii) Mercado de Trabalho e iii) Disponibilidade de Recursos, selecionadas de acordo com Barros, Carvalho e Franco (2006) e Santos e Almeida (2023). A dimensão de Desenvolvimento Infantil é crucial, já que o acesso à educação de qualidade é fundamental para promover a igualdade social (Kappel, 2007). Apesar do direito à educação infantil estar assegurado pela Constituição Federal de 1988, persistem falhas

que podem ter sido exacerbadas durante a pandemia. Segundo Kappel (2007), a renda familiar limitada e os recursos públicos escassos são obstáculos ao acesso à educação na primeira infância, desafios ampliados pela pandemia de COVID-19. Por sua vez, a dimensão do Mercado de Trabalho é importante de ser analisada, já que o acesso ao trabalho define a oportunidade que um indivíduo tem de usufruir de sua capacidade produtiva (Barros; Carvalho; Franco, 2006). Já a Disponibilidade de Recursos é essencial para conquistar bens e serviços que permitem viver uma vida digna (Barros; Carvalho; Franco, 2006).

Para cada uma das dimensões escolhidas, é necessário determinar seus indicadores e suas linhas de corte. Na dimensão de Desenvolvimento Infantil, temos apenas um indicador que é o “Acesso à educação infantil”, o mesmo acontece na dimensão de Disponibilidade de Recursos, que tem o indicador “Padrão de vida”. Já na dimensão Mercado de Trabalho, são incluídos três indicadores relevantes: “Qualidade de Emprego”, “Oportunidade de emprego” e “Tempo de lazer”. As linhas de corte definem os pontos a partir do qual os indivíduos são considerados privados daquele indicador. As linhas para cada indicador podem ser vistas no Quadro I.

Quadro I Dimensões, indicadores, ponto de corte da privação e peso

Dimensões	Indicadores	Privado se	Pesos
Desenvolvimento Infantil	Acesso à educação infantil	Na família ao menos uma criança (de 5 a 17 anos) esteja fora da escola	1/3
Mercado de Trabalho	Qualidade de Emprego	Na família não tenha ocupados no setor formal	1/9
	Oportunidade de emprego	Na família menos da metade dos membros em idade ativa (14 anos ou mais) estão ocupados	1/9
	Tempo de lazer	Na família tenha membros em idade ativa (14 anos ou mais) que trabalham por 10 horas ou mais por dia	1/9
Disponibilidade de Recursos	Padrão de vida	A renda familiar per capita está abaixo da linha da pobreza ⁴	1/3

Fonte: Elaboração Própria.

Os pesos dados a cada dimensão e indicador foram definidos com base em Vieira, Kuhn e Marin (2017). Assim, foram utilizados pesos iguais para cada dimensão e para cada indicador dentro de cada dimensão. De acordo com Alkire et al. (2010) ponderar igualmente as dimensões facilita a interpretação dos resultados e sua aplicação para realizar políticas públicas. No Quadro I é possível ver os pesos aplicados a cada indicador. Uma vez aplicados os pesos, segue-se para a determinação do número de indicadores em que cada indivíduo tem privação, o que gera o chamado de score de privação.

Para considerar uma pessoa multidimensionalmente pobre, é preciso identificar o ponto de corte k , que é o número de privações que o indivíduo precisa ter para que seja considerado pobre, considerando a soma ponderada dos indicadores. No IPM analisado, com base em Alkire e Santos (2014) e Batista (2023), será utilizada a linha de corte de $\frac{1}{3}$ (33%) de todos os indicadores considerados, assim, o indivíduo será considerado como pobre apenas se a soma ponderada dos indicadores for superior ao ponto de corte selecionado ($k = 33\%$). Com isso, é possível calcular as três medidas do IPM: a Incidência da Pobreza, H , a Intensidade da Pobreza, A , e a Incidência Ajustada, $M0$.

A Incidência de Pobreza (H) apresenta a proporção de pessoas pobres (q) que são privadas em k ou mais indicadores sobre o total de indivíduos (n):

$$H = \frac{q}{n} \quad (1)$$

A Intensidade da Pobreza (A), por sua vez, retrata quantos indicadores, em média, os indivíduos pobres têm de privações. Ele é significativo por conseguir compreender a intensidade da pobreza. De acordo com Alkire e Foster (2009), a intensidade da pobreza média é estimada através da soma da proporção total de privações que cada indivíduo tem (c) dividido pela proporção de pessoas pobres (q):

$$A = \frac{c}{q} \quad (2)$$

Por fim, a incidência ajustada ($M0$) aponta a dimensão de privações que o indivíduo pobre sustenta relacionado ao número máximo de privações que a população em um todo poderia sofrer. Quando $M0 = 1$, significa que toda a população é privada em relação a todos os indicadores/dimensões considerados (Gallo; Roche, 2011). O cálculo da incidência ajustada, $M0$, consiste na multiplicação da intensidade de pobreza (A) pela contagem dos pobres (H):

$$M0 = H \times A \quad (3)$$

Faz-se necessário destacar que como a intensidade da pobreza considera a proporção de privações que cada pessoa sofre, se a pessoa I for privada em três indicadores ao invés de dois, o índice aumentaria. É importante ressaltar, ainda, que $M0$ pode ser decomposto para cada subgrupo da população. No presente trabalho, a medida é decomposta para as regiões brasileiras.

Base de dados e amostra

Os dados do presente trabalho foram extraídos da base de dados da PNADC publicada pelo IBGE. Compete à PNADC analisar as flutuações trimestrais e informações necessárias para realizar estudos de desenvolvimento socioeconômico do Brasil, dados referentes à educação, mercado de trabalho, renda, condições de moradia entre outros. Essa é uma base de dados amostral que inclui informações individuais e domiciliares, sendo representativa da sociedade brasileira ao utilizar os pesos de amostragem nas estimativas, o que é feito no presente trabalho. Para este estudo foram utilizados os anos de 2019 e 2020 sendo a unidade de observação as famílias brasileiras, visando compreender a pobreza a partir das características familiares. Com isso, reconhece-se a influência do contexto domiciliar e familiar na situação de cada indivíduo. Sendo assim, a amostra contém 605.104 observações para o ano de 2019 e 431.415 observações para o ano de 2020. Em ambos os períodos, a amostra foi formada em sua maioria por homens, não brancos, que residem na região sudeste e no meio urbano.

Resultados: O IPM para o Brasil

Os resultados apresentados a seguir se referem à determinação da pobreza no Brasil e em suas regiões para o ano de 2019 e 2020. Primeiramente, apresentam-se os resultados da aplicação da primeira linha de corte, na qual identifica quem é privado e quem não é em cada indicador, ou seja, quem apresenta ou não aquela carência. Em seguida, calcula-se o percentual de famílias em situação de pobreza em cada indicador. Tais resultados são apresentados nos Quadros 2 e 3, assim como nas Figuras 1, 2 e 3.

Quadro 2 Percentual de famílias privadas por indicador e por regiões do Brasil, 2019

	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
	%					
Desenvolvimento Infantil						
Acesso à educação infantil	6,02	7,97	6,22	5,77	5,05	5,94
Mercado de Trabalho						
Qualidade de emprego	34,17	48,29	51,56	26,71	21,90	27,71
Oportunidade de emprego	16,08	19,47	21,16	14,65	11,27	13,15
Tempo de lazer	30,59	29,32	37,51	28,62	27,83	25,23
Disponibilidade de Recursos						
Padrão de vida	58,10	69,38	74,11	51,36	48,50	49,97

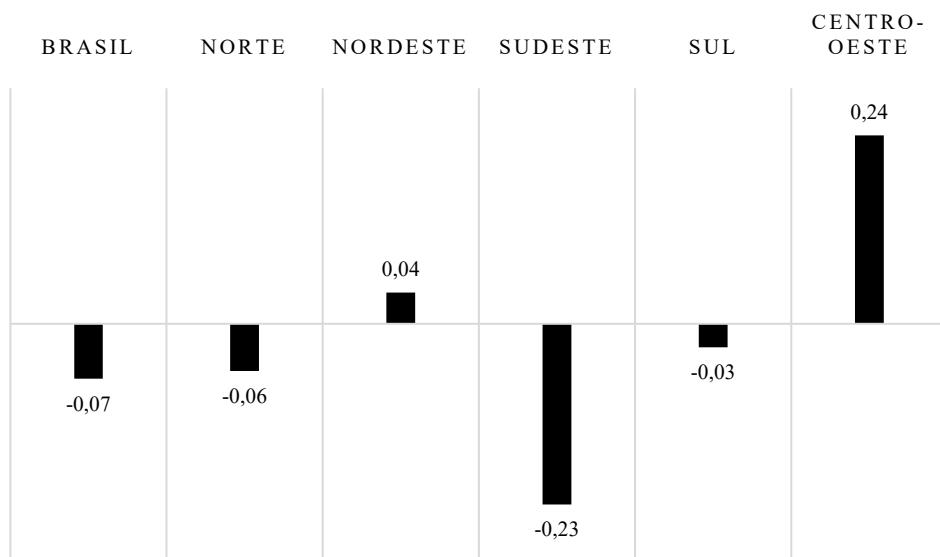
Fonte: Elaboração Própria.

Quadro 3 Percentual de famílias privadas por indicador e por regiões do Brasil, 2020

	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
	%					
Desenvolvimento Infantil						
Acesso à educação infantil	5,95	7,91	6,26	5,54	5,02	6,18
Mercado de Trabalho						
Qualidade de emprego	35,92	48,93	53,25	28,92	22,60	29,96
Oportunidade de emprego	18,62	20,86	23,87	17,77	12,53	15,62
Tempo de lazer	35,41	31,79	43,80	33,73	30,57	30,08
Disponibilidade de Recursos						
Padrão de vida	64,43	72,77	78,91	58,86	54,75	57,68

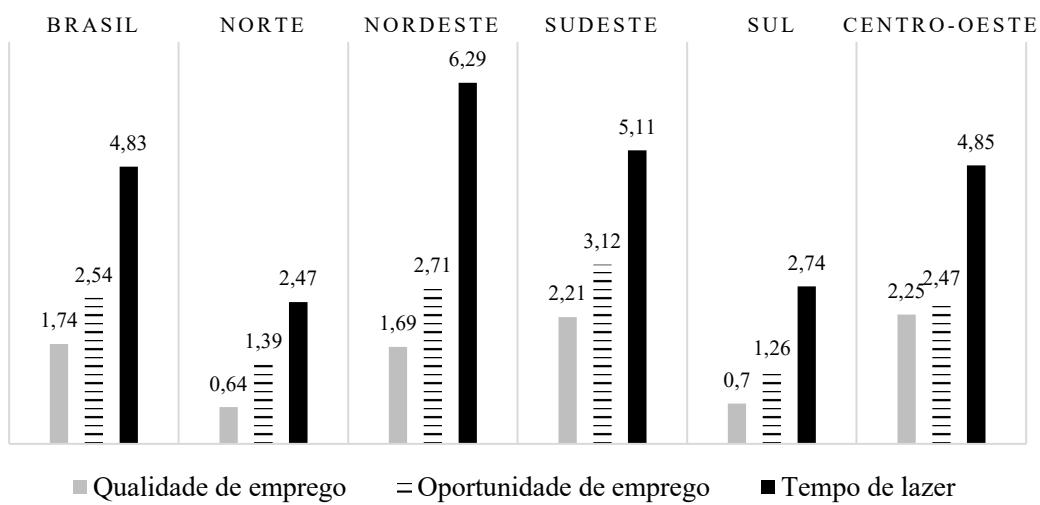
Fonte: Elaboração Própria.

Figura 1: Diferença no percentual de famílias pobres para a dimensão desenvolvimento infantil entre 2019 e 2020



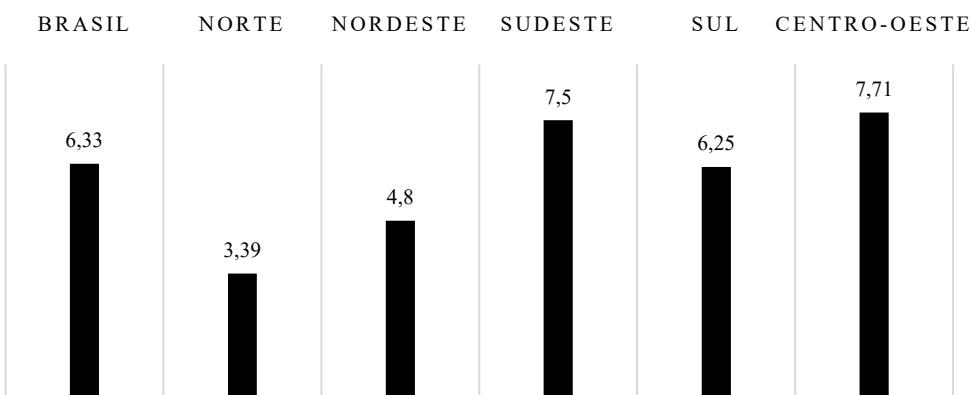
Fonte: Elaboração Própria.

Figura 2: Diferença no percentual de famílias pobres para a dimensão de mercado de trabalho entre 2019 e 2020



Fonte: Elaboração Própria.

Figura 3: Diferença no percentual de famílias pobres para a dimensão disponibilidade de recursos entre 2019 e 2020



Fonte: Elaboração Própria.

É possível concluir pelos dados apresentados que em todos os indicadores e regiões do Brasil, exceto o acesso à “Educação Infantil”, o percentual de pobres aumentou comparando 2019 a 2020. Em relação à “Educação Infantil”, o aumento ocorreu apenas nas regiões Nordeste e Centro-Oeste. No entanto, em todas as regiões observa-se que a variação neste indicador foi muito pequena, de menos de 0,3 pontos percentuais, o que se pode considerar uma variação pouco significante, podendo concluir que não houve variação deste indicador entre os anos.

Na região Nordeste, destaca-se o maior aumento na privação em relação ao “Tempo de Lazer” (6,29 p. p.), sendo esta a maior variação comparado a todos os outros indicadores em todas as outras regiões. Em concordância com os dados, Bridi *et al.* (2020) destaca as modificações nas condições de trabalho, em especial o aumento de horas diárias trabalhadas e de dias trabalhados semanalmente durante a pandemia. O percentual médio de pessoas trabalhando mais de 8 horas por dia, comparando antes e durante a pandemia, alterou de 16,11% para 34,44%, resultando em um aumento de 18,33 pontos percentuais. O aumento das horas trabalhadas contribui para o aumento da privação de “Tempo de Lazer”.

Para as regiões Sul, Norte, Sudeste e Centro-Oeste o maior aumento na proporção de famílias privadas se deu no indicador de “Padrão de Vida” (6,25, 3,39, 7,50, e 7,71 p. p., respectivamente). Cabe ainda salientar, ainda, que ele foi o indicador que mais apresentou percentual de famílias privadas, em todas as regiões. Entretanto, é importante destacar que nesse indicador não foram considerados os programas de transferência de renda utilizados durante a pandemia, que poderiam servir para amenizar as privações sofridas pelas famílias brasileiras nessa dimensão. De acordo com Ramos (2021), a extrema pobreza foi amenizada diante do Auxílio Emergencial. Segundo a autora, o indivíduo que não recebeu o auxílio, apresentou uma situação de extrema pobreza duas vezes maior do que quem recebeu (Ramos, 2021).

No entanto, o presente trabalho busca identificar a pobreza além da variável renda, buscando não apenas amenizar essas distorções, mas verificar a pobreza em outros aspectos e analisar suas mudanças dado o cenário da pandemia. Para isso, foi construído o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Na Tabela 2 são apresentados os resultados para a incidência da pobreza (H), a intensidade da pobreza média (A) e a incidência ajustada (M0).

Tabela 1: Incidência da pobreza (H), Intensidade média da pobreza (A) e a incidência ajustada (M0) – 2019 e 2020

	H		A		M0	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
k = 1/3	% k = 1/3					
Brasil	69,4	75,1	47,9	48,6	33,2	36,5
Norte	80,1	82,9	49,7	49,8	39,8	41,3
Nordeste	83,8	87,0	50,5	51,4	42,3	44,7
Sudeste	62,4	70,1	46,3	47,2	28,9	33,1
Sul	57,8	63,7	45,0	45,2	26,0	28,8
Centro-Oeste	60,9	68,4	45,8	46,9	27,9	32,1

Fonte: Elaboração Própria.

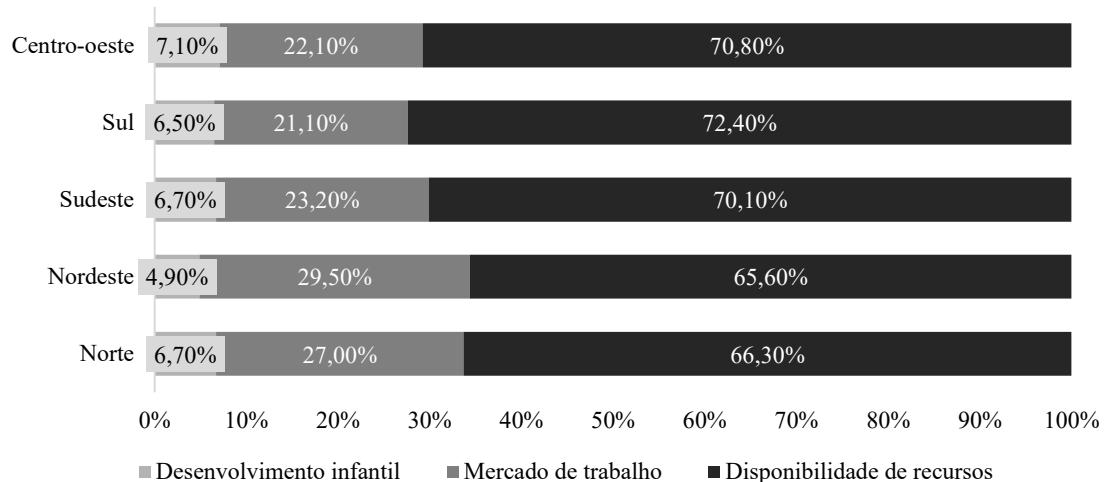
Observa-se que, em 2019, no Brasil, 69,4% dos indivíduos eram pobres utilizando a mensuração multidimensional da pobreza, de acordo com a contagem dos pobres (H), que salienta a proporção de pessoas pobres que são privadas em k ou mais indicadores do total de indicadores analisados. A intensidade da pobreza é definida por A e em 2019 os pobres eram privados em 47,9% dos indicadores, quase a metade dos indicadores. A medida de pobreza multidimensional ($M0 = H \cdot A$), é o índice de pobreza multidimensional, uma medida aguda que leva em conta a intensidade e a contagem. Quanto mais perto da unidade mais pobre é a população analisada. Ao considerar a população brasileira no ano de 2019, observa-se que o índice de pobreza multidimensional de foi de 33,2%.

Em relação ao ano de 2020, observa-se pela contagem dos pobres que 75,1% dos indivíduos eram pobres em múltiplas dimensões, com um aumento de 5,7 p. p. em relação ao ano de 2019. Referente à intensidade da pobreza definida por A, em 2020 os pobres eram privados em 48,6% dos indicadores, sendo este valor levemente maior que o do ano de 2019 (0,7 p. p.). A medida de pobreza multidimensional, dado por $M0 = H \cdot A$, mostrou que a população brasileira em 2020 apresentou um índice de pobreza multidimensional de 36,5%, ou seja, 3,3 p. p. a mais do que no ano de 2019.

Partindo-se para a análise regional, observa-se que as piores condições estão concentradas no Nordeste e Norte do país. Nos dois anos em análise, o IPM está maior em comparação às outras regiões, o que evidencia que além do fato de que a quantidade de pobres tenha aumentado, e as desigualdades regionais se perpetuam. De acordo com Silva, Bruno e Silva (2020) as regiões Norte e Nordeste historicamente consistiram em economias que formam uma dinâmica com grande tendência a bolsões de pobreza e uma parcela significativa da população em condições de vida abaixo do mínimo para ter uma vida digna. Além disso, segundo Kerr *et al.* (2020) a pandemia da COVID-19 aprofundou as desigualdades já existentes no Brasil, não só produzindo um maior impacto em número de casos e óbitos nas regiões mais pobres, como o Norte e Nordeste, mas também promovendo o aumento da pobreza e o crescimento das disparidades raciais e étnicas.

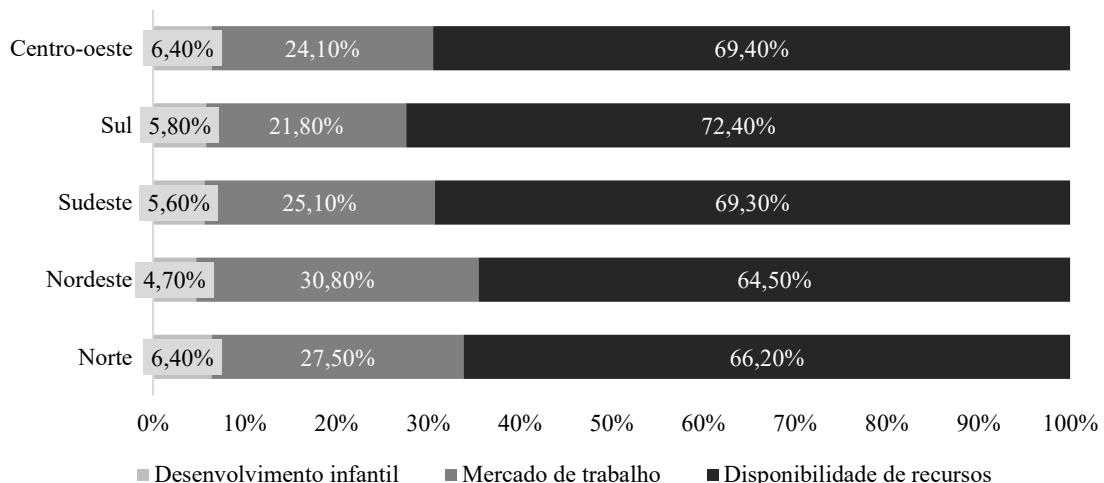
As Figuras 4 e 5 expõem a proporção ponderada de quanto cada dimensão contribuiu para a elaboração do índice total. Constatase que a dimensão de “Disponibilidade de Recursos” foi a que mais contribuiu e o “Desenvolvimento Infantil” foi a que menos contribuiu. A “Disponibilidade de Recursos” contribuiu em 70,8% na pobreza multidimensional do Centro-Oeste, em 2019. O “Mercado de Trabalho” no Centro-Oeste teve a maior variação entre os dois anos, sendo um aumento de 2 pontos percentuais. A “Disponibilidade de Recursos” no Sul não houve nenhuma modificação comparando um ano com o outro. Quando analisadas as dimensões de “Desenvolvimento Infantil” e “Disponibilidade de Recursos”, ambas tiveram uma queda em relação aos dois anos. O “Mercado de Trabalho” foi a única dimensão em que houve aumento.

Figura 4: Contribuição de cada dimensão no cálculo do IPM - 2019



Fonte: Elaboração Própria.

Figura 5: Contribuição de cada dimensão no cálculo do IPM de 2020

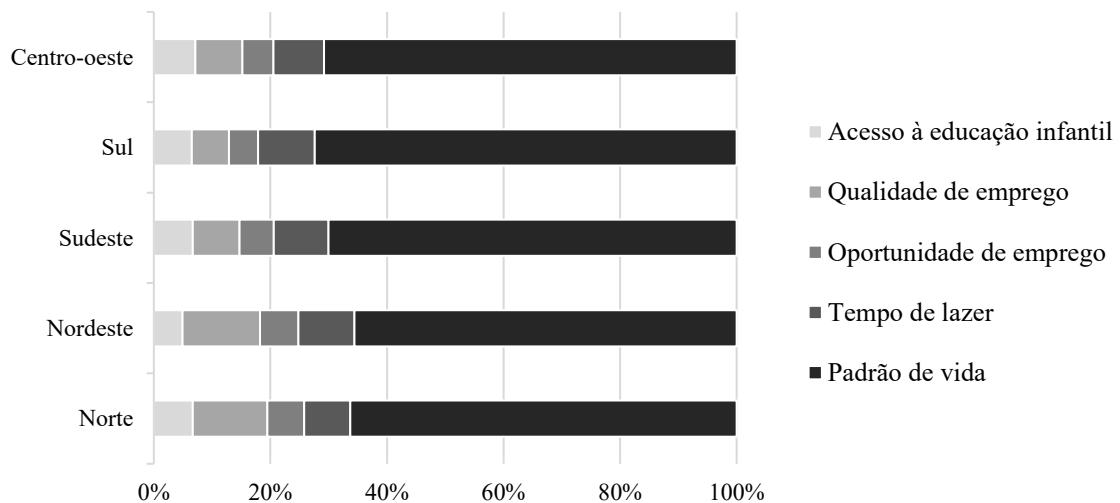


Fonte: Elaboração Própria.

Em relação à dimensão de “Desenvolvimento Infantil”, o maior valor é concentrado na região Centro-Oeste, já o “Mercado de Trabalho” e a “Disponibilidade de Recursos”, se concentram no Nordeste e Sul, respectivamente. Os menores valores do “Desenvolvimento Infantil” se encontram no Nordeste, do “Mercado de Trabalho” no Sul e da “Disponibilidade de Recursos” no Nordeste.

Para melhor discutir as questões apresentadas acima, é importante destacar que apesar do indicador de pobreza analisado pela renda ter representado mais da metade do índice, é necessário considerar outras dimensões. Segundo Bonfim, Camargo e Lamberti (2022), a falta de dinheiro não é a raiz principal do problema, visto que este é somente um mecanismo para vencer as privações. Segundo os autores, é possível superá-las permitindo os indivíduos desenvolverem capacidade intrínseca na sociedade para a viver uma vida plena, como educação e saúde (Bonfim; Camargo; Lamberti, 2022). Deve-se destacar, ainda, que a renda não é a única maneira de gerar capacidades, o indivíduo que possui uma renda elevada, não necessariamente possui um trabalho digno com tempo de lazer. Sua renda maior pode ser resultado de uma dupla jornada de trabalho que pode trazer consequências negativas para sua saúde mental e até mesmo física.

Figura 6: Contribuição de cada indicador no cálculo do IPM de 2019

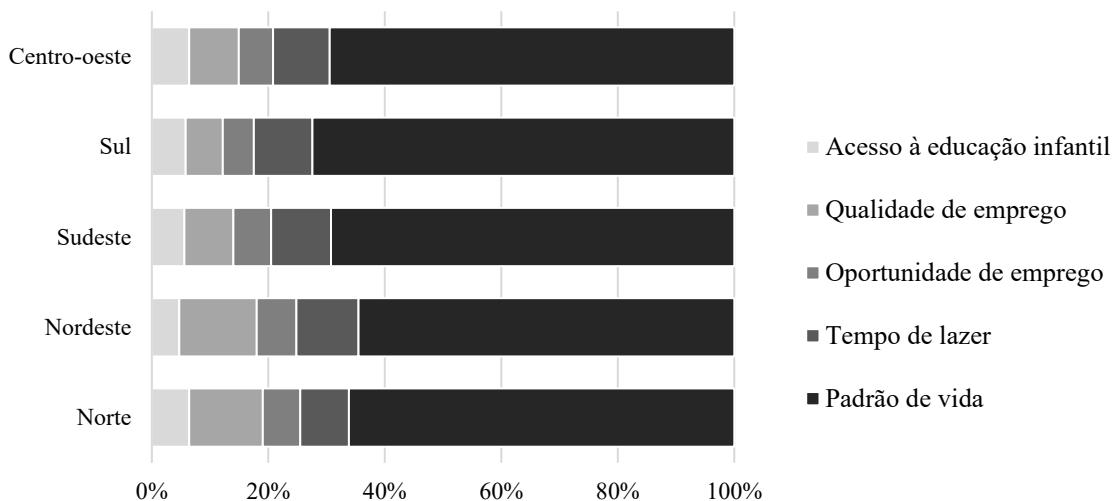


Fonte: Elaboração Própria.

Em continuidade, as Figuras 6 e 7 expõem a proporção ponderada de quanto cada indicador contribuiu para a elaboração do índice total. Apesar de Silva e Strang (2020) afirmarem que a estrutura da educação infantil no Brasil é deficitária e precisa urgentemente ser revisada e expandida, ao analisar os gráficos, observa-se que o Acesso à Educação Infantil foi o que menos contribuiu para o valor do IPM e foi um dos indicadores que houve uma queda, mesmo que pequena, entre os anos. Apesar de ter sido o indicador que menos contribuiu, a Educação Infantil ainda é um assunto relevante. Ao comparar com outras dimensões que afetam a vulnerabilidade do indivíduo ela é menos urgente no curto prazo, entretanto é um dos meios mais eficientes para mudanças de longo prazo.



Figura 7: Contribuição de cada indicador no cálculo do IPM de 2020



Fonte: Elaboração Própria.

Adicionalmente, nota-se que o padrão de vida, também ou manteve ou teve uma queda ao comparar os dois anos, sendo notório seu peso no índice em todos os anos e regiões. No entanto, cabe destacar que nas regiões onde o IPM é maior, Nordeste e Norte, a qualidade do emprego é o segundo indicador com maior peso e nas outras regiões o segundo indicador com maior peso é o tempo de lazer.

Considerações Finais

A pobreza é um problema múltiplo, que abrange questões além da falta de recursos financeiros, como questões políticas e sociais. Entender sua complexidade é fundamental para o desenvolvimento de medidas eficientes para possibilitar uma sociedade mais justa. Apesar do Brasil ter uma melhora significativa nas últimas décadas, o problema da pobreza ainda vigora. O presente estudo analisou a pobreza, por meio da criação do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) das regiões brasileiras para o ano de 2019 e 2020, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Para o cálculo deste índice foram selecionadas três dimensões (Desenvolvimento Infantil, Mercado de Trabalho e Disponibilidade de Recursos,) e cinco indicadores (Acesso a Educação Infantil, Qualidade de Emprego, Oportunidade de Emprego, Tempo de Lazer e Padrão de Vida). Sob a ótica da pobreza como privação de capacitações básicas, este trabalho utilizou o Método Alkire-Foster (AF). O método auxilia a determinação de políticas públicas de combate à pobreza, visto que abrange múltiplas dimensões, além da renda. Adicionalmente, possibilita a decomposição da análise por regiões brasileiras, de forma a expor a composição da pobreza em cada região, viabilizando analisar as dimensões e seus indicadores que mais auxiliam na composição da pobreza.

Os resultados obtidos na pesquisa mostraram que Padrão de Vida, Qualidade de Emprego, Tempo de Lazer foram os indicadores que mais contribuíram para a

elaboração do índice total. Ademais, foi verificado um aumento do Índice de Pobreza Multidimensional no período pandêmico comparado ao período anterior. Em termos regionais, a intensidade da pobreza aumentou em todas as regiões ao comparar o ano de 2019 com o ano de pandemia da COVID-19. Contudo, as regiões Norte e Sul tiveram a menor porcentagem de aumento. Cabe salientar, que as regiões mais vulneráveis à pobreza (maior IPM) são o Norte e Nordeste e as menos vulneráveis são o Sul e o Centro-Oeste.

É importante destacar as limitações das considerações alcançadas por esse estudo, os dados disponíveis impossibilitaram a utilização de outras dimensões, entre elas a Carência Habitacional, que consideraria o acesso a ativos e acesso às condições adequadas de moradia, uma vez que, para o ano de 2020 essas informações estavam indisponíveis.

Em suma, com base nos resultados, é importante que se tenha políticas direcionadas às famílias brasileiras no intuito de reduzir esses altos índices de pobreza aqui identificados, concentrando-se esforços para as regiões Nordeste e Norte onde a pobreza chega a ser quase o dobro da região Sul. Observa-se que a questão da renda familiar é a que mais contribui para IPM brasileiro, sendo importante políticas de transferências de renda para sua mitigação. E não somente políticas de transferências de renda, mas também a sua fiscalização e transparência para garantir que todos os beneficiários estejam recebendo de acordo com a sua realidade.

No entanto, observa-se que outras variáveis contribuem para essa pobreza, sendo essas possíveis intensificadoras da pobreza pela renda. Assim, políticas públicas para acesso à educação, para redução do trabalho precário e para mais oportunidades de emprego contribuiriam não apenas para reduzir a pobreza multidimensional, mas para reduzir a pobreza pela ótica da renda, trazendo multiplicadores importantes e dando condições para o rompimento da armadilha da pobreza. Isso vai de acordo com os resultados aqui encontrados em que a região Sul, que é a menos pobre, é a que apresenta a dimensão Mercado de Trabalho com menor peso no IPM, sendo também a que expressou menor percentual de pobres em todos os indicadores. Enquanto a que apresenta essa dimensão com maior peso é a região Nordeste, sendo ela a mais pobre e a que expressou maior percentual de pessoas privadas em todos os indicadores, exceto em relação ao de Educação Infantil, na qual ficou atrás apenas da região Norte.

Referências

- ALKIRE, S. et al. Is the Multidimensional Poverty Index robust to different weights, 2010.
- ALKIRE, S.; FOSTER, J. An axiomatic approach to identification and measurement of multidimensional poverty. 2009.
- ALKIRE, Sabina; FOSTER, James. Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of public economics*, v. 95, n. 7-8, p. 476-487, 2011a.
- ALKIRE, S.; FOSTER, J. Understandings, and misunderstandings of multidimensional poverty measurement. *The Journal of Economic Inequality*, v. 9, n. 2, p. 289–314, 2011b.



ALKIRE, S.; SANTOS, M. E. Measuring acute poverty in the developing world: Robustness and scope of the multidimensional poverty index. *World Development*, 59, 251–274. 2014.

ARENA, R. Programas de transferência de renda: uma análise do auxílio emergencial. Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas. Brasília, 4 nov. 2021.

BALBINO, T. F.; DA CRUZ, A. C.; ANTIGO, M. F. A Pobreza Rural e Urbana Brasileira sob a Ótica das Privações: Uma Análise Regional a partir de Dados Domiciliares de 2005 a 2019. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, v. 15, n. 1, p. 28-56, 2021.

BANCO MUNDIAL. World Bank Open Data. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.UMIC?end=2022&locations=IV-BR&start=2019&view=chart>>. Acessado em Jun, 2023.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. Pobreza multidimensional no Brasil. Rio de Janeiro, 2006.

BATISTA, A. Essays on Multidimensional Poverty and Gender in Brazil. Departamento de Economia Aplicada UFV, Viçosa, 2023.

BEZERRA, F. D.; KHAN, A. S.; ROCHA, L. A. Condicionantes da pobreza multidimensional nos municípios do Ceará pós-Constituição Federal de 1988. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 46, n. 4, p. 155-176, 2015.

BONFIM, E. L.; CAMARGO, C. F.; LAMBERTI, E. Análise do pensamento de Amartya Sen sobre pobreza como privação de capacidade, e sua relação com o Brasil atual. *Revista Jurídica Direito, Sociedade E Justiça*, v. 9, n. 13, p. 47-60, 2022.

BRADY, D.; BURTON, L. M. (Ed.). *The Oxford handbook of the social science of poverty*. Oxford University Press, 2016.

BRIDI, M. A. et al. O trabalho remoto/home-office no contexto da pandemia COVID-19. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, Grupo de Estudos Trabalho e Sociedade, 2020.

CODES, A. L. M. A trajetória do pensamento científico sobre pobreza: em direção a uma visão complexa. 2008.

DEATON, A. *A grande saída: saúde, riqueza e as origens da desigualdade*. Editora Intrínseca, 2017.

FAHEL, M.; TELES, L. R.; CAMINHAS, D. A. PARA ALÉM DA RENDA. Uma análise da pobreza multidimensional no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 31, n. 92, p. 1–21, 2016.

GALLO, C. R.; ROCHE, J. M. Las dimensiones de la pobreza en Venezuela y sus cambios entre 1997 y 2010: propuesta de una medida multidimensional. Banco Central de Venezuela. Colección Economía y Finanzas. Serie Documentos de Trabajo. N° 126. 2011.

HOFFMANN, R. Mensuração da desigualdade e da pobreza no Brasil. *Desigualdade e Pobreza No Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 81–107. 2000.

KAPPEL, D. B. Índice de desenvolvimento infantil no Brasil: uma análise regional. *Revista Brasileira de Educação*, v. 12, n. 35, p. 232-240, 2007.



- KERR, L., et al. "COVID-19 no Nordeste brasileiro: sucessos e limitações nas respostas dos governos dos estados." *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 25, p. 4099 -4120, 2020.
- MELO, M. V. O.; SILVA, V. C. M. O Panorama da pobreza no Brasil de 2016 a 2018. *Diversitas Journal*, v. 7, n. 1, p. 0356-0374, 2022.
- MOURA, E. A. C. Auxílios emergenciais de combate à pandemia: avaliação dos impactos sobre a pobreza e a desigualdade no Brasil em 2020. *Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas)* — Universidade de Brasília, Brasília, 2021.
- NUSSBAUM, M. Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice. *Feminist Economics*, 9(2-3), 33–59. 2003
- OSÓRIO, R. G.; SOARES, S. S. D.; SOUZA, P. H. Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil. IPEA. Brasília, 2011.
- OTTONELLI, J. Pobreza multidimensional na região Nordeste: uma aplicação da Teoria dos Conjuntos Fuzzy. *Dissertação (Mestrado) – Economia – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal-RN*, 2013.
- QUINZANI, M. A. D. O avanço da pobreza e da desigualdade social como efeitos da crise da covid-19 e o estado de bem-estar social. *Boletim de Conjuntura (BOCA)*, v. 2, n. 6, p. 43-47, 2020.
- RAMOS, C. L. O Impacto do auxílio emergencial sobre a pobreza e a desigualdade durante a pandemia do Coronavírus. *Dissertação (Mestrado em Economia e finanças) FGV*, Rio de Janeiro, 2021.
- RAMOS, L.; MENDONÇA, R. Pobreza e Desigualdade de Renda no Brasil. In: GIAMBIAGI, Fabio et al (org.). *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- RAVALLION, Martin. *The economics of poverty: History, measurement, and policy*. Oxford University Press, 2015.
- RIBEIRO, Camila Oliveira; BAGOLIN, Izete Pengo. Covid-19 no Brasil: os impactos sobre a desigualdade de renda em 2020. *Pesquisa & Debate Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política*, v. 35, n. 2 (64), 2023.
- ROCHA, S. On Statistical Mapping of Poverty: Social Reality, Concepts and Measurement. In: Seminar on Poverty Statistics. Santiago, 1997.
- ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: afinal, do que se trata?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- RODRIGUES, C. T. Mudanças no perfil de pobreza no Brasil: uma análise multidimensional a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2002-2003 e 2008-2009. *Doctor Scientiae Thesis—Viçosa: Universidade Federal de Viçosa*, 15 jan. 2014.
- SANTOS, Matheus Henrique; ALMEIDA, Ana Cecilia. Feminização da pobreza: Uma análise sobre privações em aspectos relacionados à pobreza em tempos de COVID19 para o caso brasileiro. *Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Economia – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa-MG*, 2023.
- SEN, A. Development: Which way now? *The economic journal*, v. 93, n. 372, p. 745 762, 1983.
- SEN, G. Engendering poverty alleviation: Challenges and opportunities. 1999.



SEN, A. Desenvolvimento como Liberdade. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letas, Título original: *Development as freedom*. 2018

SILVA, A. F. et al. Análise da pobreza multidimensional no Brasil no período de 2009 a 2015. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 48, n. 2, p. 9-24, 2017.

SILVA, J. J.; BRUNO, M. A. P.; SILVA, D. B. N. Pobreza multidimensional no Brasil: uma análise do período 2004-2015. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 40, p. 138-160, 2020.

SILVA, L. H. G. da; STRANG, B. de L. S. A obrigatoriedade da educação infantil e a escassez de vagas em creches e estabelecimentos similares. *Pro-Posições*, v. 31, p. 1-19, 2020.

SINGER, P.; SILVA, R. M. A.; SCHIOCHET, V. Economia Solidária e os desafios da superação da pobreza extrema no Plano Brasil sem Miséria. *O Brasil sem miséria*. Brasília: MDS, 2014.

TAVARES, F.; BETTI, G. The pandemic of poverty, vulnerability, and COVID-19: Evidence from a fuzzy multidimensional analysis of deprivations in Brazil. *World Development*. Siena, Italy. Dezembro, 2020.

VIEIRA, C; KUHN, D. D.; MARIN, S. R. Método Alkire-Foster: Uma aplicação para a medição de pobreza multidimensional no Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul, Junho, 2017.

WEISSHEUMER, M. A. Bolsa família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

WERNECK, G. L.; CARVALHO, M. S. A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, p. 1-4, 2020.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons
Attribution 4.0 International License.



Impacto das flutuações econômicas sobre a taxa de mortalidade no Brasil, no período 2013-2023

Impact of economic fluctuations on the mortality rate in Brazil, 2013-2023

DOI: 10.23925/1806-9029.37i1(67)71957

Autores: José Guilherme Shiraishi Abrão, mestrando do PPG em Economia Política da PUC-SP. E-mail: joseguilherme95@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-0101-4439> e Marcel Guedes Leite, Professor Assistente Doutor do Departamento de Economia e do Programa de Estudos Pós-graduados em Economia Política da PUC-SP. E-mail: marcel.leite@pucsp.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9305-9703>.

Resumo

Este estudo investiga a relação entre renda real, taxa de desemprego e composição etária, e as taxas de mortalidade no Brasil entre 2013 e 2023. Utilizando modelos com efeitos fixos para dados em painel, os resultados encontrados indicam uma relação inversa tanto entre variações da renda real e da taxa de mortalidade, quanto entre desemprego e taxa de mortalidade, ambos evidenciando o impacto positivo do crescimento econômico sobre a saúde populacional. Além disso, a proporção da população economicamente ativa mostrou-se positivamente correlacionada com a taxa de mortalidade, refletindo maior exposição a riscos ocupacionais e comportamentais. Limitações observadas incluem a necessidade de interpolação de dados censitários e a ausência de informações sobre mortalidade segundo suas causas por UF para análise de curto prazo das relações investigadas.

Palavras-chave: economia e saúde; mortalidade; ciclos econômicos; modelagem em painel.

Abstract

This study investigates the relationship between economic indicators such as real income, unemployment rate, and age composition, and mortality rates in Brazil from 2013 to 2023. Using fixed effects models for panel data, the results indicate an inverse relationship between variations in real income and mortality rate, as well as the relationship between unemployment and mortality rate, both evidencing the positive impact of economic growth on population health. In addition, the proportion of the economically active population was positively correlated with mortality rate, reflecting greater exposure to occupational and behavioral risks. Limitations observed include the need for interpolation of census data and the information absence of on mortality according to its causes by UF for short-term analysis of the investigated relationships.

Keywords: economy and health; mortality; economic cycles; panel modeling.

JEL: I12. E32. C23

Introdução

A relação entre flutuações econômicas e saúde pública tem sido objeto de intenso debate na literatura acadêmica, especialmente devido às suas implicações para o desenho de políticas públicas. Desde os primeiros estudos realizados a partir dos anos 1970, pesquisadores têm investigado como os ciclos econômicos, que são caracterizados por períodos de expansão e recessão, influenciam indicadores como mortalidade e morbidade. Segundo Jacinto, Tejada e Sousa (2005), é possível caracterizar os estudos em dois grupos distintos, já que chegam a conclusões muito diferentes e muitas vezes opostas. No entanto, a principal razão de chegarem a conclusões divergentes deriva da metodologia adotada para investigação.

No primeiro grupo, de natureza mais teórica, sobressaem os aspectos sociais e psicológicos das dificuldades causadas pelas recessões econômicas. Dentre esses, estudos pioneiros, como os de Brenner (1987), de Novo, Hammarstrom e Janlert (2001) e de outros, evidenciam a associação esperada de que períodos de recessão são prejudiciais à saúde, gerando aumento na mortalidade devido a fatores como perdas materiais, a quem perdeu emprego, e a insegurança material, àqueles que ainda têm emprego, mas que tendem a levar a redução de gastos com saúde pessoal (Jacinto, Tejada e Sousa, 2005); estresse financeiro, ansiedade e dificuldades psicológicas que podem levar a aumento de consumo de álcool e outras drogas (Novo, Hammarstrom e Janlert, 2001); redução no consumo de bens essenciais, perda de autoestima e de senso de identidade, além de maior exposição a condições adversas de vida (Brenner, 1987).

Em sentido diametralmente oposto, no segundo grupo, de caráter mais empírico que o anterior, usando modelos explicitamente econômicos de maximização de utilidade, há uma série de trabalhos que evidenciam a hipótese proposta por Ruhm (2000, 2003 e 2004), decorrente de diversos estudos desenvolvidos pelo autor, sobre a existência de uma relação inversa entre desemprego e mortalidade. Segundo Ruhm,

As evidências para os países em desenvolvimento apoiam fortemente a previsão de que o crescimento econômico duradouro leva a uma melhor saúde. No entanto, a relação é mais ambígua para as nações industrializadas (Ruhm, 2000, p. 3)³⁸.

Segundo a hipótese por ele proposta, as recessões podem ter um impacto positivo a curto prazo na saúde pública, com quedas nas taxas de mortalidade devido à diminuição de comportamentos de risco e ao aumento do tempo disponível para autocuidados e interações sociais. Segundo Jacinto, Tejada e Sousa (2005, p. 16),

“Os estudos que apresentaram que uma redução do desemprego deteriora a saúde (aumenta a mortalidade) são aqueles realizados para países desenvolvidos em que se espera que o efeito-renda predomine e, portanto, que o efeito total seja negativo. Isto é, quando os indivíduos encontram emprego, aumenta a sua renda

³⁸ No original, “The evidence for developing countries strongly supports the prediction that lasting economic growth leads to better health. However, the relationship is more ambiguous for industrialized nations.”

e, por conseguinte, a sua demanda por saúde (isto é, aderem a planos de saúde, fazem exames médicos), mas também aumentam o seu consumo de bens normais que deterioram a saúde como o do álcool (e adicionalmente passam a consumir bebidas mais forte como uísque), o das drogas (e novamente drogas mais pesadas), e dirigem mais e carros mais potentes e (que aumentam o número de acidentes)".

No entanto, é importante salientar que para Ruhm,

“... há algumas evidências de que o crescimento econômico sustentado pode melhorar a saúde, mesmo quando expansões de curta duração a pioram” (Ruhm, 2000, p. 24)³⁹.

Tal argumento foi investigado e confirmado por Neumayer (2004), para a Alemanha e por Tapia-Granados (2005) para a Espanha. Para este último, a importância de seu estudo está em que a Espanha difere de países como os Estados Unidos e a Alemanha, pois, apesar de ser considerado um país desenvolvido, apresenta nível de renda *per capita* substancialmente menor e taxa de desemprego muito maior. Segundo o autor,

“Os resultados indicam que a mortalidade nas províncias espanholas diminui quando o desemprego cresce, ou seja, movendo-se prociclicamente da mesma forma encontrada por Ruhm nos Estados Unidos e Neumayer na Alemanha” (Tapia-Granados, 2005, p. 3)⁴⁰.

No contexto brasileiro, essa discussão é particularmente relevante, dada a combinação de desigualdades socioeconômicas profundas e um sistema de saúde universal que enfrenta desafios estruturais. Estudos como o de Jacinto, Tejada e Sousa (2005) trazem evidências de que recessões econômicas no Brasil estão associadas a reduções na mortalidade total, corroborando a hipótese de Ruhm. Os autores utilizam dados de painel estaduais, cobrindo o período de 1981 a 2002, para mostrar que, em momentos de crise, a mortalidade tende a cair, enquanto períodos de crescimento econômico podem elevar as taxas de mortalidade devido ao aumento do estresse e de comportamentos nocivos.

Entretanto, a dinâmica entre economia e saúde não é homogênea e depende de fatores contextuais, como políticas públicas, estrutura etária e acesso a serviços de saúde. Por exemplo, Neri e Soares (2002) destacam que, no Brasil, as desigualdades regionais e de renda desempenham um papel crucial na determinação da saúde populacional. As populações mais vulneráveis, frequentemente concentradas nas regiões Norte e Nordeste, enfrentam maior dificuldade para acessar serviços de saúde e, consequentemente, sofrem impactos mais severos de flutuações econômicas. Além disso, estudos como o de Tapia-Granados (2005) mostram que as relações pró-cíclicas

³⁹ No original, “... there is some evidence that sustained economic growth may improve health, even while short-lasting expansions worsen it”.

⁴⁰ No original “The results indicate that mortality in the Spanish provinces decreases when unemployment grows, i.e., moving procyclically in the same way found by Ruhm in the United States and Neumayer in Germany”.

observadas em países desenvolvidos, como Espanha e Estados Unidos, podem ser replicadas em contextos diferentes, desde que controlados fatores como estrutura demográfica e renda.

Interessante notar, conforme explicam Jacinto, Tejada e Sousa (2005, p. 5), que

“As duas perspectivas e as teorias associadas a elas, não são necessariamente inconsistentes entre elas, ao invés disso, podem capturar dois aspectos diferentes de um impacto complexo das flutuações econômicas sobre a saúde e mortalidade”.

De 2013 a 2023, o Brasil atravessou uma série de eventos econômicos significativos, incluindo crises políticas e recessões, que impactaram tanto a renda quanto o emprego em diferentes regiões do país. A análise deste período oferece uma oportunidade única para entender como as flutuações econômicas impactam a saúde pública em um país em desenvolvimento. Este estudo tem como objetivo principal investigar a relação entre renda, desemprego e mortalidade no Brasil, utilizando dados de painel para capturar as variações temporais e espaciais desses fatores. A metodologia adotada segue a abordagem proposta por Tapia-Granados (2005), adaptada para as especificidades brasileiras, permitindo identificar como os ciclos econômicos interagem com a saúde em um contexto de desigualdade estrutural.

O presente trabalho busca contribuir para a formulação de políticas públicas ao fornecer evidências empíricas sobre os impactos das flutuações econômicas na saúde populacional. Compreender essas relações é essencial para o desenvolvimento de estratégias que mitiguem os efeitos negativos de crises econômicas e maximizem os benefícios potenciais de períodos de crescimento. Ao considerar variáveis como renda, desemprego e mortalidade, espera-se avançar na compreensão de como políticas redistributivas e investimentos em saúde podem desempenhar um papel central na promoção da equidade em saúde no Brasil.

Revisão de Literatura

A relação entre ciclos econômicos e saúde pública tem sido amplamente discutida na literatura, com evidências muitas vezes contraditórias. Segundo Jacinto, Tejada e Sousa (2005), estudos como os de Brenner (1987) destacam os efeitos negativos das recessões na saúde, enquanto Ruhm (2000) e Tapia-Granados (2005) argumentam que períodos de expansão econômica podem aumentar a mortalidade devido ao estresse e a comportamentos de risco. Segundo os autores:

“(...) as evidências empíricas favoráveis à hipótese de Brenner estão apoiadas em análises de séries temporais específicas a uma localização, enquanto a hipótese de Ruhm tem evidências com base em modelos de dados em painel, que controlam múltiplas localizações geográficas em diversos pontos no tempo” (JACINTO; TEJADA; SOUSA, 2005, p. 2)

No Brasil, pesquisas como as de Jacinto, Tejada e Sousa (2005) reforçam a hipótese de que recessões podem reduzir a mortalidade, mas apontam que desigualdades regionais e de renda desempenham papel crítico nos desfechos de saúde. Assim, esta seção revisa a literatura dividida em três temas principais: a relação entre renda e saúde, o impacto do desemprego nos indicadores de saúde e as especificidades do contexto brasileiro.

2.1 Relação entre Renda e Saúde

A relação entre renda e saúde é amplamente reconhecida na literatura, com evidências de que maiores níveis de renda estão associados a melhores indicadores de saúde. Esse vínculo ocorre principalmente porque a renda influencia diretamente os determinantes sociais da saúde, como acesso a serviços médicos, alimentação de qualidade, habitação adequada e educação. No Brasil, um país marcado por desigualdades econômicas e regionais, o impacto da renda na saúde é ainda mais pronunciado. Estudos como o de Tejada et al. (2019) demonstram que a elevação da renda per capita está correlacionada à redução nas taxas de mortalidade, especialmente em populações mais vulneráveis, ao possibilitar maior acesso a bens essenciais e serviços de saúde.

Neri e Soares (2002) destacam que, embora a renda seja um fator crucial, o consumo de serviços de saúde no Brasil é muitas vezes desigual, refletindo disparidades regionais e de classe socioeconômica. Populações com menor poder aquisitivo enfrentam barreiras para acessar o sistema de saúde, exacerbando os efeitos negativos de flutuações econômicas em momentos de crise. Essa dinâmica reforça a importância de políticas redistributivas e investimentos em saúde pública, que podem mitigar os impactos adversos da desigualdade na saúde populacional.

2.2 Desemprego e Saúde

A relação entre desemprego e saúde apresenta resultados contraditórios na literatura, dependendo do contexto socioeconômico e das políticas públicas envolvidas. Para países desenvolvidos, estudos como o de Ruhm (2000) e Tapia-Granados (2005) sugerem que períodos de recessão econômica, marcados por aumentos no desemprego, podem estar associados a reduções nas taxas de mortalidade. Esses resultados são explicados por mudanças comportamentais, como a redução de acidentes no trabalho, menor consumo de álcool e tabaco e mais tempo para autocuidados e interações sociais. Por outro lado, em contextos com redes de proteção social limitada, como no Brasil, o desemprego tende a afetar negativamente a saúde, particularmente entre populações mais vulneráveis.

Estudos como os de Santos, Jacinto e Tejada (2012) destacam que, no Brasil, períodos de recessão econômica podem estar associados à redução da mortalidade total devido à redução de comportamentos de risco e acidentes ocupacionais, mas apontam que, nesses momentos, esse impacto positivo pode ser mitigado pelas desigualdades estruturais e pelo acesso limitado aos serviços públicos de saúde. Segundo os autores, “mesmo supondo eficácia e qualidade do SUS, a renda ainda pode continuar tendo influência sobre a saúde pelo simples fato de que os pobres têm maior probabilidade de sofrer choques negativos na saúde” (Santos; Jacinto; Tejada, 2012, p. 232). Assim, a

relação entre desemprego e saúde no Brasil permanece complexa, destacando a necessidade de políticas públicas que garantam suporte adequado em momentos de crise:

“Por esse ponto de vista, o sistema público de saúde no Brasil tem fundamental importância na tentativa de redução das desigualdades do acesso à saúde. Espera-se que o SUS, ao melhorar sua qualidade e eficácia, seja benéfico a toda a população, principalmente aos mais pobres que são aparentemente os que mais necessitam do serviço público de saúde. Porém, mesmo supondo eficácia e qualidade do SUS, a renda ainda pode continuar tendo influência sobre a saúde pelo simples fato de que os pobres têm maior probabilidade de sofrer choques negativos na saúde” (Santos; Jacinto; Tejada, 2012, p. 232)

2.3 Contexto Brasileiro

O Brasil apresenta um contexto único e desafiador na análise da relação entre economia e saúde devido às suas profundas desigualdades socioeconômicas e regionais. Estudos como os de Neri e Soares (2002) destacam que as populações de baixa renda enfrentam barreiras significativas no acesso a serviços de saúde, enquanto as desigualdades regionais agravam ainda mais essa dinâmica, especialmente nas regiões Norte e Nordeste. Essas desigualdades resultam em diferenças marcantes nos indicadores de saúde, com taxas de mortalidade mais altas entre grupos economicamente desfavorecidos.

Além disso, a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS) tem desempenhado um papel importante na mitigação dos impactos negativos das flutuações econômicas sobre a saúde. No entanto, o subfinanciamento crônico do sistema e as disparidades no acesso aos serviços limitam sua eficácia. Celeste e Nadanovsky (2010) argumentam que as desigualdades estruturais no Brasil reforçam os efeitos adversos de crises econômicas na saúde pública, especialmente para populações vulneráveis.

3. Metodologia adotada para investigação das relações propostas

Nesta sessão é apresentada a metodologia utilizada para a análise dos dados. Trata-se de metodologia semelhante à usada por Tapia-Granados (2005), mas dentro do contexto brasileiro e para um período mais recente.

3.1 Modelo e Dados

A análise deste trabalho foi realizada com base em dados de painel balanceado para as 27 unidades federativas do Brasil, cobrindo o período de 2013 a 2023. O modelo econômétrico adotado segue a abordagem de efeitos fixos, considerando características específicas de cada unidade federativa (UF) que permanecem constantes ao longo do tempo. O objetivo foi avaliar a relação entre a taxa de mortalidade (MORT) e variáveis econômicas e demográficas, incluindo:

- Renda real (REND_REAL): Indicador da renda média per capita ajustada.
- Taxa de desemprego (DESEMP): Proporção de pessoas desocupadas na força de trabalho.
- Participação da faixa etária de 15 a 64 anos (_15_A_64): Proporção dessa faixa etária na população total, representando o segmento economicamente ativo.
- Taxa de mortalidade defasada temporalmente (MORT(t-1)): Incluída para controle e correção da autorregressividade (AR(1)), identificada nos resíduos do modelo inicial.

O uso da variável defasada de mortalidade (MORT(t-1)) permitiu capturar a inércia na dinâmica das taxas de mortalidade, eliminando a autocorrelação serial nos resíduos.

3.2 Especificação do Modelo

O modelo final estimado pode ser descrito pela seguinte equação:

$$\text{MORT}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{REND_REAL}_{it} + \beta_2 \cdot \text{DESEMP}_{it} + \beta_3 \cdot _{15_A_64}_{it} + \beta_4 \cdot \text{MORT}_{it-1} + \varepsilon_{it}$$

Em que:

- MORT_{it}: Taxa de mortalidade na UF i no ano t.
- REND_REAL_{it}: Renda média real per capita.
- DESEMP_{it}: Taxa de desemprego.
- _15_A_64_{it}: Proporção da população de 15 a 64 anos.
- MORT_{it-1}: Valor defasado da taxa de mortalidade.
- ε_{it} : Termo de erro.

Os efeitos fixos controlam as características inobservadas específicas de cada estado que influenciam as taxas de mortalidade.

3.3 Resultados encontrados

De modo geral, os resultados do modelo estimado confirmaram a relação esperada entre as variáveis explicativas e a taxa de mortalidade:

1. Renda real (REND_REAL): O coeficiente foi negativo e estatisticamente significativo ($p<0.01$), indicando que aumentos na renda real estão associados à redução da mortalidade. Esse resultado reflete o impacto positivo do maior acesso a bens e serviços essenciais proporcionado por maiores níveis de renda.
2. Taxa de desemprego (DESEMP): O coeficiente positivo e significativo ($p<0.01$) sugere que períodos de maior desemprego estão associados a aumentos na taxa de mortalidade e vice-versa. Este resultado se contrapõe ao encontrado por Tapia-Granados (2005) para a Espanha.
3. Proporção da faixa etária de 15 a 64 anos (_15_A_64): O coeficiente também foi positivo e estatisticamente significativo ($p<0.01$), indicando que uma maior proporção dessa faixa etária na população está associada a maiores taxas de mortalidade. Esse resultado faz sentido, uma vez que essa faixa etária está mais exposta a fatores de risco, como acidentes de trabalho, trânsito e doenças crônicas relacionadas ao estilo de vida.



4. Mortalidade defasada (MORT(t-1)): O coeficiente foi positivo e significativo ($p<0.01$), refletindo a persistência inerente do comportamento das taxas de mortalidade ao longo do tempo.

O uso da variável defasada de mortalidade eliminou a autorregressividade identificada inicialmente nos resíduos, como evidenciado pelo valor do teste Durbin-Watson próximo de 2. Após essa correção, o teste de Hausmann indicou ser mais apropriado o modelo com efeitos fixos e não aleatórios, sendo posteriormente o modelo estimado por mínimos quadrados generalizados (MQG), para correção de heteroscedasticidade. Por fim, o modelo apresentou um R^2 ajustado elevado ($R^2=0.877$), indicando um bom ajuste dele aos dados.

4. Resultados e Discussão

4.1 Resultados Principais

Os resultados do primeiro modelo estimado são apresentados na Figura 1, e destacam a relação significativa entre as variáveis econômicas e a taxa de mortalidade no Brasil durante o período de 2013 a 2023, com elevado coeficiente de regressão ($R^2=0.877$), indicando bom ajuste aos dados. O modelo foi estimado com correção de autorregressividade (AR(1)), com a inclusão da variável defasada de mortalidade, como fator explicativo do caráter dinâmico da taxa de mortalidade, assim como a correção da heteroscedasticidade (MQG).

No modelo estimado destacam-se as seguintes relações:

- Renda Real (REND_REAL): O coeficiente negativo ($-0,000145$) reflete o estimado de que aumentos na renda reduzem as taxas de mortalidade, reforçando a hipótese de que melhores condições econômicas melhoram os determinantes sociais da saúde.
- Taxa de Desemprego (DESEMP): O coeficiente positivo de $0,08110$ estimado evidencia o efeito pró-cíclico do crescimento econômico, quando redução do desemprego está associada a redução na taxa de mortalidade.
- Mortalidade Defasada (MORT(t-1)): O coeficiente positivo estimado, de $0,5757$, confirma a inércia nas taxas de mortalidade, refletindo padrões persistentes ao longo do tempo.
- Os coeficientes fixos mostram diferenças nas taxas médias de mortalidade entre os estados brasileiros, derivados de características específicas de cada UF que não variam no curto prazo, como acesso à saúde e condições socioeconômicas locais. Essas diferenças podem refletir fatores como infraestrutura regional de saúde, desigualdades econômicas históricas, níveis gerais de desenvolvimento socioeconômico e condições ambientais e culturais, que influenciam diretamente os níveis médios de mortalidade observados nos estados.



Observação: modelos apresentados conforme saída do software usado (EViews, versão 14).

Neste segundo modelo, os resultados apresentam alteração dos valores encontrados quando comparados com os obtidos no primeiro modelo, mas a natureza das relações encontradas se mantém. Desta forma, nota-se que:

- Renda Real (REND_REAL): O coeficiente que informa o impacto da variável Renda Real sobre as Taxas de Mortalidade se mantém negativo, ampliando sua magnitude para $-0,000159$, ou seja, as taxas de mortalidade são reduzidas em momentos de expansão da economia brasileira.
- Comportamento semelhante ao obtido no primeiro modelo foi encontrado para a relação entre a Taxa de Desemprego (DESEMP) e as Taxas de Mortalidade, isto é, o coeficiente positivo de $0,07167$ mantém a evidência encontrada do efeito pró-cíclico do crescimento econômico.
- Tal qual observado no modelo I, a natureza inercial das Taxas de Mortalidade se mantém, ao estimar um coeficiente positivo, mas não explosivo e sim um comportamento estacionário.
- Por outro lado, no modelo ajustado, o coeficiente positivo de $11,3233$ estimado para o impacto da estrutura etária - Proporção da Faixa Etária de 15 a 64 anos (_15_A_64) - sobre as Taxas de Mortalidade indica que uma maior participação desta faixa etária no total da população está associada a aumento da taxa de mortalidade, o que eventualmente pode ser explicado pela maior exposição a riscos ocupacionais e comportamentais.
- Apesar de os coeficientes fixos mudarem seus valores ao incluir a composição etária no modelo, não foi observada alteração nos valores relativos entre os estados.

Figura I – Modelo I e seus coeficientes de efeito fixo por UF

Dependent Variable: MORT
Method: Panel EGLS (Cross-section weights)
Date: 11/22/24 Time: 22:30
Sample (adjusted): 2013 2023
Periods included: 11
Cross-sections included: 27
Total panel (balanced) observations: 297
Linear estimation after one-step weighting matrix
White diagonal standard errors & covariance (d.f. corrected)

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
REND_REAL	-0.000145	2.40E-05	-6.045524	0.0000
DESEMP	0.081096	0.008681	9.341784	0.0000
C	4.446165	0.454808	9.775916	0.0000
MORT(-1)	0.575654	0.035746	16.10412	0.0000
Effects Specification				
Cross-section fixed (dummy variables)				
Weighted Statistics				
Root MSE	0.466849	R-squared	0.887089	
Mean dependent var	6.900328	Adjusted R-squared	0.874825	
S.D. dependent var	2.585045	S.E. of regression	0.492378	
Sum squared resid	64.73042	F-statistic	72.33395	
Durbin-Watson stat	2.039524	Prob(F-statistic)	0.000000	
Unweighted Statistics				
R-squared	0.866609	Mean dependent var	6.084344	
Sum squared resid	65.11773	Durbin-Watson stat	2.198986	



Figura 2 – Modelo 2 Estimado

Dependent Variable: MORT
Method: Panel EGLS (Cross-section weights)
Date: 11/22/24 Time: 22:31
Sample (adjusted): 2013 2023
Periods included: 11
Cross-sections included: 27
Total panel (balanced) observations: 297
Linear estimation after one-step weighting matrix
White diagonal standard errors & covariance (d.f. corrected)

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
REND_REAL	-0.000159	2.42E-05	-6.555453	0.0000
DESEMP	0.071671	0.009335	7.677237	0.0000
_15_A_64	11.32333	3.602360	3.143310	0.0019
C	-2.582689	2.232333	-1.156946	0.2483
MORT(-1)	0.510665	0.040354	12.65451	0.0000

Effects Specification				
Cross-section fixed (dummy variables)				

Weighted Statistics				
Root MSE	0.463509	R-squared	0.889507	
Mean dependent var	6.942709	Adjusted R-squared	0.877046	
S.D. dependent var	2.616172	S.E. of regression	0.489774	
Sum squared resid	63.80774	F-statistic	71.38000	
Durbin-Watson stat	1.958377	Prob(F-statistic)	0.000000	

Unweighted Statistics				
R-squared	0.868523	Mean dependent var	6.084344	
Sum squared resid	64.18338	Durbin-Watson stat	2.081150	

4.2 Discussão

Os resultados apresentam implicações relevantes para a literatura e para a formulação de políticas públicas. O impacto negativo da renda real sobre a mortalidade reforça a importância de políticas redistributivas, como programas de transferência de renda, que podem mitigar desigualdades e promover melhorias nos determinantes sociais da saúde. Por outro lado, a relação observada entre desemprego e mortalidade evidencia a importância de políticas voltadas para a saúde ocupacional e a mitigação dos impactos adversos do desemprego sobre a saúde da população.

A relação positiva entre a proporção da população economicamente ativa e a mortalidade sugere que estratégias específicas para a faixa etária de 15 a 64 anos, como a promoção de comportamentos saudáveis e a prevenção de acidentes, podem ter um impacto significativo na redução da mortalidade geral. Além disso, a inércia observada na dinâmica da taxa de mortalidade ressalta a importância de intervenções estruturais contínuas, que possam alterar os determinantes de longo prazo da saúde.

Os achados deste estudo indicam que a redução do desemprego está associada à diminuição da taxa de mortalidade, o que diverge da relação inversa entre recessões e mortalidade encontrada nos estudos de Ruhm (2000) e Tapia-Granados (2005) para países desenvolvidos, confirmando as conclusões postas por Brenner (1987). No



entanto, o contexto brasileiro apresenta características únicas, como desigualdades regionais e limitações no financiamento do sistema de saúde, que, conforme salientam Neri e Soares (2002), podem influenciar diretamente os desfechos observados.

4.3 Limitações

Embora o modelo apresente resultados robustos e estatisticamente significativos, algumas limitações devem ser consideradas na interpretação dos achados. Uma das principais limitações está relacionada à variável que mede a proporção da população na faixa etária de 15 a 64 anos (15_A_64). Como os dados disponíveis para essa variável são oriundos dos censos de 2010 e 2022, foi necessário utilizar uma interpolação para estimar os valores anuais entre esses períodos. Essa abordagem, embora metodologicamente válida, não captura possíveis variações ou mudanças abruptas que possam ter ocorrido na composição etária das populações estaduais ao longo do período analisado. A diferença de 12 anos entre os censos também pode ter introduzido uma margem de incerteza, especialmente em estados com maior dinamismo populacional.

Outra limitação que exige maior atenção ao se analisar os resultados obtidos, diz respeito à ausência de variáveis relacionadas diretamente a políticas públicas de saúde, como cobertura efetiva do SUS, gastos estaduais em saúde e a ausência de dados anuais de taxa de mortalidade segundo suas causas, por Unidade da Federação, que permitiriam um neutralizar melhor os aspectos epidemiológicos da mortalidade e evidenciar as influências macroeconômicas sobre elas. Esses fatores poderiam ajudar a explicar nuances adicionais na relação entre ciclos econômicos e mortalidade. Além disso, efeitos indiretos, como mudanças nos hábitos alimentares, migração e outros determinantes sociais, não foram explorados diretamente neste modelo, pela ausência de dados sistemáticos destas variáveis, por UF, o que pode limitar uma análise mais abrangente das causas subjacentes às variações de mortalidade. Ademais, essas limitações abrem espaço para o desenvolvimento de trabalhos futuros sobre o tema.

Apesar dessas limitações, os resultados fornecem insights importantes sobre os determinantes econômicos e demográficos da mortalidade no Brasil, oferecendo uma base para estudos futuros e formulação de políticas públicas.

5. Comparação com Estudos Anteriores

Os resultados deste estudo apresentam semelhanças e diferenças significativas em relação ao trabalho de Jacinto, Tejada e Sousa (2005), que analisaram a relação entre recessões econômicas e mortalidade no Brasil entre 1981 e 2002. Ambos os estudos investigam os impactos de indicadores econômicos sobre a saúde pública, mas divergem em aspectos metodológicos e em algumas conclusões-chave.



5.1 Semelhanças

1. Efeito Pró-Cíclico na Mortalidade:

Assim como evidenciado por Jacinto, Tejada e Sousa (2005), este estudo também encontrou uma relação pró-cíclica entre crescimento econômico e mortalidade. A taxa de desemprego apresentou coeficientes positivos e significativos em ambos os trabalhos, indicando que períodos de menor desemprego estão associados a redução da taxa de mortalidade. Essa dinâmica pode ser explicada pelo impacto positivo do crescimento econômico sobre a mortalidade, refletindo a melhora nas condições de vida e acesso a serviços de saúde associada à redução do desemprego.

2. Importância da Estrutura Demográfica:

Ambos os estudos reconhecem o papel das características demográficas na determinação das taxas de mortalidade. No entanto, este trabalho explora diretamente a influência da faixa etária economicamente ativa (15 a 64 anos), enquanto o estudo anterior não incluiu essa variável como foco principal.

5.2 Diferenças

1. Período de Análise e Dados Utilizados:

O presente estudo abrange o período de 2013 a 2023, enquanto Jacinto, Tejada e Sousa (2005) analisaram dados de 1981 a 2002. A inclusão de anos mais recentes permitiu capturar os impactos de eventos econômicos recentes, como a recessão de 2015-2016 e os desdobramentos econômicos da pandemia de COVID-19, que não foram considerados no estudo anterior.

2. Influência da Renda Real:

Este estudo identificou uma relação significativa e negativa entre a renda real e a mortalidade, evidenciando que maiores níveis de renda reduzem as taxas de mortalidade. Embora Jacinto, Tejada e Sousa (2005) tenham abordado os efeitos econômicos gerais, a relação direta entre renda real per capita e saúde não foi explorada de forma explícita em seu modelo.

3. Persistência Temporal (Mortalidade Defasada):

A inclusão da variável defasada de mortalidade neste estudo permitiu capturar a inércia temporal das taxas de mortalidade, uma abordagem que não foi empregada no trabalho de 2005. Esse elemento acrescenta robustez ao modelo, corrigindo problemas de autorregressividade e fornecendo insights adicionais sobre os determinantes da mortalidade.

4. População Economicamente Ativa:

O coeficiente positivo associado à proporção da população de 15 a 64 anos é um achado inédito em relação ao trabalho anterior. Essa relação ressalta a relevância de políticas públicas voltadas para a saúde ocupacional e a prevenção de comportamentos de risco nesse segmento etário.



6. Conclusão

Os resultados deste estudo apontam para uma relação pró-cíclica entre a economia e a mortalidade no Brasil entre 2013 e 2023, sugerindo que períodos de crescimento econômico estão associados a redução das taxas de mortalidade, enquanto recessões apresentam aumento nesses índices. Esses achados indicam que o crescimento econômico e a redução do desemprego têm um efeito benéfico sobre a mortalidade, o que difere da relação inversa encontrada na literatura internacional, como nos estudos de Tapia-Granados (2005). No caso brasileiro, observa-se que a melhora das condições econômicas se associa à redução da taxa de mortalidade. Porém, há uma diferença fundamental entre os resultados obtidos para o Brasil e aqueles encontrados por Tapia-Granados (2005) para a Espanha.

Enquanto Tapia Granados analisou a relação entre recessões e mortalidade na Espanha entre 1980 e 1997 e encontrou evidências de que o desemprego elevado estava associado a menores taxas de mortalidade, sugerindo que crises econômicas reduzem comportamentos de risco e melhoram alguns indicadores de saúde, este estudo indica que, no Brasil, essa relação se manifesta de forma inversa. A estrutura do mercado de trabalho brasileiro, marcado por alta informalidade e desigualdades estruturais, pode explicar por que a queda no desemprego está associada ao aumento da mortalidade. Diferentemente da Espanha, onde a rede de proteção social pode ter desempenhado um papel mitigador, no Brasil a população economicamente ativa parece menos sujeita à exposição a fatores que afetam a saúde durante períodos de crescimento econômico como relacionados por Tapia-Granados e Ruhm.

Essas diferenças mostram a importância de considerar o contexto socioeconômico ao avaliar a relação entre ciclos econômicos e saúde. Políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades e para a ampliação do acesso universal à saúde tornam-se fundamentais para minimizar os impactos negativos das flutuações econômicas sobre a população. Os resultados deste estudo contribuem para o avanço do conhecimento sobre os impactos dos ciclos econômicos na mortalidade, reforçando o papel do Estado na mitigação dos efeitos adversos da economia sobre a saúde e na garantia desse direito fundamental, especialmente em contextos de instabilidade econômica. Reforça-se a necessidade de estudos complementares que possam separar melhor as causas epidemiológicas das socioeconômicas e demográficas da mortalidade e permitir isolar e entender melhor os efeitos das flutuações macroeconômicas sobre as taxas de mortalidade no Brasil.

Referências

- BRENNER, H. Economic instability, unemployment rates, behavioral, and mortality rates in Scotland, 1952-1983. *International Journal Health Services*. v. 17, n. 3, p. 475-487, 1987.
- CELESTE, R. K.; NADANOVSKY, P. Aspectos relacionados aos efeitos da desigualdade de renda na saúde: mecanismos contextuais. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 15, n. 5, p. 2507-2519, ago. 2010.
- FIOCRUZ. Desemprego e redução de investimentos aumentaram a taxa de mortalidade. Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/noticia/desemprego-e-reducao-de-investimentos-aumentaram-taxa-de-mortalidade>>. Acesso em: 19 nov. 2024.
- JACINTO, P. A.; TEJADA, C. A. O. e SOUSA, T. R. V. Recessões econômicas reduzem a taxa de mortalidade? Evidências para o Brasil. *Anais do XXXIII Encontro Nacional de Economia*, ANPEC, n. 168, 2005.
- NERI, M.; SOARES, W. Desigualdade social e saúde no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 18, p. S77-S87, 2002.
- NEUMAYER, E. Recessions Lower (Some) Mortality Rates: Evidence from Germany. *Social Science & Medicine*, v. 58, n.6, p.1037-1047, 2004.
- NOVO, M.; HAMMMARSTROM, A.; JANLERT, U. Do high levels of unemployment influence the health of those who are not employed? A gendered comparison of young men and women during boom and recession. *Social Science & Medicine*, v. 53, n.3, p. 293-303, 2001.
- PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 05 de novembro de 2024
- RUHM, C. Are Recessions Good For Your Health? *Quarterly Journal of Economics*, v. 115, n. 2, p. 617-650, 2000.
- RUHM, C. Good times make you sick. *Journal of Health Economics*, v. 22, n. 4, p. 637-658, 2003.
- RUHM, Christopher. Macroeconomic conditions, health and mortality. *NBER Working Paper*, n. 11007, 2004.
- SANTOS, A. M. A.; JACINTO, P. A. e TEJADA, C. A. O. Causalidade entre renda e saúde: uma análise através da abordagem de dados em painel com os estados do Brasil. *Estudos Econômicos* (São Paulo), v. 42, n. 2, p. 229-261, jun. 2012.
- TAPIA-GRANADOS, J. A. Recessions and Mortality in Spain, 1980-1997. *European Journal of Population / Revue Européenne de Démographie*, v. 21, n. 4, p. 393-422, 2005.
- TEJADA, C. A. O. et al. Economic crises, child mortality and the protective role of public health expenditure. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 24, n. 12, p. 4395-4404, 1 dez. 2019.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Resenha do livro: Keyu Jin – The New China Playbook: beyond socialism and capitalism – Viking, New York, 2023, 360 pp

Por: **Ladislau Dowbor**, professor titular da PUC-SP e editor da revista Pesquisa & Debate. E-mail: ldowbor@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5124-1504>.

“Nessa nova era conectada em rede, o paradigma tradicional da competição precisa deixar o lugar para a complementariedade, a conectividade e a cooperação.”
Keyu Jin (282)

Era tempo que tivéssemos um livro de primeira linha sobre a China, país sobre o qual todos têm opiniões, ou melhor dizendo, julgamentos, mas poucos compreendem. Keyu Jin é economista, é chinesa, estudou nos Estados Unidos. É professora de economia em Londres e em Beijing. Isso é tão importante não apenas porque a qualifica cientificamente, mas porque a levou a enfrentar os diversos tipos de simplificações que existem sobre o país, bem como as polarizações que resultam. A China não se simplifica, precisa ser compreendida. E Keyu é suficientemente segura nas suas análises para poder aprontar tanto os sucessos, como as dificuldades e ameaças no que é hoje a economia mais dinâmica do planeta. Preocupa-se, isso sim, em explicitar os mecanismos da economia chinesa.

A autora tem hoje 42 anos, o que significa que pertence à nova geração chinesa, que viveu os tempos da dificuldade da tigela do arroz dos seus pais, até a prosperidade atual. Ou seja, viveu as transformações que descreve, além de estudá-las dentro e fora da China. Na escrita, sente-se o orgulho de uma nova geração que não precisa pedir desculpa, e Keyu traz com força o fato que uma nova geração está mudando o próprio clima social, político e econômico do país. Não se trata apenas de descrever a China, e sim de captar a complexa dinâmica de transformações que hoje continua. Mais do que presa a simplificações ideológicas, a China busca permanentemente novas formas de organização e gestão. A imagem que utilizam, é que ao atravessar um rio, é preciso ir sentindo com os pés onde estão as pedras.

Isso não significa pragmatismo de “crescimento” a qualquer custo. A China não é apenas uma economia, é um universo cultural. “A tradição de colocar os interesses da comunidade acima dos interesses pessoais representa um contraste forte com a ênfase Ocidental no indivíduo.” (291) Isso tem muito peso. Nas várias vezes que estive na China, me impactou muito esta atitude espontânea das pessoas, de naturalmente pensar o interesse individual no contexto do bem-estar da sociedade. Não se sentem “oprimidos” por haver rumos gerais definidos pelo governo e pelo partido: se sentem co-construtores do seu país e compreendem com naturalidade que o sucesso individual deve se dar dentro de uma visão mais ampla. E vendo o ritmo das transformações, se sentem orgulhosos de participar do processo.

Um segundo eixo importante, em termos de herança cultural, é que a China sempre teve, e o ‘sempre’ envolve muitos séculos, uma tradição de formação e promoção ligada ao mérito, nos diversos sistemas de gestão pública. “Devemos também ter em mente que a China já foi a nação mais rica do mundo, com a tecnologia e infraestruturas mais



avançadas, apoiada por uma burocracia que encorajava a seleção dos mais competentes. A herança meritocrática da China tornou a transição para um governo moderno mais fácil, e liberou essa capacidade latente para dinamizar a ciência e a tecnologia modernas na nova era”(291). A exigência de muita formação e experiência para avançar na hierarquia administrativa não é de hoje.

Os avanços da China espantam: Como ordem de grandeza, em poucas décadas a riqueza da nação foi multiplicada dezenas de vezes. A China emerge como país efetivamente soberano em 1949, destruído por tantas guerras e a exploração colonial. Ou seja, o ponto de partida é trágico. Mas depois de algumas décadas de busca de formas de organização interna, inclusive com políticas desastradas, a partir de 1978, com Deng Xiaoping, a China opta por um sistema que combina de maneira criativa os mecanismos de mercado, o planejamento como eixo organizador, uma política centralizada de fixação de grandes rumos, e uma filosofia de gestão radicalmente descentralizada na aplicação prática dos rumos fixados. O resultado é que permite assegurar a coerência do conjunto ao mesmo tempo que libera a iniciativa local e a criatividade. “Esse modelo de concentração de poder político com descentralização econômica é característica única do estado chinês” (121).

A autora chama este sistema de *mayor economy*, economia de prefeitos, porque a ampla autonomia local permite que as iniciativas sejam radicalmente desburocratizadas. “São funcionários locais nas províncias, nos municípios, nos “counties” e cidades que batalham o desenvolvimento local, atingem objetivos de crescimento, implementam as reformas, e atraem investimentos internacionais. Esses são os quadros locais que transformaram aldeias de pescadores e zonas rurais atrasadas em núcleos modernos de exportação, de manufatura, e em zonas econômicas *hightech*. Por trás de história de sucesso está um governo local que o apoiou em cada passo na caminhada” (120). O organograma da hierarquia administrativa, nessa mesma página, ajuda muito na compreensão do funcionamento do conjunto.

Lembrando que se trata de administrar um país de 1,4 bilhão de habitantes, com toda a complexidade da transição, em poucas décadas, de uma era de miséria rural para uma era de urbanização e alta tecnologia. Não há como promover este ritmo e coerência de desenvolvimento de um imenso país, nos mais diversos setores, com uma ditadura centralizada, como até hoje tantos desinformados “opinam”. Lembro que Arthur Kroeber, no seu *China's Economy*, (2016) insiste muito nesta dimensão da descentralização, afirmando inclusive que a China é mais descentralizada do que a Suécia, onde cerca de 70% dos recursos públicos são repassados diretamente para as administrações regionais e locais.⁴¹ Nos diversos trabalhos que tenho publicado, insisto muito que no caso brasileiro, com 5.570 municípios, esperar que tantas coisas se resolvam a partir de Brasília, é simplesmente um contrassenso de gestão, de elementar lógica de processo decisório.⁴²

⁴¹ Arthur Kroeber, *China's Economy*, Oxford University Press, 2016 - <https://dowbor.org/2016/11/arthur-r-kroeber-chinas-economy-oxford-university-press-2016-isbn-978-0-19-023903-9-320-p.html>

⁴² Sobre o tema da descentralização no Brasil, ver o relatório de pesquisa *Desenvolvimento local: empoderar a comunidade* – 2023 - <https://dowbor.org/2023/05/desenvolvimento-local-empoderar-a-comunidade.html>

É uma questão de bom senso, não de ‘ideologias’: “Conforme resultou, dividir o poder no nível local fez sentido de várias maneiras. São os funcionários locais, afinal, que conheciam melhor as condições locais, tinham as mais amplas redes locais, e sabiam como juntar a informação local, e tomavam decisões informadas sobre a alocação de recursos. Isso os colocou numa posição muito melhor do que um governo central distante, para desenvolver a sua economia local. Na realidade, o eterno dilema sobre a centralização política é que enquanto este é bom para estabelecer os objetivos de longo prazo para melhores resultados, isso é frequentemente associado com burocracias distantes pouco sensíveis às necessidades locais. Os funcionários locais na China gozam de autonomia substantiva para desviar das normas, e a aproveitaram bem” (128).

Grandes rumos do governo central, autonomia de decisão local, mas também os meios financeiros correspondentes, com o LGFV (*Local Government Financial Vehicle*), sistema descentralizado de financiamento (p. 179 e ss). As taxas de juros estão na faixa de 4,6% ao ano, para uma inflação da ordem de 2%, o que significa um juro anual real de 2,6%. Um organismo central do governo controla as tentativas de agiotagem. Os poderes locais se endividaram, mas Keyu traz o óbvio: “Quando as taxas de juros são mais baixas do que as taxas de crescimento, o juro sobre a dívida é baixo, e a relação entre a dívida e o PIB irá cair com o tempo” (187). O problema não está no endividamento, e sim em como se usa os recursos: se promovem o desenvolvimento, o processo se equilibra, gerando mais recursos que a custo da dívida. No Brasil ainda nos debatemos com a “austeridade”, e os prefeitos viajam para Brasília para tentar uma fatia de emenda parlamentar junto a um deputado aliado. É disfuncional tanto para as prefeituras como para os legisladores, atolados em micro negociações.

A China não teria como se reinventar em tão pouco tempo sem aproveitar um conjunto de tecnologias desenvolvidas no resto do mundo. A partir de 1978, com a abertura, soube atrair corporações internacionais, interessadas na mão de obra barata e também no amplo mercado, mas exigindo que as corporações assegurem participação chinesa na gestão das empresas, e compartilhamento de tecnologia. São negociações caso a caso, cujo mecanismo acompanhei em Shanghai, que permitem equilibrar os interesses, em vez do país simplesmente se submeter às condições das transnacionais. “Quando empresas estrangeiras queriam operar na China e aproveitar os seus custos mais baixos e amplo mercado, era lhes exigido que formassem ‘joint ventures’ com empresas chinesas, o que frequentemente envolvia compartilhar a própria tecnologia” (198).

Em outros termos, para assegurar o ganha-ganha do processo, foi preciso ter soberania, e uma sólida visão dos interesses nacionais. Lembro que a Coreia do Sul também recorreu a uma forte participação estatal na gestão da economia, e negociando de forma dura os interesses do país frente às multinacionais: aqui também os avanços externos foram utilizados como trampolim para dinâmicas internas. Hoje a China é um gigante tecnológico, “o pêndulo começou a se deslocar para o outro lado”, como comenta Keyu, relativamente ao tempo em que a China tinha mão de obra barata e as corporações tinham a tecnologia. E o próprio peso da economia muda as relações.



Em 2023, em dólares PPP (*Purchasing Power Parity*, tirando deformações por taxas de câmbio, ou seja, em volume efetivo de produção) a China tem um PIB de 33 trilhões, os Estados Unidos de 27 trilhões.⁴³

Uma melhor compreensão da economia da China está ligada ao conceito de *juguo*, ou seja, de missão, visão que lembra o *Mission Economics* de Mariana Mazzucato. No mais recente plano de desenvolvimento (2021-2025), dado o deslocamento das prioridades da base industrial para a esfera tecnológica, a visão é de dinamizar a nação através da ciência, da tecnologia e da educação: “Quando um objetivo estratégico recebe a designação de *juguo*, as considerações de custos são deixadas de lado. Desperdícios serão tolerados. A essência do sistema *juguo* é que toda a nação se mobiliza para atingir um objetivo estratégico” (218). “A China está construindo uma cadeia completa de incubação ligando os laboratórios nacionais chave, universidades e parques industriais *hightech* ao redor do país. Já atraiu milhares de pesquisadores e cientistas do exterior, para residirem na China” (219). Enquanto interessa sim aos cientistas chineses trabalhar em outros países, hoje a tendência se inverteu.

Ao chamar este livro de *New China Playbook*, Keyu Jin traz com força essa visão de um país que não apenas se transforma, mas transforma as regras de jogo à medida em que o mundo e a China mudam os paradigmas tecnológicos, sociais e políticos. O subtítulo, “além do socialismo e do capitalismo”, ajuda na compreensão dessa dinâmica. A China não está presa às simplificações ideológicas que, por exemplo, no chamado Ocidente global, proíbem de regular os bancos, as plataformas de comunicação, os desmandos da indústria farmacêutica, ou seja, qualquer interferência sobre “os mercados”. Busca o que funciona. Nessas poucas linhas, trouxe um pouco das ideias do livro, mas vale a pena adquirir o texto, alguma editora traduzi-lo, pois não se trata, no caso da China, de um “modelo”, mas de um sistema que aprende. Uma “*learning economy*” poderia ser uma qualificação adequada.

E recomendo ver no meu site <https://dowbor.org> alguns documentários de primeira linha sobre a China, em particular em como organizaram o enfrentamento da pobreza, através de políticas radicalmente descentralizadas. Basta colocar “China” na busca no site, há bastante material de apoio.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.

⁴³ IMF – World Economic Outlook Database 2022 - <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April/weo-report?c=924,532,546,111.&s=PPPGDP.&sy=2020&ey=2027&ssm=0&sccm=1&scc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=country&ds=.&br=1>



Dissertações Defendidas pelos Discentes do PPG em Economia Política da PUC-SP no 1º Semestre de 2025

Milton Miranda Filho

Título: As tecnologias digitais e a transformação verde: um estudo com base no modelo técnico de Carlota Perez

Data: 10/03/2025

Banca Examinadora:

Prof. Dr. João Batista Pamplona – PUCP (orientador)

Prof. Dr. João Guilherme Rocha Machado – FGV/SP

Prof. Dr. Julio Manuel Pires- PUC-SP

Linha/Núcleo de Pesquisa – EITT – Economia industrial, trabalho e tecnologia

<https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/44240>

Resumo

Ao pensarmos no capitalismo, durante anos o ser humano degradou a natureza com o objetivo de atingir a lucratividade. Com o passar do tempo, outras preocupações surgiram e, com as crescentes quedas de temperatura da Terra, uma grande preocupação quanto ao futuro da humanidade se tornou evidente. É preciso refletir sobre os impactos de vivermos no planeta em meio a uma temperatura extrema. Este trabalho explora como as tecnologias digitais, alinhadas com uma mudança institucional, podem ser o caminho para mitigar esses impactos. Não se trata de uma tarefa fácil, mas é possível e necessária. Assim como acredita Carlota Pérez, podemos encontrar um caminho para a transformação verde. É importante conhecer toda a sua teoria, entender o papel da inovação na economia e na sociedade, compreender as revoluções tecnológicas e analisar as barreiras e oportunidades para que seja possível sonharmos em chegar à sexta revolução tecnológica, onde a economia verde seja uma realidade, com práticas de industrialização com carbono zero, sistemas circulares totalmente desenvolvidos, promovendo reciclagem ou reuso, e onde a cultura do "desperdício zero" seja uma realidade

Abstract

When we think about capitalism, over the years human beings have degraded nature with the aim of achieving profitability. As time passed, other concerns arose and, with the increasing drops in Earth's temperature, a great concern about the future of humanity became evident. We need to reflect on the impacts of living on the planet amidst extreme temperatures. This work explores how digital technologies, aligned with institutional change, can be the way to mitigate these impacts. This is not an easy task, but it is possible and necessary. Just as Carlota Pérez believes, we can find a path to green transformation. It is important to know all of her theory, understand the role of innovation in the economy and society, understand technological revolutions and analyze



the barriers and opportunities so that we can dream of reaching the sixth technological revolution, where the green economy is a reality, with zero-carbon industrialization practices, fully developed circular systems, promoting recycling or reuse, and where the "zero waste" culture is a reality

William de Medeiros

Título: Desenvolvimento local sustentável: economia criativa e inclusão socioprodutiva

Data: 26/03/2025

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Ladislau Dowbor – PUCSP (orientador)

Profa. Dra. Rosa Maria Marques – PUCSP

Prof. Dr. Marcelo Alvares de Lima Depieri – UNIP

Linha/Núcleo de Pesquisa: Economia Mundial, do Desenvolvimento e Políticas Econômicas

<https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/44164>

Resumo

Esta dissertação explora o papel da economia criativa como uma ferramenta para promover a inclusão socioprodutiva e o desenvolvimento local sustentável. O estudo analisa como a economia criativa, aliada à economia verde, economia digital e às tecnologias sociais, pode fortalecer comunidades e criar negócios sociais que contribuem para a sustentabilidade e inclusão socioprodutiva. Por meio de casos práticos, o trabalho investiga os impactos econômicos e sociais dessas práticas, destacando seu potencial na geração de emprego e renda em nível local.

Abstract

This dissertation explores the role of the creative economy as a tool to promote socio-productive inclusion and sustainable local development. The study analyzes how the creative economy, combined with the green economy, digital economy, and social technologies, can strengthen communities and create social businesses that contribute to sustainability and socio-productive inclusion. Through practical cases, the work investigates the economic and social impacts of these practices, highlighting their potential in generating employment and income at the local level



José Victor Mori Kiyokawa

Título: Desindustrialização: Conceitos e Reflexos na Economia Brasileira

Data: 24/04/2025

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Antonio Corrêa de Lacerda – PUCSP (orientador)

Profa. Dra. Anita Kon – PUCSP

Profa. Dra. Mariana Ribeiro Jansen Ferreira - UNICAMP

Linha/Núcleo de Pesquisa: Economia Mundial, do Desenvolvimento e Políticas Econômicas

<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/44384>

Resumo

Este trabalho aborda a desindustrialização no Brasil, explorando suas causas econômicas e impactos no setor industrial. A análise contextualiza o fenômeno no âmbito global e local, destacando períodos de expansão industrial e subsequentes declínios devido a mudanças políticas e econômicas, como as reformas neoliberais do Consenso de Washington. Discute-se a importância da indústria para o desenvolvimento econômico, enfatizando características como externalidades positivas e efeitos de encadeamento. São analisados fatores como a "doença holandesa", valorização cambial, altas taxas de juros e a reconfiguração da divisão internacional do trabalho, que enfraqueceram a competitividade industrial. O estudo conclui que a desindustrialização brasileira é predominantemente precoce e problemática, diferindo de casos de economias avançadas, com implicações significativas para o desenvolvimento socioeconômico do país.

Abstract

This study examines deindustrialization in Brazil, focusing on its economic causes and impacts on the industrial sector. It contextualizes the phenomenon within global and local frameworks, highlighting periods of industrial growth followed by decline due to political and economic changes, such as the neoliberal reforms of the Washington Consensus. The analysis underscores the industry's role in economic development, emphasizing positive externalities and linkage effects. Factors such as "Dutch disease," currency appreciation, high interest rates, and the reconfiguration of the international division of labor are evaluated for their contributions to weakened industrial competitiveness. The study concludes that Brazilian deindustrialization is predominantly premature and problematic, differing from advanced economies, with significant implications for the country's socioeconomic development.