



## Equipe Editorial

### Editor

Ladislau Dowbor, PUC-SP, Brasil

### Comitê Executivo

Ladislau Dowbor, PUC-SP, Brasil

Rosa Maria Marques, PUC-SP, Brasil

### Conselho Editorial Nacional

André Moreira Cunha, UFRGS

André Tosi Furtado, UNICAMP

Anita Kon, PUC-SP/ECOPOL

Carlos Augusto Vidotto, UFF

Francisco Eduardo Pires de Souza, UFRJ

Índio Campos, UFPA/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 Rollemberg 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

### Responsáveis Técnicos

Prof<sup>a</sup> Dra. Cristina Helena Pinto de Mello (PUC-SP)

Gracielle Maria da Silva – Mestre em Economia Política (PUC-SP)

William de Medeiros – Mestrando em Economia (PUC-SP)



## Sumário

<b>Carta do Editor .....</b>	<b>3</b>
<b>The French pension system: A long-term macroeconomic perspective .....</b>	<b>6</b>
<b>Rutas y retos ante paradigmas diversos en la construcción de la seguridad social</b>	<b>29</b>
<b>Plataformização e desestruturação do mercado de trabalho: o caso das empresas do setor financeiro no brasil .....</b>	<b>47</b>
<b>As recentes políticas industriais automotivas brasileiras: uma comparação com as trajetórias tecnológicas alemãs .....</b>	<b>64</b>
<b>As emendas parlamentares e o orçamento secreto: propósitos declarados e interesses (re) velados .....</b>	<b>89</b>
<b>Uma interpretação institucionalista evolucionária sobre a corrupção .....</b>	<b>105</b>
<b>Fragilidades das previsões do Focus e do Copom .....</b>	<b>127</b>
<b>A economia brasileira na literatura econômica: convergências e divergências nas abordagens ortodoxa e heterodoxa.....</b>	<b>144</b>
<b>Quem está no comando? Poder entre grupos econômicos hegemônicos no Brasil .....</b>	<b>171</b>
<b>Resenha do livro “<i>The man who broke capitalism: how Jack Welch gutted the heartland and crushed the soul of corporate America – and how to undo his legacy</i>”, de David Gelles.....</b>	<b>193</b>
<b>Dissertações Defendidas pelos Discentes do PPG em Economia Política da PUC-SP .....</b>	<b>196</b>



## Carta do Editor

### Ladislau Dowbor

Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia Política da PUC-SP

[ladislau@dowbor.org](mailto:ladislau@dowbor.org)

O presente número reflete a orientação de Pesquisa e Debate em buscar análises sistêmicas dos nossos desafios. A economia política não fica presa ao estritamente econômico, pois a economia real depende diretamente de opções políticas, de escolhas estratégicas para o país. E buscamos sempre experiências de outros países, como neste número o estudo sobre o sistema previdenciário da França, e a seguridade social na América Latina. Buscamos também dar relevo às dinâmicas tecnológicas, tão poderosas na atualidade, que nos levam para a dominância das novas plataformas, com os desafios que resultam para o mercado de trabalho. As análises que apresentamos sobre mecanismos de corrupção refletem igualmente a fragilidade da governança em geral, com os intrincados cruzamentos de objetivos públicos e de interesses privados. Buscamos também acompanhar como a economia pensa a própria economia, já que além da conceituação do que é ortodoxo e heterodoxo, desponta a necessidade de reformular os conceitos de maneira mais ampla. Boa leitura.

O primeiro artigo desta edição atual, **“The French pension system: a long-term macroeconomic perspective”**, de Pierre Concialdi, nos fornece uma perspectiva macroeconômica de longo prazo do sistema previdenciário francês desde o início do século XX. O autor começa revisando as principais etapas na construção do sistema previdenciário francês e identifica as principais características desse sistema atualmente. O artigo expõe três questões-chave que dominam o debate público sobre o sistema previdenciário: o impacto econômico das mudanças demográficas, o financiamento dos benefícios previdenciários e a relação entre aposentadoria, emprego e trabalho. A discussão destaca principalmente a dimensão política das escolhas a serem feitas para adaptar o sistema de pensões às futuras mudanças demográficas e econômicas.

O segundo artigo, escrito por Berenice Ramirez e intitulado **“Rutas y retos ante paradigmas diversos em la construcción de la Seguridad Social”**, apresenta os paradigmas associados à estruturação da Previdência Social na América Latina examinando e explorando: (i) os aprendizados do desenvolvimento da seguridade social e o percurso realizado; (ii) a desafiadora transição do direito trabalhista para os direitos humanos no contexto da seguridade social e (iii) as vias para estabelecer um novo paradigma do sistema.

Em **“Plataformização e Desestruturação do Mercado de Trabalho: o caso das empresas do setor financeiro no Brasil”**, Gustavo Machado Carverzan examina o fenômeno da "plataformização do trabalho" e como ele tem se expandido na economia brasileira, afetando setores que antes possuíam relações de trabalho mais estáveis. Nos últimos dez anos, as empresas financeiras no Brasil passaram por uma intensa reestruturação impulsionada por inovações tecnológicas, mudanças na legislação trabalhista e regulação do sistema financeiro. Isso resultou em uma fragmentação e



isolamento contínuos da força de trabalho do setor, incluindo os primeiros experimentos de plataformização do trabalho, desorganizando assim um segmento importante da classe trabalhadora brasileira.

Os autores Álvaro Moura e Vitória Batista escrevem o artigo **“As recentes políticas industriais automotivas brasileiras: uma comparação com as trajetórias tecnológicas alemãs”**, que compara as políticas industriais no setor automotivo do Brasil e da Alemanha desde 2008. O artigo analisa como a inovação e a tecnologia são desenvolvidas no Brasil e qual é a posição do país na cadeia global de valor desse setor. Os resultados da pesquisa apresentada no artigo mostram que a Alemanha investe mais em pesquisa e desenvolvimento no setor automotivo e prioriza a cooperação com outros atores do processo de inovação. Além disso, constatou-se que o grau de intensidade tecnológica do setor automotivo no Brasil diminuiu ao longo do tempo analisado.

Em **“As emendas parlamentares e o orçamento secreto: propósitos declarados e interesses (re)velados”**, de Damásio Alves Linhares Neto, discute as contradições entre as justificativas formais apresentadas para a implementação do orçamento secreto, chamado oficialmente de Emenda do Relator Geral do Orçamento, no contexto jurídico do Brasil, e sua verdadeira finalidade. O artigo conclui que, apesar das justificativas formais, a implementação do orçamento secreto teve como principal objetivo a cooptação de parlamentares para compor a base governamental no Congresso.

No artigo intitulado **“Uma interpretação institucionalista evolucionária sobre a corrupção”**, Alexandre Salles e Eduardo Toneto elaboram uma interpretação do fenômeno da corrupção mediante uma abordagem institucionalista evolucionária baseada nas teorias de Thorstein Veblen e Geoffrey Hodgson. A corrupção é vista como um comportamento complexo que surge da interação entre agentes, envolvendo conjuntos de regras, normas e significados específicos. A interpretação proposta adota uma perspectiva ontológica institucionalista, destacando que a evolução social e econômica é um processo contínuo, cumulativo e não linear, impulsionado por mudanças nas instituições. A principal conclusão alcançada é que a impunidade atua como um mecanismo que facilita, encoraja e/ou direciona a assimilação e reprodução de comportamentos corruptos, ao mitigar as graves consequências dessas violações das regras morais.

Em **“Fragilidades das previsões do Focus e do Copom”**, o autor César Locatelli avalia tanto a consistência das projeções e cenários utilizados pelo Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central do Brasil, como se os subsídios provenientes da pesquisa de expectativas do mercado, compilados no Relatório de Mercado Focus, agregam informações úteis para as decisões de política monetária. O artigo tem por base uma análise realizada em 34 atas das reuniões do Copom entre dezembro de 2018 e fevereiro de 2023. As conclusões apontam que as previsões, tanto do Relatório Focus quanto do Copom são frágeis, evidenciando que as decisões sobre a taxa básica de juros são tomadas em um contexto de incerteza. O artigo levanta a necessidade de se encontrar métodos mais eficientes para a construção de cenários ou aceitar que a



decisão da taxa básica de juros da economia possui um caráter eminentemente político.

Em **“A economia brasileira na literatura econômica: convergências e divergências nas abordagens ortodoxa e heterodoxa”**, Theodoro Spósito apresenta um panorama das publicações sobre economia brasileira nos principais periódicos de economia ortodoxa e heterodoxa, além de avaliar possíveis convergências e divergências entre essas abordagens. Os resultados destacam aspectos contextuais, históricos, sociais, geográficos e núcleos temáticos. A análise revela que os trabalhos publicados em periódicos heterodoxos abrangem uma gama maior de temas do que aqueles publicados em periódicos ortodoxos.

Em **“Quem está no comando? Poder entre grupos econômicos hegemônicos no Brasil”**, Eduardo Magalhães Rodrigues nos apresenta os bastidores do controle acionário no Brasil por meio de uma análise minuciosa das relações entre as 200 principais holdings do país. Em um contexto em que energia, finanças e saúde privada dominam, chama a atenção a concentração do poder acionário em um seleto grupo de empresas. Tal descoberta fomenta discussões acerca do papel do Estado em meio à predominância dos *clusters* privados, revelando um panorama intrigante do controle corporativo em solo brasileiro.



## The French pension system: A long-term macroeconomic perspective

DOI: <https://doi.org/10.23925/1806-9029.v35i1e62675>

**Autor:** Pierre Concialdi - IRES Institut de recherches économiques et sociales, France.

E-mail: pierre.concialdi@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0000-6625-081X>

### Abstract

The article provides a long-term macroeconomic perspective of the French pension system since the early 20th century. It starts by reviewing the main stages in the construction of the French pension system and identifying the main characteristics of this system as it stands now. Turning to official projections, it shows that the generosity of the pension system should dramatically decline as a consequence of past reforms. The article then follows by discussing three key issues that dominate the public debate on pensions: the economic impact of demographic changes, the financing of pension benefits, and the relation between retirement, employment and work. The discussion shows that the financing of pensions should not create an impossible burden for the economy, thus mainly highlighting the political dimension of the choices to be made to adapt the pension system to future demographic and economic changes.

**Keywords:** Pension. Retirement. Social security

**JEL:** H55

### Introduction

In January, the French Prime minister unveiled a contentious pension overhaul mainly aimed at raising the legal retirement age from 62 to 64. Over the following three months, this project has prompted vigorous criticism and calls for protests from worker unions and leftist opponents. Some distinctive features characterize this historical movement: the strong unity of Trade Unions - which is rather unique in the French context – and the strength as well as the length of the social movement. Twenty years ago, in 2003, a similar project aimed at raising the retirement age from 60 to 62 had also sparked a very strong opposition among Trade Unions and the population more generally. However, the 2023 social movement is probably to stay as a historical one, because the social conflict clearly turned into a democratic, political and, possibly, institutional crisis.

Fully analysing these issues would require developing a comprehensive political economy of the French pension system. In this paper, the focus is restricted on the most important economic dimensions of this debate. We start by providing a historical background of the French pensions over the past century (sections 1 and 2). In the following section, we briefly identify the key characteristics of the French pension system and provide an analysis of the ongoing trends that are the consequence of past “reforms”. The following sections discuss three key issues that dominate the public debate on pensions: the economic impact of demographic changes, the financing of pension benefits, and the relation between retirement, employment and work. A final section proposes some



concluding remarks that might shed light on the signification of the French social movement in 2023.

## I Early Development of the Retirement System

As in many other developed countries, the present pension system started to develop in France after World War II, with the creation of social security. Pensions for civil servants were established much earlier, in the nineteenth century<sup>1</sup>. Before 1945, there were attempts to set up retirement pension systems for private sector employees, with laws enacted in 1910 and 1930. These arrangements were not successful, largely because the plans were funded and were therefore unable to guarantee benefits in the face of great economic turbulence during the first half of the twentieth century (apRoberts and Concialdi 2009).

In 1945, the government planned to create a universal social security pension plan for all workers, called the *Régime général* or General Plan. However, some categories of workers did not want to join this unified plan. Civil servants and employees of some large public enterprises (the electricity company, EDF; the gas company, GDF; the railroad company, SNCF; etc.) were already covered by occupational plans that were more generous than the new General Plan. They kept their occupational plans and stayed outside the General Plan. These separate occupational plans are called *régimes spéciaux*, or “special plans.” The self-employed also did not want to join the General Plan, which they felt would be dominated by trade unions representing employees at a time where social protection was managed by a board dominated by TUs. The self-employed succeeded in establishing their own pension plans, without joining the General Plan. Higher paid private sector employees (*cadres*) were reluctant to join the new General Plan. Since this Plan was to collect contributions and pay out benefits on wages below a ceiling, these highly skilled employees succeeded in keeping this ceiling rather low. In 1947, when the General Plan began to function, they joined it and at the same time, they established a supplementary occupational plan, through a collective agreement, negotiated by employers’ associations and trade unions throughout the private sector. Supplementary occupational plans came to cover all private sector employees over the following decades.

The French system also provided a means-tested minimum benefit for the elderly that was instituted in 1941. This minimum was reformed and improved in 1956. Throughout the 1950s and the 1960s, the minimum income for the elderly played an important role. Three-fourths of pensioners were receiving it in the late 1950s. Its level increased considerably during the 1970s and the early 1980s a period that witnessed major improvements in the pension system.

### *Major improvements in the 1970s and early 1980s*

A law passed in 1972 made it compulsory for every private sector worker covered by the General Plan to be covered by a supplementary plan. These supplementary plans play an important role in the French pension system since they now pay a very significant

---

<sup>1</sup> The main law establishing pension plans for civil servants dates back to 1853.



part - more than one third - of total private sector pension benefits. Unlike supplementary plans in most other countries, French supplementary plans are organized on a pay-as-you-go basis<sup>2</sup>.

In the 1970s, the rules governing entitlement to and calculation of General Plan pensions were made more generous. Advantages were also granted to specific categories of workers (manual laborers) or under specific circumstances (bonuses for women who had reared children). In the mid-1970s, a mechanism of transfers between separate plans was set up to compensate for demographic differences (the ratio of retirees to contributors). This system of transfers was possible because nearly all pension plans are organized on a pay-as-you-go basis.

An important reform took place in 1983. The age for retiring with a full rate basic pension was reduced from 65 to 60. Before this reform, workers could retire at age 60, but in that case, they got only half of the full rate. Since 1983, the General Plan has been organized around two key legal ages. The lowest one (60 in 1983, now 62) is the age at which workers can start claiming their pension. If they have a full career, they get the full rate of 50 percent of the reference wage. If the worker's career is less than full length, the rate of the pension is reduced. The highest one (65 in 1983, now 67) is the retirement age at which every worker can get the full rate, whether they have had a full career or not. In that later case, if the worker's career is less than full, the pension is reduced in proportion to the shortfall in the insurance period, but the pension rate of 50 percent is not reduced. This reform also created a minimum contributory pension (*minimum contributif*) for workers with a full career at low wages.

## 2 “Reforming” pensions: from concertation to confrontation

Over the past 40 years, numerous changes have taken place in the French pension system. Up to now, these changes took the form of so-called “parametric” adjustments that modify the rules for calculating pensions without modifying the logic according to which social rights to pensions are entitled. We very briefly summarize the main changes. A first change was introduced in 1987 concerning the calculation of pensions, with the transition from a ‘wage’ reference to a ‘price’ reference for two central components of pension entitlement calculations: the revaluation of past wages used to calculate the first pension and the indexation of the pension after it has been awarded. This change remained rather unnoticed. However, as it has been documented since then, this de-indexation of pensions is one of the key driver of the decline in the level of pension benefits<sup>3</sup> (COR, 2001).

The consequences of this de-indexation were exacerbated with the 1993 law that increased the period used to calculate the reference wage serving as a basis for the

---

<sup>2</sup> For a history of their development, see: apRoberts and Concialdi, 2009 and Lynes, 1985.

<sup>3</sup> The average of the past best annual wages (10 best years at that time) revalued in line with past inflation is inevitably lower than that of the same wages revalued in line with past average wage growth. Moreover, current pensions increase more slowly if they are indexed on prices than if the fruits of growth are fully shared between the active population and retirees.



replacement rate, from the 10 best years to the 25 best years. The 1993 law also planned an increase of the contribution period required for a full pension, raising this period from 37.5 to 40 years between the 1933 and 1943 birth cohorts. Finally, this law also created a public fund (*FSV, Fonds de solidarité vieillesse*) whose objective is to finance, through taxation, certain old age benefits previously financed by contributions paid to the general scheme. This can be seen as the beginning of a structural reform insofar as this change partly modifies the logic of attribution of rights.

Other major reforms took place in 2003, 2010 and 2014. Among the many changes enacted in these reforms, we just mention here the most emblematic measures. The 2003 reform further increased the contribution period required for a full pension. The 2010 reform raised the minimum retirement age from 60 to 62 and that of 2014 again increased the contribution period, raising it to 43 years for the 1970 birth cohort. Concerning special schemes, a law passed in 2008 reduced pension rights, notably by increasing the contribution period needed to get a full pension in the same way that it had been done for private sector employees.

In addition to these reforms of the basic pension schemes, agreements on supplementary pension schemes concluded between the representatives of employers and employees of the private sector did also drastically reduce these supplementary benefits. The impact of these agreements on the level of pensions is quite considerable in the French case. For an average wage, these supplementary pensions represent about 40% of the total pension. In these supplementary schemes, employees acquire points at a fixed "purchase price" and these points are then converted into a pension according to the value of the point fixed at the time of retirement. The system thus mimics a defined contribution funded scheme even though it is financed on a pay-as-you-go basis. The ratio between these two parameters is a key indicator of the generosity of benefits. From the mid-1990s onwards, there has been a persistent gap in the evolution of these two parameters: the purchase price has increased much faster than the average wage, while the value of the point has increased much less quickly. So that the generosity of these schemes declined.

In his programme for the 2017 presidential election, Macron had included a pension reform whose objective was to replace almost all existing basic pension schemes with a points-based system, similar to the existing supplementary pension scheme for private sector employees. This would have transformed the current mostly defined-benefit system into a defined-contribution system. This reform had already been discussed and voted by the Parliament at the beginning of 2020. However, the Government had introduced besides this structural change some "short-term" financial adjustments that would have had the effect of postponing, *de facto*, the retirement age at which workers can get a full pension. Because TUs were strongly opposed to this disguised increase in the legal retirement age, the Government had decided to convene a conference between employers and employees to discuss this issue in April. With the Covid crisis, president Macron decided to suspend this reform that was never discussed again.

In 2022, the newly re-elected president Macron decided to implement a pension reform now mainly focused on raising the legal retirement age and lengthening the contribution period needed for a full pension. The law was adopted by an extraordinary procedure, without any positive vote of the Parliament, in April 2023.

### 3 Current situation and ongoing trends

The improvements described above shaped the French pension system of today. Three main features characterize the current French pension system.

First, pension plans are organized on an occupational basis. As a consequence, the system is fragmented by socio-professional status (making it a “Bismarckian” system in international comparisons). However, there has been a clear trend toward less fragmentation. In 1945, there were more than 200 different basic pension plans whereas there are only about 20 today. The most important scheme is by far the General Plan that gathers the vast majority of workers.

Second, all mandatory plans, including the main supplementary plans, are organized on a pay-as-you-go basis. Funded plans—whether employer provided or individual—play a very marginal role, providing approximately 2 percent of total pension benefits in 2021 (DREES, 2022). Workers do not bear any financial risk.

Finally, the system of compulsory pay-as-you-go plans provides a replacement rate that is among the highest in Europe. For retirees with a full career who were born in 1950, the median replacement rate (first pension benefit received divided by end-of-career wage level) was 73.8 for civil servants and 74.8 percent for private sector employees (Figure 1). These replacement rates were higher for older generations and tend to decline over time, this trend being more pronounced for public employees.

**Figure 1 – Median replacement rate (full-career)**

	Generation 1938	Generation 1950
All sectors	79,2	74,7
<i>Private sector</i>	79,1	74,8
<i>Public sector</i>	80,0	73,8

Source: DREES, 2022

Overall, the standard of living of the French elderly people is today slightly above the average standard of living of the population (+4% in 2019) and the poverty rate among retirees (9.5% in 2019) is below the average poverty rate (14.6%). Even though this poverty rate increased quite rapidly since 2014, where it stood at 7.2%, it remains far below what was observed in 1970 when the poverty rate among retirees was peaking at 35%. The main persistent inequality is to be observed between women and men. In 2020, women receive 37% less in direct pensions than men. When the survivor's pension is taken into account, this gap is reduced to 25%. Considering these average figures, however, the French experience of pension would probably look up to now for most foreign observers as a kind of “success story”.



This picture, however, is rather misleading insofar as it does not capture the transformations of the pension system which have already been initiated and which will continue to produce very significant effects in the years to come, in France as well as in all European countries. In the EU as a whole, the share of public pensions in GDP is still expected to increase in the future, but at a very slow rate, by 1.1 percentage points (p.p.) over the period 2019-2045 (Figure 2). Among the largest European countries, France is an exception insofar as this share should actually decline over the same period (-0.2 p.p.).

These changes are the consequence of two opposite forces. As expected, demographic changes will lead to an increase in pension expenditure. The demographic factor is in fact the main driver of future pension expenditure. Over the period 2019-2045, the contribution of the aging process alone to the public pension-to-GDP ratio is expected to be 5.5 p.p. for the EU and 6.1 for France.

However, other factors will counterbalance this effect to a large extent, reducing the financing needs of public pension systems by 80% (4.4/5.5) in the EU. In the case of France, these factors will totally offset the consequences of ageing. The downsizing of public pension schemes will be achieved in two major ways: a decline in the coverage of the old-age population ratio (the number of benefit recipients as percentage of the pensionable population, i.e. the population at or above the legal retirement age) and a sharp decline in the benefit ratio, i.e. the ratio of average pension expenditure per pensioner to per capita GDP.

Beyond 2045, the share of public pensions in GDP is expected to decrease substantially in France as well as in the other largest countries of the EU, with the exception of Germany. The key driver behind this decline will be the fall in the benefit ratio.

These figures show that, *without any further reform of pension systems (including the law passed in France in 2023)*, the share of public pensions in the GDP will sharply decline in France over the next 50 years. In that respect, France is among the few European countries where this planned decline will be the largest, and this will dramatically change the situation of French pensioners.

As stated above, there is no doubt that the generosity of the French pension system ranks today high by international standards. At a macro-level, the ratio of the average public pension expenditure per old people to the GDP per capita is a rather good proxy for comparing the generosity of pension systems across countries. This macro-indicator shows that France was ranking at the highest place within the European Union in 2019 (Figure 3). The indicator was above 70%, that is some 15 p.p. higher than the European average. However, the ongoing changes that have already been planned by former governments will lead to a sharp decline (approx. 30 p.p.) over the forthcoming decades. In 2070, the generosity of the French pension system will reach the same level as in Germany, just slightly above the European average. To sum it up, the idea that France did not reform its pensions system does not just stand up and a large part of these regressive changes is still to come.

**Figure 2 – Contributions to public pensions spending-to-GDP ratio (% of GDP, pps)**

	<b>EU</b>	<b>Germany</b>	<b>Spain</b>	<b>France</b>	<b>Italy</b>
Gross public pensions as a % of GDP (2019 level)	11.6	10.3	12.3	14.8	15.4
<b>Public pensions as % of GDP - pps changes between 2019 and 2045</b>					
Pensions/GDP	1.1	1.8	0.8	-0.2	1.9
Ageing	5.5	4.3	8.8	6.1	9.4
All other factors	-4.4	-2.5	-8.0	-6.3	-7.5
Of which :					
- Coverage effect	-1.3	-0.8	-1.1	-1.7	-2.6
- Benefit ratio	-2.2	-1.3	-4.2	-3.4	-2.0
- Labour market and residual	-0.8	-0.4	-2.7	-1.2	-2.9
<b>Public pensions as % of GDP - pps changes between 2045 and 2070</b>					
Pensions/GDP	-1.0	0.3	-2.9	-2.0	-3.7
Ageing	1.0	0.6	0.4	1.0	0.1
All other factors	-2.0	-0.2	-3.3	-3.0	-3.8
Of which :					
- Coverage effect	-0.2	-0.1	1.0	-0.3	-0.9
- Benefit ratio	-1.5	0.0	-4.1	-2.5	-2.4
- Labour market and residual	-0.3	-0.1	-0.1	-0.1	-0.6

Source: European Commission, 2021.

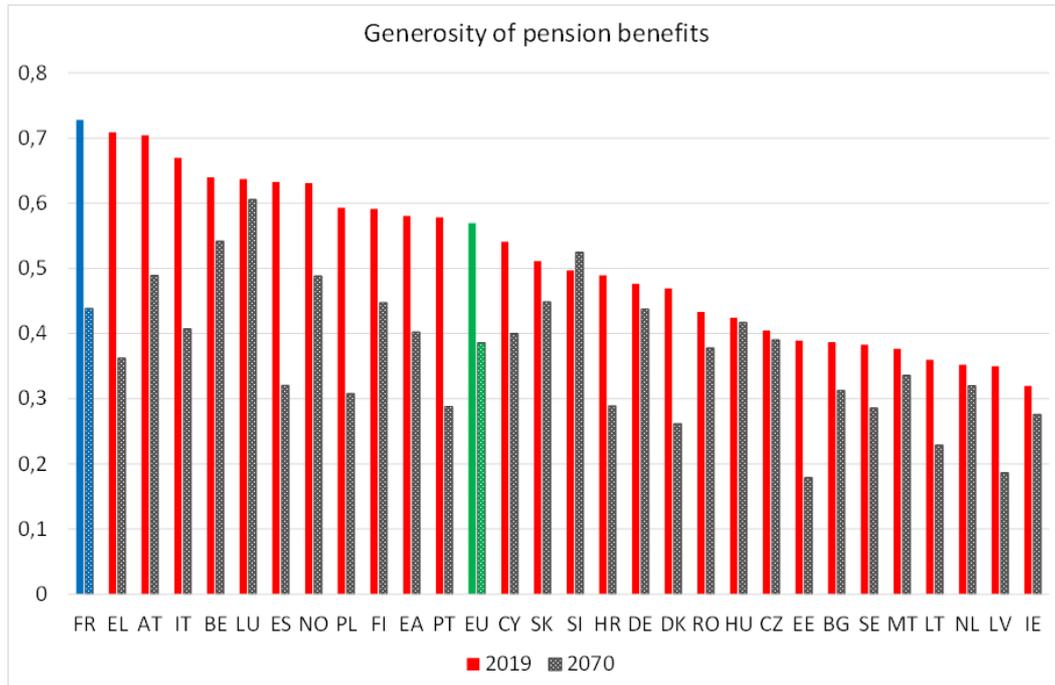
Lecture: between 2019 and 2045, the share of public pension in GDP is expected to decline by 0,2 p.p. in France. The contribution of the ageing will be positive (+ 6,1 p.p.) whereas other factors will more than offset this increase (- 6,3 p.p.).

Note: the sum of the factors (coverage effect, benefit ratio, labour market and residual) does not always strictly equals the total because of rounding.

Long term time series available for France allow us to put the trends that will affect the French pension system over the next decades in a broader historical perspective (Figure 4). In 2021, the generosity of the French pension system stands at its lowest level in 40 years. With the changes already planned up to now - without taking into account the impact of the 2023 Macron law – the generosity of the pension system is expected to further decline over the next decades. In 2040, the indicator should reach the level observed in the late 1960s, at a time where poverty among the elderly population was at a historical high level, with approximately 4 out of 10 retirees being poor<sup>4</sup>.

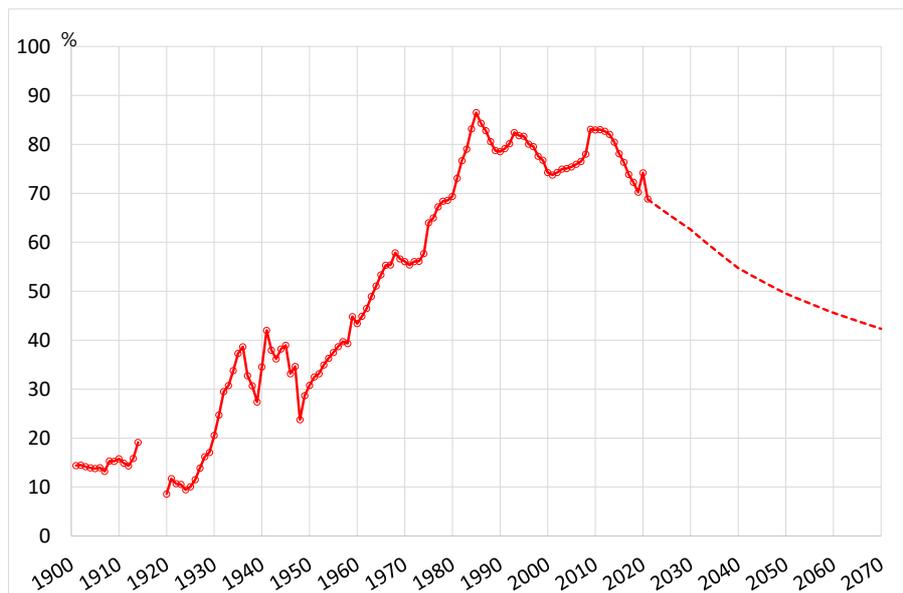
<sup>4</sup> In the long run, changes in the benefit ratio are sensitive to productivity assumptions. However, a low productivity scenario would not substantially change the results. In the baseline scenario of the European commission, the real output growth rate is expected to be 1.3% over 2019-2070. This is indeed a rather low assumption. In a lowest scenario of productivity (1.1%), the benefit ratio in 2040 would be approximately 57% instead of 55%

**Figure 3 – Macro-estimates of the generosity of public pensions in EU member states (public pension per people aged 65+ / GDP per capita)**



Source: European Commission, 2021.

**Figure 4 - Generosity of the French pension system (public pension per people aged 65+ / GDP per capita, %)**



Sources: Author's calculations based on various series.

Benefits: Reimat (2001) up to 1959 - DREES, social protection accounts for the period 1959-2021 - European Commission (2021) for the period 2019-2070.

Population: INSEE for historical data and population projections.



The decline of public pension schemes in France should most directly and significantly affect low-income pensioners. On average, pensions do contribute to 70% to pensioners' incomes and earnings and property incomes make up the remaining 30% of this total income. However, for retirees at the bottom quintile of the income distribution, pensions do account for the bulk of their resources (90%) whereas this share amounts to just over 55% for the highest quintile. The decline of public pension schemes will first and foremost impact the low-income retirees.

#### 4 Demography and pensions

In the pensions debate, one can hardly escape the issue of the “ageing” of the population. The publication in 1994 of the World Bank's report *Averting the Old Age Crisis* widely disseminated the idea of a so-called ‘demographic time bomb’ that was supposed to put unsustainable pressure on pension expenditure. As such, this issue would deserve a full discussion. We concentrate here on some aspects of this demographic issue.

Ageing is not a new phenomenon. The key factors behind demographic changes are the fertility rate, the rise in life expectancy and inward migration. In all EU countries, the most important factor affecting the demographic structure will be the decline in mortality and, consequently, the rise in life expectancy. The ageing process can thus be characterized as ageing “from the top” as it largely results from projected increases in longevity. The share of the elderly population (65 and over) in the total population should consequently increase from 20.4% to 29.6% between 2019 and 2050 in the European Union as a whole (Figure 5). The ageing process will be somewhat slower in France where the share of elderly people will remain below the European average (27.8% in 2050), mainly because of a still high fertility rate.

Since demography is not an exact science, the relevance of the assumptions upon which these projections are based may be questioned. This is notably the case for the most recent mortality assumptions<sup>5</sup>. Over the past decade, a significant – and rather unnoticed – change has taken place in France as in most developed countries. The increase in life expectancy has considerably slow down since 2010; in a majority of EU countries including France, life expectancy actually declined or stagnated between 2010 and 2021. This is in sharp contrast with what has been observed at least since WWII. It is also crucial to note that this phenomenon appeared as early as the mid-2010s and is therefore not the consequence of the Covid-19 crisis.

Notwithstanding these debates on the relevance of demographic assumptions, there is no doubt that the share of the elderly population will increase in the next decades as it did in the past, following a long-term trend. In fact, the ageing of the population is not a new phenomenon. The demographic transition – i.e. the process by which a society shifts from a demographic regime with high mortality rates nearly equalling its high fertility rates to another regime where mortality and fertility rates are lower and still

---

<sup>5</sup> Hervé Le Bras : « Les scénarios du Conseil d'orientation des retraites sont irréalistes en matière de mortalité », *Le Monde*, 4 février 2023. Source: European Commission, 2021.



approximately equal – began two centuries ago and will probably come to a standstill in the next few decades, at least in most European countries. It will be somewhat amplified in the coming decade when the last generations of baby-boomers will reach the age of retirement. This long term trend may be illustrated in the case of France.

A key indicator that is frequently used to assess the consequences of the ageing of the population is the old age dependency ratio, which is usually defined as the ratio of the elderly population (people aged 65 and over) to the working age population (people aged 15 to 64). Figure 6 shows the increases in this old age dependency ratio over the past two centuries in France. Increases in the ageing are measured over successive generations, that is approximately a quarter of century. The ageing so measured started around the middle of the 19<sup>th</sup> century and clearly accelerated after WWI: +20% between 1925 and 1950, +23% between 1950 and 1975. It virtually stagnated between 1975 and 2000 as a consequence of the demographic trough associated with WWI. Between 2000 and 2025, it increased sharply, mainly because the numerous generations that were born in the aftermath of WWII started to arrive at the age of retirement. Overall however, between 1975 and 2025, the ageing of the population did not accelerate in comparison with the past 50 preceding years (1925-1975). Official demographic projections show that the ageing of the population will continue at the same pace over the next 25 years and will start to slow down after 2050.

**Figure 5 – Key demographic indicators**

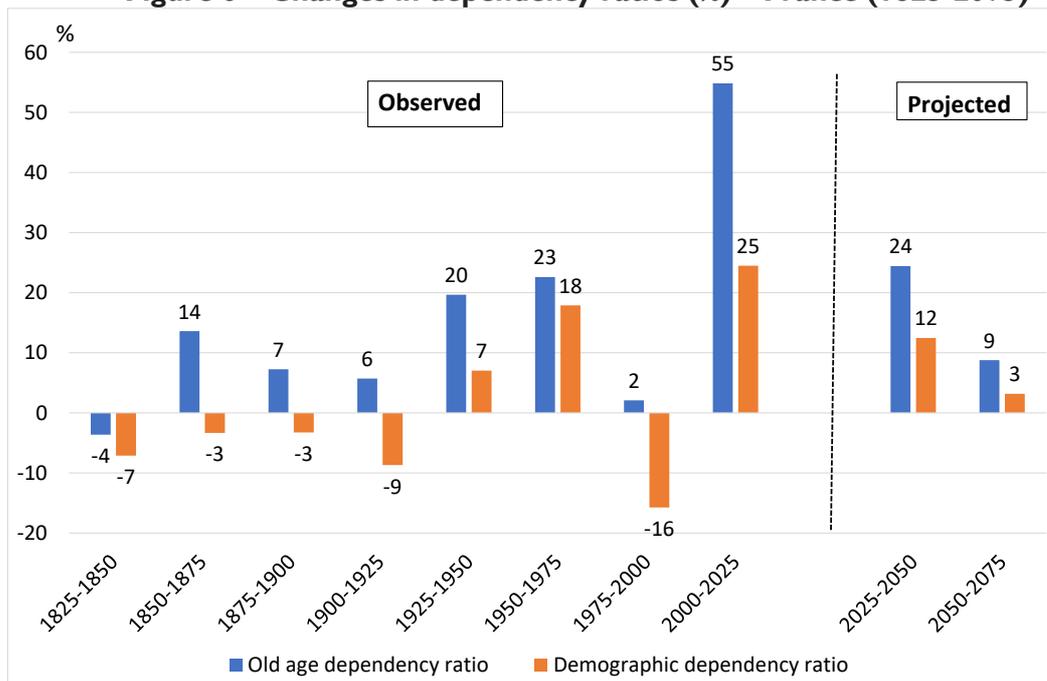
	2019	2050	2070
<b>Total fertility rate</b>			
EU	1,52	1,61	1,65
Germany	1,53	1,63	1,67
Spain	1,27	1,41	1,49
France	1,85	1,84	1,84
Italy	1,31	1,45	1,52
<b>Life expectancy at 65 (Men)</b>			
EU	18,4	21,6	23,5
Germany	18,4	21,5	23,4
Spain	19,9	22,5	24,1
France	20,0	22,6	24,2
Italy	19,6	22,3	23,9
<b>% population 65 and over</b>			
EU	20,4	29,6	30,3
Germany	21,7	28,1	28,4
Spain	19,5	32,7	32,0
France	20,3	27,8	28,7
Italy	23,0	33,7	33,3

Notwithstanding these debates on the relevance of demographic assumptions, there is no doubt that the share of the elderly population will increase in the next decades as it did in the past, following a long-term trend. In fact, the aging of the population is not a new phenomenon. The demographic transition – i.e. the process by which a society shifts from a demographic regime with high mortality rates nearly equalling its high

fertility rates to another regime where mortality and fertility rates are lower and still approximately equal – began two centuries ago and will probably come to a standstill in the next few decades, at least in most European countries. It will be somewhat amplified in the coming decade when the last generations of baby-boomers will reach the age of retirement. This long term trend may be illustrated in the case of France.

A key indicator that is frequently used to assess the consequences of the ageing of the population is the old age dependency ratio, which is usually defined as the ratio of the elderly population (people aged 65 and over) to the working age population (people aged 15 to 64). Figure 6 shows the increases in this old age dependency ratio over the past two centuries in France. Increases in the ageing are measured over successive generations, that is approximately a quarter of century. The ageing so measured started around the middle of the 19<sup>th</sup> century and clearly accelerated after WWI: +20% between 1925 and 1950, +23% between 1950 and 1975. It virtually stagnated between 1975 and 2000 as a consequence of the demographic trough associated with WWI. Between 2000 and 2025, it increased sharply, mainly because the numerous generations that were born in the aftermath of WWII started to arrive at the age of retirement. Overall however, between 1975 and 2025, the ageing of the population did not accelerate in comparison with the past 50 preceding years (1925-1975). Official demographic projections show that the ageing of the population will continue at the same pace over the next 25 years and will start to slow down after 2050.

**Figure 6 – Changes in dependency ratios (%) – France (1825-2075)**



Source: Human mortality database (historical data), INSEE (population projections). Author's calculations.

Lecture: Between 1950 and 1975, the old age dependency ratio (elderly population/working age population) increased by 23%. Definitions of dependency ratios: Old age: (60+/20-59) – Demographic: ((0-19 & 60+)/20-59)



Three main conclusions can be drawn from the above comments. First, the bulk of the so-called ageing is mostly behind us, at least in the developed countries. Second, the ageing will not accelerate in the coming 25 years. It will continue within the same pace as observed over the past century and will very probably come to a standstill, the more so if the recent changes observed in mortality should be confirmed in the future. Consequently, the ageing cannot explain the overwhelming catastrophic discourse over pensions that we have observed since the 1980s.

What is at stake is the fact that collective - and most often - public pension schemes that were put in place after WWII started to become mature at the turn of the 1980s and were thus able to distribute adequate pensions to cover the needs of the elderly. And this is precisely at that time that growing alarms were raised on the consequences of ageing on the “sustainability” of public pension schemes. In sum, the novelty lies in the existence of adequate public pensions, not in the ageing of the population. Following this line of reasoning, the process of “reforms” was not primarily intended to cope with the ageing of the population; it had to do with the mere existence of pension schemes. This is first and foremost a political choice since, as we will now see, demographic changes do not dramatically change the economic burden that fall on the workers and the labour force more generally.

## 5 The economic consequences of demographic changes

The old-age dependency ratio measures the consequences of the ageing on the financing of pensions. However, this ratio largely overestimates the true economic burden that will fall on workers in the future. There are two reasons for this. First, the increasing proportion of old people in the population is caused in part by the decreasing proportion of children. Because, at any point of time, the employed population hands over part of their resources to the population not in the working age, whether young or old, the *demographic dependency ratio*, i.e. the ratio of the nonworking-age population to the working-age population, gives a more accurate view of the economic consequences of future demographic changes.

Second, part of the working-age population is not in employment. With the structural changes observed in the labour market over the past 30 years, employment has become a crucial issue for financing social expenditure. Therefore, from an economic point of view, we should be ultimately interested in the variations of the *economic dependency ratio*, i.e. the ratio of people out of work (whether inactive or unemployed) to people in work. It is this ratio that gives the best idea of the future economic burden that will fall on those in work because of future demographic and economic changes.

Figure 7 shows that there are very large discrepancies in the variations of these dependency ratios over the next decades. The increase in the economic dependency ratio will remain far below the increase in the old-age dependency ratio over the period 2019-2045, and all dependency ratios will virtually stagnate between 2045 and 2070 in the largest countries of the EU as well as in the EU more globally. From an economic point of view, the pressure of the dependent population on workers will not be higher

in the next 30 years than in the near past. As it has been documented (Concialdi, 1997; Math, 2014), this result holds in any case since the overall cost (public and private) of children is very similar to the average full cost, for the society, of the elderly.

**Figure 7 – Increases in dependency ratios (% change over each period)**

	Old age	Demographic	Economic
<b>2019-2045</b>			
European Union	58	30	10
Germany	44	30	21
Spain	91	45	0
France	46	19	4
Italy	68	39	1
<b>2045-2070</b>			
European Union	8	7	3
Germany	5	6	4
Spain	2	2	1
France	7	3	1
Italy	0	1	-6

Source: European Commission (2021).

Definitions of ratios: Old age: (65+/20-64) – Demographic: ((0-19 & 65+)/20-64) – Economic: (total inactive population/employment)

The cost of these demographic changes may be expressed as the productivity gains that would be necessary to finance the ageing of the population. As it is measured by the European Commission, this global public cost of ageing (or demographic changes) includes pensions, health care, long-term care and education expenditure. Figure 8 shows that, over the period 2019-2045, annual productivity gains necessary to finance all public transfers that go to the whole economically dependent population should be 0,12% a year in the European Union and somewhat less (0,05%) in France. These figures may be compared with projected increases in annual labour productivity of 1.5% and 1.1%, respectively for the EU and France, over the same period. For the vast majority of countries within the EU, the ageing of the population would absorb less than 10% of expected productivity gains over the next 25 years. Over the period 2045-2070, the global public cost of ageing will be null and even negative in most European countries.

**Figure 8 – Public cost\* of dependent population**

	2019-2045		2045-2070	
	Global public cost of ageing	Expected labour productivity	Global public cost of ageing	Expected labour productivity
European Union	0,12	1,48	-0,02	1,69
Germany	0,15	1,34	0,02	1,54
Spain	0,10	1,32	-0,12	1,65
France	0,05	1,08	-0,10	1,54
Italy	0,19	0,96	-0,20	1,64

Source: European Commission (2021). Author's calculations.

Note: \* Annual productivity gains necessary to finance dependent population (pensions, health care, long-term care and education expenditure)



In other words, future demographic and economic changes will not increase dramatically the economic burden on workers and one can reasonably assume that it is possible to share future productivity gains among all categories of the population, whether employed or not, without any dramatic consequence on the growth of the purchasing power of net wages. The tiny increase in public transfers necessary to finance the whole dependent population (old and young inactive people, plus the unemployed) would still allow for a substantial increase in real net wages.

These figures illustrate the fact that the main issue is not an economic one concerning the level of transfers from workers to "non-workers": it mainly concerns the organization of these transfers and, in particular, the respective shares of public and private transfers needed to support the whole economically dependent population. In the modern developed countries, transfers to pensioners mostly take the form of compulsory contributions, whereas the overwhelming majority of transfers that go to young people occur within the family and take the form of private outlays. This is an essentially qualitative difference in the way economic resources are allocated and raises a political question.

## 6 Financing pensions

One argument that is often put forward to reduce the cost of public pensions is that public debt has reached unbearable levels. In that line of reasoning, reducing the cost of pensions would therefore be "necessary" to restore sound public finances. The argument has been raised again by the Macron's government to justify its 2023 "reform".

This argument deliberately confuses State debt with that of other public administrations, namely social security administrations, which manage pension schemes, and local authorities. In France, as in all other European countries, public debt is essentially due to the State's debt. The State debt represents more than 80% of the total public debt, while the debt of the social security administrations represents only 10% of this total debt, even though social security expenditure represents almost half of total public expenditure. Moreover, government debt is not the result of a constant increase in public spending. In the past decades, government spending has tended to fall, while government revenues have fallen much faster, leading to higher deficits and higher debt<sup>6</sup>. Cutting public pension expenditure will therefore not change the huge public debt accumulated by the State.

At the European level, the issue of public deficits and debts is also monitored through the Stability and Growth Pact (SGP) that was established in 1997. The SGP is a set of rules designed to enforce the deficit and debt limits established by the Maastricht Treaty that was signed in 1992 and to ensure that countries in the European Union pursue sound public finances and coordinate their fiscal policies.

---

<sup>6</sup> Between 1985 and 2021, State expenditure fell from 26.7% to 24.5% of GDP (-2.2 p.p.) while State revenue decreased from 24.4% to 18.7% of GDP (- 5.7 p.p.).



In 2005, however, EU member States gave a clear sign that some public deficits were, so to say, better than others, especially when it comes to financing pensions. The first reform of the SGP that took place in 2005 added new "flexibility clauses" to the one that already existed in the original Pact (the existence of a severe recession). These new clauses allowed the 3% threshold to be exceeded without triggering the excessive deficit procedure insofar as a country can prove that its deficit is linked to the implementation of reforms that are costly in the short term but that are considered to carry beneficial effects in the medium and long run. Notably, the transition from a pay-as-you-go pension system to a funded system is explicitly part of these alleged beneficial reforms that allow the member States to disregard these costs from the public deficit.

However, the alleged benefits of a transition to funded schemes are far from obvious. As it has been documented by many studies such as the ones published by the International Monetary Fund or the World Bank (Barr, 2000; Orszag and Stiglitz, 2001; ), the shift towards privatized pensions would not necessarily decrease the overall cost of pensions. On the contrary, it would imply transition costs, increased administrative costs and greater fiscal subsidies that would globally increase the cost of pensions for workers. On the whole, there are hardly any sound economic reasons to shift from a publicly financed pension system to a privately managed one.

#### *Wages and profits: a key issue*

At the macroeconomic level, the financing of pensions also raises the question of the distribution of value added between wages and profits. Since social contributions that are levied on wages still massively contribute to financing pensions in France, any change in the labour share directly affect social accounts.

In that respect, there is no doubt that the profit share is now at a historically high level. In 2021, the profit share for non-financial corporations peaked at over 34% (34.3%) of value added (Figure 9). In fact, since the late 1980s, the profit share has been consistently high by historical standard. Following the financial crisis of 2008, the profit share fell. However, this cyclical decline was quickly offset in the following years.

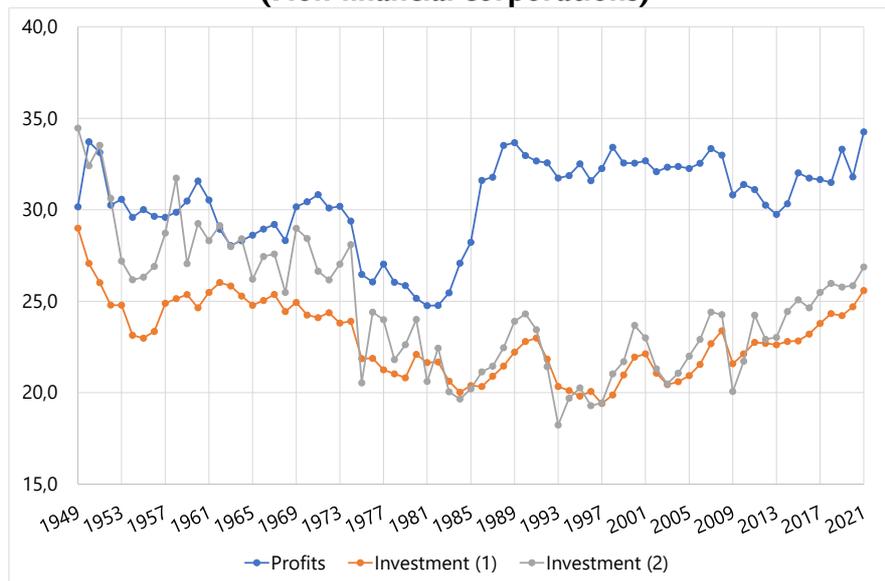
As Michel Husson's work has highlighted (Husson, 2010), one of the major features of the last thirty years is the persistence of a significant gap between the profit share and the rate of investment. Consequently, a significant proportion of profits is not reinvested, thus mainly fuelling financial speculation. This gap narrowed over the past ten years, but it still remains at a high level.

The increase in the profit share and the related decline in the labour share originate in two main factors. The first one is the quasi-stagnation of real wages over the past four decades. As documented by the national statistical office, the slight increase in the real average wage since 1978 essentially compensates for the gradual and steadily increase in the qualification of the workforce. The second factor lies in the dramatic decline of employers' social contributions.

Since 1993, exemptions of employers' social contributions have been massively granted to enterprises. This process accelerated in 2019 with the former Macron's government, so that the employers' contribution to financing social security has now reached a low

historical level that has never been observed since the early 1960s (Figure 10). State's taxes compensate for a large part (approximately 90%) of these exemptions. However, this translates in an increasing burden of taxes for workers - and citizens more generally - that do pay more and more for declining benefits.

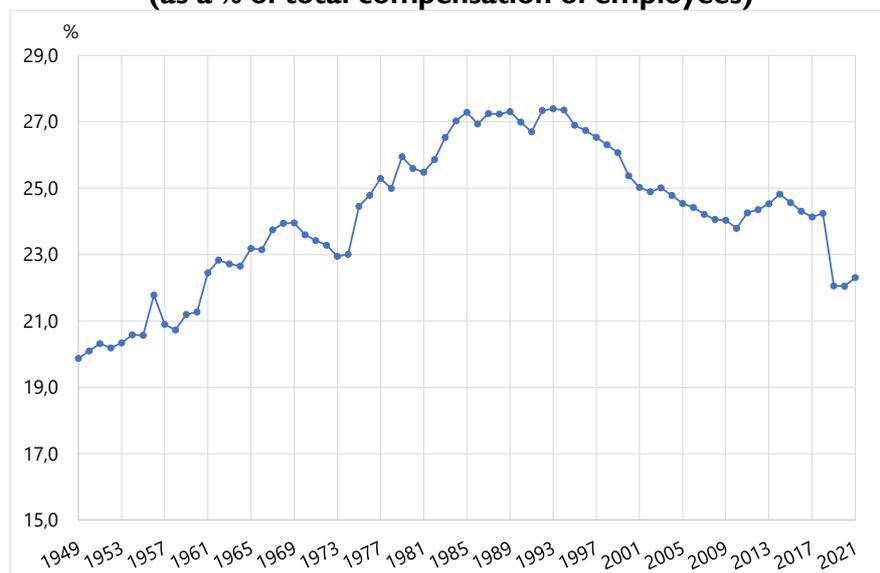
**Figure 9 – Profits and investment (as a % of value added)  
(Non-financial corporations)**



Source: INSEE, national accounts. Author's calculations.

Profit share: gross operating surplus – Investment (1): gross fixed capital formation – Investment (2): Investment (1) less changes in stocks.

**Figure 10 – Share of employers' social contributions  
(as a % of total compensation of employees)**



Source: INSEE, national accounts. Non-financial corporations



We thus come to a similar conclusion than the one made above concerning the State's accounts. Since the share of pensions in GDP will remain stable over the next few decades and will even tend to decrease in the medium or long term, the financing needs do not come from an excessive growth in expenditure. This is first and foremost the consequence of a drying up of the revenue which finances pensions.

## 7 Retirement, (un)employment and work

Until 2003, the debate on pensions was mainly focused on the issue of pension financing. With the 2003 law that increased the contribution period needed to get a full pension, the issue of employment and working conditions became more and more debated. These issues were exacerbated when the 2010 law increased the legal retirement age from 60 to 62. With no surprise, the 2023 law that increases both parameters (the legal retirement age and the contribution period) raised heated debates and strong criticisms from the TUs.

### *Retirement and labour market*

A first debate concerns the consequences of these changes on unemployment, in particular for younger generations. Even though the French government steadily repeats today that the unemployment rate is at a lowest historical level, the situation of the labour market remains very much deteriorated. By the end of 2022, there were 2.2 million "full-time" unemployed, that is people who did not work at least 1 hour in the week according to the very restrictive ILO definition of unemployment. In addition, there were 1.3 million people in underemployment and 1.9 million people classified as "inactive" who were in the unemployment "halo" (looking for or wanting a job). Overall, 5.4 million people - around one quarter of the labour force - were "constrained in their labour supply", to quote the national statistical office INSEE. This is quite far from full employment.

The consequence is that the transition from employment to retirement is far from being a direct one for all the workers. For people aged 60 to 69 who had retired in 2012, 67% went directly from employment to retirement<sup>7</sup> (INSEE, 2013). The remaining third was either unemployed or out of the labour market for medical reasons (invalidity, disability). In 2020, 43% of workers who retired in the General Plan were not in employment (CNAV, 2022).

The massive imbalances that still characterise the French labour market may probably explain the strong opposition of TU to a further increase in the retirement age. In such a context, one may fear that this measure will spur the inequalities on the labour market. Indeed, that is what has been observed after 2010 when the retirement age has been increased from 60 to 62.

---

<sup>7</sup> 80% of public sector employees went directly from employment to retirement, compared with 59% of private sector employees and 69% of self-employed.

After 2010, there has been a spectacular rise (32%) in the participation rate of 55-64 year-olds between 2010 and 2018, with an equivalent rise (31%) in the employment rate, but also a sharp increase in the unemployment rate (almost 20%), particularly for people aged 60 and over, whose unemployment rate is now higher than that of 55-59 year-olds, whereas this had never been the case before. Over the same period (2010-2018), both the participation rate and the employment rate of the population under 55 stagnated or slightly decreased.

As a result, while the total population aged 15-54 declined by around 0.43 million between 2010 and 2018, the number of jobs held by this age group fell by roughly the same amount (Figure 11). This is in stark contrast to the population aged 55-64, which increased in volume due to ageing (+0.23 million), but with a much higher growth in the number of jobs held (+1.11 million).

Two faces of inequality are thus emerging: first among older workers, between those who can remain in employment and those who cannot, and second between older and younger workers, the latter having more and more difficulties in accessing employment.

**Figure 11 - Population and employment of the working age population (15-64)  
Absolute changes over the period 2010-2018**

(millions)	Population	Employment
Population aged 15 to 64	-0,20	+0,65
15-54 years old	-0,43	-0,46
55-64 years old	+0,23	+1,11

Source : INSEE, Labour Force Survey

The increase in the contribution period needed to get a full pension also raises the issue of the adequacy of pension legislation to the functioning of the labour market. The key indicator here is the proportion of workers who have had a “full career”, that is the proportion of workers who retired without any penalty nor any discount on the full rate of pensions because of uncomplete contribution periods. Data are available for successive generations up to the one who was born in 1950. For the generation 1950, the overall proportion of full careers is slightly above 60%. This figure is higher for men (69%) than for women (54%). The gap between women and men declined over time because of the increased participation of women in the labour market. It might be that the proportion of women with a full career will still increase in the future. However, this is doubtful for men. For male cohorts who were born after WWII, the proportion of workers with a full career remained stable and started slightly declining.

Employees born in 1950 did retire with a contributing period that was, on average, two years less than the period needed to get a full pension, which was 41.5 years for this generation (DREES, 2022). The dilemma is that the youngest generations are not expected to stay longer on the labour market (DARES, 1998) whereas the contribution period will still increase up to 43 years. There is thus a growing gap to come between the parameters of the pension system and the objective opportunities that workers may have on the labour market.



### *Working conditions and the issue of arduous work*

Another important debate concerns the unequal consequences of a uniform increase in the retirement age. Because of strong differences in life expectancy across social groups, such a measure penalises more heavily the low-skilled workers. This is especially the case in France, which is, along with Finland, one of the countries where health inequalities are the greatest. For men, the life expectancy at age 30 of high-skilled workers (*cadres*) is six years higher than that of blue-collar workers (Blanpain, 2016).

These inequalities are also very significant for healthy life expectancy (HLE), which is of greater interest to future retirees, and which may also have an impact on the ability to hold a job at older ages. At the age of 50, the healthy life expectancy (HLE) of male blue-collar workers is 13.7 years, whereas it is 22.8 years for men in the most highly skilled occupations. A similar difference is observed for women, whose HLE at the same age is about one year higher than that of men for the same social categories (Cambois *et al.*, 2008).

This issue relates, more generally, to the recognition of arduous work. On this subject, again, social inequalities are very strong. According to a report carried out in 2003 (Struillou, 2003), manual workers and low-skilled employees account for 70% of employees subject to at least three hardship factors, and they represent the overwhelming part (90%) of employees with six hardship factors. The deterioration of working conditions over the past 30 years has also been heavily documented, so that it has become a very sensitive issue within the French context (Coutrot & Prez, 2022; Gaudart & Volkoff, 2022).

Following the 2003 law, the Government invited employers and employees to negotiate on this issue. The interprofessional negotiations on the definition and recognition of arduous work, which began only in February 2005, very quickly came up against the employers' desire to restrict the compensation system by retaining high exposure thresholds and a purely individual and medical approach to this issue, thus neglecting the proven effects on health of arduous work. The government finally and very lately followed the long-standing position of the employers' organisation (*Medef, Mouvement des entreprises de France*) on this issue and the measures taken in the French law of 2010 did not ultimately concern the recognition of arduous work, but rather the medical recognition of disability (Jolivet, 2016).

In 2014, the socio-democrat government elected in 2012 took a first step towards the recognition of arduous work by introducing a personal account (C3P), in which employees could cumulate points in case of heavy exposure to risks of irreversible pathologies. A list of ten factors was drawn up and the system came into force at the beginning of 2015 for some of these factors. However, the actual implementation of this account has met with fierce opposition from employers' representatives. The government which emerged from the 2017 elections finally gave in to this pressure by deleting four of the ten items initially planned as soon as it came to power.



When the TUs started to demonstrate strongly against the 2023 law and, above all, against the increase in the retirement age, the Government announced that the issues of arduous work and working conditions more generally could be set at the agenda in the very near future. Given the decisions that the first Macron's government had very quickly taken in 2017, this is no surprise that this discourse did not succeed in attracting any credibility among TUs and the public opinion more generally.

## 8 The political economy of pensions: some tentative remarks

At the risk of oversimplification, we could summarise the main argument of the article in the following way. First, there is no such a demographic argument to justify, from an economic point of view, any decline in the generosity and coverage of pension benefits. There is no doubt that the ageing of population would require increasing the share of the GDP that is received by the elderly population. However, the overall cost of the whole dependent population will not dramatically increase. The choice is therefore between public and collective financing, on the one hand, and private individual financing on the other. This is a fundamentally political choice upon which no economic rationale can reasonably prevail. Second, the recurrent needs for financing pensions that are put forward to justify an ever-ending decline of pension systems are to a large extent the consequence of what we might call the “de-financing” of pensions. Since pensions are massively financed in France with social contributions, the fall in the labour share has dried up the financing of pensions, and this process has been exacerbated by a constant and dramatic decrease in the share of employers' social contributions levied on wages, so that the burden of financing pensions falls more and more on taxes that are massively paid by workers and citizens more generally.

In broad lines, however, the French situation would not very much differ from the ones observed in most developed countries. How can we therefore analyse the massive demonstrations that took place in early 2023? Many observers point to the timing of the reform that took place after the Covid crisis and at a time where growing inflation is quickly eroding the wages of workers. Besides this conjunctural explanation, we propose to conclude some remarks that point to probably more structural factors.

A first set of remarks lies in the way pensions are financed in France. One of the key features of the French pension system is that pensions are quite fully financed on a PAYG basis. In such a system, the nature of social rights to pension acquired by workers is explicitly political and is thus openly debated through socio-political institutions. This is not so the case in funded schemes where pension rights do mainly originate in property rights, the regulation of which operates through market forces in a much more blur way. It is therefore not surprising that in a fully pay-as-you-go system, tensions and conflicts are more visible than in other systems where funding is more important. Moreover, in the French system, pensions are massively financed by social contributions and this explains why the attachment to the pension system is much stronger than with tax financing. Social contributions are not just one means of financing among others. It is first and foremost a political principle that legitimises the existence of a pension right.



And this legitimacy is much stronger when the entitlement to pensions is based on social contributions than with a general tax.

A second set of remarks concerns the nature of the adjustments that the government wanted to introduce in the pension system. By raising both the legal retirement age and the number of years needed to get a full pension, these adjustments have targeted a real and very concrete parameter, namely the working time. This is in contrast with adjustments that change the value of benefits on nominal terms. It is much more difficult for workers to capture the long-term consequences of nominal adjustments than the consequences of real ones, even though both changes are usually implemented gradually. The de-indexation of pensions is a good example of such nominal adjustments. As we have seen, this adjustment has had a very strong impact on the level of pensions in France. However, it did not prompt a strong opposition from TUs and workers. This is in sharp contrast with adjustments in working time. Workers do know that, at the end, working two years more would be equivalent to halving their present paid holidays. No matter the fact that it would be so in around ten years. And this might well partly explain the strong and long-lasting opposition to Macron's law in 2023.

It is true, however, that this distinction between nominal and real adjustments only makes sense in the short or medium term. In the long run the distinction tends to vanish since the cumulation of nominal (short term) adjustments does indeed produce structural effects that are at least as much important than real ones. This is the third line of explanation. With the liberalization of market forces over the past 30-40 years, workers have had to support more and more unbearable pressures on wages, as well on employment and working conditions more generally. Following Polanyi's analysis (1944), we may hypothesise that this movement has now reached a limit. If this is the case, the French social movement of 2023 can be interpreted as a response ("a protective countermovement") by all groups in society against the impossible pressures of a self-regulating market system.

What will be the outcome of this situation remains an opened question. Analysing long term trends of the French social protection system, we hypothesized that the regressive changes that had been implemented in the 1980s and 1990s could be analysed as the consequence of a "democratic deficit" (Concialdi, 1999). This hypothesis probably gained credibility over the past two decades. In the 2023 demonstrations, trade unions and workers were not only critical of the content of the law, but also of the government's authoritarian method of enforcing measures to which workers and public opinion were massively opposed. However, the protective countermovement can sometimes create a dangerous political-economic stalemate.

As Fred Block recalls in his introduction of Polanyi's work, Polanyi's analysis of the rise of fascism in Europe acknowledges that "when neither movement was able to impose its solution to the crisis, tensions increased until fascism gained the strength to seize power and break with both *laissez faire* and democracy". Beyond the pension issue, we may guess that this is probably one of the questions that will dominate the French socio-political debate over the years to come.



## References

APROBERTS, L. & CONCIALDI, P. (2009), “Pension Reform and Personal Provision of Retirement Income in France.” In *Personal Provision of Retirement Income: Meeting the Needs of Older People?*, Jim Stewart and Gerard Hughes, eds. Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp. 15–37.

BARR, N. (2000), « Reforming pensions : Myths, truths and policy choices », in *IMF Working Paper*, Washington, n° 139.

BENALLAH, S., Concialdi, P., Husson, M. & Math, A. (2004), « Retraites : les scénarios de la réforme », *La Revue de l'IRES*, n° 44.

BLANPAIN, N. (2016), « L'espérance de vie par catégorie sociale et par diplôme », *Documents de travail de l'INSEE*, n° F1602, Paris.

CAMBOIS, E., Laborde, C. & Robine J.-M. (2008), « La “double peine” des ouvriers : plus d’années d’incapacité au sein d’une vie plus courte », *Population & Sociétés*, n° 441, Paris, INED.

CNAV (2022), *Recueil statistique du régime général*, édition 2022.

CONCIALDI, P. (1997), « Le Débat sur les retraites : l'alibi de la démographie », *La Revue de l'IRES*, n° 23.

CONCIALDI, P. (1999), « Pour une économie politique de la protection sociale », *La Revue de l'IRES*, n° 30.

CONCIALDI, P. (2006), « Demography, the Cost of Pensions and the Move to Pension Funds », *Review of Political Economy*, vol. 18, n° 3, July.

COR (2001), *Retraites : renouveler le contrat social entre les générations*, Premier rapport du Conseil d’orientation des retraites, Paris.

Coutrot T. & Perez C. (2022), *Redonner du sens au travail – Une aspiration révolutionnaire*, Seuil.

DREES (2022), *Les retraités et les retraites - édition 2022*, Paris, Direction de la Recherche, des Études, de l’Évaluation et des Statistiques.

European Commission (2021), *The 2021 Ageing report*, Institutional Paper 148, Brussels, May.

Gaudart, C. & Volkoff, S. (2022), *Le travail pressé – Pour une écologie des temps de trava*, Les petits matins.

Husson, M. (2010), « Le partage de la valeur ajoutée en Europe », *La Revue de l'IRES*, n°64, 2010/1.

INSEE (2016), « Projections de population 2013-2070 pour la France », *INSEE Résultats*, n° 187.



Jolivet, A. (2016), « Le compte personnel de prévention de la pénibilité : clefs de lecture d'un dispositif novateur, in dossier « Pénibilité : un compte à rendre ? », *Retraite et société*, n° 72, CNAV, Paris.

Lynes, T. (1985), "Paying for Pensions: The French Experience." STICERD Occasional Paper no. 9. London.

Marchand, O., Minni, C. & Thélot, C. (1998), « La Durée d'une vie : une question de génération ? », in *Premières Synthèses*, DARES, n° 50-52.

Math, A. (2014), « Coût des enfants et politiques publiques Quelques enseignements d'une évaluation des dépenses consacrées par la société aux enfants », *La Revue de l'IRES*, n° 83, 2014/4.

P. R. Orszag, P. R. & J. E. Stiglitz, J. E. (2001), « Rethinking Pension Reform : Ten Myths about Social Security Systems », in R. Holzmann et J. Stiglitz eds, *New Ideas about Old Age Security : Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, The World Bank, Washington (D.C.).

Polanyi, K. (1944), *The Great Transformation*, Beacon Press, 2<sup>nd</sup> edition 2001.

Reimat, A. (2001), "Histoire quantitative de la prise en charge de la vieillesse en France, XIXe et XXe siècles: Les régimes de retraites." *Economies et sociétés* 28 (July–August): 1097–1193.

Reynaud, E. (1999), *Réforme des retraites et concertation sociale*, Genève, B.I.T., 1999

Struillou Y. (2003), *Pénibilité et retraite*, Rapport pour le Conseil d'orientation des retraites. [www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-300.pdf](http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-300.pdf).

World Bank (1994), *Averting the Old Age crisis*, Washington D.C.



## Rutas y retos ante paradigmas diversos en la construcción de la seguridad social

*Routes and challenges before diverse paradigms in the construction of social security*

DOI: <https://doi.org/10.23925/1806-9029.v35i1e62676>

**Autor: Berenice P. Ramírez López** - Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Económicas. Profesora y Tutora de los Programas de Posgrado en Estudios Latinoamericanos y Economía de la UNAM. E-mail: [berenice@unam.mx](mailto:berenice@unam.mx).

 <https://orcid.org/0000-0001-6701-1757>

### Resumen

La Seguridad Social en América Latina se construyó fundamentalmente bajo una lógica laborista que identificó como sujetos de derecho a los asalariados subordinados, urbanos y organizados. Adoptó la estructura de los seguros para cubrir contingencias del ciclo vital de las personas trabajadoras y su familia y se organizó en servicios públicos de responsabilidad estatal. Al resto de trabajadores y población se le brindó atención de servicios de salud en instituciones públicas y de acuerdo a las demandas, otros sectores de trabajadores se fueron insertando a los seguros sociales. Su concepción y orientación se modificó con la privatización de las pensiones públicas y la separación entre financiamiento y provisión de servicios de salud, asumidos por el sector privado. Chile es el que inicia este modelo en 1981. El argumento fue hacerle frente al proceso de envejecimiento, incentivar el crecimiento de la cobertura y crear condiciones de sostenibilidad social y financiera. Cuatro décadas después, nueve países con gestión total o parcial privada, muestran que la cobertura se estancó y la viabilidad social no se logró y a pesar de ello, realizan reformas manteniendo la gestión privada. Diez con gestión pública están proponiendo reformas también, tratando de incluir perspectivas de género, reconocimiento al trabajo de cuidados, cerrar brechas de cobertura y de suficiencia y sostenibilidad fiscal. La pandemia de la Covid-19 mostró el estado de abandono de la salud de los latinoamericanos y de sus instituciones públicas, obligando a reformas y a proponer nuevos modelos de atención y de financiamiento. Este artículo analiza y discute lo siguiente: a) lecciones del diseño de la seguridad social y el camino recorrido; b) el difícil tránsito del derecho laboral a los derechos humanos en materia de seguridad social; c) las rutas para construir un paradigma distinto.

**Palabras-clave:** Políticas públicas. Paradigmas. Seguridad social.

**JEL:** H55

### Abstract

Social Security in Latin America was built fundamentally under a labor logic that identified subordinate, urban and organized wage earners as subjects of rights. It adopted the insurance structure to cover contingencies in the life cycle of workers and their families and was organized into public services under state responsibility. The rest of the workers and the population received health care services in public institutions and according to the demands, other sectors of workers were inserted into social security. Its conception and orientation was modified with the privatization of public pensions and the separation between financing and provision of health services, assumed by the private sector. Chile is the one that started this model in 1981. The argument was to face the aging process, encourage the growth of coverage and create conditions of social and financial sustainability. Four decades later, nine countries with total or partial private management show that coverage has stagnated and social viability has not been achieved, and



despite this, they carry out reforms while maintaining private management. Ten with public management are also proposing reforms, trying to include gender perspectives, recognition of care work, closing coverage and sufficiency gaps, and fiscal sustainability. The Covid-19 pandemic showed the state of neglect of the health of Latin Americans and their public institutions, forcing reforms and proposing new care and financing models. This article analyzes and discusses the following: a) lessons from the design of social security and the path taken; b) the difficult transition from labor law to human rights in the area of social security; c) the routes to build a different paradigm.

**Keywords:** Public policies. Paradigms. Social security.

## Introducción

La Covid 19 mostró la baja cobertura del sistema de seguridad social público, frágiles e insuficientes servicios de salud frente a elevados e inalcanzables costos en los seguros y la atención privada. En la región de América Latina y el Caribe y destacando sólo cobertura previsional, 4 de cada 10 personas de 65 años y más reciben pensiones derivadas de sus contribuciones lo que aceleró en las últimas dos décadas del presente siglo, la generación de pensiones de vejez que provienen de recursos fiscales, sin que hasta el momento se logre cobertura universal y con montos suficientes. El futuro no se observa diferente si de cada 10 trabajadores de 15 años en adelante, solo 4.7 cotizan a un sistema de pensiones (Arenas Alberto, Cecchini Simone, 2022). Otros riesgos del ciclo vital que pretende cubrir la seguridad social, como son los riesgos de trabajo, los seguros de desempleo, los apoyos a madres trabajadoras con servicios de guarderías y otras prestaciones dirigidas a la creación de mejores condiciones de vida, quedaron señaladas constitucionalmente y en leyes y reglamentos, pero lejos de concretarse de forma generalizada.

El siglo XXI registra además, la adopción de nuevas formas de organizar el trabajo como resultado del avance de las nuevas tecnologías y de los procesos productivos y la generación de servicios en red. La pandemia aceleró el establecimiento de formas de trabajo a distancia, modificando también formas y niveles de ingreso, permanencia y derechos de los trabajadores, ausencia de contratación colectiva y de organización sindical y gremial aumentando la precariedad, la informalidad laboral y el estancamiento en la cobertura de la seguridad social.

Estas evidencias afirman las limitaciones del paradigma laborista con el que nació institucionalmente la seguridad social, a fines del siglo XIX (perspectiva bismarckiana), que establecía otorgarla mediante contribuciones sólo a los trabajadores asalariados subordinados. Esta propuesta fue modificada en algunos países, después de la crisis de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial, con la adopción de los estados de bienestar de asegurar el ciclo de vida, de la cuna a la sepultura (perspectiva de Beveridge).

América Latina adoptó la perspectiva laborista en la construcción de la Seguridad Social junto a la incorporación de la población a servicios públicos de salud, pero ante la baja cobertura que registra, ha instrumentado en las últimas dos décadas pensiones de financiamiento fiscal identificadas como no contributivas y la construcción de servicios



de salud universales a partir de paquetes básicos de atención.<sup>8</sup> No obstante, la persistente pobreza y la mayor desigualdad destacaron inequidades de género, etnia, edad y territorio, que no habían sido consideradas, generando nuevas orientaciones en la política social. Los vacíos y las ausencias de protección ante riesgos sociales que no habían sido visualizados están conduciendo a la revisión del paradigma de la seguridad social y de las “narrativas” que la sostienen. ¿qué rutas se deben seguir para construir un Paradigma de la Seguridad Social que le permita cumplir cabalmente sus objetivos? Antes de entrar a este desafío vamos a recuperar las siguientes consideraciones:

### **Lecciones del diseño de la seguridad social y el camino recorrido**

A pesar de las dificultades para lograr cobertura universal, la construcción de la seguridad social mostró la importancia de contar con un mecanismo de protección que tuvo sus resultados en coadyubar al aumento de las esperanzas de vida, mediante el fortalecimiento de la salud pública, los esquemas de vacunación, la atención al embarazo y a la infancia. Participa con sus acciones y servicios en la disminución de las enfermedades infecciosas como causa de muerte y atiende el cambio epidemiológico que la región presenta, una combinación de enfermedades crónico degenerativas con infecciosas y que al menos una cuarta parte de la población tengan una jubilación o una pensión de retiro derivada de sus contribuciones. Se atendieron algunos de los riesgos de trabajo, aunque queda mucho por mejorar y la mayoría de los países lograron impulsar seguros de desempleo.

Además, a las generaciones activas en el empleo en los años sesenta y setenta del siglo XX los servicios que otorgaba la seguridad social se combinaban con actividades de deporte, cultura y esparcimiento consideradas partes constituidas de la misma e impulsadas por los institutos de seguridad social.

La ausencia más significativa de este diseño laborista es haber centrado su atención en los trabajadores asalariados subordinados, que sólo representan un tercio del total de las actividades laborales de la región. Los trabajadores autónomos, los que trabajan en las unidades económicas de los hogares o en las plazas y calles, en el campo y en el mar, no fueron incluidos y así la cobertura no avanzó.

El tránsito de la seguridad social pública a una con componentes privatizados o gestionados por el sector privado se argumentó con evaluaciones parciales e incorrectas. Se avaló la reforma poniendo por delante el envejecimiento de la población, sin aclarar que estaban evaluando el envejecimiento de los que se encontraban cotizando a la seguridad social. Por ello no era explicable que teniendo nuestros países una mediana de edad que fluctuaban entre los 20 y 29 años con jóvenes requiriendo empleo protegido con salarios dignos, no fueran considerados para refinanciar solidariamente con sus aportaciones, a las instituciones de seguridad social. Confundieron el modelo de financiamiento de reparto con el modelo de beneficios. Hasta la fecha siguen señalando la inviabilidad del reparto y del beneficio definido, siendo que nuestros sistemas se

---

<sup>8</sup> La expansión de programas de transferencias condicionadas y pensiones no contributivas avanzó de cubrir a 4% de la población total en el año 2000 a 23% en 2010. En la última década se ha estancado la cobertura, en 2019 fue de 22.6% de la población total (Arenas Alberto, Cecchini Simone, 2022).



financiaron mediante capitalización parcial y pudieron haber mantenido equilibrio actuarial si se hubieran realizado adecuadas reformas paramétrica evitando así caer en el reparto simple. El disfrute de las aportaciones a la seguridad social podía ser recibidas en el caso de pensiones, como un beneficio definido, es decir conociendo el porcentaje que significaría la pensión con relación a su salario.

Aunque para la persona trabajadora el monto de la pensión fuera bajo, conocerlo de antemano, le daba certidumbre y no la inseguridad que la contribución definida le provoca, ya que su pensión dependerá de su ahorro, de la rentabilidad que obtenga, del costo de la renta vitalicia y de las comisiones que pague. Factores que crean incertidumbre, muy lejos de los objetivos que debiera perseguir la seguridad social e inaceptable para el tramo final de la vida de las personas.

Los actores internacionales y nacionales a favor de la privatización sitúan a la contribución definida (CD) o capitalización individual de administración privada como el único sistema viable, siendo que en el mundo 89.9% de las pensiones son de beneficio definido y sólo 7.3% son de capitalización individual (OIT, 2021). Esto debe ser conocido ampliamente en América Latina, principalmente en los países que están discutiendo reformas previsionales.

### **El difícil tránsito en materia de seguridad social del derecho laboral al derecho humano.**

En 1942 se conoció en Inglaterra el informe de William Beveridge en el que proponía un modelo de seguridad social integrado por los seguros sociales contributivos, la asistencia social y los seguros voluntarios complementarios. Un régimen que garantizara seguridad social de la cuna a la sepultura, que no se limitaba a los trabajadores, sino que en algunos aspectos era extensiva a toda la población. Todos los trabajadores asalariados tendrían derecho a las prestaciones de desempleo e incapacidad, durante las primeras semanas de afrontar estos riesgos. Las demás personas en edad laboral sin empleo lucrativo recibirían todas las prestaciones, excepto las de desempleo e incapacidad. Se estableció un subsidio de readaptación o aprendizaje profesional. Las amas de casa tendrían derecho a subsidios para enfrentar necesidades peculiares.

Entre ellas, asignación de maternidad, previsión de viudez, separación conyugal, subsidio durante el parto o incapacidad del marido y algunos beneficios más (Beveridge, 2009)(Beveridge, 2009; 28, citado en Ramírez B; 2018). Visto a la distancia contiene muchas garantías que hasta el momento no han sido incorporadas en la seguridad social latinoamericana pero sí influyó en la construcción del modelo occidental de estado de bienestar. La perspectiva amplia de la seguridad social que define, se representa como el deseo universal por una vida mejor sin miseria con salud, educación, condiciones decorosas de vida, trabajo adecuado y seguro. Por otra parte, la perspectiva de Bismarck se enfocaba sólo en los trabajadores asalariados. No obstante, ambas propuestas, destacaban la construcción de una seguridad social solidaria, intergeneracional y generada por el Estado como política pública.



Mientras tanto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la Declaración de Filadelfia de 1944, relativa a sus fines y objetivos, señala que uno de sus principios fundamentales es “extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa” (OIT, 1944; f) declaración que considera a la seguridad social como un derecho humano básico y que fue ratificado en la recomendación de 1944 sobre la seguridad de los medios de vida (OIT, 1994 : Núm. 67).

Este derecho es confirmado en la Declaración Universal de Derechos Humanos formulada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 1948, en su artículo 22 declara que "toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social", y en el párrafo 1 del artículo 25 establece que toda persona tiene "derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad" (ONU, 1948, art. 22, 25). Nuevamente se confirma este derecho en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la OIT de 1966 y en los convenios y recomendaciones relativas a las políticas de extensión de la seguridad social.

Durante el proceso reseñado, la Organización Internacional del Trabajo, construye la siguiente definición; la seguridad social es “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían en la desaparición o una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, riesgos de trabajo, desempleo, invalidez, vejez y muerte, incluyendo la asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos” (OIT, s/f ).

Estos procesos influyeron en el diseño de la seguridad social latinoamericana, el componente seguro social y asistencia social puede ser identificado en nuestros sistemas de seguridad social de los años 40 a mediados de los años 80 del siglo XX. Funcionó dando mayores prestaciones a los afiliados a los seguros sociales que no rebasaban el 40% de la población y prestaciones mínimas a los del ámbito de la asistencia social. Pero se registró, al menos en el caso de México que 20% de la población compuesta por campesinos y población originaria no tuvo acceso a estos servicios.

Esta perspectiva se fue diluyendo con el arribo del neoliberalismo en la medida en que el mercado fue sobre determinando la orientación de la política social. Se desdibujaron las obligaciones del Estado en la provisión de servicios públicos. La responsabilidad individual y la individualización de los riesgos del ciclo de vida se impusieron, fortalecidas mediante el discurso de la libertad de elección. Su primera expresión concreta fue la reforma del sistema previsional chileno en 1981, que dio paso a la capitalización individual de administración privada, el ahorro previsional, y la administración y provisión de servicios compartidos entre el sector público y el privado, fortaleciendo a la industria de seguros y los fondos de pensiones privados.

Se sustituyó el concepto de *seguridad social* por el de *protección social*, que se intentó definir desde el Banco Mundial de la siguiente forma: “intervenciones públicas para asistir



a los individuos, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza” (Holzmann R. y., 1999 ).

El neoliberalismo cambia el paradigma: el Estado asume una perspectiva subsidiaria y sólo se responsabiliza de los que no pueden comprar en el mercado servicios de atención a la salud y otros en materia de seguridad social. Esto justificaba la intervención del sector privado en la gestión de segmentos de los servicios públicos, así como su mercantilización y privatización. De igual forma, avalaba la expansión de las políticas asistenciales orientadas a disminuir y gestionar la pobreza, más que la construcción de política económica que favoreciera la distribución de la riqueza.

La responsabilidad del Estado pasa al individuo y sus posibilidades de tener trabajo formal y capacidad de ahorro. El mercado entra a la esfera de la administración y generación de renta para las personas trabajadoras, aunque dichas rentas no son ganancias que se puedan necesariamente convertir en inversiones productivas, sino que son rentas financieras de riesgo que se convertirían en probables pensiones, en un mercado de capitales que sobrelleva un proceso inflacionario y que en el largo plazo puede llevar a la insuficiencia de dichas pensiones (Carpenter, Ramírez, et.al., 2022).

Las personas, frente a la falta de empleo formal, asumen en su totalidad los costos de los riesgos del ciclo vital. Ante el nivel de pobreza, las movilizaciones y el interés por mantener un cierto consumo para bien del sistema, el Estado amplía sus transferencias. El gasto público empieza a ser insuficiente (Carpenter, Ramírez, et.al., 2022).

Las manifestaciones del mercado laboral determinado por la revolución tecnológica, los cambios en la organización del trabajo, el debilitamiento de la movilización sindical y de los derechos laborales, y la búsqueda de la inserción en el comercio internacional a partir de bajos costos laborales, que se traduce en bajos salarios, han interactuado a favor del crecimiento de la informalidad y la precariedad del empleo. Este contexto ha dificultado el cumplimiento de los requisitos de las diversas leyes de seguridad social de la región para mantener servicios de salud o para cumplir con los años de servicio exigidos para obtener una pensión de vejez. El problema se extiende, además, a los montos de ahorro individual mínimos, en el caso de las y los trabajadores que obtienen pensión derivada de la administración privada que, como se sabe, reciben pensiones muy bajas, representativas de tasas de reemplazo con rangos entre 11% y 35% de los salarios con los que cotizaron (OECD, 2021).

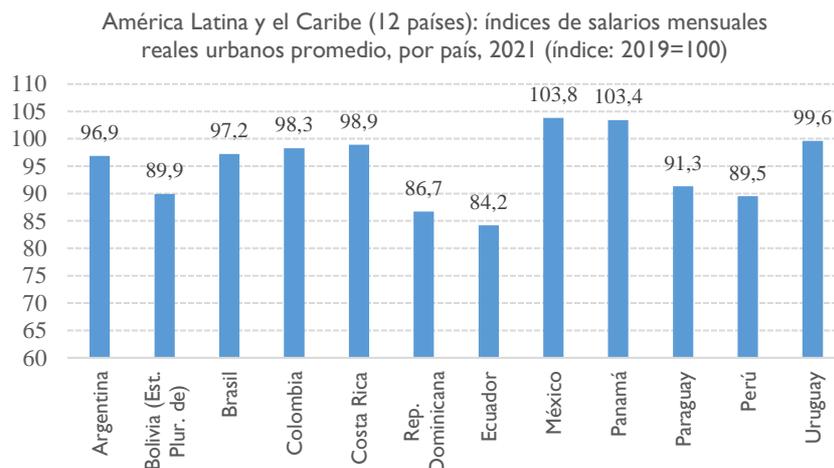
Como se puede observar se deterioraron los derechos laborales y se dificultó aún más el camino a los derechos sociales y humanos. Los programas asistenciales focalizados de transferencias monetarias, la mayoría condicionadas que se inscribían en la perspectiva de la igualdad de oportunidades y que se impulsaron particularmente a partir de los años noventa, llegaron para quedarse. A pesar del arribo de gobiernos de izquierda y de centro izquierda, estas medidas se profundizaron, se universalizaron y han pasado a formar parte constitutiva de la estructura de la política social.

Los gobiernos progresistas que en las últimas dos décadas han gobernado y gobiernan en América Latina, se identifican así por restituir la conducción del estado en el proceso

económico con la finalidad de tener mayor control de la producción y de la propiedad de los recursos nacionales. Muestran además disposición por una diferente distribución del excedente económico que permita mejorar las condiciones de vida de la población, priorizando a los que han estado histórica y estructuralmente excluidos.

A pesar de sus diferencias y alcances han combatido al estado liberal mínimo y tratan de imponer un estado social, entendiéndolo como el que otorga derechos sociales, no solo individuales y que se han tratado de identificar como estado de bienestar cuya mejor definición señala Bobbio, sería un estado de servicios (Bobbio Norberto, 2021, pág. 94). A lo que agregaría de servicios básicos universales provistos por el Estado.

La política social que han instrumentado se perfila por disminuir las distancias en las desigualdades que en la literatura se identifican como igualdad de posiciones (Dubet, 2017) sin embargo, como ya se mencionó, se mantienen instrumentos similares a los utilizados en el periodo neoliberal, las transferencias monetarias, mejorando la focalización de algunas y universalizando otras como las pensiones de vejez e incorporan otras muy eficaces desde la perspectiva distributiva, el aumento del salario mínimo. Sin embargo, ante las crisis económicas, las crisis sanitarias y los cambios de gobierno, los indicadores de cobertura, formalización del empleo, salarios mínimos y medios cayeron en la mayoría de los países. Destaca positivamente el caso de México que viene aplicando políticas centradas en la reactivación del mercado interno a partir del incremento de salario mínimo, 12% en 2019, 16% en 2020, 8% en 2021 y junto con Panamá son los únicos que no retroceden en su poder adquisitivo en 2021 (Cepal, OIT; 2022)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países (2022).

Con relación a la cobertura en seguridad social, la región avanzó de forma diversa, destacan los que muestran altas tasas en los sistemas contributivos como es el caso de Uruguay, Costa Rica y Chile que contrastan con México, El Salvador, Perú y Bolivia. El peso de la informalidad laboral requiere de un diseño de seguridad social acorde a estos mercados de trabajo en que evidentemente la capitalización individual de administración privada, tendrá bajos resultados.

### Cobertura contributiva de la PEA femenina en el sistema privado, 2009-2010 y 2017-2018 (porcentaje del total)

Países	2009-2010	2017-2018	Promedio de aumento anual
Uruguay	62	71.4	1.04
Chile	54.3	63	0.97
Costa Rica	58.9	61.5	0.29
Panamá	47.9	51.2	0.37
Rep. Dominicana	36.4	42.4	0.67
Colombia	27.9	34.3	0.71
México	33.3	28.2	-0.56
El Salvador	27.6	26	-0.18
Perú	13.5	17.9	0.49
Bolivia	12.9	17.8	0.54

Fuente: basado en encuestas de hogares de los 10 países (BID, 2019) citado en (Mesa-Lago, 2022)

### La disputa de paradigmas en la construcción de la seguridad social

En la construcción de un paradigma participan teorías, logros científicos universalmente aceptados que, durante algún tiempo suministran modelos y soluciones a un problema determinado (Kuhn, 1986), promueve técnicas y se construye desde una perspectiva filosófica e ideológica que configura una forma de ver el mundo.

En el largo, sinuoso y contradictorio camino de construir derechos sociales y humanos a partir de los derechos laborales, hemos observado la transformación de la seguridad social de una clara responsabilidad pública y estatal a una perspectiva en el que la responsabilidad recae en el individuo y al estado sólo le correspondería atender a los que no pudieran adquirir salud y pensiones en el mercado. Ambas perspectivas no lograron cobertura universal y la segunda agudizó las desigualdades, las brechas de acceso y evidenció los errores derivados de mercantilizar servicios que debieran ser reservados y administrados como bienes públicos.

Actualmente hay una reconfiguración de las funciones del Estado en el ámbito de la cuestión social y en particular de la seguridad social. Este reforzamiento de la participación y conducción estatal podría conducir a un nuevo paradigma en el que la seguridad social avance hacia la seguridad humana y sea incluida prioritariamente como derecho a la vida, o sólo podrían incorporarse nuevos riegos sociales al paradigma clásico sin modificar la raíz laboralista.

Varias perspectivas algunas contrarias en sus orígenes teóricos y filosóficos entre sí, coinciden en proponer el regreso de un Estado promotor, que haga cambios y active la política fiscal, hasta la construcción de nuevas funciones estatales, entendidas como nuevas formas de intervención del estado en la organización económica (Evers, 1979). La diferencia se encuentra en el tipo de Estado que se propone y del que se espera un



contrato social que permita construir entre varios aspectos una mejor seguridad social (Ramírez, 2022). Por ejemplo, Stiglitz (Stiglitz Joseph, 2021) recupera la necesidad de un Estado interventor, que regule, que incentive la demanda agregada y casi que deje todo más o menos igual en cuanto al proceso de la acumulación de capital, pero con un poco de “justicia social” avanzando hacia una economía basada en el conocimiento, si esto significa mayor inversión productiva que permita incrementar el gasto público en educación y ello se traduce en mejores empleos y salarios, habría la posibilidad de un ciclo virtual a favor de la seguridad social contributiva, pero para que esto suceda además debemos construir una seguridad social pública a favor de los bienes comunes.

Propone junto a otros economistas y dedicados a la ciencia social a revisar y modificar las estructuras anclas que sitúan límites al déficit público, a la tasa de inflación o a la relación deuda/ PIB, máxime en situaciones de crisis (Stiglitz Joseph, 2021). Esta última propuesta es imprescindible que se analice para las economías dependientes latinoamericanas, ya que las políticas de austeridad las ahogan y las encaminan a tomar crédito y expandir el gasto, las arruinan ante el cambio de tasas de interés, caída de precios de materias primas o cambios en los precios relativos y en el plazo del endeudamiento. Tenemos el caso de muchas economías que tomaron deuda para enfrentar la Covid-19.

Considero que la financiarización de la economía y la caída de la inversión productiva, ha complejizado la valorización y reproducción de la fuerza de trabajo al ser ocupada en sectores de baja productividad que no corresponde a los niveles educativos en los que una buena parte de la juventud, se está insertando laboralmente. La distorsión que provoca la rápida obtención de rentas, mediante procesos especulativos ha complejizado la inversión productiva y la generación de empleos y salarios adecuados. A este fenómeno, Gabriel Palma le denomina “las trampas del ingreso medio” en países dependientes que ante rentas fáciles han acentuado la indolencia de las élites que por mantener sus privilegios no han modificado sus estrategias productivas profundizando más la dependencia (Palma Jose & Pincus Jonathan, 2022).

Empujar a las elites a invertir y no acostumbrarse a ser indolentes, no pareciera ser una falta de voluntad sino una característica del capitalismo dependiente y un indicador de la dificultad de construir un nuevo pacto social si la burguesía oligárquica mantiene la hegemonía, sólo será posible reorientar las trampas de las que habla Palma, con una correlación de fuerzas políticas que parecieran representar los gobiernos progresistas, pero con muchos obstáculos y desafíos.

Una de las economistas más citadas en los últimos años es Mariana Mazzucato, quien se ha convertido en cercana a los gobiernos de Gustavo Petro y Gabriel Boric, actuales presidentes de Colombia y Chile. Suscribe que el papel del estado es establecer y hacer cumplir las reglas del juego: igualar el terreno, financiar bienes públicos tales como las infraestructuras, la defensa y la investigación básica y diseñar mecanismo para mitigar efectos externos negativos como la contaminación ambiental (Mazzucato Mariana, 2014, pág. 158). Aquí, la ausencia de análisis que encuentro, es que la crisis ecológica no es efecto o factor externo, es producto de la actividad humana en los procesos de producción basados en el uso y abuso de la naturaleza. Para Mazzucato, las revoluciones



tecnológicas requieren de un gran empujón de parte del Estado. Critica que la teoría de la gestión pública haya traslado métodos de las empresas a los estados a partir del análisis costo beneficio, la subcontratación de funciones enteras al sector privado etc. lo que introdujo una cultura de la limitación.

Ante la COVID-19, Mazzucato se pronuncia por cambios profundos y sustentables para el capitalismo. Advierte que solo una quinta parte del capital financiero, entra en la economía productiva, es decir, inversiones a empresas que quieren innovar, desarrollar infraestructura que mitigue el cambio climático. Situación que hace evidente el poco apoyo a la inversión e innovación en energías limpias, así como el mantenimiento en el uso de las energías fósiles. Propone una nueva relación entre empresas y gobierno orientada por un objetivo, evitar que continúe el calentamiento global y responder a las necesidades de las personas (Mazzucato Mariana,, 2021).

Su análisis y perspectiva a favor de un estado guía, innovador y empresarial la conduce a la perspectiva que ya circula de tiempo atrás, la instrumentación de un capitalismo colaborativo (Rifkin Jeremy, 2014). Su rescate acerca de la rectoría del Estado va en la dirección de promover un New Deal Green que promueva y exija la transición energética y las actividades sostenibles. No es una propuesta ingenua que no tome en cuenta el poder, la dominación y la hegemonía del capitalismo actual, ya que al analizar las repercusiones que el capitalismo financiarizado de libre mercado ha provocado, promueve cambios, pero los circunscribe dentro del sistema capitalista. Llama la atención que no coloque entre las inversiones estatales que puedan detonar círculos virtuosos de crecimiento a la inversión en salud y servicios públicos que generen bienestar en las personas.

Otro de los autores que cobró relevancia desde la amplia divulgación de su libro *El Capital en el siglo XXI* (2013), es Thomas Piketty que junto con Anthony Atkinson y Emmanuel Saez, se ha concentrado en investigar los procesos históricos que han dado lugar a la actual desigualdad y realizar propuestas concretas en materia de política fiscal para aminorarla. En sus libros *Capital e Ideología* (2019) y *¡Viva el socialismo!* (2020) destacan los siguientes planteamientos. No se han cumplido los objetivos de igualdad que perseguía la revolución francesa, ya que lo que se observa es un crecimiento de la desigualdad de ingresos y de la riqueza. Siendo la herramienta privilegiada de la redistribución pura, la redistribución fiscal mediante impuestos y transferencias, los niveles de concentración indican que hay que modificar estructuralmente el modo en que las fuerzas del mercado producen la desigualdad.

En América Latina, el 10% superior capta el 55% del ingreso nacional, en comparación con el 36% en Europa. Los ingresos se miden después de las contribuciones y beneficios de pensión y desempleo pagados y recibidos por las personas, pero antes de impuestos sobre la renta y otras transferencias (idem) (Chancel et al., 2022).

Si se compara el nivel de riqueza que es la suma de los activos, acciones o bonos y activos no financieros, propiedad de personas físicas, el 10% superior de América Latina captura el 77% de la riqueza total de los hogares, frente al 22% del 40% medio y el 1% del 50% inferior. Este porcentaje tiene por supuesto más deudas que activos. En Europa, el 10%



superior posee el 58% de la riqueza total, frente al 38% del 40% medio y el 4% del 50% inferior (idem.)

Antes estas evidencias la propuesta de Piketty es ir modificando el modo en que las fuerzas del mercado producen desigualdad. Entre sus propuestas más representativas se encuentra la de ejecutar fiscalidad progresiva sobre la propiedad y la renta, la dotación de capital y el Estado social. Ensayar esquemas de propiedad temporal del capital, mediante la eliminación de la propiedad permanente y reparto agrario constante. Construcción de un catastro financiero de carácter público para un correcto cobro de impuestos. Ante la desigualdad extrema de emisiones de dióxido de carbono es necesario crear mecanismos institucionales que fijen sistemas de impuestos sobre las emisiones. La difusión del saber y el acceso a la educación es la base de los proyectos de justicia social y del socialismo participativo que propone por lo que es necesario crear mecanismos para la repartición justa de la inversión educativa (Piketty Thomas, 219). Pareciera una propuestas más cercanas a las rutas posibles para construir mejores condiciones de vida para las mayorías.

¿Qué caminos han tomado los gobiernos progresistas?, ¿caso algunas de las recomendaciones que hemos reseñado? Considerando las diferencias y por el espacio para este artículo, abordaré el caso de México.

### **La ruta y los retos de México**

El gobierno federal encabezado por Andrés Manuel López Obrador (2018- 2024) ha definido su política social como la promoción de manera progresiva al acceso efectivo a los derechos sociales, derecho a la salud, alimentación, trabajo, vivienda, seguridad social, agua, educación, cultura, medio ambiente sano y esparcimiento, a partir de considerar principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos y sociales, el ciclo de vida de la persona, la participación social y comunitaria, así como la perspectiva territorial (Presidencia de la República, 2022). Para llevar a cabo este objetivo ha establecido 20 programas sociales prioritarios para atender a la población más vulnerable bajo el principio de primero los pobres.

Una pregunta que se formula de inicio es por qué este gobierno ha mantenido las transferencias monetarias que forman parte de la política social de la época neoliberal. Cabe recordar que la política social incluye funciones y objetivos de distribución del excedente generado, también comprende objetivos de bienestar y legitimación que permitan a los gobiernos el ejercicio de sus intereses, proyecto político y construcción de su hegemonía. Es así como la política social se articula en un conjunto de decisiones y actuaciones público-administrativas generadas en la esfera estatal que inciden directamente y de formas diversas sobre la organización y distribución de los recursos destinados al bienestar de las personas y lo hace mediante regulaciones, servicios y transferencias (Ramírez López, 2016).

El excedente económico generado, expresado en el comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB), se enfrentó a una crisis que se venía gestando desde 2018, que se



expresa en un PIB de -0.2 en 2019, -8.1 en 2020 consecuencia del paro casi total de la economía a causa de la COVID-19, de 4.8 en 2021 y 3.1 para 2022. Este comportamiento que arroja cifra negativa en lo que va del actual sexenio, contrasta con efectos sociales, laborales y salariales positivos. Entre ellos, la recuperación de los empleos formales en menor tiempo que en la crisis de 2001-2002, 2008-2009. Importante crecimiento del empleo registrado en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) superando por vez primera la creación de más de un millón de empleos de febrero de 2021 a febrero de 2022. Trayectoria que se vio interrumpida en los meses que siguieron por el crecimiento inflacionario que ha ocasionado la guerra Rusia-Ucrania y sus consecuencias en las dinámicas productivas y distributivas principalmente de alimentos y energéticos.

El crecimiento del salario mínimo, del monto de las transferencias monetarias a los programas de bienestar y el continuo ingreso de las remesas, tuvieron una respuesta positiva en el mantenimiento del consumo, amortiguando el impacto esperado derivado de la crisis económica y de la crisis sanitaria en el crecimiento de la pobreza. Pareciera que la consigna distribuir para crecer trataba de ser instrumentada, viéndose frenada por las crisis y la guerra. Además, la política económica instrumentada sitúa al estado en el centro de las decisiones económicas con la recuperación de las empresas paraestatales Petróleos Mexicanos (PEMEX) y Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la reorientación de la inversión pública en los proyectos prioritarios de infraestructura que han creado empleo y crecimiento local, no sin contradicciones y tensiones con los intereses económicos inclinados a favorecer sólo al libre mercado y a la empresa privada.

Las transferencias monetarias se han sostenido e incrementado acompañadas de políticas distributivas como las ya reseñadas, diferenciándose de los gobiernos anteriores con la entrega directa a las personas, sin intermediarios y la puesta en marcha de programas de carácter universal. Se destinan a los más vulnerables identificados con las personas de 65 y más años, las personas con alguna discapacidad priorizando a las que proviene de comunidades indígenas y afro mexicanas, los hijos de madres y padres solos que trabajan, los jóvenes sin actividad laboral y educativa incorporándolos a capacitarse y obtener experiencia para insertarse al mundo laboral. Becas para estudiantes de todos los niveles educativos de zonas con altos índices de marginalidad. Se pretende instrumentarlos con una perspectiva transversal que enfatiza en los jóvenes, en los grupos excluidos y con mayor vulnerabilidad y vincular capacitación y apoyos a diversos sectores productivos. Ello se observa en la integración entre las distintas secretarías que intervienen en su ejecución, la de Bienestar, con la del Trabajo, Educación y Desarrollo Urbano y Territorial, Medio Ambiente y Salud.

La garantía de la promoción de manera progresiva al acceso efectivo a los derechos sociales lo establece la reforma al artículo 4° de la Constitución, aprobada en mayo de 2020 que establece, “El monto de los recursos asignados, en el Presupuesto de Egresos a la Federación y en el presupuesto de las entidades federativas del ejercicio fiscal que corresponda, para los programas de atención médica y medicamentos gratuitos, de apoyo económico para personas que tengan discapacidad permanente, de pensiones para personas adultas mayores, y de becas para estudiantes que se encuentren en condición



de pobreza, no podrá ser disminuido, en términos reales, respecto del que se haya asignado en el ejercicio fiscal inmediato anterior” (DOF,2020)

Del primer trimestre de 2021 al primer trimestre de 2022, se observó una disminución de la pobreza laboral a nivel nacional de 3.2 puntos porcentuales, al pasar de 42.0% a 38.8%, porcentaje todavía superior al registrado antes de la pandemia, 36.3% en el primer trimestre de 2020, pero que llegó a 46.3% en el tercer trimestre de 2020 (CONEVAL, 2022). Entre los programas que coadyubaron a estos resultados está el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (PJCf) dirigido a personas de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan. Se reporta que al 30 de junio de 2022 se habían beneficiado a 2.3 millones de jóvenes en 352 mil centros de trabajo en el sector privado, público y social en todo el país. Registra presencia en 2,459 municipios. De cada 10 participantes 6 son mujeres. La beca otorgada por la capacitación asciende a un salario mínimo vigente, 5,258.13 pesos mensuales en 2022, e inscripción al Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS).

El aumento al salario mínimo y al monto de las pensiones de bienestar han tenido impacto favorable en el poder adquisitivo. Una forma de representarlo es comparando cuántas canastas alimentarias, Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (LPEI) y no alimentaria, Línea de Pobreza por Ingresos (LPI) rural y urbana se pueden adquirir con un salario mínimo de 2018 frente a un salario mínimo de 2022.

Relación Salario Mínimo y LPEI, LPI					
	S.M.	LPEI canasta alimentaria		LPI canasta alimentaria y no aliment	
		Rural	Urbana	Rural	Urbana
2018	1	2.33	1.77	1.17	0.82
2022	1	3.55	2.72	1.87	1.33

Fuente: elaboración con información de INEGI, Consami, y CONEVAL

Con relación a la pensión de bienestar para personas de 65 y más años, de septiembre de 2021 a junio de 2022, recibieron el pago de la pensión de bienestar, 10.3 millones de personas adultas mayores.

Entre diciembre de 2018 y junio de 2022 el monto mensual de la pensión se incrementó 177% en términos reales (Presidencia de la República, 2022). La pensión de bienestar para personas de 65 y más años ha ido aumentando su proporción con la línea de pobreza extrema que se relaciona con la capacidad de comprar una canasta alimentaria. La que se recibía en 2018 alcanzaba para 0.38 % de la canasta, alcanzado el 0.98% en 2022 con el objetivo de seguir incrementándola. Se había considerado igualarla a la línea de pobreza por ingresos.

Valor de las pensiones no contributivas en México						
Indicador	2007	2009	2014	2018	2019	2022
Pensión (pesos corrientes)	500	500	580	580	1,275	1,925
Salario mínimo (pesos corrientes)	1,491	1,622	2,052	2,695	3,132	5,273
Salario mínimo real (pesos constantes 2018=100)	2,342	2,302	2,405	2,688	3,014	4,413
Valor de la línea de Pobreza Extrema por Ingresos urbana (Canasta alimentaria)	851	985	1,264	1,530	1,604	1,958
Valor de la línea de Pobreza por Ingresos urbana (Canasta alimentaria más no alimentaria)	2,099	2,326	2,813	3,316	3,443	4,010
IPC promedio anual	63.7	70.5	85.3	100.3	103.9	119.5
<b>Valor de la pensión (pesos constantes 2Q Jul 2018=100)</b>	<b>785</b>	<b>709</b>	<b>680</b>	<b>579</b>	<b>1,227</b>	<b>1,611</b>
Porcentaje del salario mínimo	34%	31%	28%	22%	41%	37%
Porcentaje de la Línea de Pobreza Extrema	59%	51%	46%	38%	79%	98%
Porcentaje de la Línea de Pobreza por Ingresos urbana	24%	22%	21%	17%	37%	48%

Fuente: reglas de operación del "Programas 70 y más" y "Pensión para Adultos Mayores" para varios años  
Elaborado el 31 de mayo de 2022

Si se revisa el comportamiento del gasto social que se caracteriza por ser uno de los más bajos de América Latina, su participación en el PIB ha pasado del 10.4% en 2018 a 12.1 en 2021 con propuesta en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de llegar a 13% en 2023 (gráfica 2 y 3). Con este bajo nivel de gasto, los programas sociales se han instrumentado mediante la redistribución del gasto público. Esa redistribución permitió que la pobreza no creciera en la magnitud que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2020), proyectaba en el escenario de un contexto de caída del PIB de -6% y sin programas de apoyo adicionales que se derivarán de préstamos y créditos internacionales.

En mayo de 2020, planteo tres escenarios de la evolución de la pobreza y de la extrema pobreza. La pobreza extrema, se preveía que subiera a 14.9% en un escenario bajo, a 15.9 % en uno medio y a 17.1% en uno alto. Con relación a la pobreza, que afectaba al 41.9% de la población hacia 2019, en un escenario bajo aumentaría a 46.7%, en uno medio a 47.8% y en uno alto a 48.9% (CEPAL, 2020)

La Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares [ENIGH] levantada en 2020, arrojó los siguientes resultados; la población en extrema pobreza pasó de 7% en 2018 a 8.5% en 2020. La población en situación de pobreza pasó de 41.9% a 43.9%, proporciones menores a las proyectadas por CEPAL. El aumento fue de 2%, 3.8 millones de personas pasaron a las filas de pobreza (CONEVAL, 2021). La contención en el aumento desbordado de la pobreza y el equilibrio fiscal, han sido destacado como buenas prácticas del gobierno mexicano por el Fondo Monetario Internacional (Swarnali Ahmed Hannan, 21/244).

De los datos positivos que llaman la atención está el crecimiento de los ingresos de la población de 65 y más años durante el periodo 2018-2020, a diferencia de la pérdida de poder adquisitivo que se observó en el periodo 2016-2018. Es de destacar el mayor crecimiento que registran los ingresos de las mujeres. Este escenario favorable a pesar de la pandemia, se registra sólo en las edades avanzadas y sitúa la importancia de las pensiones, sean éstas financiadas por contribuciones laborales o por impuestos generales. En el resto de los grupos de población, la pobreza creció más por la pérdida del poder adquisitivo de los ingresos derivado de la caída del empleo, de los ingresos y el aumento del gasto de las familias en la atención a la salud.



¿Qué retos se derivan en el corto y mediano plazo? La instrumentación de mecanismo de derechos sociales universales es posible y es urgente. Opera a favor de la dignidad de las personas. Los retos por delante son enormes en una sociedad con tantas desigualdades e insultante concentración de la riqueza. Queda establecido que se requiere fortalecer el acceso a servicios, espacios y bienes públicos universales y por lo tanto es de suma importancia garantizar su viabilidad financiera, constituir el fondo público que la sostenga y que permita incrementos sustanciales al gasto social. La política social debe fortalecer su transversalidad y su vínculo con el mejoramiento de las condiciones del mercado de trabajo, de la organización del mismo, de mejores salarios, capacitación y condiciones de empleo. Los salarios medios y contractuales se han quedado muy rezagados frente al crecimiento del salario mínimo, dando la impresión que los ingresos se han concentrado a la baja y que el tope pareciera ser los 3 salarios mínimos.

Las reformas que se han instrumentado requieren de una constante evaluación periódica para determinar si están operando a favor del bienestar colectivo. Se debe continuar insistiendo en el reconocimiento de derechos sociales para todo tipo de trabajo entre los que destaca el de cuidado al mantenimiento y reproducción de la vida. Adecuar las formas de inserción a una seguridad social contributiva, construir políticas fiscales que permitan una relación directa entre formalización, fiscalización, registros impositivos y derechos a la seguridad social.

La pandemia de la Covid19 mostró el acceso real a las instituciones de salud pública. Si se consideran todas las modalidades de atención a las que acudieron las personas, el sector público atendió a 43%, mientras que el sector privado a 57% (Shamah-Levy T, 2022). Esto hizo evidente los grandes retos que las instituciones públicas de salud tienen por delante, no sólo en el mejoramiento de la infraestructura, sino de más y mejor personal médico y sanitario que permita aumentar la calidad del servicio y atraer a las personas para que el derecho a la salud sea una realidad y eviten altos costos en su atención a la enfermedad, que puede llegar a constituirse en gastos catastróficos que afectarán ingresos, ahorros y activos de las familias.

Se requiere incentivar y fortalecer a la participación ciudadana para que, a partir de informar masivamente los derechos alcanzados, se promueva la participación colectiva en la gestión pública.

### **Consideraciones Finales**

Este artículo presentó el estado general de la seguridad social en América Latina y los retos que se le presentan en su tránsito de una perspectiva laborista a una de derechos sociales de respeto y consolidación de la dignidad y los derechos humanos para todas las personas. Al reseñar sus desafíos identificó que sus avances y retrocesos se pueden analizar identificando la disputas entre dos paradigmas que se han querido imponer en la construcción de la seguridad social, uno de orientación redistributiva y otro de orientación asistencialista. Enfocándose en los gobiernos progresistas recientes de América Latina analiza el caso de México para mostrar si hay correspondencia o no con las recomendaciones más difundidas para superar la crisis. Muestra que, sin crecimiento



económico, pero con una distribución diferente del gasto social y priorizando su focalización en las personas de menores ingresos, algunos indicadores sociales han mejorado. La de mayor éxito es la universalización de la pensión para los de 65 años y más, garantizada con reformas constitucionales.

El aumento importante en su monto y su alcance universal permitieron que la población de 65 años y más fuera la única que no aumentó su pobreza como consecuencia de la pandemia. Las recomendaciones del mainstream en la ejecución de la política económica necesaria para la reactivación económica no son consideradas por el actual gobierno de México y también difiere con algunas de las recomendaciones de la perspectiva estructuralista, pero hace política heterodoxa, por lo que se convierte en un objeto de análisis al que se le dará seguimiento.

### Referências

ARENAS ALBERTO, Cecchini Simone. (enero-marzo de 2022). Igualdad y protección social: claves para un desarrollo inclusive y sostenible. (FCE, Ed.) *El Trimestre Económico*, LXXXIX(353), 277.239.

BEVERIDGE, W. (2009). *La seguridad social en Inglaterra. Plan Beveridge*. México: Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (1942).

BOBBIO NORBERTO. (2021). *Liberalismo y Democracia*. CdMx: Fondo de Cultura Económica.

CARPENTER, Ramírez, et.al. (2022). Sistemas Previsionales con enfoque de género en América Latina y El Caribe: Una Cuestión de Igualdad. (C. I. Social, Ed.) *Nota Técnica*, No. 19. Obtenido de <https://ciss-bienestar.org/2022/09/06/nota-tecnica-19/>

CEPAL. (2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19, Serie Informe Especial COVID-19*, No. 3. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina .

CEPAL/Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2022), “Los salarios reales durante la pandemia: evolución y desafíos”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 26 (LC/TS.2022/71), Santiago.

CONEVAL. (2021). *Medición multidimensional de la pobreza 2018-2020*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.



- CONEVAL. (24 de mayo de 2022). Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza. (C. Social, Ed.) *Comunicado No. 4*.
- DENT Nicholas. (2005). *Rousseau*. New York: Routledge.
- DUBET, F. (2017). *Repensar la justicia social*. Buenos Aires: Siglo XXIXI, cuarta edición, 127 pp.
- EVERS, T. (1979). *El estado en la periferia capitalista*. CdmX: Siflo XXI.
- Figuroa Hernández, E. P.-2.-2. (2022). El poder adquisitivo de los salarios por subsector de actividad económica en México, 1994-2019. *Business Innova Sciences*, 3(2), 7-21. Obtenido de <http://innovasciencesbusines>
- HOLZMANN, R. &. (1999). *Holzmann, R., & Jorgens Social protection as social risk management*. . Washington, DC: The World Bank.
- HOLZMANN, R. y. (1999 ). “*Social protection as social risk management: conceptual underpinnings for the social protection sector strategy paper*” *Social Protection Discussion Papers and Notes 20119*,. Washington: The World Bank.
- MAZZUCATO Mariana. (2014). *Mazzucato Mariana (El Estado emprendedor. Mitos del sector público ante el privado)*. Barcelona: RBA Libros.
- MAZZUCATO Mariana,. (2021). A moon shot model for the transformation of capitalism, Capitalism is facing three major crises. *New Republic*, 252(4), 22-29.
- OIT. (2021). *Base de Datos Mundial de la Protección Social*.
- PALMA Jose & PINCUS Jonathan. (2022). América Latina y el Sudeste Asiático. Dos modelos de desarrollo, pero la misma “trampa del ingreso medio”: rentas fáciles crean élites indolentes. *El Trimestre Económico*, 613-681. doi:<https://doi.org/10.20430/ete.v89i3>
- PIKETTY Thomas. (219). Elementos para un socialismo participativo en el siglo XXI. En T. Piketty, *Capital e ideología*.
- Presidencia de la República. (2022). *4º Informe de Gobierno*. Ciudad de México: Gobierno de México. Obtenido de [www.gob.mx/presidencia](http://www.gob.mx/presidencia)



- RAMÍREZ López, B. P. (2016). La seguridad social y la pensión universal. En O. G. VALENCIA Enrique, *Nueva ronda de reformas estructurales en México ¿Nuevas políticas sociales?* (págs. 259-276). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- RAMÍREZ, B. (2022). Capitalismo y bienestar social ¿horizonte posible? En R. B. Sánchez ARMANDO, *Nuevos Horizontes Económicos* (págs. 21-43). Ciudad de México: II Ec-UNAM.
- RIFKIN Jeremy. (2014). *La sociedad de coste marginal cero*. Barcelona: Paidós.
- ROUSSEAU Jean Jaques. (2014). *El Contrato Social*. Madrid: Edimat Libros.
- SHAMAH-LEVY T, e. (2022). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2021 sobre COVID 19. Resultados Nacionales*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública.
- STIGLITZ Joseph. (July–August 2021 de 2021). Lessons from COVID-19 and Trump for Theory and Policy. *Journal of Policy Modeling*, 43, 749-760.
- SWARNALI Ahmed Hannan, C. A. (octubre de 21/244). Social Spending in Mexico: Needs, Priorities and Reforms. (IMF, Ed.) *Working Papers*, 38.
- World Wild. (2022). *World Inequality Report 2022* . Obtenido de <https://wir2022.wid.world>)



## Plataformização e desestruturação do mercado de trabalho: o caso das empresas do setor financeiro no Brasil<sup>9</sup>

*Platformization and disruption of the labor market: the case of companies in the financial sector in Brazil*

DOI: <https://doi.org/10.23925/1806-9029.v35i1e62677>

**Autor: Gustavo Machado Cavarzan** - Doutor em Desenvolvimento Econômico pelo IE-Unicamp e economista do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese). E-mail: [gmcavarzan@gmail.com](mailto:gmcavarzan@gmail.com)

 <https://orcid.org/0000-0001-8100-9776>

### Resumo

Este artigo busca demonstrar como o processo conhecido como plataformação do trabalho, inicialmente experimentado em setores econômicos que já apresentavam um padrão de precarização das relações de trabalho, vem se espalhando na economia brasileira. Esse processo ocorre, inclusive, em setores econômicos nos quais o trabalho apresenta historicamente padrões de alta formalização e organização sindical, como o caso dos trabalhadores e trabalhadoras do sistema financeiro. Esse último é, aqui, utilizado como estudo de caso. Na última década, as empresas financeiras atuantes no Brasil vêm passando por um intenso processo de reestruturação, o que está ancorado em inovações tecnológicas, mudanças na legislação trabalhista e na regulação do próprio sistema financeiro. Isso se tem traduzido em um processo contínuo de fragmentação e isolamento da força de trabalho do setor, inclusive mediante a concretização dos primeiros ensaios de plataformação do trabalho, desorganizando um segmento importante da classe trabalhadora no Brasil.

**Palavras-Chave:** Inovação Tecnológica. Flexibilização Trabalhista. Setor Financeiro. Plataformização do Trabalho

### Abstract

This article seeks to demonstrate how the process known as work platformization, initially experienced in economic sectors that already had a pattern of precarious work relations, has been spreading in the Brazilian economy. This process even occurs in economic sectors in which work historically presents patterns of high formalization and union organization, such as the case of workers in the financial system, used here as a case study. In the last decade, financial companies operating in Brazil have been undergoing an intense restructuring process, which is anchored in technological innovations, changes in labor legislation and in the regulation of the financial system itself. This has translated into a continuous process of fragmentation and isolation of the sector's workforce, including through the implementation of the first trials of work platformization, disorganizing an important segment of the working class in Brazil.

**Keywords:** Technological Innovation. Labor Flexibilization. Financial Sector. Work Platformization

---

<sup>9</sup> Trata-se de uma versão atualizada e resumida de tese de Doutorado defendida, em 2022, no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-Unicamp): CAVARZAN, Gustavo Machado. Fragmentação e Isolamento: grandes tendências do capitalismo contemporâneo e o mundo do trabalho no setor financeiro no Brasil.



## Capitalismo de plataforma e plataformização do trabalho como capítulos da resposta à crise internacional de 2008

A crise econômica internacional de 2008 parece ter se traduzido no gatilho de um novo momento do chamado padrão de acumulação flexível do capitalismo. A partir de então, uma onda de reestruturação na forma de atuar das empresas passou a reorganizar o capitalismo, de modo que as inovações tecnológicas típicas do que se convencionou chamar de 4ª revolução industrial, somadas a uma série de reformas trabalhistas verificadas em grande parte nos países ocidentais, passaram a ditar um processo de intensificação na precarização das relações de trabalho. E isso aconteceu como forma de recompor margens de lucro em um sistema em crise.

De acordo com Huws (2017), em momentos de pós-crise o capitalismo tende a se reestruturar utilizando novas tecnologias como impulso, num processo que tem em geral duas dimensões, quais sejam, o desenvolvimento de novas mercadorias/novos espaços de valorização de um lado e a precarização do trabalho de outro. No mesmo sentido, em “A Nova Razão do Mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal”, Dardot e Laval (2016) destacam a habilidade do neoliberalismo se fortalecer ainda mais após a crise internacional de 2008, mesmo que a crise tenha sido engendrada pela própria economia neoliberal.

Tonelo (2020) sustenta que, a partir de 2008, parece haver um agravamento da reestruturação típica da acumulação flexível. E vai além, ao afirmar que, mais do que um aprofundamento da reestruturação neoliberal, estaríamos diante de uma nova reestruturação produtiva cujos ingredientes seriam os planos de austeridade aplicados a partir de 2009, que incluíram cortes de salários e benefícios, aumento de jornadas e precarização geral das condições laborais; o fenômeno do crescimento da imigração em massa aliada ao aumento da xenofobia e a consequente incorporação de imigrantes ao mercado de trabalho em posições precárias, o que contribuiu para rebaixar ainda mais o valor do trabalho; e as novas tecnologias traduzidas, de um lado no aumento da automação e, de outro, no surgimento do capitalismo de plataforma.

A noção marxiana de tecnologia e capitalismo implica não apenas a utilização de máquinas e *hardwares*, mas também transformações nas formas de organização empresarial, sistemas de controle e gestão do trabalho, estudos de tempos e movimentos, etc. (GROHMANN, 2020). É justamente dentro desta noção de novas formas de organização empresarial e gestão da força de trabalho que surge a expressão mais bem acabada da combinação entre flexibilização das regras trabalhistas e inovações tecnológicas no contexto do capitalismo neoliberal após a crise de 2008, materializada nas empresas-plataforma, e, com elas, na ilustração mais bem definida da organização do capitalismo nesta nova etapa da acumulação flexível.

As empresas-plataforma se apresentam não como empresas empregadoras de força de trabalho em determinado setor econômico, mas sim como infraestruturas digitais que fazem mediação entre oferta e procura por bens e serviços diversos, e, desta forma, não contratam diretamente os(as) trabalhadores(as) a elas vinculados(as), que são



apresentados(as) como “autônomos(as)”, “empreendedores(as)” ou “parceiros(as)”, assumindo quase em sua totalidade os custos e os riscos do negócio, e sendo utilizados na exata medida da demanda do mercado, ainda que os elementos da subordinação estejam presentes. Nas palavras de Abílio (2020, p. 115): “Livrar-se dos custos do trabalho mantendo os ganhos e o controle da produção: desse modo, as empresas-aplicativo concretizam o auge do modelo de empresa enxuta, com um número ínfimo de empregados e milhares de ditos ‘empreendedores’ conectados”.

Já é possível observar diversos ramos de atividade econômica, notadamente no setor de serviços, afetados por empresas organizadas em plataformas digitais, que transformam profundamente o modo de realizar tais atividades. É o caso dos transportes com o Uber, do comércio com a Amazon, do setor hoteleiro com a Airbnb, do setor de entretenimento com a Netflix, do setor financeiro com as *fintechs*, além de motofretistas, caminhoneiros(as), babás, faxineiros(as), médicos(as), professores(as), advogados(as) e outras diversas atividades que já contam com empresas-aplicativos ou plataformas reconfigurando a lógica do estatuto do trabalho em bases precárias, em um processo que pode ser chamado de plataformação do trabalho.

Segundo Cardoso (2021), esse processo, que teve seus experimentos iniciais em setores econômicos já com alto grau de precariedade, passa, cada vez mais, a se espalhar para outros setores da economia, inclusive aqueles tradicionalmente formalizados e organizados sob o guarda-chuva do assalariamento formal, o que complexifica o fenômeno e faz com que o trabalho de plataforma apresente especificidades e peculiaridades definidas setorialmente, regionalmente, e, também, a partir de recortes de gênero, raça e outros marcadores sociais (GROHMANN, 2020).

Segundo Cardoso (2021), até poucos anos atrás trabalhava-se com a ideia equivocada de que as plataformas apenas davam uma roupagem tecnológica para a precariedade do trabalho em setores já caracterizados pela precarização. No entanto, atualmente, já é amplamente aceita a noção de que as plataformas adentram o universo de setores com alto grau de organização e formalização, como o bancário, o educacional, o de saúde e o jurídico.

Existem, na literatura, diferentes tipologias para classificar as plataformas, e tais tipologias são extremamente dinâmicas na medida em que as empresas-plataforma podem mudar rapidamente de setor ou englobar novos setores em suas atividades. Basicamente, pode-se visualizar três tipos de plataforma. O primeiro tipo são as plataformas de trabalho por demanda ou *gig work* que nos remetem à noção de *freelancer*, bicos, autônomos. Nas plataformas de trabalho por demanda há dois subgrupos, sendo o primeiro aquele cujo trabalho é realizado com requisito de que o trabalhador esteja em localização específica (como transporte de passageiros, fretes, consertos, cuidados etc.), e o segundo caracterizado pela entrega online do produto do trabalho (como no setor de advocacia e setor financeiro, por exemplo). Pode-se destacar ainda as “terceirizadas online”, que em geral prestam serviços de tecnologia da informação; e as plataformas de *crowdsourcing*/microtrabalho, cujo principal exemplo é a Amazon Mechanical Turk.

Cardoso (2021) destaca aqueles que seriam os elementos comuns aos diferentes tipos



de plataformas de trabalho: infraestrutura e mediação digital, facilitando o binômio dispersão-controle da força de trabalho, gestão algorítmica, desrespeito a legislação trabalhista e apropriação de dados de clientes e da própria força de trabalho.

Especificamente sobre a desconsideração da legislação trabalhista, pode-se dizer que ela decorre da “falsa narrativa das plataformas de que não são empregadoras, mas apenas intermediadoras” (CARDOSO, 2021, pg. 4). Na medida em que essas empresas se apresentam apenas como plataformas tecnológicas que facilitam e intermediam o encontro entre oferta e demanda de serviços, com o intuito de baratear seus preços, elas não contratam diretamente os trabalhadores e as trabalhadoras que prestam os serviços. Dessa forma, o custo marginal de produção adicional para essas empresas tende a zero, o que favorece imensamente a expansão de suas atividades, sem que isso se traduza em elevação do número de trabalhadores(as) contratados(as) diretamente por essas empresas (FES, 2017).

Em última instância, para os(as) trabalhadores(as), tal modelo de negócios significa uma completa ausência de direitos vinculados ao estatuto do trabalho formal, como salário-mínimo, jornada de trabalho limitada, férias, 13º salário, etc., além de representar uma intensificação na externalização de custos e riscos do negócio capitalista para os(as) próprios(as) trabalhadores(as) “parceiros (as)” que arcam com custos de planos de internet, aparelho celular, meios de transporte, e ainda têm que lidar, a partir de soluções individuais e privadas, e sem nenhuma proteção institucional, com as intempéries de momentos de desemprego, doença, acidente e aposentadoria. Apesar do discurso apologético da flexibilidade, da autonomia e do empreendedorismo, o que se vê na plataformização do trabalho é um processo de dispersão dos(as) trabalhadores, porém com ultra controle do processo de trabalho pelas plataformas em função da utilização de novas tecnologias. A flexibilidade parece operar a favor apenas das empresas, enquanto para os(as) trabalhadores(as) ela é apenas aparente (FILGUEIRAS & ANTUNES, 2020).

### **O caso do setor financeiro no Brasil**

O setor financeiro brasileiro apresenta, historicamente, posição de destaque no que diz respeito à aplicação de inovações tecnológicas, organizacionais e de gestão da força de trabalho, padrão que se repete com processos recentes de reestruturação das empresas que atuam no setor. De forma mais clara a partir do biênio 2012/2013, o setor financeiro passa por uma aceleração de processos que vinham se desenrolando nas últimas décadas, ligados a transformações tecnológicas, reorganização produtiva e gestão flexível da força de trabalho. Fazem parte desse processo a consolidação de canais digitais para as transações financeiras, automação de processos internos, utilização de inteligência artificial para comunicação interna e com clientes, utilização de dados como forma de geração de valor, surgimento de novos formatos empresariais, como *fintechs* e plataformas de serviços financeiros, além de novos modelos de trabalho, vetores de transformação que, inclusive, mostram nova rodada de aceleração com o advento da pandemia do Coronavírus a partir de 2020.



Os movimentos acima descritos somam-se às tendências de flexibilização das normas trabalhistas, mudanças na regulamentação do Sistema Financeiro Nacional, mudanças na política econômica do país (e no lugar reservado ao crédito e aos bancos públicos em tal política), de forma a gerar uma profunda transformação do mundo do trabalho no setor financeiro com significativa redução de empregos no núcleo central e organizado do emprego no setor – a categoria bancária –, além de significativa alteração na estrutura ocupacional deste segmento e crescimento de novas formas de trabalho – como o teletrabalho, por exemplo.

Por outro lado, observa-se a expansão do emprego em grupos periféricos do setor financeiro, representados por outros segmentos formais não bancários (securitários(as) e trabalhadores(as) em cooperativas de crédito, por exemplo), terceirizados(as) e correspondentes bancários. Mais recentemente, observa-se um crescimento do trabalho autônomo no setor, consolidando os primeiros ensaios de plataformização do trabalho neste setor tradicionalmente formalizado da economia brasileira. Tais ensaios se concretizam no atual momento por meio dos Agentes Autônomos(as) de Investimento (AAIs) e de trabalhadores(as) em determinados grupos de *fintechs* que operam como plataformas digitais.

### Ensaio de plataformização do trabalho no setor financeiro brasileiro

Os caminhos trilhados nos últimos anos pelo mercado de trabalho brasileiro, com crescimento do emprego precário, seja por meio do assalariamento sem carteira assinada, seja por meio dos(as) trabalhadores(as) por conta própria, parecem ter reflexos em toda a economia, mesmo em um setor tradicionalmente formalizado, como o setor financeiro (CAVARZAN, 2022).

Em anos recentes, percebe-se uma alteração na estrutura de empregos no setor financeiro em termos de posição na ocupação. De acordo com Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNAD-C) – portanto considerando trabalho formal e informal -, o número de trabalhadores(as) no setor financeiro em dezembro de 2021 foi de 1,436 milhão de pessoas. Entre 2016 e 2021, o número de trabalhadores(as) por conta própria no setor apresentou elevação de 63%, saindo de 86 mil pessoas para 141 mil, o que elevou a participação deste segmento de 7% para 10% do total do emprego no setor financeiro. Em 2018, esse fenômeno já era apontado pela Federação Brasileira de Bancos (Febraban) como tendência para o setor:

“A lógica do mercado de trabalho – e da própria natureza das funções – também se transforma com o avanço da tecnologia e com a chegada de novas gerações. A automação conquista mais espaços e a diversidade e a multidisciplinariedade se tornam palavras-chave. **A força de trabalho no futuro deve mudar o quadro de profissionais, trazendo uma lógica de *freelancers* e profissionais autônomos bastante especializados que trabalham ao mesmo tempo para vários bancos e *fintechs*, além de criadores individuais, que desenvolvem rapidamente novos projetos e os passam à frente no mercado** – sem esquecer dos robôs, que, com a automação, devem assumir as funções triviais. Como navegar nesse novo cenário?



Será preciso desenvolver nos profissionais dentro de casa as capacidades necessárias para o futuro. Temas como ambiente digital e tecnologias emergentes precisam ser dominados por todos, assim como habilidades interpessoais e a capacidade de colaborar e de criar em conjunto” (FEBRABAN, Pesquisa da tecnologia Bancária 2018, pg. 44, grifos nossos).

O recorte, segundo a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO-Domiciliar), indica que as principais ocupações no setor financeiro inseridas como conta própria são os(as) agentes de seguros, os(as) vendedores(as) a domicílio (que incluem vendedores(as) de consórcios e vendedores(as) de planos de saúde) e os(as) assessores(as) financeiros(as) e em investimentos. Nesse último caso, vem ganhando expressão nos últimos anos a figura do(a) Agente Autônomo(a) de Investimentos (AAI), bem como trabalhadores(as) vinculados(as) a algumas *fintechs* que atuam no modelo de empresa-plataforma.

O modelo de negócios das corretoras e distribuidoras de títulos e valores mobiliários – cujo principal exemplo é a XP Investimentos – está fortemente ancorado na força de vendas de profissionais autônomos – os(as) AAls. Diante da expansão da atuação das plataformas de investimento de um lado, e da redução de postos de trabalho na categoria bancária por outro, o que leva ex-bancários(as) a buscarem alternativas de inserção no mercado de trabalho, vem crescendo no Brasil o número de trabalhadores(as) atuando como AAI, principalmente a partir de 2016. De acordo com dados da Comissão de Valores Mobiliários, em 2022 havia 21.827 AAls atuando no Brasil, um aumento de 260% nos últimos seis anos (CVM, 2022).

É possível enquadrar a atuação do(a) AAI dentro do contexto de “plataformização” do trabalho, na medida em que esse(a) profissional atua como “trabalhador disponível ao trabalho, desprovido de direitos, que arca com custos e riscos e é remunerado na exata medida do que produz” (ABÍLIO, 2019, pg. 10).

Nesse sentido, destaca-se que os(as) AAls não são formalmente contratados(as) pelas corretoras, ainda que seu trabalho seja bastante similar ao de trabalhadores(as) próprios(as) das instituições financeiras – como os(as) gerentes de conta, por exemplo –, e que os elementos característicos da subordinação estejam presentes na relação estabelecida. Como, por exemplo, o regime de exclusividade a que são submetidos(as). O alto grau de controle e gerenciamento que as instituições financeiras contratantes exercem sobre seu trabalho, o papel central desempenhado pelas tecnologias digitais em sua rotina de trabalho – seja no relacionamento com os clientes, seja no controle do trabalho em si –, a remuneração completamente variável em função do volume de recursos captados para as corretoras e sem poder de definição por parte dos trabalhadores, a necessidade de realizar por conta própria investimentos de estrutura para a realização do trabalho (escritórios, apostilas, panfletos), a ausência de controle de jornada de trabalho, são todos elementos de transferência dos custos e dos riscos do negócio para o trabalhador autônomo, característicos da plataformização do trabalho.

Ressalta-se, no entanto, que a plataformização, conforme avança sobre os mais diversos setores econômicos, vai assumindo particularidades e especificidades que devem ser



notadas. No setor financeiro não é diferente e o trabalho de plataforma apresenta algumas características bastante peculiares. Em primeiro lugar, diferente do que se observa em outros setores, no setor financeiro há exigências formais para a atuação dos profissionais autônomos. Para se tornar AAI, a Instrução Nº 497 de 2011, da Comissão de Valores Mobiliários, que regulamenta a atuação desses(as) profissionais, torna obrigatório que os(as) pleiteantes tenham no mínimo ensino médio completo e que sejam aprovados(as) em exame de qualificação técnica e ética autorizado pela Comissão de Valores Mobiliários. A partir dessa aprovação no exame, os(as) profissionais serão formalmente cadastrados(as) como participantes legítimos(as) do mercado de capitais brasileiro e a partir de então estão autorizados(as) a atuar.

O exame de qualificação funciona, portanto, como barreira à entrada para os(as) trabalhadores(as) autônomos(as), e também como certificação publicamente regulamentada do trabalho, ao contrário do que se costuma observar nos setores com mais tradição de estudos no tema da plataformização, como motoristas e motofretistas, por exemplo. A exigência de certificação também faz com que, no trabalho dos(as) AAI, o chamado “saber fazer” esteja presente no desempenho da atividade, afastando o caráter de trabalho amador que é imputado em alguns estudos ao trabalho de plataforma, como por exemplo Abílio (2017 e 2019).

Outro elemento de diferenciação diz respeito ao gerenciamento do trabalho dos(as) AAI, que apresentam um componente importante de autogerenciamento e também de gerenciamento algorítmico, tal qual a maioria dos setores plataformizados, mas que é mesclado com o controle de um “gerente humano” da instituição financeira contratante, inclusive porque a regulamentação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) exige que um(a) diretor(a) da empresa contratante seja nomeado(a) especificamente para gerenciar o relacionamento com os(as) AAI.

Por fim, vale destacar que, por conta do perfil de remuneração e escolaridade desses(as) profissionais, em geral oriundos(as) do setor bancário tradicional, essa forma de inserção não representa uma organização por parte de empresas de padrões periféricos de sobrevivência, conforme levantado por Abílio (2019) na análise dos(as) motofretistas. Ao contrário, o trabalho desprotegido significa, muitas vezes, uma novidade na vida desses(as) profissionais, antes acostumados(as) com a inserção através do assalariamento formal na categoria bancária.

A possibilidade de que tal forma de inserção no trabalho se espalhe cada vez mais para outros segmentos do setor financeiro ganha ainda maior relevância se observarmos que as corretoras e distribuidoras de títulos e valores mobiliários, como “XP Investimentos”, “Ágora”, “Toro”, “Safrainvest”, “Ideal”, etc, estão inseridas na cadeia de valor das instituições financeiras líderes de mercado no Brasil, inclusive do ponto de vista patrimonial, na medida em que os grandes bancos brasileiros têm participação acionária na maioria dessas empresas, e, portanto, utilizam-se da força de trabalho dos(as) AAI na construção de suas atividades e de seus resultados financeiros, ainda que não estabeleçam nenhum tipo de vínculo de trabalho com esses(as) trabalhadores(as).



Em outro segmento da força de trabalho, destaca-se as *fintechs*. São *startups* que oferecem serviços financeiros por meio exclusivamente digital. Em geral, são empresas de pequeno porte operando com alto conteúdo tecnológico por meio de plataformas digitais e focalizadas em determinado segmento específico dos serviços financeiros – ainda que algumas delas, como o Nubank, por exemplo, tenham atingido alto grau de crescimento e já atuem em mais de um segmento. Através deste modelo de negócios e com a promessa de serviços financeiros melhores, mais ágeis e mais baratos, buscam captar determinadas parcelas de mercado tradicionalmente atendidas pelos bancos.

O termo *fintech* não faz parte das classificações oficiais de atividade econômica no Brasil. Ao contrário, é um termo de mercado que unifica as palavras “finanças” e “tecnologia”, e, por isso, não é possível localizar de forma satisfatória esses(as) trabalhadores(as) nas bases de dados, seja em registros administrativos como a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), seja na PNAD-C. Diante disso, mostra-se tarefa bastante complexa obter um grau razoável de informações sobre este segmento que nos permita traçar hipóteses firmes sobre suas reais condições de trabalho. No entanto, existem alguns indicativos que podem ser encontrados em pesquisas de mercado de consultorias especializadas em *startups* e com base em informações obtidas junto a algumas *fintechs* específicas que podem servir como estudo de caso, e fornecer pistas acerca das condições de trabalho desse segmento.

A publicação Fintech Report 2020 apontou que cerca de 40 mil pessoas trabalhavam em *startups* do setor financeiro, sendo que mais de dois terços das empresas mapeadas tinham menos de 20 funcionários, indicando grande predominância de empresas de menor porte. Ainda de acordo com o mapeamento, os segmentos que concentram o maior número de trabalhadores em *fintechs* são meios de pagamento, crédito e serviços digitais, com 35%, 14% e 13% do total respectivamente. Para além desses grandes números, no entanto, não é possível obter informações sobre o perfil desses(as) trabalhadores(as) em termos de sexo, idade, raça/cor, escolaridade, etc. Tampouco é possível com as informações disponíveis compreender as condições de trabalho desse segmento de trabalhadores(as), seja suas formas de inserção – pessoas contratadas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), pessoa jurídica (PJ), autônomo(a), seja sua jornada de trabalho, seus padrões de remuneração, sua representação sindical, etc.

Ainda que o segmento de trabalhadores(as) em *fintechs* represente quase um ponto cego ou uma zona nebulosa do emprego no setor financeiro, sobre o qual temos informações reduzidas e pouco consistentes, é possível imaginar que as condições de trabalho destes(as) mais de 40 mil trabalhadores(as) são muito diversas entre si, com formas de contratação, jornada e remuneração bastante heterogêneas. A amplitude e a difusão das atividades econômicas nas quais as *startups* são registradas têm como outro lado da moeda a difusão de sindicatos que representam esses(as) trabalhadores(as) – ao menos os que são regidos pelo regime do assalariamento formal – e, portanto, condições de trabalho igualmente diversas previstas em instrumentos coletivos diferentes.

É certo também que parte deste contingente de trabalhadores(as) está submetido à plataformização do trabalho, posto que a maioria das *fintechs* se define como empresas-plataforma. Em nuvem de palavras construída a partir da própria descrição das centenas





A empresa destaca ainda que a mediação será realizada por meio do aplicativo: “Pelo app, você gerencia as solicitações dos seus clientes, acompanha o status das propostas, e acessa diversos conteúdos sobre produtos, vendas, marketing e demais capacitações da Franq” (<https://www.franq.com.br/>. Acesso em 27/06/2022).

Sobre o vínculo desses(as) profissionais com a plataforma, afirma-se que: “Personal Banker é um cliente da Franq e contrata nossas plataformas por meio de uma licença de uso. Para isso, o ideal é que o Personal Banker tenha uma Pessoa Jurídica e seja empresa ou Microempreendedor Individual (MEI)” (<https://www.franq.com.br/>. Acesso em 27/06/2022.). Ou seja, opera uma completa inversão de papéis, na medida em que não é a empresa que contrata o trabalhador por meio de um contrato de trabalho, mas sim o trabalhador que contrata a empresa por meio de uma licença de uso. A formatação enquadra-se como uma luva no padrão de narrativas criados pelas empresas-plataforma, conforme destacado por Filgueiras e Antunes (2020, pp. 63 e 64):

empresas alegam disponibilizar aplicativos ou plataformas digitais para pessoas que querem ofertar e melhorar seus negócios, engendrando a ideia de que os/as trabalhadores/as seriam clientes dessas empresas. Por exemplo, a Uber afirma que os/as motoristas não são empregados nem prestam serviço à empresa, mas sim aos consumidores, de modo que são os/as trabalhadores – considerados independentes – que contratam os serviços do aplicativo, não o contrário.

Ainda que a Franq afirme que os(as) bancários(as) autônomos(as) são seus(suas) clientes e não funcionários, há algumas exigências para que o(a) trabalhador(a) possa se cadastrar na plataforma. Em primeiro lugar, a plataforma exige que o(a) profissional tenha experiência prévia de no mínimo cinco anos como bancário(a) assalariado(a) em bancos de varejo ou cooperativas de crédito. Cumprido o critério inicial, a pessoa deverá passar por uma avaliação de perfil e entrevista, podendo ser aprovada ou não. Sendo aprovado(a), o(a) profissional deve pagar uma mensalidade de R\$ 200,00 para poder acessar a plataforma da Franq e vender produtos e serviços financeiros em sua “loja digital” (<https://www.franq.com.br/>. Acesso em 27/06/2022).

Sobre a forma de remuneração dos bancários autônomos, afirma a Franq:

A cada venda efetivada, existe uma regra de comissionamento para cada produto. Alguns são pagos como % do valor liberado como crédito, carta de consórcio ou prêmio de seguros. Outros são pagos pela abertura de uma conta ativa e volume de investimentos realizados pelo cliente em 1 mês [...] A tabela de comissões possui todas as regras, produto a produto, de todo o comissionamento ofertado por cada indicação e venda efetiva. A tabela é entregue a todos os Personal Bankers no momento de sua adesão à plataforma (<https://www.franq.com.br/>. Acesso em 27/06/2022).

Ou seja, ainda que sejam definidos(as) como profissionais autônomos(as), esses(as) trabalhadores(as) não têm nenhuma governabilidade sobre o valor de sua remuneração, que é pré-definida pela plataforma, sem possibilidade de negociação, em tabela de comissionamento que é entregue ao(à) trabalhador(a) no momento de seu cadastro na plataforma. De acordo com o site da empresa, atualmente há cerca de sete mil ex-bancários(as) atuando como profissionais autônomos(as) platformizados(as) na Franq.



Outra empresa que trabalha exatamente com o mesmo modelo é a Teddy 360°. Em seu site, a empresa se define da seguinte maneira:

Somos uma fintech inovadora e parceira de grandes bancos, e utilizando a tecnologia SaaS, um sistema financeiro aberto (Open Finance), oferecemos aos bancários autônomos uma plataforma que conecta produtos e serviços financeiros. Tudo sem vínculo direto com bancos e fintechs e sem a necessidade de uma estrutura física, otimizando o tempo e reduzindo os custos operacionais. Com o fechamento das agências bancárias e o aumento dos bancos digitais, há uma real necessidade dos profissionais continuarem ofertando produtos financeiros, que antes eram negociados somente em ambientes físicos. Diante desta realidade, nossa plataforma Open Finance oferece soluções financeiras rápidas e práticas para profissionais autônomos (<https://teddy360.com.br/>. Acesso em 27/06/2022).

No caso da Teddy, a nomenclatura utilizada para designar os(as) bancários(as) autônomos(as) é “*business banker*”. Assim como a Franq, a Teddy também exige um tempo mínimo de experiência como contratado(a) no setor bancário para o cadastro na plataforma. No caso da Teddy, no entanto, a experiência mínima é de três anos. A empresa exige também a abertura de empresa pelo trabalhador, já indicando inclusive em qual Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE) deve ser realizado o cadastro da empresa para emissão de notas fiscais – CNAE “promoção de vendas – 73.19-0/02”. Assim como na Franq, o(a) profissional autônomo(a) ou “pejotizado(a)” irá passar por análise de perfil e entrevista e terá que pagar mensalidade como direito de uso da plataforma da Teddy 360° (<https://teddy360.com.br/>. Acesso em 27/06/2022).

Com relação à remuneração dos(as) trabalhadores(as), a plataforma informa que, em “toda a operação realizada através da Teddy 360°, os business bankers terão direito a uma participação equivalente a 80% sobre a receita bruta paga por instituições bancárias e outros agentes parceiros, deduzido de impostos necessários incidentes sobre as atividades da TEDDY”. Ou seja, os bancos e demais instituições financeiras que distribuem seus produtos na plataforma da Teddy pagam uma comissão a essa plataforma, que repassa 80% do valor ao bancário autônomo.

Nem a Franq nem a Teddy 360°, no entanto, estão cadastradas como instituições financeiras, na medida em que seus cadastros nacionais de pessoas jurídicas (CNPJs) estão cadastrados na Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE) como, respectivamente, “desenvolvimento e licenciamento de programas de computador não customizáveis” e “atividades de intermediação e agenciamentos de serviços e negócios em geral, exceto imobiliários”. Dessa forma, nenhuma delas tem autorização dos órgãos reguladores do Sistema Financeiro Nacional (Banco Central e Comissão de Valores Mobiliários) para ofertar produtos financeiros como créditos, seguros e ou investimentos, por exemplo. Sendo assim, o que ocorre é que os(as) bancários(as) autônomos(as) plataformizados(as) estão apenas vendendo na infraestrutura digital dessas plataformas produtos e serviços de instituições financeiras tradicionais como Bradesco, Itaú, Banco do Brasil, Santander, Banco Daycoval, Banco Votorantin, BTG Pactual, entre outros bancos destacados como parceiros nos sites da Franq e da Teddy.



Trata-se, em última análise, de um canal externo de distribuição de produtos financeiros utilizados pelos bancos tradicionais atuantes no Brasil, com base em força de trabalho plataformizada e, provavelmente, vítima das ondas recentes de fechamentos de postos de trabalho praticadas por esses mesmos bancos, na medida em que para o cadastro nas plataformas exige-se experiência prévia como bancário(a). Se antes o banco vendia os produtos em seus canais próprios – como as agências bancárias, por exemplo – com base em trabalhador(a) diretamente contratado(a) como assalariado(a) formal da categoria bancária, agora passa a vendê-los, em parte, utilizando parcerias com empresas-plataforma com base em força de trabalho autônoma ou pejetizada. Há grandes chances, inclusive, de a mesma pessoa que antes estava formalmente vinculada ao banco, após perder o emprego, tenha passado a operar como autônomo ou PJ, vendendo os mesmos produtos de propriedade das mesmas empresas, agora no ambiente digital das plataformas (CAVARZAN, 2022).

Esse modelo foi potencializado por todo o desenvolvimento tecnológico experimentado pelo setor financeiro brasileiro nas últimas décadas e também por marcos regulatórios favoráveis ao modelo como o *open banking*, por exemplo, que passou a permitir, por meio de resoluções do Banco Central, o compartilhamento de dados de produtos e serviços financeiros e também dos clientes bancários em plataformas de terceiros, trazendo segurança jurídica para o modelo de negócios das plataformas de serviços financeiros com alto potencial de crescimento nos anos vindouros.

Cernev e Diniz (2019, p. 11), ao analisar as fintechs no processo de ondas de inovação tecnológica no setor financeiro, destacam que estas novas figuras do setor financeiro surgiriam de forma independente e fora do domínio dos bancos tradicionais:

Diferentemente da quinta onda, na qual bancos estabelecem parcerias e alianças com agentes externos, mantendo certo domínio sobre suas operações, as forças motrizes da sexta onda de inovações são essencialmente exógenas ao setor bancário. As Fintechs se estabelecem de forma independente, oferecendo produtos e serviços inovadores, nos mesmos mercados, possivelmente para um público ampliado e mais segmentado de clientes.

Nesse ponto, parece necessário fazer um contraponto acerca da hipótese dos autores supracitados: ainda que as *fintechs* surjam em um primeiro momento como um fator de concorrência para as empresas tradicionais do setor financeiro, em especial os bancos, e de fato representem um elemento de disrupção no mercado financeiro na medida em que estabelecem um novo modelo de negócios com custos muito inferiores em determinados nichos de mercado, os grandes conglomerados financeiros atuantes no Brasil têm buscado maneiras de inserir algumas destas empresas em sua cadeia de valor. Seja através da aquisição de *fintechs*, seja através da assimilação e da importação de aspectos do modelo de negócios dessas empresas para dentro das instituições tradicionais, seja pela utilização das plataformas como canais de distribuição de seus produtos. Esse fenômeno é inclusive apontado pelos autores: “Em muitos casos, as Fintechs têm sido tratadas como laboratórios externos para o desenvolvimento de novos serviços e soluções no mercado, as quais são oportunamente apropriadas pelas instituições tradicionais” (CERNEV; DINIZ, 2019, p. 16).



O Itaú Unibanco, por exemplo, criou em 2015 o “Cubo”, um espaço físico para abrigar *startups*, com mais de 20.000 m<sup>2</sup> distribuídos em 14 andares localizado na cidade de São Paulo. O espaço destina-se a impulsionar *startups*, fornecendo espaços fixos de trabalho, auditórios, salas de projeção, eventos, redes de contato e parcerias com o próprio banco. O espaço conta atualmente com 118 *startups* e já foram desenvolvidos mais de 80 projetos entre essas empresas e o banco, desde o desenvolvimento mais rápido de produtos e serviços financeiros, até compartilhamento de modelos de trabalho das *startups* com os trabalhadores do banco, através de visitas e oficinas. As demonstrações financeiras do 1º trimestre de 2020 do Itaú Unibanco trazem a seguinte descrição:

Associação Cubo Coworking Itaú – entidade parceira do ITAÚ UNIBANCO HOLDING CONSOLIDADO que tem por objetivo incentivar e promover: a discussão, o desenvolvimento de tecnologias, de soluções e de modelos de negócio alternativos e inovadores; a produção e a divulgação dos conhecimentos técnicos e científicos obtidos pelas alternativas anteriores; a atração e aproximação de novos talentos em tecnologia da informação que possam ser caracterizadas como *startups*; a pesquisa, o desenvolvimento e o estabelecimento de ecossistemas de empreendedorismo e *startups* (ITAÚ UNIBANCO, 2020, p. 135).

O Bradesco atua de forma similar e desde 2014 mantém diversos eixos de inovação por meio do “Inovabra”, com parcerias ou investimentos diretos em *startups*, intercâmbio de funcionários, pesquisa, além de um espaço físico na cidade de São Paulo de 22 mil m<sup>2</sup> para abrigar 199 *startups* e 92 grandes empresas. Através do Inovabra, o Bradesco já contratou 17 *startups* para parcerias e projetos, investiu diretamente em outras sete, além de oito novas contratações atualmente em estágio de negociação (BRADESCO, 2020, p. 64).

Eis como a empresa descreve o seu setor de inovação:

“O inovabra é o ecossistema de inovação desenvolvido para dar apoio à estratégia corporativa, fomentando a inovação por meio do trabalho colaborativo com funcionários, áreas de negócios, clientes, empresas, *startups*, parceiros tecnológicos, investidores e mentores. Essa plataforma de inovação propicia condições para compartilhar visões futuras de negócios, acelerar a busca de novas soluções e materializar a inovação na Organização, com o objetivo de atender às necessidades dos nossos clientes e garantir a sustentabilidade dos negócios no longo prazo” (Relatório Integrado Bradesco 2019, pg. 56).

Na Pesquisa Febraban de Tecnologia Bancária 2021, mais de 60% dos bancos atuantes no Brasil afirmam que *startups/fintechs* estão envolvidas de alguma maneira no desenvolvimento e na oferta de seus produtos e serviços de empréstimos/crédito, meios de pagamento e abertura de contas. Em produtos de gestão financeira e investimentos, 47% dos bancos contam com parcerias com *fintechs*:

	2019	2020
Empréstimos / Crédito	27%	60%
Meios de pagamento	40%	60%
Abertura de contas (onboarding de clientes)	42%	60%
Gestão financeira para o cliente	33%	47%
Investimentos	27%	47%
Seguros	13%	33%
Câmbio	13%	27%

Figura 1: Percentual de bancos no Brasil que utilizam envolvimento de startups/fintechs no desenvolvimento e na oferta de produtos e serviços financeiros - Fonte: Pesquisa Febraban de Tecnologia Bancária 2021, p. 64.

Portanto, surge fortalecida a hipótese de que as instituições financeiras tradicionais atuantes no país promovem uma forma de atuação que privilegia os chamados ganhos de eficiência para geração de resultado, por meio da redução de custos fixos com infraestrutura física e força de trabalho. Para tanto, se valem da heterogeneização e da fragmentação de trabalhadores em diferentes categorias profissionais e, para além disso, em diferentes formas de inserção na ocupação – inclusive o trabalho plataformizado – com vistas a reduzir os custos diretos com a força de trabalho e, ao mesmo tempo, reduzir os riscos associados ao negócio capitalista ao transferi-los a outras empresas e aos próprios trabalhadores. Sem, no entanto, permitir que o trabalho exercido, agora de forma cada vez mais fragmentada, escape de suas cadeias de valor.

### Considerações finais

O emprego no setor financeiro brasileiro vem passando por transformações intensas nos últimos anos, vinculadas de um lado às tendências de flexibilização do mercado de trabalho materializadas no arcabouço jurídico e regulatório do estatuto do trabalho no Brasil – notadamente a reforma trabalhista e as resoluções do Banco Central e da CVM que atingem diretamente o emprego financeiro - e, muito intensamente, às novas tecnologias associadas à revolução digital.

Seu grupo central e organizado, representado pela categoria bancária, vem se reduzindo ano a ano e perdendo importância relativa, o que significa uma fragilização da referência que essa categoria profissional tradicionalmente representa para a classe trabalhadora brasileira, na medida em que a Convenção Coletiva de Trabalho nacional e unificada dos bancários, suas condições de trabalho com patamares acima da média no mercado de trabalho e a organização coletiva capitaneada por um movimento sindical estruturado representam a realidade concreta de uma parcela cada vez mais enxuta do emprego no setor financeiro.

A flexibilização normativa e a intensa utilização de inovações tecnológicas no setor financeiro, no entanto, não se expressa apenas em redução de postos de trabalho. Ao



expandirmos a análise para os grupos periféricos do emprego no setor financeiro, verifica-se que diversos segmentos de trabalhadores(as) vêm crescendo nos últimos anos como os securitários(as), trabalhadores(as) de cooperativas de crédito, terceirizados(as), correspondentes bancários e, mais recentemente, os ensaios de plataformização do trabalho no setor financeiro, todos com tendência de ampliação.

Parte significativa dos segmentos de trabalhadores(as) que vêm se expandindo nos grupos periféricos aqui citados estão, em realidade, inseridos em alguma medida nas cadeias de valor dos grandes bancos, sendo responsáveis por parcelas da geração de riqueza para esses conglomerados financeiros, ainda que não façam parte da categoria bancária, sejam representados por diferentes sindicatos ou tenham diferentes inserções no mercado de trabalho, inclusive sem representação sindical nenhuma. Dessa forma, as condições de trabalho desses segmentos se mostram substancialmente inferiores ao grupo central reduzido, ainda que as tarefas desenvolvidas no trabalho sejam bastante semelhantes – o que é garantido em boa medida pela simplificação das tarefas trazida pelas inovações tecnológicas.

Cada um desses processos coloca diante do movimento sindical bancário uma série de dificuldades e desafios, mas, ao mesmo tempo, abre novos campos de atuação. Desafios relacionados à capacidade e às formas de financiamento da luta coletiva, à adesão dos trabalhadores à luta sindical e coletiva, às formas de organização, negociação e mobilização, à capacidade das organizações sindicais se manterem protagonistas do ponto de vista da regulação das condições de trabalho e, mais além, do ponto de vista da influência em políticas mais gerais vinculadas ao debate econômico, social e político do país.

## Referências

ABÍLIO, Ludmila Costhek. **Uberização do Trabalho: subsunção real da viração.** Passa Palavra, 2017. Disponível em: <<https://passapalavra.info/2017/02/110685/>>. Acesso em: 20/11/2022.

ABÍLIO, Ludmila Costhek. **Uberização: Do empreendedorismo para o autogerenciamento subordinado.** *Psicoperspectivas*, 18(3). <http://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol18-issue3-fulltext-1674>. 2019

ABÍLIO, Ludmila Cothek. **Uberização: gerenciamento e controle do trabalhador just in time.** In: Antunes, Ricardo (org.) *Uberização, Trabalho Digital e Indústria 4.0*. 1ª edição – São Paulo: Boitempo, 2020.

ANTUNES, Ricardo. **Trabalho Intermitente e uberização do trabalho no limiar da indústria 4.0.** In: Antunes, Ricardo (org.) *Uberização, Trabalho Digital e Indústria 4.0*. 1ª edição – São Paulo: Boitempo, 2020.

ARTUR, Karen; CARDOSO, Ana Cláudia Moreira. **Trabalho em plataformas digitais sob demanda: debates e experiências de regulação.** XVI ENCONTRO NACIONAL DA ABET. Salvador, BA, 2019.

BRADERCO. Relatório de Análise Econômica e Financeira. 1º trimestre de 2020.



- BRADESCO. Relatório Integrado Bradesco, 2019.
- CARDOSO, Ana Claudia. **Conhecer as Plataformas de Trabalho**. Revista DIEESE de Ciências do Trabalho, n. 20, out. 2021.
- CAVARZAN, Gustavo Machado. **ENSAIOS DE PLATAFORMIZAÇÃO DO TRABALHO NO SETOR FINANCEIRO: O MODELO DE NEGÓCIOS DAS FINTECHS E CORRETORAS DE VALORES**. REVISTA CIÊNCIAS DO TRABALHO, n. 21, ABR. 2022.
- CAVARZAN, Gustavo Machado. **Fragmentação e Isolamento: grandes tendências do capitalismo contemporâneo e o mundo do trabalho no setor financeiro no Brasil**. Tese de Doutorado. Instituto de Economia, UNICAMP. Campinas, 2022.
- CERNEV, A. K.; DINIZ, E. H.; JAYO, M. **Emergência da quinta onda de inovação bancária**. Proceedings of the Fifteenth Americas Conference on Information Systems, San Francisco, California, ago.2009.
- CERNEV, A. K.; DINIZ, E. H. **Fintech: a sexta onda de inovações no sistema financeiro**. In: TIGRE, Paulo Bastos; PINHEIRO, Alessandro Maia. Inovação em Serviços na Economia do Compartilhamento. Publisher: Editora Saraiva, 2019.
- COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **INSTRUÇÃO CVM Nº 497, DE 3 DE JUNHO DE 2011**. Disponível em: <http://www.cvm.gov.br/legislacao/instrucoes/inst497.html>
- COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **EDITAL DE AUDIÊNCIA PÚBLICA SDM Nº 03/19**. Disponível em: [http://www.cvm.gov.br/audiencias\\_publicas/ap\\_sdm/2019/sdm0319.html](http://www.cvm.gov.br/audiencias_publicas/ap_sdm/2019/sdm0319.html)
- COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Boletim Econômico**. Ano 10 | Volume nº 93 | 1º Trimestre, 2022.
- DARDOT, Pierre & LAVAL, Christian. **A Nova Razão do Mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DIEESE. **A inovação tecnológica recente no setor financeiro e os impactos nos trabalhadores**. Nota Técnica 184, jul. 2017.
- DIEESE. **A Reforma Trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil**. Nota Técnica nº 178, 2017.
- DISTRITO. **FinTech Report 2020**. São Paulo: Distrito, abr. 2020.
- FEBRABAN. **Pesquisa Febraban de Tecnologia Bancária 2013-2022**, 2022. Disponível em: <<https://portal.febraban.org.br/pagina/3106/48/pt-br/pesquisa>>. Acesso em 14 jun. 2022.
- FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (FES) Brasil. **Digitalização e o futuro do trabalho: Resumo do estudo “Trabalhar 4.0”, elaborado pelo Ministério Federal de Trabalho e Assuntos Sociais da Alemanha**. Análise nº 37, out. 2017.
- FILGUEIRAS, Vitor & ANTUNES, Ricardo. **Plataformas Digitais, Uberização do Trabalho e Regulação no Capitalismo Contemporâneo**. In: Antunes, Ricardo (org.) Uberização, Trabalho Digital e Indústria 4.0. 1ª edição – São Paulo: Boitempo, 2020
- GROHMANN, Rafael. **Plataformização do trabalho: entre a dataficação, a financeirização e a racionalidade neoliberal**. Revista EPTIC v. 22, n. 1, jan./abr., 2020.



- HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. 13ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- HUWS, Ursula. **A Formação do Cibertariado: trabalho virtual em um mundo real**. Campinas, SP. Editora da UNICAMP, 2017.
- Itaú Unibanco. **Análise Gerencial da Operação e Demonstrações Contábeis Completas 1º trimestre de 2020**, 2020.
- MODA, Felipe Bruner. **O trabalho mediado por aplicativos: o caso da Uber**. XVI ENCONTRO NACIONAL DA ABET. Salvador, BA, 2019.
- QUATROCHI, Gabirel; CAVARZAN, Gustavo; KREIN, Dari; POCHMANN, Marcio. **Capitalismo de Plataforma e Mercado de Trabalho Fragmentado: o caso do setor bancário brasileiro no século XXI**. Anais do XVII Encontro Nacional da ABET. UFU, 2021.
- SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. Editora Edipro, 2016.
- TONELLO, Iuri. **Uma nova reestruturação produtiva pós-crise de 2008?** In: Antunes, Ricardo (org.) **Uberização, Trabalho Digital e Indústria 4.0**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2020.



## As recentes políticas industriais automotivas brasileiras: uma comparação com as trajetórias tecnológicas alemãs

*Recent Brazilian automotive industrial policies: a comparison with German technological trajectories*

**DOI:** <https://doi.org/10.23925/1806-9029.v35i1e62678>

**Autores:** **Vitória Batista Santos Silva** é mestre em Economia e Mercados pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e professora da graduação em Ciências Econômicas do Centro de Ciências Sociais e Aplicadas (CCSA) da Universidade Presbiteriana Mackenzie. E-mail: vit\_batista@hotmail.com

 <https://orcid.org/0000-0001-6983-3885>

**Álvaro Alves de Moura Júnior** é professor do Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie. E-mail: alvarojr2003@uol.com.br

 <https://orcid.org/0000-0003-4272-9089>

### Resumo

Este trabalho compara políticas industriais direcionadas ao setor automotivo no Brasil e na Alemanha desde 2008, identificando de que forma está sendo criada inovação e tecnologia para o setor no Brasil, e qual sua posição na cadeia global de valor do setor. Pesquisa de caráter qualitativo, na qual foram calculados indicadores que ilustram a evolução da inovação no setor automotivo nos dois países, utilizando a PINTEC para o caso brasileiro, calculada pelo IBGE e a pesquisa *Community Innovation Survey* (CIS) para a Alemanha, cujos resultados são disponibilizados pelo órgão *Leibniz Centre for European Economic Research* (ZEW). Os resultados indicaram que a Alemanha possui percentuais mais elevados de investimento em P&D no setor automotivo, e prioriza as relações de cooperação com outros atores do processo de inovação. Foi identificado que o grau de intensidade tecnológica do setor automotivo no Brasil diminuiu ao longo dos períodos analisados.

**Palavras-chave:** Indústria Automotiva. Brasil. Alemanha. Política Industrial. Inovação.

### Abstract

This work compares industrial policies directed to the automotive sector in Brazil and Germany since 2008, identifying how innovation and technology are being created for the automotive sector in Brazil, and how it fits into the context of the sector's global value chain. As a qualitative research, in which indicators that illustrates the evolution of innovation in the automotive sector in both countries were calculated, based on PINTEC for the Brazilian case, calculated by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), and the Community Innovation Survey (CIS) for Germany, whose results are made available by the Leibniz Center for European Economic Research (ZEW). The results indicate that Germany has higher percentages of investment in R&D in the automotive sector, in addition to prioritizing cooperation relations with other actors in the innovation process. It was identified that the degree of technological intensity of the automotive sector in Brazil decreased over the periods analyzed.

**Keywords:** Automotive Industry. Brazil. Germany. Industrial Policy. Innovation.

**JEL:** L5; O3.



## Introdução

No contexto da indústria 4.0, a Alemanha é um país que possui destaque internacional, não só pela importância da sua indústria, mas também por realizar pesquisas que visam o desenvolvimento desses sistemas mais integrados e inteligentes. O país realiza parcerias com órgãos relacionados ao desenvolvimento de novas tecnologias, e no que se refere, particularmente, ao setor automobilístico, os investimentos estão sendo cada vez mais direcionados para a fabricação de veículos mais sustentáveis, como é o caso dos elétricos e dos híbridos (IEDI, 2017; GTAI, 2014).

Em 2019, a Alemanha apresentou o programa *National Industrial Strategy 2030: Strategic Guidelines for a German and European Industrial Policy*, que é uma política industrial que tem um escopo amplo, não se concentrando apenas no setor automotivo, mas tendo como objetivo ampliar a competitividade da indústria alemã como um todo. Especificamente para o setor automotivo, o país considerou que existe uma concorrência muito acirrada com relação a companhias automotivas consolidadas de outros países como por exemplo no caso dos Estados Unidos e, por esse motivo, seria necessário pensar em algo que impulsionasse ainda mais o setor, levando em conta também que a indústria alemã é responsável pela geração de quase um quarto do PIB do país, e apresenta um setor automotivo com aumento na geração de empregos a cada ano (BMW, 2019; NOVE, 2019).

Já no Brasil o programa Inovar-Auto (2013-2017) foi a iniciativa mais recente de proporcionar inovação e competitividade ao setor automobilístico, através de incentivos à indústria como a redução do pagamento do IPI para empresas que procurassem investir mais em Pesquisa e Desenvolvimento e Inovação, com foco na produção de veículos mais eficientes, que consumam menor quantidade de energia e poluíssem menos, além de trazer maior segurança e qualidade para seus usuários (BRASIL, 2012), a fim de que essas características pudessem resultar em uma melhor integração do Brasil na cadeia global de valor da indústria automotiva. O programa Rota 2030 já representa, no momento em que este estudo é realizado, a continuação do Inovar-Auto.

Neste sentido, esse trabalho se propõe a realizar uma comparação das políticas industriais direcionadas ao setor automotivo brasileiro e alemão a partir de 2008, uma vez que foi a partir desse ano que teve início no Brasil uma política de isenção de IPI para os automóveis, com a finalidade de identificar as semelhanças e as diferenças entre elas, bem como os seus impactos sobre o desenvolvimento do setor automotivo alemão em relação ao Brasil, sempre considerando que a indústria automobilística é uma cadeia integrada mundialmente. A pergunta a ser respondida neste trabalho é: como as políticas de incentivo ao setor automotivo brasileiro a partir de 2008 podem ser comparadas às políticas de fomento do setor automotivo que foram colocadas em prática na Alemanha levando em consideração o contexto das trajetórias tecnológicas internacionais das principais empresas do setor?

Com a finalidade de responder à esta pergunta, parte-se da hipótese de que as políticas de programas como o Inovar-Auto e do Rota 2030 pouco contribuem para o incremento da inovação no setor automotivo em termos globais quando comparada às políticas realizadas pela Alemanha, trazendo inovação pouco significativa ao setor, uma vez que trouxe efeitos que dificilmente poderão ser sustentados no longo prazo, não



atingindo plenamente seu principal objetivo: o de trazer incrementos relevantes no que se refere à competitividade internacional do setor. Caso a hipótese seja confirmada, é pertinente buscar elementos que possam ajudar a identificar qual a posição do Brasil na cadeia global, e para qual elo dessa cadeia o país melhor contribui.

O método utilizado neste trabalho será uma análise comparada entre as políticas recentes de fomento ao setor automotivo alemão e as políticas de incentivo ao setor automotivo brasileiro, sendo, portanto, de caráter qualitativo, com a finalidade de reunir informações comuns ao setor nos dois países. Para tanto, como fontes de dados serão utilizadas informações de órgãos relacionados ao setor automotivo do Brasil e da Alemanha, como é o caso da Anfavea, do MDIC, do órgão alemão GTAI, além de uma análise comparada de alguns indicadores da Pesquisa de Inovação (PINTEC) para o Brasil, e da pesquisa *Community Innovation Survey* (CIS) para a Alemanha.

Além desta introdução, este trabalho está estruturado em mais cinco seções. O referencial teórico, que é a próxima delas, está subdividido em dois tópicos que visam facilitar a discussão. Inicialmente é abordado o papel do aparato institucional para o desenvolvimento de políticas industriais e, na sequência, são abordados os principais conceitos relacionados à política industrial, considerando como marco teórico para a interpretação desta o estudo de Suzigan e Villela (1997). Na continuação está detalhado o método deste trabalho, com maiores informações a respeito das políticas utilizadas. A seção seguinte apresenta os resultados das comparações dos indicadores selecionados para os dois países. Ainda será realizada uma discussão a respeito das características para inovação no setor automotivo no Brasil e na Alemanha. Finalmente, serão apresentadas as considerações finais.

## I Aparato institucional e política industrial para o desenvolvimento de inovações

Não se pode deixar de considerar a relevância das condições institucionais de um país para o incentivo da produção de novas tecnologias. Mais adiante, será explorado o conceito de política industrial para Suzigan e Villela (1997), que deixam claro a importância das ações governamentais para que a política industrial seja efetiva em determinado setor. Adicionalmente, North (1986) explica que um dos pressupostos para o estudo da Nova Economia Institucional é que o marco regulatório de um setor precisa ter como base as características institucionais do país.

Baptista (2000) destaca que todas as decisões de uma firma, como as relativas a investimentos tanto na questão do capital, quanto em pesquisa desenvolvimento, e na busca por novas tecnologias, bem como a escolha do mercado para atuação – e a permanência ou não nele – a escolha da trajetória tecnológica, entre outras, são decisões tomadas em um contexto de incerteza, e que isso é o que gera a necessidade de instituições. As instituições são responsáveis por reduzir a possibilidade de escolha dos agentes de uma economia, fornecendo maior estabilidade ao sistema, explicitando as regras que devem ser seguidas. Assim, Baptista (2000) classifica os paradigmas e as trajetórias tecnológicas, juntamente ao conjunto de instituições como os dois pilares que norteiam as decisões e as ações das firmas.



Nesse sentido, Stracham e Deus (2005) realizam uma reunião de autores que discutem a questão da inovação sob o arcabouço das teorias institucionalistas, apoiando-se em alguns pontos centrais dessa discussão. É destacada a importância das teorias institucionalistas no estudo dos Sistemas de Inovação, levando em consideração conceitos como o aprendizado, explicando que da relação entre a tecnologia e as instituições podem resultar alterações na estrutura institucional.

Uma questão pertinente à essa discussão é a definição de Freeman (1995) de Sistema Nacional de Inovação, que é algo institucional e fornece as bases para que a inovação possa ser difundida em uma economia. É demonstrado o poder de alteração das instituições com relação às inovações produzidas em determinada economia por meio da análise de países como o Japão e a antiga União Soviética. Após a avaliação, é possível inferir que a maneira como um país determina suas regras de importação e desenvolvimento de novas tecnologias pode ter impacto direto em suas taxas de crescimento.

Para Lundvall (2016) um Sistema Nacional de Inovação pode ser interpretado também como um marco que está relacionado à criação e difusão de conhecimento, além da necessidade da existência de um estado-nação, e da possibilidade de interpretação do conceito considerando suas duas dimensões: a nacional-cultural e a política. Ademais, também são exploradas as características de um sistema nacional de inovação sob as lentes da globalização e da regionalização, indicando que esses dois aspectos tornam mais clara a interpretação das características de um sistema nacional de inovação, tanto do ponto de vista histórico, quanto atualmente.

Conforme Perez (1983), não existe uma ligação plena entre o paradigma tecnológico vigente em uma economia e as características institucionais, porque há outros fatores envolvidos na evolução dessa tecnologia. No entanto, sem dúvida existe uma forte correspondência entre essas duas variáveis.

A difusão de um novo paradigma técnico-econômico é um processo de tentativa e erro envolvendo uma grande variedade institucional. Há vantagens evolucionárias nessa variedade e consideráveis perigos em ser bloqueada muito precocemente para uma tecnologia padronizada. Uma monocultura tecnológica pode ser mais perigosa que uma monocultura ecológica. Mesmo quando uma tecnologia amadurece e mostra claras vantagens e economias de escala, é importante reter flexibilidade e nutrir fontes alternativas de tecnologias radicalmente novas e trabalho organizacional (FREEMAN, 1995, p. 18, tradução nossa).

Nelson e Winter (1977) explanam as divergências que podem ser geradas nos gastos em P&D conforme a estrutura institucional, e que o esperado é que haja uma variedade de inovação em razão do sistema institucional. É explicado que a complexidade e a diversidade do sistema institucional que está por trás da inovação direcionando atenção diversificada para cada setor, mostrando que uma estrutura institucional efetiva tem o papel de favorecer as inovações benéficas para a economia.

Um ponto interessante mencionado por Nelson e Winter (1977) é que, em alguns casos, o sistema institucional pode abrir espaço para que uma inovação que já exista, ou então ser responsável por bloquear o processo de mimetização, além de ter o papel de, quanto



é efetiva, disseminar a inovação quando ela é boa para a economia, e de dificultar o seu espalhamento quando ela não traz avanços significativos.

Considerando as características de determinado ambiente institucional é possível analisar alguns instrumentos que podem ser utilizados para promover a inovação. Um deles é a política industrial, conforme mencionado no início dessa seção. De acordo com Melo, Fucidji e Possas (2015) a política industrial é um instrumento que deve contribuir para estimular a inovação, proporcionando maior diversificação das estruturas produtivas, e depositando no setor privado as principais tarefas para o alcance de maior competitividade com relação aos demais mercados. Baptista (2000) retoma Schumpeter, e explica que a inovação pode ser interpretada como um elemento que leva à concorrência, e fornece maior agilidade ao sistema capitalista.

Além disso, Oughton, Landabaso e Morgan (2002) acrescentam que deve haver uma integração entre a política industrial e política de inovação, de forma que a inovação seja um dos pilares dos principais programas de políticas industriais, por meio do estímulo das atividades de inovação, como é o caso do investimento em pesquisa e desenvolvimento.

Neste sentido, para Matias-Pereira (2004) existe uma correlação positiva entre políticas que privilegiam a inovação, e o investimento em ciência e tecnologia, e um melhor desenvolvimento econômico. Ademais, é preciso identificar as principais oportunidades de inovar de acordo com o contexto econômico de cada país, buscando aumentar a velocidade da criação de novas tecnologias e de sua difusão, bem como tentando incorporar maior conectividade ao processo produtivo. A seção a seguir reúne alguns dos principais conceitos de política industrial.

### **1.1. Conceituando política industrial**

O conceito de política industrial é bastante amplo e explorado pela literatura. Segundo Johnson (1984) política industrial pode ser considerada como uma tentativa de desenvolver ou de retrair uma indústria de um país, com o objetivo de fomentar a competitividade em termos internacionais.

Para Kupfer (2003) a política industrial deve ser planejada a fim de se configurar como um elemento de desenvolvimento em conjunto com uma mudança estrutural. É argumentado ainda que o investimento em capital fixo é uma das principais formas de tornar uma atividade industrial sustentável, sendo um elemento central para a competitividade.

Com relação ao papel do Estado, Rodrik (2008) chama a atenção para o debate que ocorre na literatura, destacando que na maioria das vezes o ponto principal dos estudos não é como os governos devem conduzir a política industrial, e sim se eles devem estar envolvidos nessa política. Rodrik (2008) explica que a primeira discussão é muito mais produtiva quando comparada à segunda, e um dos objetivos de seu estudo é mostrar justamente que esta discussão consegue trazer avanços ao conhecimento da área.

Além disso, especificamente sobre o conceito de política industrial, Rodrik (2008) estabelece que interpreta o termo como algo que de fato impulsiona o desenvolvimento econômico e leva a mudanças estruturais significativas, e não necessariamente precisa



estar relacionado a uma indústria em si, e acrescenta ainda que o conceito de política industrial é um dos mais confusos e/ou mal compreendidos da economia, provocando ceticismo com relação à sua eficiência.

As políticas industriais podem ser classificadas como verticais ou horizontais. As verticais são as que ocorrem no sentido de beneficiar um setor específico da economia, ou seja, é selecionado um segmento que receberá determinado incentivo. Já no caso das políticas horizontais são adotadas medidas que tenham como objetivo a economia como um todo, como é o caso da desburocratização, da melhoria de segmentos relacionados à logística, entre outros. Kupfer (2003) faz um alerta ao mencionar que os efeitos das políticas chamadas horizontais são percebidos de maneira particular pelos diversos setores da economia.

É possível interpretar a política industrial como algo que não requer a participação ativa do governo, no sentido de que a política tem como objetivo a correção das falhas de mercado existentes (poder de monopólio, externalidades, informação incompleta, existência de bens públicos, incerteza, entre outras). Nesse caso, estão presentes os pressupostos de racionalidade por parte dos agentes, da busca pelo Ótimo de Pareto, e são desconsideradas as possíveis falhas de governo (SUZIGAN; VILLELA, 1997).

Por outro lado, considerando a abordagem neoschumpeteriana, o desempenho de uma política industrial está diretamente relacionado ao papel ativo do governo, à racionalidade limitada dos agentes da economia, e os objetivos da política industrial são a criação de um ambiente concorrencial que gere cada vez mais externalidades positivas. Esta visão não considera os pressupostos neoclássicos de equilíbrio de mercado, e não interpreta o governo como um agente que possui conhecimento suficiente para guiar as decisões de uma economia, estando, portanto, sujeito a falhas. Diante do apresentado, considera-se que a abordagem neoschumpeteriana é mais próxima à realidade, tendo maior presença nas evidências históricas (SUZIGAN; VILLELA, 1997).

Há ainda uma terceira abordagem de política industrial, de Estado desenvolvimentista, discutida por Stein e Herrlein Júnior (2016). Nessa visão, a política industrial teria basicamente a função de buscar por uma correspondência entre o que é feito em âmbito nacional e internacional, a fim de amenizar desequilíbrios em termos de desenvolvimento econômico, também rejeitando, portanto, os pressupostos de racionalidade e informação perfeita dos agentes, e o equilíbrio de mercado.

Suzigan e Villela (1997) destacam ainda que uma política industrial precisa interligar elementos relacionados à promoção de uma política industrial, pois a formulação da política em si e seus efeitos terão seus resultados condicionados à atuação de outras políticas concomitantes, como é o caso desempenho e dos aspectos institucionais da economia em termos de regulação, investimentos, concessão de incentivos, bem como dos objetivos específicos de cada uma dessas políticas.

Para organizar a pesquisa anteriormente mencionada, Suzigan e Villela (1997) interpretam o conceito de política industrial a partir de cinco áreas de políticas, suas ligações e seus efeitos. A seguir, serão abordados cada um desses cinco segmentos, juntamente a uma discussão com relação às suas principais características.

O primeiro deles é a área chamada de política industrial e programas específicos, que é a parte central do estudo, representando a ligação entre a atuação econômica e política,



e as estratégias utilizadas pelas empresas. Os autores ressaltam a importância do aparato institucional para que houvesse o desenvolvimento da indústria brasileira de maneira geral, estando presente uma cooperação entre setor público e setor privado até os anos 1970.

Como exemplo dessa ligação, Bertero (1995) destaca a importância do envolvimento das atividades dos setores público e privado, a fim de promover uma maior integração entre a pesquisa básica e aplicada, o que resulta em um hiato maior entre as pesquisas científicas e tecnológicas, dando como exemplo a maior conexão que ocorre entre as universidades, as empresas e o governo no caso de países que possuem elevado grau de desenvolvimento tecnológico em suas atividades. É mencionado o caso do Brasil, que teve sua indústria desenvolvido às custas de muita proteção por parte do governo e, ao se expor à concorrência internacional quando se trata de tecnologia. Essa proteção, que ainda é forte no país, diminui a competitividade do que é produzido internamente, inclusive em termos de ciência e tecnologia.

Nesse sentido, Viotti (2008) elenca alguns desafios no que se refere à política de ciência e tecnologia e de inovação no Brasil, explicando que um deles é justamente a forte crença de que a pesquisa básica é o que proporciona desenvolvimento tecnológico, além do papel das empresas como agentes exógenos ao processo de inovação. Além disso, não há sincronia entre os diversos atores do processo de inovação que ocorre desde a pesquisa básica até a aplicação em empresas. Assim, a política de C,T&I é algo que deve ser repensada no caso brasileiro, a fim de minimizar essas questões que acabam por retardar o desenvolvimento tecnológico do país.

A segunda área explorada por Suzigan e Villela (1997) é a de ligações entre a política macroeconômica que é colocada em prática e a política industrial, relação na qual uma política é influenciada pela outra: a macroeconomia, por meio da taxa de câmbio, do custo de capital – taxa de juros – e da condução da política fiscal, determina o ambiente para a atuação da política industrial, uma vez que esses são fatores que condicionam as atitudes do mercado e das empresas que o compõem. E a execução da política industrial de sucesso molda aspectos como a confiança dos investidores, a produtividade setorial, entre outros. Os autores explicam que nos anos 1990 a preocupação relativa com a estabilização da economia que, como já mencionado, vivenciou um período conturbado a partir de meados dos anos 1970, após o final do Milagre Econômico, acabou resultando em menor ênfase na formulação de uma política industrial para o país.

A respeito da relação entre política industrial e macroeconomia, Bresser-Pereira, Nassif e Feijó (2016) destacam a importância de que as variáveis macroeconômicas – como câmbio real, inflação, taxa de juros real, entre outras – estejam em seus patamares adequados no sentido de gerar competitividade e elevar a produtividade, a fim de funcionar como algo que estimula o sucesso de uma política industrial.

Para Corden (1980) a maior diferença entre as políticas macroeconômicas (fiscal, monetária e cambial) e as políticas industriais é a que as primeiras focam na economia como um todo, enquanto as políticas industriais enfatizam os efeitos em determinado setor da economia, o que é visível no caso de políticas industriais verticais. Além disso, uma das principais metas da política industrial é conservar o emprego naquele setor ao qual é voltada, ou ao menos evitar que o setor entre em declínio. Um dos pontos mais



relevantes destacados no estudo é o de que as decisões tomadas no âmbito das políticas industrial e macroeconômica surtem efeitos, uma sobre a outra.

Outra consideração interessante feita por Corden (1980) diz respeito a políticas industriais protecionistas, interpretando que em um ambiente macroeconômico conturbado, permeado por muita incerteza e falta de confiança por parte dos agentes, as políticas industriais que tenham um caráter protecionista em geral são pensadas para serem executadas no curto prazo. Se ela for pensada para ter uma duração de longo prazo, dificilmente trará a eficiência esperada. Por fim, Corden (1980, p. 183, tradução nossa) pontua que “Se a política industrial é a princípio uma proteção defensiva, a melhor política industrial pode muito bem ser aquela que gradualmente garante seu próprio desaparecimento”.

Em seguida, Suzigan e Villela (1997) explanam as políticas relacionadas ao desempenho da política industrial, que são responsáveis pelo ambiente competitivo, como é o caso da regulação mais ou menos presente em determinado setor (e qual a eficiência que ela de fato promove), quais os critérios de financiamento para que sejam realizados investimentos – que podem ser alocados em P&D – além das condições tarifárias relativas à importação/exportação, entre outros fatores.

Suzigan e Villela (1997) também explicam a questão dos investimentos em infraestrutura para fundamentar a pesquisa e o desenvolvimento, a ciência e a tecnologia com a finalidade de melhor qualificar o capital humano, o que também resulta em aumento da produtividade.

Van de Ven (1993) analisa a infraestrutura industrial que possui como finalidade a criação de tecnologia e a inovação, evidenciando a importância da ação conjunta entre setor público e privado, e ressaltando que agentes individuais não conseguem agir a ponto de alterar significativamente a infraestrutura voltada à inovação. Além disso, é destacada a importância das instituições para o processo, desde questões regulatórias até o uso legítimo de uma autoridade que possa padronizar o uso da nova tecnologia.

Nesse sentido, Pack e Saggi (2006) procuram identificar quando investimentos em infraestrutura podem ser interpretados como política industrial, e para que isso possa ser verificado, chama a atenção para algumas características que devem estar presentes no setor de infraestrutura selecionado. Dentre elas são mencionadas as externalidades positivas que podem resultar da aplicação da política, a exemplo dos transbordamentos de conhecimento, e o surgimento de economias de escala, além da presença de falhas de coordenação, que possam viabilizar a intervenção estatal e a fiscalização das atividades do setor. No momento em que for possível identificar essas características como meio de transformação da dinâmica de um setor, pode-se dizer que os investimentos em infraestrutura funcionaram como política industrial.

Finalmente, a última área explorada por Suzigan e Villela (1997) é a de políticas que possuem um objetivo específico, com ênfase em determinado setor da economia – como é o caso de políticas voltadas ao setor automobilístico, tendo como meta aumentar a competitividade, incrementar a tecnologia, entre outros, que mais adiante serão objetos de discussão. Ainda é possível perceber que para que o funcionamento dessa cadeia se dê, certamente são considerados outros elementos relacionados ao desenvolvimento da política industrial, o que é classificado pelos autores como questões estruturais, tanto



relativas às condições domésticas quanto ao cenário externo, e precisam ser levados em conta.

## Metodologia do trabalho

O método deste trabalho consiste em uma análise comparada das políticas Inovar-Auto e do Rota 2030 com as políticas recentes de fomento ao setor automotivo na Alemanha, com a finalidade de entender a posição do Brasil na indústria automotiva global, com o objetivo de identificar tanto as características que distinguem, quanto as que são comuns às políticas.

Portanto, a pesquisa apresenta um caráter qualitativo, uma vez que há poucos dados comparáveis entre o setor automotivo brasileiro e alemão e, ainda que pudesse ser feita uma análise de um aspecto particular do setor para os dois países, isso simplificaria a dimensão dos fenômenos estudados, pois há uma série de variáveis que poderiam causar ou serem causadas por comportamentos e ações tomadas pelos atores de cada um dos países que precisariam ser desconsideradas, fazendo com que especificidades do setor fossem subavaliadas (GRAY, 2012).

Foram utilizados alguns dados relativos à investimento em pesquisa e desenvolvimento no setor automotivo, relacionando com as características tecnológicas presentes nos veículos produzidos em cada país, na tentativa de identificar como a inovação é estimulada e sustentada no longo prazo. Ademais, com base nos conceitos teóricos de política industrial, atuação institucional e inovação, será possível identificar quais desses elementos estão sendo incorporados na atuação dos dois países para o desenvolvimento de inovações no setor automotivo.

Para a comparação efetiva entre o setor automotivo dos dois países serão utilizadas as pesquisas de inovação do Brasil e da Alemanha, mais especificamente a Pesquisa de Inovação (PINTEC) para o caso brasileiro, que tem os resultados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (IBGE, 2017a), e para o caso alemão a *Community Innovation Survey* (CIS), que é aplicada em diversos países da Europa, e tem os resultados para a Alemanha disponibilizados pelo *Leibniz Centre for European Economic Research* (ZEW), e cujos indicadores possuem semelhanças com os que são calculados pela PINTEC brasileira, sendo assim uma forma de aproximar o que foi conseguido pelos dois países em termos de inovação para um mesmo setor da economia. O estudo de Negri *et al.* (2008) já teceu comparações entre o setor automotivo do Brasil e de países da Europa com base nas duas pesquisas mencionadas, que serão utilizadas neste trabalho.

Os setores comparados serão o de Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias da PINTEC com o *Manufacture of motor vehicles, trailers and semi-trailers* no caso da CIS, que são as categorias mais abrangentes do setor automotivo das pesquisas mencionadas. Serão analisados indicadores como as taxas de inovação, os dispêndios em atividades inovativas, a intensidade tecnológica, entre outros resultados que sejam pertinentes à comparação pretendida. Para o cálculo desses indicadores serão consideradas a metodologia de interpretação do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) (DE NEGRI, *et al.* 2017) e do Manual de Oslo da Organização para a



Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2018), utilizado para a interpretação dos indicadores de inovação no caso dos países europeus.

### 3 Comparação das políticas de incentivo ao setor automotivo no Brasil e na Alemanha a partir de 2008

Para buscar melhor compreensão a respeito da evolução dos indicadores de inovação para o setor automotivo do Brasil em comparação com o da Alemanha, serão analisados indicadores de inovação da PINTEC e da CIS, conforme mencionado na seção a respeito do método deste trabalho. Para todos os indicadores mencionados nessa análise serão utilizadas para o Brasil a categoria de Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias da PINTEC, e a categoria de *Manufacture of motor vehicles, trailers and semi-trailers* da CIS.

Considerando então as empresas que inovaram, o primeiro indicador a ser explorado é o mais simples deles, que é a taxa de inovação. Neste trabalho, foi feita uma distinção entre a taxa de inovação tecnológica, que seria a taxa aplicada a empresas que inovaram em produto e/ou em processo, e a inovação não tecnológica, que seria a inovação em questões organizacionais e/ou de *marketing*. Essa divisão entre inovação de produto e/ou processo e em questões organizacionais e/ou de *marketing* é feita tanto na PINTEC quanto na CIS.

No caso brasileiro, foram utilizadas as categorias de empresas que inovaram em produto e/ou processo, somadas às empresas que tinham no momento da pesquisa apenas projetos em andamento ou abandonados. Para a Alemanha, foi utilizada a categoria *Product and/or process innovative enterprises (incl. ent. with ongoing or abandoned product/process innovation activities)*, ambos como uma razão do total de empresas consideradas na pesquisa para o segmento selecionado. No gráfico a seguir é possível observar os resultados dos indicadores para o Brasil e para a Alemanha, de acordo com os períodos especificados para os dois países, considerando a periodicidade para cada um deles.

Os resultados indicam que para o setor automotivo brasileiro o percentual de empresas que inovou em produto e/ou processo, ou que têm projetos em andamento ou abandonados esteve entre 35% e 50% das empresas avaliadas para o segmento nos triênios considerados, enquanto na Alemanha quase atingiu 80% no primeiro triênio avaliado, e retornou para algo pouco acima de 58% no período 2014-2016, sendo ainda assim maior do que as atingidas pelo Brasil para nos quatro triênios analisados.

**Tabela 1 – Taxa de inovação para os segmentos especificados considerando inovação em produto e/ou processo e projetos incompletos ou abandonados, para Brasil e Alemanha**

	<b>2006-2008</b>	<b>2009-2011</b>	<b>2012-2014</b>	<b>2015-2017</b>
<b>Brasil</b>	47,35%	36,39%	40,22%	43,31%
	<b>2008-2010</b>	<b>2010-2012</b>	<b>2012-2014</b>	<b>2014-2016</b>
<b>Alemanha</b>	79,00%	79,10%	65,30%	58,70%



**Fonte:** Elaborado com dados da PINTEC (2008, 2011, 2014 e 2017b) e da CIS (2011, 2013, 2015 e 2017).

E na tabela a seguir é possível conferir os resultados para a taxa de inovação considerando apenas as empresas que realizaram inovações não tecnológicas, ou seja, as que inovaram em questões organizacionais e/ou em *marketing*. Os resultados indicam que as empresas que apenas investem nesse segmento na Alemanha são uma minoria, de forma que as empresas que investem em inovações tecnológicas têm maior destaque. No caso brasileiro, os resultados para empresas que investem em inovações exclusivamente não tecnológicas são maiores que as que investem em inovações tecnológicas tanto no período 2009-2011 quanto no período de 2012-2014.

**Tabela 2 –Taxa de inovação para os segmentos especificados considerando apenas inovação em questões organizacionais e/ou de marketing, para Brasil e Alemanha**

	2006-2008	2009-2011	2012-2014	2015-2017
<b>Brasil</b>	29,49%	41,33%	41,16%	32,41%
	2008-2010	2010-2012	2012-2014	2014-2016
<b>Alemanha</b>	9,00%	6,30%	9,10%	12,90%

Fonte: Elaborado com dados da PINTEC (2008, 2011, 2014 e 2017b) e da CIS (2011, 2013, 2015 e 2017).

O próximo indicador a ser analisado é o de intensidade tecnológica, que é calculado considerando a relação entre os gastos em atividades internas e da aquisição externa de P&D e a receita líquida de vendas das empresas analisadas. Para a Alemanha foi considerado o percentual entre *In-house R&D* e *External R&D*, ambos com relação ao faturamento total das empresas do mesmo segmento para o último ano do triênio analisado. O indicador basicamente tem a função de ilustrar o percentual de investimento em Pesquisa e Desenvolvimento com relação à receita das empresas.

Na tabela a seguir é possível visualizar os resultados para Brasil e Alemanha para os períodos considerados. É possível perceber que os resultados para o Brasil são inferiores aos da Alemanha em todos os períodos avaliados, e que houve uma queda nos percentuais de intensidade tecnológica para o país ao longo dos triênios analisados.

No caso alemão, o resultado para o primeiro triênio apresenta um valor que considera também as categorias equivalente à aquisição de máquinas e equipamentos, de *softwares*, e de outros conhecimentos externos, de forma que naturalmente fornece um valor acima do percentual que seria encontrado se o cálculo considerando apenas o P&D interno e externo. No entanto, a partir dos triênios seguintes é possível observar um aumento da intensidade tecnológica para a categoria de *Manufacture of motor vehicles, trailers and semi-trailers*.

**Tabela 3 – Intensidade Tecnológica para Brasil e Alemanha, considerando os segmentos especificados**

	2006- 2008	2009- 2011	2012- 2014	2015- 2017
<b>Brasil</b>	1,65%	1,42%	1,19%	1,06%
	2008- 2010	2010- 2012	2012- 2014	2014- 2016
<b>Alemanha</b>	7,56%*	5,86%	6,35%	6,47%

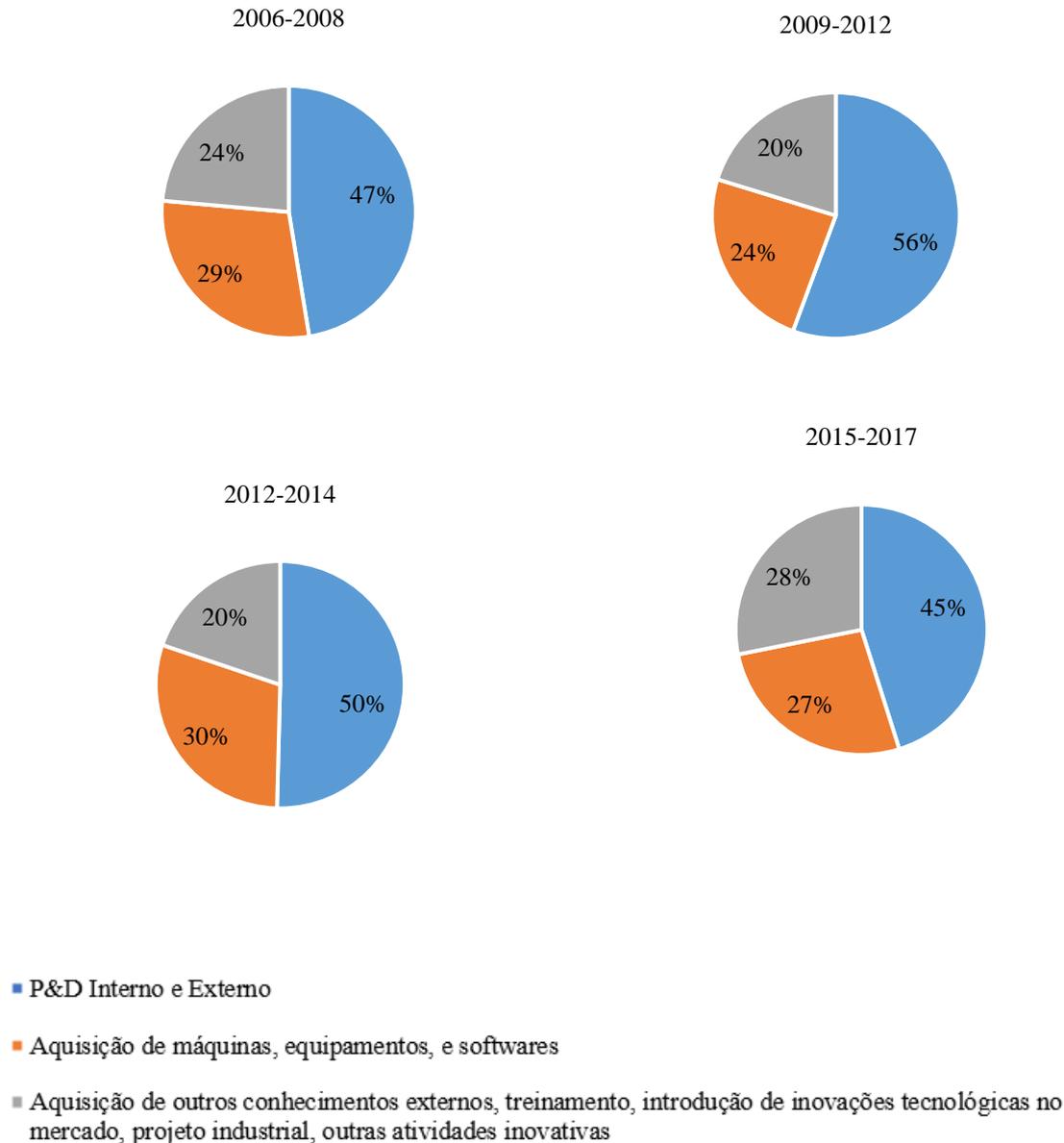
**Fonte:** Elaborado com dados da PINTEC (2008, 2011, 2014 e 2017b) e da CIS (2011, 2013, 2015 e 2017).

\* Os resultados para o período 2008-2010 da Alemanha consideram não apenas as categorias de *In-house R&D* e *External R&D*, mas também *acquisition of machinery, equipment, software, other external knowledge*. Os dados desagregados não estavam disponíveis.

É preciso avaliar também os dispêndios em atividades inovativas pelos dois países, indicando quando possível as categorias que foram responsáveis pela maior variação nos resultados. As atividades inovativas consideram os gastos em P&D interno e externo, a aquisição de máquinas e equipamentos, a aquisição de *softwares*, a aquisição de outros conhecimentos externos, os gastos em treinamento, os gastos com a introdução de inovações tecnológicas no mercado, e os gastos com projeto industrial e outras preparações técnicas, no caso da PINTEC.

No caso da CIS, foram considerados os gastos nas seguintes categorias *Acquisition of machinery; Equipment and software; In-house R&D; External R&D; Acquisition of external knowledge; All other innovation activities*, sendo que esta última engloba algo equivalente ao *design*, os gastos com treinamento, com a introdução das inovações no mercado, preparações técnicas, e demais atividades pertinentes. Nos gráficos a seguir é possível visualizar os resultados para algumas dessas categorias específicas, e o total gasto com atividades inovativas para Brasil e Alemanha para os períodos analisados.

**Gráfico I – Dispendios em Atividades Inovativas no Brasil por categorias, em**

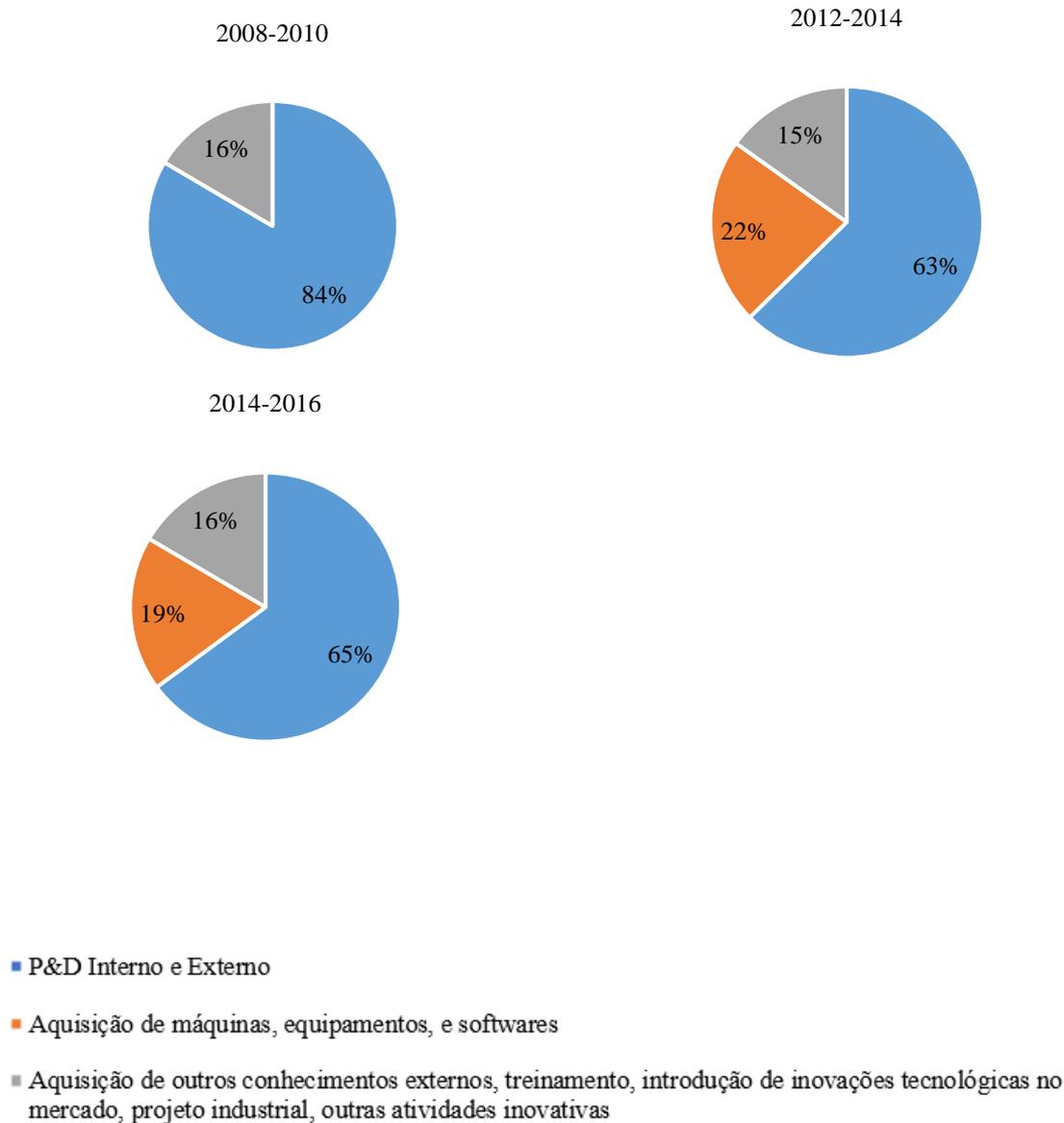


**Fonte:** Elaborado com dados da PINTEC (2008, 2011, 2014 e 2017b).

Analisando os resultados para o Brasil é possível dizer que o componente mais significativo dos gastos em atividades inovativas no segmento de Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias nos três primeiros períodos analisados são os dispendios com P&D interno e externo, seguido pela aquisição de máquinas, equipamentos e *softwares*, sendo a categoria referente à aquisição de conhecimentos externos e outras atividades inovativas a que possui a menor parcela da composição do total dos gastos. Já no triênio 2015-2017 a segunda categoria com maior participação é

a de aquisição de conhecimentos e outras atividades inovativas, com uma diferença de cerca de 1% em relação à categoria de aquisição de máquinas, equipamentos e *softwares*.

**Gráfico 2 – Dispêndios em Atividades Inovativas na Alemanha por categorias, em %**



**Fonte:** Elaborado com dados da CIS (2011, 2013, 2015 e 2017).

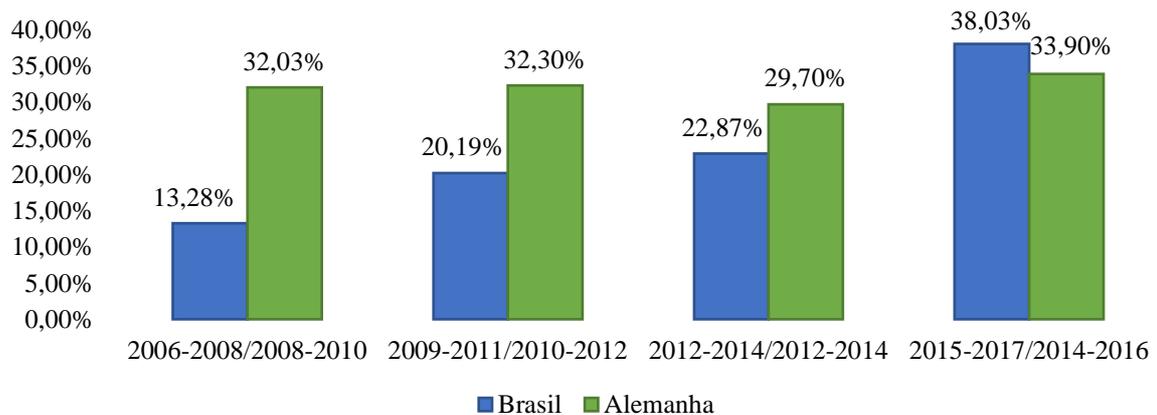
\* Para o período de 2008-2010, o montante a categoria de “Aquisição de outros conhecimentos externos, treinamento, introdução de inovações tecnológicas no mercado, projeto industrial, outras atividades inovativas” engloba também a categoria de

“Aquisição de máquinas, equipamentos, e *softwares*”, pois o dado desagregado não estava disponível.

Assim como no caso brasileiro, na Alemanha a categoria mais significativa para a composição dos gastos com atividades inovativas é o P&D interno e externo, sendo a participação desse componente relativamente ainda maior que no Brasil. Para os três últimos períodos avaliados, a categoria de aquisição de máquinas, equipamentos, e *softwares* apresenta dispêndio mais elevado com relação à categoria de aquisição de conhecimentos externos e outras atividades inovativas. Apenas no primeiro período não é possível identificar qual dessas categorias possui um resultado mais significativo para a composição do montante gasto com atividades inovativas em razão dos dados serem apresentados na pesquisa CIS de forma agregada.

O indicador a seguir mostra qual o percentual de empresas do setor automotivo que para o desenvolvimento de inovações contou com a cooperação de outras instituições, sejam elas universidades, institutos privados de pesquisa, ou mesmo a cooperação com clientes, fornecedores, e demais membros da cadeia produtiva. No gráfico seguinte os valores são mostrados para Brasil e Alemanha, nos períodos respectivamente considerados.

**Gráfico 3 – Percentual de empresas que cooperaram de alguma forma com outras instituições, para Brasil e Alemanha, considerando os segmentos especificados**



**Fonte:** Elaborado com dados da PINTEC (2008, 2011, 2014 e 2017b) e da CIS (2011, 2013, 2015 e 2017).

No gráfico é possível notar que o percentual de empresas que cooperaram de alguma forma com outras instituições aumentou ao longo do período considerado, passando de pouco mais de 13% do total de empresas para a categoria no primeiro triênio considerado para 38% no período 2015-2017. Na Alemanha, apenas no período 2012-



2014 essa taxa fica pouco abaixo de 30%, sendo que nos demais períodos essa taxa foi mantida acima de 30%. Vale ressaltar que no caso brasileiro o maior número de registros de cooperações via de regra se dá no segmento de clientes e consumidores ou então de fornecedores, enquanto na Alemanha parte significativa das cooperações acontece entre as empresas e universidades e demais instituições do ensino superior (PINTEC, 2008, 2011, 2014, 2017b; CIS, 2011, 2013, 2015, 2017).

#### a. **Discussão e comparação das políticas dos dois países**

É possível notar que a política aplicada pelo Brasil ao setor automotivo, tanto no período que vai de 2008 até o início do Inovar-Auto em 2013, quanto durante o Inovar-Auto, teve como objetivo central a concessão de isenção fiscal para as montadoras que se comprometessem a atingir as metas estabelecidas pelo programa. A partir de 2008, o Brasil forneceu incentivos para as montadoras por meio da redução do IPI, mas não fica claro qual foi o objetivo central dessa concessão.

Embora o governo tivesse então estabelecido que as empresas precisariam dedicar 0,5% de sua receita para atividades relacionadas ao desenvolvimento de tecnologias, assim como foi almejado também em alguns anos nas metas do Inovar-Auto, há dificuldade de compreensão sobre como as conquistas advindas do benefício serão mensuradas. Mesmo observando o Manual de Auditoria do Inovar-Auto (2017), no qual estão expressos os tipos de documentos das montadoras que serão analisados para a comprovação do avanço das atividades de P&D, não é mencionado o que seria considerado como tecnologia e inovação.

O Inovar-Auto determinou que entre 2013 e 2017 o governo aplicasse a redução de IPI para as montadoras que aumentassem seu investimento em P&D como percentual da receita passando de 0,15% em 2013, 0,30% em 2014, e mantendo 0,50% entre 2015 e 2017. Novamente é válido destacar a dificuldade de verificar em que medida os resultados foram alcançados. Especificamente para a meta de P&D, o realizado para o ano de 2015 foi de 0,57%, o que satisfaz a meta (MDIC, 2018b).

Contudo, por mais que a meta estabelecida inicialmente tenha sido até ultrapassada, o percentual estabelecido coloca o Brasil em um estágio ainda inicial de investimentos em P&D quando comparado a um país como a Alemanha. Ademais, nada garante que o já baixo percentual conquistado pelas montadoras seja mantido após o final do programa. A falta de transparência no fornecimento desses dados, com o detalhamento do que ocorreu para as montadoras dificulta a verificação da continuidade da política.

No caso específico do investimento em P&D, a Alemanha também forneceu incentivos para a atividade. Um aspecto que chama a atenção nesse sentido é integração que o país promoveu entre o setor público e privado, algo que não foi observado como uma preocupação no Brasil nem no Inovar-Auto nem no Rota 2030 até o presente momento. No caso brasileiro, há uma concessão de benefícios e a busca por atingir determinado percentual de investimento em P&D – que é baixo quando comparado ao da Alemanha



– além de não haver a intenção de manter os investimentos quando os benefícios deixam de ser fornecidos.

Ao observar o indicador de intensidade tecnológica apresentado na tabela 3 é possível verificar que no caso no Brasil, mesmo após o início da concessão dos incentivos, o percentual de investimento em P&D interno e externo como percentual da receita líquida de vendas das empresas do setor caiu com o passar dos anos, de 1,65% para 1,06%.

Diferentemente da Alemanha, país no qual o percentual já era mais elevado quando comparado com o Brasil, e ainda houve aumento ao longo dos triênios analisados, ainda houve a tentativa de conservar os investimentos em P&D a despeito da crise na indústria após a crise de 2008, levando em conta a manutenção da condição competitiva, o que não necessariamente repassou o aumento das despesas para os consumidores (Science Business, 2009). Nesse sentido, vale mencionar também que o progresso tecnológico é algo que quanto mais for explorado, maior redução de custos irá proporcionar, resultando em maior possibilidade de acesso para o que foi produzido.

Para o caso do incentivo na demanda por veículos elétricos, chama a atenção no caso alemão a concessão de valores significativos para a aquisição da modalidade mais sustentável de veículos, tendo em mente que no momento inicial da difusão de determinada tecnologia ela é oferecida a um preço mais alto, e é preciso considerar que uma parte considerável do mercado consumidor não opte por carros elétricos justamente pelo preço mais elevado com relação aos automóveis que funciona com motor a combustão.

Não se pode deixar de considerar que além do valor da compra do carro, é preciso incluir no cálculo o valor da manutenção dos veículos, que inclui não só o valor da energia elétrica, mas o acesso e a viabilidade de toda infraestrutura necessária para que seja possível utilizar os veículos. Assim, fornecer incentivos ao consumo é algo que pode trazer uma alteração significativa na demanda, e ilustra que não basta apenas investir no desenvolvimento de novas tecnologias e não as tornar mais acessíveis.

No caso do Brasil, o país também oferece benefícios para o consumidor que adquire o veículo elétrico, como é o caso da isenção do rodízio na cidade de São Paulo, além de uma menor alíquota em impostos quanto melhor fosse a capacidade energética do motor. No entanto, em um país com uma frota de veículos tão expressiva como é o caso do Brasil, seria preciso pensar em melhores atrativos para a aquisição dos veículos elétricos e híbridos, além de um fornecimento de crédito direto ao consumo. É preciso lembrar ainda que esse tipo de veículo é muito caro no Brasil, não sendo acessível para boa parte da população. Políticas tais como a isenção do pedágio, a possibilidade de trafegar em faixas de circulação exclusivas para os ônibus e táxis, o usufruto de vagas diferenciadas nos estacionamento, e reduções em impostos como o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) são sugeridas como incentivos para alterar a preferência por veículos elétricos (VAZ; BARROS; CASTRO, 2013; FGV Energia, 2018).

Outra característica que deve ser destacada é que a política de isenção fiscal no setor automotivo, principalmente por meio da redução do IPI, se tornou o instrumento mais utilizado pelo governo para incentivar quaisquer avanços na cadeia produtiva do setor.



Analisando as metas do Inovar-Auto e do Rota 2030 é possível perceber que para cada uma das metas previamente estabelecidas, a contrapartida seria uma redução no percentual de IPI pago pela montadora. É preciso verificar se não seria viável também aplicar outras formas de incentivo, visto que a busca por inovação em si deveria ser uma preocupação central das empresas que planejassem sobreviver no mercado mundial.

Se houver uma proteção permanente por parte governo, na forma de isenção fiscal, as empresas correm o risco de tornar-se dependentes dessa condição para realizar uma produção minimamente adequada ao que é demandado pela cadeia automotiva global. Assim, quando o incentivo deixar de ser fornecido, existe a possibilidade de que essas empresas não consigam lidar com a concorrência em termos internacionais, reduzindo sua capacidade competitiva.

Neste ponto da discussão vale ressaltar um aspecto da economia brasileira que, embora não seja o objetivo da presente pesquisa, provavelmente contribua para a melhor compreensão a respeito da atual posição do Brasil na cadeia automotiva global: a proteção à indústria nacional. É pertinente a reflexão a respeito de qual seria o comportamento do setor automobilístico brasileiro com relação à busca por inovação, ao impulso para investir em pesquisa e desenvolvimento, dentre outros aspectos, caso o governo não houvesse protegido por tantos anos a indústria.

Ao precisar lidar com a competição internacional, por uma questão de precisar conservar a sua permanência no mercado mundial e sua posição na cadeia global de valor, é possível dizer que talvez parte das montadoras aqui instaladas já poderiam ter buscado aperfeiçoar suas condições de produção, além de privilegiar a incorporação de novas tecnologia aos produtos fabricados, sem a necessidade de receberem incentivos fiscais como contrapartida para investir em alguma parte da cadeia, uma vez que a própria “sobrevivência” no mercado já seria um estímulo considerável (OH, 2014).

É preciso esclarecer que a crítica não é direcionada especificamente à concessão de incentivos fiscais, pois essa prática é utilizada tanto por países desenvolvidos quanto por países em desenvolvimento, e não apenas para estimular o desenvolvimento no setor automotivo. No entanto, há outras práticas que estimulam o desenvolvimento de inovações além da redução de impostos, algumas também relacionadas ao âmbito fiscal, como é o caso das garantias de crédito e dos empréstimos concedidos pelo governo com o objetivo de financiar pesquisas e projetos específicos, além da concessão de estímulos ao mercado consumidor, por meio de linhas de crédito subsidiadas e ou do fornecimento de crédito direto ao consumo (OH, 2014), como já citado.

Ainda vale ressaltar o papel da pesquisa colaborativa na Alemanha para o desenvolvimento das inovações. Conforme foi discutido, a colaboração acontecia não apenas entre o setor privado e o setor público, mas também entre as empresas concorrentes, e ainda entre as empresas e seus fornecedores. Havia um objetivo em comum para todos os atores mencionados, que seria o de manter a posição de liderança da Alemanha quanto aos investimentos em pesquisa e desenvolvimento e na inovação e tecnologia presente nos veículos.

Analisando o indicador que ajuda a ilustrar qual o percentual de empresas alemãs e brasileiras do setor automotivo que cooperaram de alguma forma com instituições de pesquisa públicas ou privadas, universidades, entre outras, nota-se que ao longo de todos



os períodos levados em consideração a Alemanha em cerca de 30% das empresas do segmento Manufacture of motor vehicles, trailers and semi-trailers contaram com algum tipo de cooperação para desenvolver inovações, sendo as universidades e demais institutos de ensino superior o componente mais significativo desse percentual.

No caso brasileiro a colaboração entre setor público e privado, e a interação das universidades no processo de avanços tecnológicos, não é percebida em muitas situações. A junção do setor público, privado, e das universidades compõem a chamada hélice tríplice da inovação, e a Lei da Inovação no Brasil é um instrumento que incentiva a interação entre as três esferas, mas ainda é possível notar uma baixa comunicação entre elas. Ainda que o indicador relativo ao percentual de empresas que cooperaram tenha aumentado notavelmente ao longo dos triênios analisados, a maior parte dessa cooperação ocorre com membros da cadeia produtiva como os consumidores e os fornecedores, o que não deixa de tornar o avanço algo importante, mas acaba deixando uma lacuna na interação que deveria sustentar a mencionada hélice tríplice.

Analisando para o Brasil o mesmo segmento utilizado para o cálculo dos indicadores apresentados na seção da comparação, os dados da pesquisa mostram que dos trabalhadores da categoria “Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias”, tanto os pesquisadores quanto os técnicos que atuam nas atividades de P&D interno, 28% deles possuem apenas ensino fundamental ou médio, no período 2015-2017 de acordo com os dados da PINTEC para o ano de 2017. Esse é um dado preocupante quando se fala de um cenário internacional com rápido desenvolvimento de novas tecnologias, visto que a capacitação profissional é uma das variáveis centrais para que seja extraída a maior eficiência possível no desenvolvimento e na implantação da inovação. Isso indica que o setor de educação também deve receber uma atenção maior caso haja a intenção de impactos positivos na geração de inovação no país.

Além disso, é válida uma menção à forma como são desenvolvidas as políticas de incentivo à indústria no Brasil e na Alemanha. No estudo de Mamede et al. (2016) é feita uma comparação entre os Sistemas Nacionais de Inovação da Alemanha e do Brasil, por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, além de visitas em empresas com papel importante para o desenvolvimento de inovação nos dois países.

Os resultados identificam características importantes para os Sistemas Nacionais de Inovação dos dois países, tendo a Alemanha como destaque o papel do investimento em P&D, as já mencionadas parcerias no âmbito da hélice tríplice da inovação, e justamente uma elevada qualificação profissional, que está diretamente relacionada à discussão dos parágrafos anteriores a respeito da educação. No caso brasileiro, o SNI se mostra complexo e pouco diversificado, com políticas que geram resultados pouco eficientes para estimular a competitividade no setor industrial, sendo um dos pontos críticos destacados por Mamede et al. (2016) a baixa capacitação da mão de obra do setor, o que gera um atraso em termos de desenvolvimento intelectual.

O quadro abaixo busca sintetizar algumas das principais características que puderam ser extraídas da análise realizada no presente trabalho, destacando as convergências e divergências nas políticas direcionadas ao setor automotivo no Brasil e na Alemanha no período recente.

### Quadro I – Características das políticas industriais para o setor automotivo no Brasil e na Alemanha

Característica	Brasil	Alemanha
<b>Características das parcerias para inovar</b>	Com consumidores e fornecedores	Com universidades e demais instituições de ensino superior
<b>Categoria de atividade inovativa que recebe maior atenção</b>	P&D interno e externo	P&D interno e externo
<b>Tipo de inovação que possui maior taxa</b>	Equilíbrio entre inovações tecnológicas e não tecnológicas	Inovações tecnológicas
<b>Fornecimento de incentivos para a atividade de P&amp;D</b>	Sim	Sim
<b>Política de ciência e tecnologia</b>	Falta uma política clara e objetiva, com planejamento para o longo prazo, e foco no estímulo à inovação e à competitividade no setor	São formuladas políticas de longo prazo, que fornecem parâmetros nacionais e para o restante da Europa
<b>Forte atuação do governo para a aplicação de políticas industriais</b>	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria.

### Considerações Finais

Este trabalho teve como objetivo comparar as recentes políticas de incentivo ao setor automotivo no Brasil e na Alemanha, buscando identificar de que forma os dois países estimulam a inovação nessa indústria. Inicialmente, foi discutido como o aparato institucional funciona como pano de fundo para a aplicação das políticas industriais, na tentativa de posicionar o papel do governo e da cooperação com os demais agentes de uma economia, revisitando conceitos como o de Sistema Nacional de Inovação. Foi possível perceber a política industrial como um instrumento que tem um papel crucial para a busca por inovação, e daí a importância de um planejamento de longo prazo para a aplicação da política no setor selecionado, esclarecendo de que forma serão fornecidos meios para que a inovação seja um fator cada vez mais presente.

A necessidade de uma definição ampla para o conceito de política industrial direcionou a adoção do marco teórico explicado por Suzigan e Villela (1997), que procuram explorar os pormenores relacionados à execução da política industrial, unindo elementos macroeconômicas, institucionais, além da infraestrutura requerida para a implementação da política industrial em determinado setor.

Os resultados indicaram que, com relação à inovação propriamente dita, a Alemanha prioriza mais a inovação em produto e/ou processo relativamente à inovação em



aspectos organizacionais e/ou de marketing, enquanto o Brasil parece fornecer a mesma atenção aos segmentos. No caso brasileiro, os patamares de inovação nos dois quesitos não mostraram um aumento significativo ao longo dos triênios analisados. No caso alemão, o percentual de inovação em produto e/ou processo caiu com o passar dos anos, e o de inovação em aspectos organizacionais e/ou de marketing aumentou, o que pode ser resultado de o país já estar um patamar mais sólido com relação à implementação de inovações no setor automotivo.

O indicador de intensidade tecnológica aumentou ao longo dos períodos analisados na Alemanha, e o já baixo valor apresentado relativamente pelo Brasil diminuiu ainda mais. Felizmente, foi possível verificar aumento nas relações de cooperação do Brasil com a finalidade de desenvolver inovação, constatando-se que a maior parte delas ocorre com outros agentes da cadeia produtiva, como os fornecedores e os clientes.

Considerando a discussão e os resultados apresentados, é possível dizer que a Alemanha, por já estar em um cenário mais consolidado quanto à busca por inovação em relação ao Brasil, e isso é visível não só pelos resultados dos indicadores, mas por aspectos correlacionados, como é o caso do esclarecimento da população a respeito da importância da inovação para o desenvolvimento econômico, além da prioridade acertada em uma educação de qualidade desde a base. A falta de uma educação de qualidade no Brasil desde os módulos básicos contribui para uma capacitação profissional menos sólida em relação à Alemanha. Ademais, não se pode deixar de citar problemas de infraestrutura existentes no Brasil, que estão diretamente relacionados ao baixo acesso a veículos que contenham novas tecnologias, como é o caso dos veículos híbridos e elétricos, além destes modelos ainda serem muito caros no Brasil.

Analisando o Inovar-Auto, e a continuação expressa pelo Rota 2030, é possível dizer que embora um dos objetivos seja o incremento nas atividades de pesquisa e desenvolvimento, os resultados encontrados ainda revelam que o país possui um desempenho incipiente nesse quesito, e que é preciso adotar instrumentos que estimulem mais fortemente a inovação no setor automotivo nacional. Além disso, não foi possível identificar em que sentido o país ganhou em termos de competitividade na cadeia global.

Espera-se ter contribuído para o debate a respeito da posição do Brasil na cadeia global de valor da indústria automotivo, considerando a indústria automobilística alemã como parâmetro. Por meio dos indicadores, foi possível identificar alguns pontos que o país precisa aprimorar com o objetivo de incrementar sua participação na cadeia global, tais como maiores níveis de investimento em P&D, a necessidade de uma política de longo prazo com foco no setor, e uma atenção em políticas adjacentes, como é o caso da educação. Não menos importante é o papel do governo para o incentivo da busca por inovação nesse setor, que pode considerar outros instrumentos centrais além da redução de impostos.

Conforme mencionado na seção de discussão, a redução de impostos não é o único instrumento que pode funcionar como um incentivo para o setor. Além disso, a



concorrência por si só deve ser interpretada como um incentivo para o desenvolvimento do setor, e o argumento de que o país não pode competir nas mesmas bases que os que mais se destacam no setor foi uma das causas da dependência do incentivo para o desenvolvimento da inovação ao longo de toda a construção do setor no Brasil.

Como sugestões para pesquisas futuras, cabe analisar outros indicadores de inovação para o setor, além de propor instrumentos que talvez ainda possam ser acrescentados ao programa Rota 2030, com a finalidade de contribuir para um incremento mais significativo na atividade de pesquisa e desenvolvimento. A tentativa de discutir e formular possíveis aspectos de uma política de ciência e tecnologia de longo prazo que possam ser consideradas na formulação de outros programas de incentivo ao setor também são necessárias. Para tanto, faz-se constante a revisão a respeito da realidade do Brasil quanto à busca por inovação.

Também é pertinente a comparação do Brasil com outros países, tanto os que são considerados lideranças no desenvolvimento de novas tecnologias, quanto os que apresentam trajetórias semelhantes, a fim de que se possa identificar que instrumentos já estão sendo aplicados em outras economias que possam ser adaptados ao caso brasileiro. Além disso, essas comparações contribuem para a manutenção do controle a respeito da posição do Brasil em relação ao restante do mundo.

## Referências

\_\_\_\_\_. O mercado de veículos elétricos no Brasil: os avanços e as lições aprendidas. **FGV Energia**, Boletim Energético, agosto de 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/bc/article/download/77078/73892>>. Acesso em: 25 fev. 2020.

BAPTISTA, M. A. C. **Política industrial: uma interpretação heterodoxa**. Campinas: Editora UNICAMP, 2000.

BERTERO, C. O. Gestão de ciência e tecnologia: uma análise institucional. In SCHWARTZMAN, S. (org.). **Ciência e Tecnologia no Brasil: política industrial, mercado de trabalho e instituições de apoio**. Rio de Janeiro: FGV, 1995.

BMW – FEDERAL MINISTRY FOR ECONOMIC AFFAIRS AND ENERGY. **National Industrial Strategy 2030**: Strategic guidelines for a German and European industrial policy. 2019. Disponível em: <[https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Publikationen/Industry/national-industry-strategy-2030.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=9](https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Publikationen/Industry/national-industry-strategy-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=9)>. Acesso em: 08 mai. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012. Altera a alíquota das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários devidas pelas empresas que especifica. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; NASSIF, A.; FEIJÓ, C. A reconstrução da indústria brasileira: a conexão entre o regime macroeconômico e a política industrial. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 493-513, set. 2016.

CORDEN, W. M. Relationships between Macro-economic and Industrial Policies. **The World Economy**, v. 3, n. 2, p. 167-184, set. 1980.



- DE NEGRI, F. *et al.* **Estudos Setoriais de Inovação: Setor Automotivo**. Brasília: ABDI, 2008.
- DE NEGRI, F. *et al.* **Redução drástica na inovação e no investimento em P&D no Brasil: o que dizem os indicadores da Pesquisa de Inovação 2017**. IPEA, 2020. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/200416\\_nt\\_diset\\_n%2060.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200416_nt_diset_n%2060.pdf)>. Acesso em: 08 mai. 2020.
- FREEMAN, C. The 'National System of Innovation' in historical perspective. **Cambridge Journal of Economics**, v. 19, p. 5-24, 1995.
- GERMANY: TRADE & INVEST. **Industrie 4.0 – Smart Manufacturing for the Future**. 2014. Disponível em: <<https://www.manufacturing-policy.eng.cam.ac.uk/documents-folder/policies/germany-industrie-4-0-smart-manufacturing-for-the-future-gtai/view>>. Acesso em: 02 jul. 2019.
- GRAY, D. E. **Pesquisa no mundo real**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Inovação (PINTEC)**. 2008, 2011, 2014, 2017. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/9141-pesquisa-de-inovacao.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 08 mai. 2020.
- IEDI – INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Carta IEDI**. Indústria 4.0: A Política Industrial da Alemanha para o Futuro. Edição 807. 2017. Disponível em: <[https://iedi.org.br/cartas/carta\\_iedi\\_n\\_807.html](https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_807.html)>. Acesso em: 02 jul. 2019.
- JOHNSON, C. **The industrial policy debate**. San Francisco: ICS Press, 1984.
- KUPFER, D. Política Industrial. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 91-108, dez. 2003.
- LUNDEVALL, B. -Å. National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning. In: LUNDEVALL, B. -Å. **The Learning Economy and the Economics of Hope**, 85-106. London; New York: Anthem Press, 2016.
- MAMEDE, M. *et al.* Sistema nacional de inovação: uma análise dos sistemas na Alemanha e no Brasil. **NAVUS - Revista de Gestão e Tecnologia**, Florianópolis, v. 6, n. 4, p. 6-25 out./dez, 2016.
- MATIAS-PEREIRA, J. Política industrial e tecnológica e desenvolvimento. Observatorio de la Economía Latinoamericana: **Revista Académica de Economía**, Espanha, n. 28, jul. 2004. Disponível em: <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/jmp-pitd.htm>>. Acesso em: 07 fev. 2020.
- MDIC – MINISTÉRIO DA ECONOMIA, INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. **Manual para Auditoria de Conformidade do Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores - INOVAR-AUTO**. 2017. Disponível em: <[http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/sdci/InovarAuto/Manual\\_de\\_Auditoria\\_-\\_Programa\\_Inovar-Auto.pdf](http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/sdci/InovarAuto/Manual_de_Auditoria_-_Programa_Inovar-Auto.pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2020.
- MDIC – MINISTÉRIO DA ECONOMIA, INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. **Eficiência Energética**. 2018b. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/setor-automotivo/innovar-auto/objetivo-geral-e-especifico-3>>. Acesso em: 07 fev. 2020.



- MELO, T. M.; FUCIDJI, J. R.; POSSAS, M. L. Política industrial como política de inovação: notas sobre hiato tecnológico, políticas, recursos e atividades inovativas no Brasil. **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas, v. 14, n. esp., p. 11-36, jul. 2015.
- NELSON, R. R.; WINTER, S. G. In search of useful theory innovation. **Research Policy**, v. 6, n. 1, p. 36-76, 1977.
- NORTH, D. C. The New Institutional Economics. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, v. 142, n. 1, p. 230-237, mar. 1986.
- NOVE – PUBLIC AFFAIRS AND COMMUNICATION. **Germany's Industrial Strategy 2030**. 2019. Disponível em: <<https://nove.eu/wp-content/uploads/2019/02/Germany-Industrial-Policy-Strategy-2030.pdf>>. Acesso em: 08 mai. 2020.
- OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Manual de Oslo**. 2018. Disponível em: <<https://www.oecd.org/science/oslo-manual-2018-9789264304604-en.htm>>. Acesso em: 06 jul. 2020.
- OH, S.-Y. Shifting gears: industrial policy and automotive industry after the 2008 financial crisis. **Business and Politics**, v. 16, n. 4, p. 641-665, 2014.
- OUGHTON, C.; LANDABASO, M.; MORGAN, K. The Regional Innovation Paradox: Innovation Policy and Industrial Policy. **The Journal of Technology Transfer**, v. 27, p. 97-110, 2002.
- PACK, H.; SAGGI, K. The case for industrial policy: a critical survey. **The World Bank Research Observer**, v. 21, n. 2, p. 267-297, 2006.
- PEREZ, C. Structural change and assimilation of new technologies in the economic and social systems. **Futures**, v. 15, n. 4, p. 357-375, out. 1983.
- RODRIK, D. **Normalizing Industrial Policy**. Commission on Growth and Development: Washington, 2008. (Working Paper n. 3).
- STEIN, G. Q.; HERRLEIN JÚNIOR, R. Política industrial no Brasil: uma análise das estratégias propostas na experiência recente (2003-2014). **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 47, p. 251-287, jul./dez. 2016.
- STRACHMAN, E.; DEUS, A. S. Instituições, inovações e sistemas de inovação: interações e precisão de conceitos. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 575-604, jun. 2005.
- SUZIGAN, W.; VILLELA, A. V. **Industrial Policy in Brazil**. Campinas: Editora UNICAMP, 1997.
- VAN DE VEN, A. H. The Emergence of an Industrial Infrastructure for Technological Innovation. **Journal of Comparative Economics**, v. 17, n. 2, p. 338-365, jun. 1993.
- VAZ, L. F. H.; BARROS, D. C.; CASTRO, B. H. R. Veículos híbridos e elétricos: sugestões de políticas públicas para o segmento. **BNDES Setorial**, 41, Automotivo, p. 295-344.
- VIOTTI, E. B. Brasil: de política de C&T para política de inovação? Evolução e desafios das políticas brasileiras de ciência, tecnologia e inovação. In: **Avaliação de políticas de ciência, tecnologia e inovação**: Diálogo entre experiências internacionais e brasileiras, Seminário Internacional. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2008. p. 137-174.
- WESSEL, R. German car makers pledge to maintain R&D. **Science Business**, 17 jun. 2019. Disponível em: <<https://sciencebusiness.net/news/69221/German-car-makers-pledge-to-maintain-R%26amp%3BD>>. Acesso em: 27 fev. 2020.



ZEW – LEIBNIZ CENTRE FOR EUROPEAN ECONOMIC RESEARCH. **Community Innovation Survey (CIS)**. 2011, 2013, 2015 e 2017. Disponível em: <<https://www.zew.de/en/publikationen/zew-gutachten-und-forschungsberichte/forschungsberichte/innovationen/community-innovation-survey-cis/>>. Acesso em: 08 mai. 2020



## As emendas parlamentares e o orçamento secreto: propósitos declarados e interesses (re) velados

*Parliamentary amendments and the secret budget: declared purpose and (re)veiled interests*

**DOI:** <https://doi.org/10.23925/1806-9029.v35i1e60829>

**Autor:** **Damásio Alves Linhares Neto** é Doutorando em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Mestre em Política Social pela Universidade de Brasília (Unb); Especialista em Legislativo e Políticas Públicas pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOP); Especialista em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e Graduado em Administração pela Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal (AEUDF). E-mail: damasiolinhares@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-8395-7398>

### Resumo

Este trabalho objetiva discutir as contradições entre as justificativas formais apresentadas para a implantação do orçamento secreto, formalmente denominado de Emenda do Relator Geral do Orçamento, no arcabouço jurídico do Brasil e a sua efetiva finalidade. Foram traçados os seguintes objetivos específicos: i) caracterizar o orçamento secreto, detalhando seu processo de institucionalização; ii) resgatar a teoria sobre o Estado Democrático de Direito e o processo de formulação das leis do Brasil para entender a prática do orçamento secreto; e iii) identificar as contradições entre as justificativas formais e os interesses envolvidos na execução do orçamento secreto e analisá-las à luz do marco teórico apresentado. Conclui-se que a implantação do orçamento secreto, a despeito de suas justificativas formais, teve por finalidade precípua a cooptação de congressistas para compor a base parlamentar do governo.

**Palavras-Chave:** Orçamento Secreto. Justificativas Formais. Cooptação de Parlamentares.

### Abstract

This work aims to discuss the contradictions between the formal justifications presented for the implementation of the secret budget, formally called the Amendment of the General Rapporteur of the Budget, in the legal framework of Brazil and its effective purpose. The following specific objectives were drawn: i) characterize the secret budget, detailing its institutionalization process; ii) rescue the theory about the Democratic State of Law and the process of formulating the laws of Brazil to understand the practice of the secret budget; and iii) identify the contradictions between the formal justifications and the interests involved in the execution of secret budget and analyze them in light of the theoretical framework studied. It is concluded that the creation of secret budget, despite its formal justifications, had as its primary purpose the co-option of congressmen to compose the parliamentary base of the government.

**Keywords:** Secret Budget. Formal Justifications. Co-option of Parliamentarians



## Introdução

O Estado Democrático de Direito tem como características principais a separação dos Poderes da República; a garantia dos direitos fundamentais ao cidadão; a realização de eleições livres e justas; e a submissão às leis por governados e governantes. Esses atributos dialogam com os objetivos fundamentais da República, inscritos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, destacando-se a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Nesse contexto, as duas casas do Congresso Nacional estão formal e legalmente comprometidos com o desafio de formular leis genéricas (aplicáveis indistintamente a todos) e abstratas (que não cuidem de casos e interesses concretos); que respondam aos anseios da população; enfrentem os problemas do País; e contribuam para a consolidação da democracia no Brasil.

Na elaboração das leis de cunho orçamentário os preceitos não podem ser diferentes, pois elas estabelecem, entre outros aspectos, as metas e prioridades do governo; as regras para elaboração e execução do orçamento da União, as diretrizes de tratamento da dívida pública federal e os valores destinados às ações orçamentárias os quais concretizam os programas e projetos governamentais e tendem a melhorar a qualidade de vida das pessoas.

O orçamento secreto, institucionalmente codificado como Emenda de Relator-Geral do Orçamento, foi inserido no sistema jurídico brasileiro com o objetivo de promover acréscimo em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as emendas destinadas a ajustes técnicos, recomposição de dotações e correções de erros ou omissões<sup>10</sup>. Contudo, as notícias divulgadas diariamente nos meios de comunicação indicam que os recursos advindos desse mecanismo orçamentário têm sido utilizados como barganha eleitoral, sem critérios objetivos de distribuição entre os parlamentares e sem a necessária transparência sobre a origem (parlamentar responsável pela indicação da emenda) e a aplicação desses recursos (em que os recursos serão gastos).

Neste contexto, este artigo tem como objetivo principal discutir as contradições entre as justificativas formais utilizadas para a implantação do orçamento secreto e a sua efetiva finalidade. O alcance desse propósito pressupõe empreender os seguintes objetivos específicos: i) caracterizar o orçamento secreto, detalhando seu processo de institucionalização; ii) resgatar a teoria sobre o Estado Democrático de Direito e o processo de formulação das leis do Brasil para entender a prática do orçamento secreto; e iii) identificar as contradições entre as justificativas formais e os interesses envolvidos na execução da emenda do relator e analisa-las à luz do marco teórico apresentado.

---

<sup>10</sup> Parecer da Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) – Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1786129](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1786129)



## Caracterização do orçamento secreto

O orçamento desempenha importante função na efetivação das políticas públicas, pois o Estado, mesmo dispondo de capacidade técnica para formular e gerar políticas públicas eficientes, precisa de recursos para tirar os planos do papel e transformá-los em bens e serviços para a sociedade. Como os recursos são escassos em face das necessidades do País, é necessário que o orçamento reflita a priorização dos gastos públicos e que as regras de aplicação sejam claras, com vistas a mitigar os problemas estruturais do País e a diminuir a desigualdade econômica e social.

As Emendas de Relator-Geral do Orçamento (orçamento secreto) foram reinseridas no ordenamento jurídico nacional por meio de alteração na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2020 e não se confundem com as emendas parlamentares individuais, de natureza impositiva, previstas no artigo 166-A da Constituição Federal de 1988, pois essas – a despeito de permitirem a pulverização de recursos públicos em face dos interesses eleitorais de deputados - identificam seus autores e respectivos beneficiários, condição que permite o rastreamento da despesa desde a origem até a aplicação dos recursos, enquanto àquelas são marcadas pela obscuridade e manipulação de informação em todas as etapas do processo, conforme registrado ao longo deste trabalho.

## O caminho do orçamento secreto

O encaminhamento do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) faz parte do rol de competências exclusivas do Presidente da República, nos termos do inciso XXIII, artigo 24, da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, por meio da Mensagem nº 128 de 15 de abril de 2019, o Chefe do Poder Executivo encaminhou a PLDO para o exercício de 2020, prevendo que o orçamento anual poderia ser modificado por meio de emendas individuais dos parlamentares e de bancadas estaduais.<sup>11</sup>

Ao ser recepcionado no Congresso Nacional, o Projeto foi protocolado como Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) nº 5/2019. Posteriormente, conforme determina o § 2º, artigo 154, da Resolução nº 1, de 2006-CN, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e a Comissão de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal emitiram a Nota Técnica Conjunta nº 2/2019, de 10 de junho de 2019, para subsidiar a análise do PLDO pelos parlamentares das duas casas legislativa.

Ato contínuo, o Relator da Comissão de Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização apresentou Relatório Preliminar<sup>12</sup> com a avaliação dos cenários e dos parâmetros utilizados para a elaboração do PLDO e as regras sobre apresentação e acolhimento das emendas. Após a recepção das emendas, o relator apresentou a Complementação de Voto, desta feita com o objetivo de avaliar a admissibilidade das

<sup>11</sup> Itens “c” e “d”, § 4º, artigo 6º, do PLDO 2020

<sup>12</sup> Exigência do artigo 85 da Resolução nº 1/2016 - CN



emendas. É importante observar que a maioria das propostas tinham como objetivo ampliar a quantidade de emendas que poderiam ser apresentadas ao anexo de prioridades e metas do PLDO e naquela oportunidade não havia ainda a sinalização da institucionalização do orçamento secreto. O Relatório Preliminar foi aprovado em 25 de junho de 2019<sup>13</sup>.

Somente em 7 de agosto de 2019, por solicitação da Bancada de Tocantins, foi efetuada a Alteração n° I no Parecer Preliminar ao PLDO 2020, com a seguinte redação:

“Poderão ser incluídas **emendas de relator** no Anexo de Prioridades e Metas, com o objetivo de suprimir lacunas na definição de emendas de bancada estadual, de manter o equilíbrio federativo e de promover o desenvolvimento econômico e social”.

Contudo, o Parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), aprovado pelo Plenário do Congresso Nacional, alterou a alínea “c”, inciso II, § 4º, do artigo 6º da PLDO 2020, para incluir no rol de identificadores de Resultado Primário (RP), o identificador n° 9 (RP-9 - Emenda do Relator-Geral do Orçamento), nos seguintes termos:

c) discricionária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas:

....

“4. de **relator-geral do projeto de lei orçamentária anual** que promovam acréscimo em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as emendas destinadas a ajustes técnicos, recomposição de dotações e correções de erros ou omissões (RP 9)”

O Presidente da República, usando de suas prerrogativas constitucionais, sancionou a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020 (Lei n° 13898, de 11 de novembro de 2019), mas vetou<sup>14</sup> a criação da Emenda de Relator-Geral do Orçamento (RP 9), sob o seguinte argumento.

“Os dispositivos criam novos marcadores de despesas discricionárias de execução obrigatória, o que contribui para a alta rigidez do orçamento, dificultando não apenas o cumprimento da meta fiscal como a observância do Novo Regime Fiscal, estabelecido pela EC n° 95/2016 (teto de gastos), e da Regra de Ouro, constante do inciso III, do art. 167 da Constituição Federal.”

Neste ponto vale destacar o uso do tecnicismo orçamentário, tanto por parte do Congresso quanto do governo, e de sua linguagem criptografada, hermética e incompreensível para grande parte dos cidadãos, para instituir uma nova modalidade de gestão do orçamento público, em detrimento da clareza e da transparência que devem nortear a elaboração de qualquer norma governamental<sup>15</sup>. Desta forma, evidencia-se que o orçamento secreto foi planejado para sê-lo assim, distante dos olhos da sociedade, desde seu nascedouro.

<sup>13</sup> Os relatórios e documentos citados anteriormente não tinham data de elaboração.

<sup>14</sup> Mensagem n° 569, de 11 de novembro de 2019.

<sup>15</sup> Manual de Redação da Presidência da República, 3ª Edição, 2018



Decorridos apenas 21 dias do veto que conferira ao novo mecanismo orçamentário o atributo de “contrário ao interesse público e inconstitucional”<sup>16</sup>, o Presidente da República, encaminhou ao Congresso Nacional projeto de lei alterando a LDO, usando a mesma redação elaborada pelo Congresso Nacional. Depois do rápido tramite da matéria no Congresso Nacional, o orçamento secreto foi inserido definitivamente no ambiente jurídico, mediante a Lei nº 13.957, de 18 de dezembro de 2019 (art. 6º, § 4, Inciso II, alínea “c”, item 6).

### Justificativas institucionais para implementação do orçamento secreto

Além da justificativa contida no comando normativo que originou o orçamento secreto (promover acréscimo em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas), a Câmara dos Deputados encaminhou ao Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>17</sup> os argumentos resumidos a seguir, no bojo dos processos de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nos quais os autores requeriam a “imediate suspensão da execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário 9, (codificação do orçamento secreto na peça orçamentária):

- a) as emendas de relator seguem a previsão de emendamento aos projetos de lei orçamentária da Constituição Federal, conforme disciplinado pela Resolução n 1/2006-CN;
- b) as emendas de relator seguem o mesmo rito de execução das demais programações das leis orçamentárias;
- c) as emendas de relator se diferem das emendas individuais e de bancada que tem caráter cogente, sendo assemelhadas às programações propostas pelo Poder Executivo, não sendo objeto de nenhum privilégio em relação a estas;
- d) a partir da instituição do RP 9 deu-se transparência as emendas de relator, permitindo a sua rastreabilidade;
- e) a Resolução nº 01/2006-CN prevê a possibilidade de serem apresentadas emendas de relator para corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto; e atender às especificações dos Pareceres Preliminares (artigo 144 da Resolução nº 01/2006-CN);
- f) as indicações de beneficiários não são vinculantes e se circunscrevem aos acordos políticos; e
- g) não existe relação biunívoca entre o autor da emenda e o ente beneficiado.

O Presidente do Congresso Nacional também se manifestou no mesmo processo, especialmente para ratificar a prerrogativa constitucional do Congresso Nacional de apresentar quaisquer emendas ao projeto de lei orçamentária.

A Advocacia-Geral da União (AGU), por sua vez, destacou que o “ordenamento jurídico pátrio também oferece parâmetros e critérios para a boa gestão financeira e para a preservação do patrimônio público”, afastando, assim, o risco de fraudes ou abusos no

<sup>16</sup> Mensagem nº 638, de 3 de dezembro de 2019.

<sup>17</sup> Manifestação do Presidente da Câmara dos Deputados sobre as ADPF 850 (Cidadania); 851 (Partido Socialista Brasileiro –PSB); e 854 (Partido Socialismo e Liberdade – PSOL). Disponível em [https://static.poder360.com.br/2021/11/Manifestacao-Lira\\_emendas.pdf](https://static.poder360.com.br/2021/11/Manifestacao-Lira_emendas.pdf)



direcionamento de recursos orçamentários via emenda de relator-geral e em sua respectiva implementação.

Apresentados os principais aspectos legais e os fundamentos declarados pelo governo e parlamento para legitimar técnica e politicamente o orçamento secreto, faz-se necessário estabelecer o diálogo dessas anotações com a teoria, notadamente para debater a aderência desse mecanismo orçamentário às exigências do Estado Democrático de Direito e como o processo político de formulação das leis no Brasil o legitima.

### **Estado de direito: importância e características fundamentais**

O Estado de Direito é a coluna fundamental do regime democrático e visa a proteger as democracias contemporâneas de eventuais ataques do autoritarismo e do totalitarismo. É também condição basilar para a implantação e manutenção de economias de mercado eficientes e para a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Na obra “O Caminho da Servidão” Friedrich Hayek relaciona os elementos essenciais ao Estado de Direito: (a) a lei deve ser geral, abstrata e prospectiva, para que o legislador não possa selecionar uma pessoa para ser objeto de sua coerção ou privilégio; (b) a lei deve ser conhecida e certa, para que os cidadãos possam se planejar; (c) a lei deve ser aplicada de forma equânime a todos os cidadãos e agentes públicos; (d) deve haver uma separação entre aqueles que fazem as leis e aqueles com a competência para aplicá-las, para que as normas não sejam feitas com casos particulares em mente; (e) deve haver a possibilidade de revisão judicial das decisões discricionárias da administração para corrigir eventual má aplicação do direito; (f) a legislação e a política devem ser também separadas e a coerção estatal legitimada apenas pela legislação; e (g) deve haver uma carta de direitos não taxativa para proteger a esfera privada. (HAYEK, 1990).

Discordando parcialmente dessas condições, idealizadas para representar os interesses da propriedade privada e da economia de mercado, o filósofo Joseph Raz explica que no Estado de Direito as pessoas devem obedecer às leis e serem reguladas por elas, mas essa regra também se aplica aos governantes. Ele também elabora um rol simplificado de princípios do Estado de Direito, sobressaindo-se: as leis devem ser prospectivas, acessíveis, claras e relativamente estáveis; a edição de normas específicas deve ser guiada por outras que sejam, por sua vez, acessíveis, claras e gerais. (RAZ, 1979). Trata-se, pois de uma perspectiva de que os sistemas jurídicos podem ser mensurados, não a partir de um ponto de vista substantivo, como a justiça ou a liberdade, mas por sua funcionalidade. A despeito das diferenças ideológicas, as abordagens teóricas de HAYEK e RAZ são complementares e, no limite, alcançam a mesma finalidade: posicionar o Estado de Direito como a antítese do poder arbitrário.

O Professor Oscar Vilhena Vieira explica como os valores liberais e democráticos se encontram e se fortalecem mutuamente na defesa do Estado Democrático de Direito. Para aqueles que defendem reformas de mercado, a ideia de um sistema jurídico que proporcione previsibilidade e estabilidade é de extrema importância. Para os democratas, a generalidade, a imparcialidade e a transparência são essenciais e, para os



defensores de direitos humanos, a igualdade de tratamento e a integridade das instancias de aplicação da lei são indispensáveis (VIEIRA, 2007, P.30)

Moderna e alinhada com os princípios do Estado Democrático de Direito, a Constituição Federal de 1998 prescreve, em seu artigo 3º, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nesse contexto, a Carta Magna, em tese, promove a democracia econômica e os interesses do mercado, sem descuidar da atenção necessária às questões sociais e à dignidade da pessoa humana. Entendo, portanto, que a produção legislativa, independentemente do autor da iniciativa,<sup>18</sup> deve ser genérica, abstrata e prospectiva, convergindo para o alcance dos Objetivos Fundamentais da República, sendo desperdício de esforços a elaboração e o processamento de leis que tergiversem esta questão central.

Contudo, há uma série de fatores que prejudicam o alcance dessa finalidade e trazem como consequências a edição de leis feitas sob medida para acomodar interesses dos Poderes constituídos, em prejuízo às necessidades da população.

## O processo de formulação das leis no Brasil

Os ingleses usam a expressão “*tailor-made laws*” para denominar as leis pensadas e redigidas sob medida, sem o caráter de generalidade, para atender determinada situação ou pessoa. No Brasil, eventual e factualmente, governo e parlamento se unem para conceber normas que fortalecem o Estado Democrático<sup>19</sup>, contribuem para a diminuição da desigualdade econômica-social e ajudam na construção de um País justo e solidário. Entretanto, esses mesmos entes políticos também elaboram leis sob encomenda, voltados aos atendimentos dos interesses do mercado<sup>20</sup> ou às ambições eleitoreiras das lideranças populistas de plantão<sup>21</sup>.

A elaboração de leis que fortalecem o Estado Democrático de Direito decorre principalmente da capacidade de o chefe do Poder Executivo Federal, notadamente no início de mandato, mostrar sua hegemonia e introduzir seu conteúdo ideológico nas iniciativas legislativas encaminhadas ao Congresso Nacional, conferindo forma e

<sup>18</sup> Nos termos do art. 61 da Constituição Federal de 1988 “a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição”.

<sup>19</sup> Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990); Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006); Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011); Lei das Cotas Raciais (Lei 12.711/2012)

<sup>20</sup> Emenda Constitucional do Teto de Gastos (EC 95/2016); Alteração do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003).

<sup>21</sup> Lei de Diretrizes Orçamentárias, exercício 2020 (Lei 13.898/2019); Emenda Constitucional do Estado de Emergência (EC 123/2022)



substância ao programa de governo que, em tese, representa a vontade da maioria da população e atende a uma necessidade do País.

O professor José Afonso da Silva explica a força da iniciativa normativa governamental e a estratégica de reação da oposição nas seguintes palavras:

Quando o Poder Executivo exerce o poder de iniciativa, apresenta um projeto de lei ao parlamento, está atuando sua ideologia de governo, e se esforça para que a regulamentação da matéria contida no projeto seja adotada. A oposição, por seu turno, procura introduzir no projeto emendas que desfigurem os princípios neles consubstanciados primeiramente para impedir a atuação do programa político do governo, depois a fim de estabelecer o contraste entre os dois programas, com o fito de criar condições eleitorais futuras (SILVA, 2017, P. 137)

Nesse contexto, as propostas normativas originárias do Poder Executivo propensas a robustecer o Estado Democrático de Direito visam à concretização do programa político do governo eleito e ao aviso, simultâneo, ao parlamento, ao mercado, à sociedade e aos líderes globais, do modelo de política econômica e social que será adotado no País, com reflexos no nível de investimento, de emprego, de renda e na qualidade de vida das pessoas mais carentes.

As propostas de leis voltadas à satisfação das demandas do mercado derivam mormente da necessidade dos governos liberais de criar condições favoráveis para o crescimento econômico, intervindo no mercado mediante a concessão de subsídios para determinada categoria do setor produtivo; de isenções fiscais sem a devida contrapartida; ou da flexibilização de normas de fiscalização da atividade econômica.

O cientista político Alysso Mascaro faz uma leitura mais radical da matéria, ao entender que no Brasil a política é cada vez mais do capital, não do Estado. Para o autor os Estados, têm se revelado, nas últimas décadas, caudatários das decisões imediatas realizadas por grandes grupos econômicos. Logo, as questões mais importantes da política acabam por ser, diretamente, aquelas que interessam ao capital. (MASCARO, 2014).

Por sua vez, os projetos populistas, que têm por finalidade precípua ludibriar o eleitor mediante o oferecimento de vantagens em troca do seu voto, podem ter origem no seio do governo ou no parlamento, mediante a inclusão de emendas no texto original, pois, como explica SILVA (2017), o parlamentar tende a satisfazer primordialmente sua clientela eleitoral, por meio de propostas normativas que sirvam aos interesses de certas áreas regionais onde recebeu maior votação ou que constituam sua base eleitoral. Ademais, governo e parlamento podem simular o interesse em determinada legislação quando, na verdade, monitora os reflexos de algum contrabando incluído oportunamente no projeto para beneficiar determinada categoria de eleitorado.

Ao abordar a deformação do processo político no âmbito das emendas parlamentares individuais, o professor Ladislau Dowbor explica que o orçamento anual não reflete objetivamente as metas e prioridades do governo eleito, mas as preferências parlamentares em face do vínculo desses com os patrocinadores de suas campanhas política.



hoje grande parte do debate sobre a peça orçamentária proposta não versa sobre as prioridades dos transportes ou da educação, mas sobre as demandas picadas que representam muito mais a estratégia de sobrevivência de determinado representante público e o eventual vínculo com quem financiou a sua campanha, do que uma estratégia de desenvolvimento que o país ou uma região necessitam (DOWBOR, 2013, P. 30).

Nesta mesma linha de raciocínio, Jorge Hage, então Controlador-Geral da União, manifestou-se favoravelmente ao fim das emendas parlamentares individuais uma vez que elas pulverizam o orçamento em pequenas obras de interesse público menor e fazem com que o parlamentar federal exerça um papel de vereador, quando ele deveria estar preocupado com os grandes debates nacionais. Ademais essas emendas se transformaram no caminho habitual de desvios de recursos públicos, (HAGE, 2010). O orçamento público brasileiro, portanto, abriga essa intrincada rede de conveniência, pois na mesma peça (PPA, LDO, LOA) convivem planos, ações, projetos e programas democráticos, populistas e de interesse do mercado, os quais são processados e votados pelo parlamento, sob a vigilância atenta do governo federal.

### **Orçamento secreto: uma ameaça ao estado democrático de direito**

A tese central sobre a efetiva aplicação de recursos oriundos do orçamento secreto é que o governo criou um mecanismo de cooptação política com o objetivo de ampliar sua base de apoio parlamentar nas duas Casas Congressuais. O método de funcionamento é relativamente simples: o Relator-Geral do Orçamento inclui despesas, mediante emendas, na Lei Orçamentária Anual (LOA); posteriormente, parlamentares aliados ao governo indicam os órgãos e entidades federais que serão beneficiados com os recursos para ele designados. Na verdade, o Relator-Geral, faz a interlocução entre o governo e o parlamentar que o apoia, dividindo fatia significativa do orçamento público (44,2 bilhões de reais nos três últimos anos),<sup>22</sup> sob sua responsabilidade entre os diversos apoiadores do governo, notadamente nos momentos de votações importantes para o Planalto.

Desse *modus operandi* surgem uma série de embaraços que ameaçam, constroem e desafiam o Estado Democrático de Direito, dentre os quais:

a) Ausência de transparência na origem e na aplicação dos recursos - a falta de transparência dos gastos públicos subverte a cultura da transparência, um dos pilares do Estado Democrático de Direito, pois desafia os mecanismos de *accountability*, dificulta o monitoramento da despesa pública pela sociedade e colabora com a corrupção. Ademais, a ocultação dos gastos contraria os fundamentos da Lei de Acesso à Informação (LAI), dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias e das Normas Gerais do Direito Financeiro, os quais preveem que todas as receitas e despesas devem estar claramente definidas e detalhadas na lei orçamentária anual.

---

<sup>22</sup> Valor empenhado por exercício: 2020 (19,7 bilhões); 2021 (16,7 bilhões); e 2022 (7,8 bilhões), totalizando 44, 2 bilhões de reais. Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Consulta realizada em 7 de julho de 2022.



Sobre o assunto, ao analisar monocraticamente a matéria, a Ministra Rosa Weber redefiniu o termo “orçamento secreto” para “sistema anônimo de execução das despesas”, conforme excerto a seguir:

O Congresso Nacional institucionalizou uma duplicidade de regimes de execução das emendas parlamentares: o regime transparente próprio às emendas individuais e de bancada e o sistema anônimo de execução das despesas decorrentes de emendas do relator. Isso porque, enquanto as emendas individuais e de bancada vinculam o autor da emenda ao beneficiário das despesas, tornando claras e verificáveis a origem e a destinação do dinheiro gasto, as emendas do relator operam com base na lógica da ocultação dos efetivos requerentes da despesa, por meio da utilização de rubrica orçamentária única (RP 9), na qual todas as despesas previstas são atribuídas, indiscriminadamente, à pessoa do relator geral do orçamento, que atua como figura interposta entre parlamentares incógnitos e o orçamento público federal (grifo do autor) (MEDIDA CAUTELAR NA ADPF 854 DF, 2021, P. 2)

Neste contexto, é importante registrar que a despeito da Decisão da Ministra Rosa Weber de “*determinar a ampla publicização dos documentos sobre a distribuição dos recursos das RP-9 dos orçamentos de 2020 e 2021*”, emitida em 5 de novembro de 2021, até o momento não há informação pública estatal que confira zelo à transparência sobre os autores das emendas, valores, objetos e beneficiários. As instituições públicas (Câmara, Senado e órgãos do Poder Executivo Federal) têm divulgado em seus sites planilhas e documentos com conteúdos distintos e em formato PDF, o que dificulta sobremaneira o trabalho de comparação dos dados entre as fontes e a consolidação das informações. Ainda são precárias as informações sobre os verdadeiros autores das emendas (parlamentares e respectivos partidos políticos); os efetivos beneficiários (prefeituras e respectivos partidos); e os bens e serviços adquiridos. Algumas dessas informações só vieram a público após o empenho da despesa.

**b)** Favorecimento a parlamentares aliados do governo na distribuição de recursos – levantamento realizado pelo site Congresso em Foco<sup>23</sup> revela que entre os exercícios de 2020 e 2021 pelo menos 17 parlamentares indicaram emendas de relator-geral com valores acima de 100 milhões de reais. O parlamentar com maior valor em emendas neste período, Senador Márcio Bittar (União-AC) indicou quase 470 milhões, o equivalente a 30 vezes a cota de emenda parlamentar (RP 6); a Senadora Eliane Nogueira (PP-PI), mãe e suplente do filho Senador Ciro Nogueira, atual Chefe da Casa Civil da Presidência da República indicou 400 milhões de reais; e o Deputado Artur Lira (PP-AL), atual Presidente da Câmara indicou 360 milhões. Dos 17 parlamentares que mais receberam recursos, todos são filiados a legendas partidárias que apoiam o governo e formam um seleto grupo que largam com grande vantagem na disputa eleitoral deste ano, uma vez favorecidos com somas vultosas do orçamento público. Nesse contexto, não resta dúvida de que o critério de distribuição desses recursos é a afinidade ideológica e o compromisso desses parlamentares com o programa de governo do atual mandatário do País.

---

<sup>23</sup> Disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/os-vips-do-orcamento-secreto-conheca-perfil-dos-parlamentares-com-maior-poder-de-indicacao/>



- c) riscos para a efetividade do planejamento governamental – a realização de despesas oriundas de RP-9, tal qual as emendas parlamentares individuais, amplia o risco de má aplicação de recursos, pois a execução de investimentos escolhidos por meio de acordo político prejudica o andamento de projetos mais relevantes para a sociedade. Ao analisar a matéria, no âmbito da Prestação de Contas do Presidente da República, exercício de 2020<sup>24</sup>, o Tribunal de Contas da União (TCU) afirmou que a ausência de procedimentos sistematizados dificulta o monitoramento e avaliação dos critérios de distribuição de emendas RP-9, com riscos para a efetividade do planejamento governamental, assim como para a execução das metas, prioridades e até dos percentuais mínimos de alocação de despesas estipulados na Constituição.
- d) Uso do orçamento secreto como barganha política - o orçamento secreto facilita o uso do orçamento como instrumento de troca de favores políticos, mediante a transferência de recursos para redutos eleitorais de parlamentares da base aliada, em agradecimento pelo apoio aos projetos relevantes do governo. Um forte indício de que a troca de favores entre governo e parlamentares alinhados tem ocorrido constantemente é o fato de que os cinco partidos da base do governo (PP, PL, PSD, União Brasil e Republicanos) responderem por 75% dos valores das indicações de Emenda do Relator-Geral<sup>25</sup>.

### As evidentes contradições na implementação do orçamento secreto

O orçamento secreto revelou-se, na prática uma ameaça ao Estado Democrático de Direito, uma vez que as justificativas institucionais para sua implementação foram esquecidas no decorrer do processo – por parlamentares e governo - e superadas por fatos incontestáveis levados ao conhecimento da população por meio da atuação vigilante da mídia nacional. Trata-se, portanto, de uma “*tailor-made laws*”, ou uma lei feita sobre encomenda para o parlamento sequestrar parte substancial do orçamento público, com a conivência e parceria do governo. No quadro a seguir, comparo as justificativas formais (propósitos declarados) com os elementos objetivos da execução da emenda de relator, caracterizando as contradições entre ambos:

Justificativas Formais (Propósitos declarados)	Contradições (Interesses revelados)
As emendas de relator seguem a previsão de emendamento aos projetos de lei orçamentária da Constituição Federal, conforme disciplinado pela Resolução n 1/2006-CN.	Embora o argumento da previsão normativa para a criação da emenda do relator-geral esteja correto, na prática, não foram identificados erros ou omissões de ordem técnica no

<sup>24</sup> Voto do Relator no TCU sobre as Contas do Presidente da República, exercício 2020, disponível em [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#!/documento/processo\\*/numerosomentenumeros%253a1492220215/dtatuacaoordenacao%2520desc%252c%2520numerocomzeros%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#!/documento/processo*/numerosomentenumeros%253a1492220215/dtatuacaoordenacao%2520desc%252c%2520numerocomzeros%2520desc/0/%2520)

<sup>25</sup> Levantamento realizado com base nos documentos entregues ao STF. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/politica/os-cinco-partidos-mais-beneficiados-respondem-por-75-das-emendas-de-relator-informadas-ao-stf/>.



<p>O artigo 144 da Resolução nº 01/2006-CN prevê a possibilidade de serem apresentadas emendas de relator para corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto; e atender às especificações dos Pareceres Preliminares.</p>	<p>orçamento, pois os recursos são destinados às bases eleitorais dos parlamentares que apoiam o governo.</p>
<p>As emendas de relator seguem o mesmo rito de execução das demais programações constantes das leis orçamentárias.</p>	<p>O STF se posicionou no sentido de que “o Congresso Nacional institucionalizou uma duplicidade de regimes de execução das emendas parlamentares: o regime transparente próprio às emendas individuais e de bancada e o sistema anônimo de execução das despesas decorrentes de emendas do relator”, deixando claro que as emendas de relator possuem um rito próprio em face de suas inovações.</p>
<p>As emendas de relator se diferem das emendas individuais e de bancada que tem caráter cogente, sendo assemelhadas às programações propostas pelo Poder Executivo, não sendo objeto de nenhum privilégio em relação a estas.</p>	
<p>A partir da instituição do RP 9 deu-se transparência as emendas de relator, permitindo a sua rastreabilidade.</p>	<p>Não obstante a determinação do STF de “<i>determinar a ampla publicização dos documentos sobre a distribuição dos recursos das RP-9 dos orçamentos de 2020 e 2021</i>”, até o momento a transparência dos gastos com RP-P é feito de forma amadora pelo governo e Congresso, de forma a dificultar a identificação dos reais autores das emendas e seus respectivos beneficiários. A transparência tem ocorrido por meio da imprensa que consolida e traduz os documentos em PDF para a sociedade.</p>
<p>As indicações de beneficiários não são vinculantes e se circunscrevem aos acordos políticos.</p>	<p>Os cinco partidos da base do governo (PP, PL, PSD, União Brasil e Republicanos) responderam por 75% dos valores das indicações de Emenda do Relator-Geral e os 17 parlamentares que indicaram emendas com valores acima de 100 milhões de reais são apoiadores do governo, rompendo, dessa forma com a isonomia republicana entre os parlamentares. Esses fatos contradizem veemente os argumentos oficiais.</p>
<p>Não existe relação biunívoca entre o autor da emenda e o ente beneficiado.</p>	



Para além das fragilidades técnicas das justificativas apresentadas para sua criação, o orçamento secreto, exclusivamente citado como emenda de relator pelo governo e Congresso, vão de encontro aos ensinamentos dos autores explorados no marco teórico desta pesquisa, notadamente sobre as características da lei no Estado Democrático de Direito.

Segundo Friedrich Hayek as leis devem ser gerais, abstratas e prospectivas para que o legislador não possa selecionar uma pessoa para ser objeto de coerção ou privilégio. No caso da Emenda do Relator-Geral do Orçamento, a lei foi redigida com a finalidade específica de beneficiar os parlamentares da base do governo atual. Os elementos de abstração, generalidade e prospecção não foram considerados por ocasião da formulação da lei, pelo contrário, o orçamento secreto é eivado de subjetividade (visa atender aos anseios de parlamentares aliados do governo); concretude (objetiva ampliar a base de apoio do governo no Congresso) e ignorância (não estar alicerçada em estudos técnicos e visa melhorar a performance eleitoral nas eleições deste ano).

Na contramão dos preceitos de Joseph Raz, de que “as pessoas devem obedecer às leis e serem reguladas por elas, mas essa regra também se aplica aos governantes”, governo e parlamento ignoram os princípios da legalidade, da impessoalidade e da eficiência que regem a Administração Pública Federal, para elaborar uma lei que privilegia os parlamentares associados ao governo atual, em detrimento das demais forças políticas, sem conexão com os planos e programas governamentais instituídos formalmente.

Trata-se, portanto, de uma lei arbitrária que fragiliza o Estado Democrático de Direito e não contribui para a construção de um País desenvolvido, justo e solidário, conforme preconizado no artigo 3º da Constituição Federal de 1988).

Em síntese, o orçamento secreto se revela numa lei feita sob medida, de natureza populista, que se ajusta inteiramente às explicações do Jurista José Afonso da Silva no sentido de que “o parlamentar tende a satisfazer primordialmente sua clientela eleitoral, por meio de propostas normativas que sirvam aos interesses de certas áreas regionais onde recebeu maior votação ou que constituam sua base eleitoral”. Nesse contexto, os levantamentos realizados pela mídia investigativa comprovaram que os recursos indicados pelos parlamentares que sustentam o governo foram direcionados para municípios de sua base eleitoral. Não se materializou, portanto, o ensinamento de Hayek de que “deve haver uma separação entre aqueles que fazem a lei e aqueles com a competência de aplicá-las, para que as normas não sejam feitas com casos particulares em mente”. Ao avesso, o sequestro do orçamento público foi combinado entre governo e Congresso.



## Conclusão

Este artigo teve como objetivo principal discutir as contradições entre as justificativas formais utilizadas para a implantação do orçamento secreto no arcabouço jurídico do Brasil e a sua efetiva finalidade. O marco teórico trouxe significativa contribuição para a compreensão crítica da matéria e para a fundamentação das conclusões do trabalho, sendo importante realçar as lições de Friedrich Hayek, segundo o qual a lei deve ser geral, abstrata e prospectiva, para que o legislador não escolha uma pessoa para ser objeto dela; de Joseph Raz, no sentido de que as normas são aplicáveis aos cidadãos, mas os governos também são submissos a elas; e do professor José Afonso da Silva, na linha de que os parlamentos buscam priorizar o atendimento das demandas de sua clientela eleitoral.

Também é importante destacar que o orçamento secreto, intitulado formalmente de Emenda do Relator-Geral do Orçamento, é uma das tipologias da emenda parlamentar, sendo sua execução subordinada aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, eficiência e da transparência das informações sobre os gastos públicos. Em resumo, governo e parlamentares utilizaram as seguintes justificativas para respaldar a inclusão do orçamento secreto no mundo jurídico: a emenda de relator será utilizada para promover acréscimos em programações existentes ou criar novas programações na Lei Orçamentária Anual; a Resolução do Congresso Nacional nº 01/2006 é normativo suficiente para a criação desse mecanismo orçamentário; a emenda de relator segue o mesmo rito de execução das demais categorias já existentes e são rastreáveis e transparentes; e não existe relação biunívoca entre o autor da emenda e o ente beneficiado.

Dentre as contradições do discurso governamental é necessário destacar: não há transparência no processo, em especial sobre a titularidade dos autores e beneficiários finais das emendas; o STF deixou claro a existência de uma duplicidade de método de execução das emendas parlamentares, qualificando o orçamento secreto como sistema anônimo de execução; os 17 parlamentares que mais indicaram recursos para o orçamento secreto pertencem a legendas partidárias que apoiam o governo, formando uma classe seleta de congressistas que infringem a isonomia parlamentar; parlamentares dos cinco partidos da base do governo (PP, PL, PSD, União Brasil e Republicanos) indicaram 75% dos valores das Emenda do Relator, deixando evidente que o orçamento secreto tem por finalidade precípua a cooptação de congressistas para compor a base parlamentar do governo.

Esse sequestro combinado do orçamento público entre setores influentes do Congresso Nacional e o governo evidencia a deformação do processo político e dos princípios democráticos, comprovada pelas várias contradições entre os propósitos declarados para a institucionalização do orçamento secreto e seus reais interesses. Nesse sentido, Congresso e governo abandonaram a essência de suas finalidades: cuidar da sociedade brasileira, especialmente da parcela mais carente, que requer do governo e do parlamento a formulação de políticas públicas robustas voltadas ao enfrentamento das



graves questões econômicas e sociais do País e que lhes possibilitem concretizar seus planos e ter uma vida digna.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer da Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização.** Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1786129](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1786129).

Acesso em 10 jul 2022.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2020.** Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ldo/2020/tramitacao/proposta-do-poder-executivo>. Acesso em 8 Jul 2022.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Nota Técnica Conjunta n° 2/2019, de 10 de junho de 2019.**

<https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/LDO/LDO2020/NTC2-2019.pdf>

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Projeto de Lei do Congresso Nacional n° 5/2019 (PLDO 2020).** Disponível <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/136345>. Acesso em 10 Jul 2022.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Resolução n° 1, de 2006-CN. **Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.** Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.html>. Acesso em 10 Jul 2022.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 10 jul 2022.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n° 123, de 14 de julho de 2022. **Reconhece o Estado de Emergência decorrente da elevação extraordinária dos preços dos combustíveis.** Disponível em

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc123.htm#:~:text=A%20iter%20o%20art.%2022%20da,do%20petr%C3%B3leo%2C%20combust%C3%ADveis%20e%20seus](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc123.htm#:~:text=A%20iter%20o%20art.%2022%20da,do%20petr%C3%B3leo%2C%20combust%C3%ADveis%20e%20seus). Acesso em 16 Jul 2022.

\_\_\_\_\_. Lei n° 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em 10 Jul 2022.

\_\_\_\_\_. Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso às informações públicas.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em 6 Jul 2022.

\_\_\_\_\_. Lei n° 13.898, de 11 de novembro de 2019. **Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2020.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13898.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13898.htm). Acesso em 15 Jul 2022.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras**



**providências.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em 9 Jul 2022.

\_\_\_\_\_. **Mensagem nº 569, de 11 de novembro de 2019.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-569.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-569.htm). Acesso em 10 Jul 2022.

\_\_\_\_\_. **Mensagem nº 638, de 3 de dezembro de 2019.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-638.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-638.htm). Acesso em 10 Jul 2022.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Manual de Redação da Presidência da República.** 3º Edição, revista, atualizada e ampliada, 2018. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/centrodeestudos/assuntos/manual-de-redacao-da-presidencia-da-republica/manual-de-redacao.pdf>. Acesso em 12 Jul 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854.** Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>. Acesso em 10 Jul 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Prestação de Contas do Presidente da República exercício 2020.** Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/contas-do-presidente-da-republica>. Acesso em 10 Jul 2022.

CARTA CAPITAL. **Os cinco partidos mais beneficiados respondem por 75% das emendas de relator informados ao STF.** Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/politica/os-cinco-partidos-mais-beneficiados-respondem-por-75-das-emendas-de-relator-informadas-ao-stf/>. Acesso em 12 Jul 2022.

CONGRESSO EM FOCO. **Jorge Hage: Emenda individual tem que acabar.** Disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/jorge-hage-emenda-individual-tem-que-acabar/>. Acesso em 13 Jul 2022.

\_\_\_\_\_. **Os Vips do Orçamento Secreto.** Disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/os-vips-do-orcamento-secreto-conheca-perfil-dos-parlamentares-com-maior-poder-de-indicacao>. Acesso em 12 Jul 2022.

DOWBOR, Ladislau. **Os Estranhos caminhos do nosso dinheiro.** Disponível em <https://bibliotecadigital.fpabramo.org.br/xmlui/handle/123456789/207>. Acesso em 13 Jul 2022.

HAYEK, Friedrich. **O Caminho da Servidão.** São Paulo: Instituto Liberal, 1990.

MASCARO, Alysso Leandro. **Estado e forma política.** São Paulo, SP: Boitempo, 2013.

RAZ, Joseph. **The Authority of Law: essays on law and morality,** New York, Clarendon Press, 1979.

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis.** São Paulo: Malheiros, 2017.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A desigualdade e a Subversão do Estado de Direito. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos.** Disponível em <http://old.scielo.br/pdf/sur/v4n6/a03v4n6.pdf>. Acesso em 6 jul 2022.



## Uma interpretação institucionalista evolucionária sobre a corrupção

*An evolutionary institutionalist interpretation of corruption*

DOI: <https://doi.org/10.23925/1806-9029.v35i1e60749>

**Autores: Alexandre Ottoni Teatini Salles (Universidade Federal do Espírito Santo - UFES)** - É PhD em Economia pela University of Hertfordshire/UK, Mestre em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Atualmente é Professor Titular do Departamento de Economia e do Programa de Pós-graduação em Economia da UFES. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Institucional, Economia Pós-Keynesiana, economia monetária e financeira, história econômica e desenvolvimento econômico. E-mail: aotsalles@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0001-9074-2531>

**Eduardo Toneto do Livramento (Universidade Federal do Espírito Santo - UFES)** - Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa (2014) e Mestrado em Economia pela Universidade Federal do Espírito Santo. Atualmente é Assessor do BANCO DO BRASIL S/A. E-mail: dulivra@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0001-6755-3548>

### Resumo

O objetivo deste artigo é elaborar uma interpretação do fenômeno da corrupção através de uma abordagem institucionalista evolucionária a partir dos princípios teóricos elaborados por Thorstein Veblen e Geoffrey Hodgson. Considera-se a corrupção como um comportamento (ou método de vida) que emerge como uma estrutura social complexa da interação entre agentes, representada por conjuntos de regras, normas e significados característicos. A interpretação proposta fornece uma perspectiva ontológica institucionalista enfatizando que a evolução social e econômica é um processo contínuo, cumulativo e não-linear, impulsionado por mudanças nas instituições. A principal conclusão a que se chegou foi que a impunidade representa um mecanismo facilitador, encorajador e/ou canalizador da assimilação e reprodução dos hábitos corruptos por agir como mitigadora das graves consequências destes atos de violação de regras morais.

**Palavras-chave:** Economia Institucional Original. Corrupção. Instituições. Hábitos.

### Abstract

This article aims to elaborate an interpretation of corruption through an evolutionary institutionalist approach based on the theoretical principles elaborated by Thorstein Veblen and Geoffrey Hodgson. Corruption is considered as a behavior (or way of life) that emerges as a complex social structure from the interaction between agents, represented by sets of rules, norms and characteristic meanings. The proposed interpretation provides an institutionalist ontological perspective emphasizing that social and economic evolution is a continuous, cumulative and non-linear process, driven by changes in institutions. The main conclusion reached was that impunity represents a mechanism that facilitates, encourages and/or channels the assimilation and reproduction of corrupt habits by acting as a mitigator of the serious consequences of the violation of moral rules.

**Keywords:** Original Institutional Economics. Corruption. Institutions. Habits.



**JEL:** B15, B52

## **Introdução**

A Economia Institucional Original (EIO) é uma escola de pensamento da Ciência Econômica que se concentra na análise da evolução das instituições e de seus efeitos na determinação dos fenômenos econômicos. Um dos principais princípios teóricos da EIO é que as instituições surgem a partir de processos sociais complexos, evoluem no tempo de forma idiossincrática, e moldam escolhas e decisões dos agentes. Por isso, são cruciais para a compreensão da conduta humana e na criação de padrões de interação social. As primeiras pesquisas relacionadas à economia institucional foram elaboradas pelo economista norte-americano Thorstein B. Veblen no final do século XIX e início do século XX. Após um período de importante avanço acadêmico a partir dos anos 1920 - e de ostracismo nos entreguerras - a EIO tem sido objeto de diversos estudos teóricos e aplicados desde a década de 1970 até o tempo presente (HODGSON, 2007; MALTACA, ALMEIDA 2022).

A EIO utiliza uma abordagem interdisciplinar, integrando conceitos da economia, sociologia, psicologia, antropologia, biologia e outras ciências. As instituições são definidas como hábitos de pensamento enraizados e compartilhados pelo conjunto da sociedade, configurando assim regras e normas sociais de conduta. Elas governam as relações econômicas, influenciam o comportamento de indivíduos, empresas, governos, afetando, portanto, a alocação de recursos e os resultados econômicos. Mais recentemente, autores institucionalistas tem procurado desenvolver um núcleo teórico analítico a fim de aprofundar a compreensão sobre a natureza evolucionária das instituições, de seus processos de criação, conservação e transformação (HODGSON, 2000a, 2000b, e 2004a). Por conta destas características teóricas e metodológicas, a abordagem contemporânea da EIO possui uma notável plasticidade “neuronal”, ou seja, seus princípios podem ser aplicados a diversos tipos de fenômenos que afetam o sistema econômico e o tecido social. Uma destas possibilidades analíticas é o estudo da corrupção.

A corrupção, desonestidade, ou a conduta fraudulenta faz parte do repertório do comportamento humano. É uma prática antiga e arraigada, com mais ou menos intensidade, nas diversas sociedades. Sua análise é complexa, densa historicamente, despertando por isso o interesse de filósofos, cientistas sociais e pensadores desde a antiguidade. Nas últimas décadas, vem se tornando uma agenda de pesquisa multidisciplinar em crescente expansão. Isso se deve, em parte, a seu caráter intrincado, e em parte, à robustez dos resultados alcançados pelas diversas pesquisas atestando seus efeitos deletérios. Não somente na esfera política, mas em diversos níveis sociais. Suas consequências sobre as estruturas socioeconômicas têm sido as mais variadas, contudo, de uma forma geral, tem refreado sobremaneira a melhoria na qualidade de vida das populações em todo mundo.

A principal proposição a ser desenvolvida neste artigo é a de que a corrupção não deve ser considerada como um procedimento isolado ou exógeno, fruto de decisões de



agentes egoístas racionais e moralmente inertes, mas sim como um processo histórico/institucional, que pode adquirir contornos sistêmicos, e que apresenta seus próprios mecanismos endógenos de dinâmica e evolução. Assim concebida, a corrupção possui propriedades para emergir como uma instituição, ou seja, um sistema de regras estabelecidas e incorporadas que estruturam as interações sociais. A fim de sustentar tal proposição, propõe-se a utilização do conceito de *Efeitos Descendentes Reconstitutivos* (HODGSON 2002b, 2003, 2006, 2006/2017; HODGSON e KNUDSEN 2004)<sup>26</sup>. Grosso modo, este princípio significa que as instituições moldam e reconstituem continuamente o comportamento humano, bem como são moldadas e reconstituídas por ele. No caso da corrupção, este mecanismo opera através da falta (e/ou ineficiência) de mecanismos de controle e de punição.

Segundo Hodgson, sistemas complexos emergem a partir de tais interações. Isso porque eles não são apenas a soma das partes que os compõem, mas são criados a partir das interações e relações entre essas partes. No caso do comportamento corrupto, considera-se que ele pode ser disseminado e sustentado através da reprodução social de hábitos dentro de determinado contexto, cultural e historicamente determinados. O objetivo deste trabalho não é fornecer algo como uma “teoria geral institucionalista da corrupção” e nem respostas definitivas para o tema, mas sim sugerir uma estrutura teórica que possa ajudar a compreender a complexidade do problema, e, a partir daí, entender a necessidade de criar um ambiente social que desestimule e previna esse comportamento das instituições e das normas sociais.

A fim de cumprir tal objetivo, este artigo está dividido em 4 seções além desta introdução. Na segunda, será apresentada uma abordagem institucional evolucionária do processo de institucionalização do hábito corrupto, destacando os mecanismos cognitivos e institucionais envolvidos. A seção 3 objetiva avaliar os mecanismos biológicos e institucionais responsáveis pela reprodução de hábitos entre indivíduos. Em seguida, será sugerida uma interpretação teórica dos efeitos reconstitutivos descendentes responsáveis pela emergência e estabilidade do comportamento corrupto. Por fim, breves considerações finais encerram o artigo.

## I O processo de institucionalização do hábito da corrupção

Hodgson (1998/2017, 2000b, 2000c, 2001, 2002c) assevera que para se entender o fenômeno da emergência das instituições deve-se partir das estruturas institucionais para os indivíduos. Por isso, considera que não pode existir um estado de natureza livre de instituições, gerando um problema lógico que ele denominou de “regressão institucional infinita”. Isso significa que as interações humanas se realizam, impreterivelmente, intermediadas por instituições. Tal situação pode ser observada mesmo nos estágios sociais mais primitivos em que não existia a linguagem escrita e/ou oral. O conceito de “regressão institucional infinita” é importante porque sugere que as instituições são

---

<sup>26</sup> Considerou-se utilizar o termo grifado ao invés de causalidade descendente reconstitutiva, como sugerido pelo próprio autor em seu site pessoal: <https://www.geoffreyhodgson.uk/downward-causation> (acessado em 12/10/2022).



fundamentais para a sobrevivência da sociedade humana uma vez que estabelecem a base para a coordenação das ações e a criação do sistema econômico, social, legal e político<sup>27</sup>. De maneira similar, na visão de Aoki (2007), a dinâmica institucional parece envolver interações de fatores econômicos, organizacionais, políticos e sociais, aos quais ele denominou de “domínios”. Cada domínio pode delimitar fatores (regras, normas, crenças etc.) estabelecidas antes das interações entre os agentes.

Tendo isso em mente, esta seção visa lançar as bases teóricas para uma interpretação institucionalista de natureza evolucionária do fenômeno da corrupção. Inicialmente, para atender à tese subjacente à regressão institucional infinita, serão feitas suposições iniciais sobre os agentes e o conjunto de ações ou comportamentos característicos da corrupção. Além disso, delimitar-se-á as formas institucionais de interação entre eles – o que envolve poder e troca de informação (NEALE, [1978]2017; AOKI, 2001; 2007).

### A caracterização do agente

Para a análise institucional da corrupção, o primeiro passo será determinar as características do agente. Ele será caracterizado através de três atributos básicos: o primeiro é possuir algum tipo de poder institucionalizado. Neste caso, “poder” se refere à capacidade do agente de tomar decisões discricionárias que possam afetar algum ativo, instituição ou pessoas (CHASSAGNON, 2014)<sup>28</sup>. Tal poder, geralmente, é delegado aos agentes por terceiros via mecanismos institucionais (contrato de trabalho, lei, normas etc), ou obtidos por meio da força (política, militar, econômica e social). O conjunto de agentes pode incluir não apenas pessoas naturais, mas também organizações como o governo, corporações e tribunais, dependendo do contexto (AOKI, 2007). Como exemplo, pode-se mencionar: um agente de trânsito que detém o poder de aplicar multas; um gerente de compras que detém o poder de decidir sobre a escolha de fornecedores; ou um ministro do Supremo Tribunal Federal que detém o poder de determinar a constitucionalidade de uma lei.

Esta primeira característica é importante porque permite entender que o comportamento corrupto pode ser identificado em qualquer nível ontológico social. O

---

<sup>27</sup> Hodgson (2002d, p. 114; itálico original) explica este ponto da seguinte forma: “There is a fundamental reason why the idea of explaining all institutions in terms of the interactions of individuals, starting from an institution-free state of nature, must be abandoned. This is because *all* individual interaction depends unavoidably on some – at least rudimentary – form of language. Language itself is an institution. Individuals rely on customs, norms and language in order to interact. Interpersonal communication, which is essential to all stories of institutional emergence, itself depends on linguistic and other rules and norms. The institution-free state of nature is unattainable, in theory as well as reality.” O tipo de comunicação entre os personagens Robinson Crusoe e um nativo da ilha onde ele vivia como náufrago (a quem deu o nome de Sexta-feira) retratados no romance de Daniel Defoe (1719) ilustra tal situação. Inicialmente, eles não conseguiam se comunicar já que falavam idiomas diferentes. Contudo, usaram gestos e expressões faciais como linguagem, o que permitiu uma interação entre eles. Através então da criação desta “instituição” inicial que foi evoluindo com o tempo, eles se tornaram amigos e conseguiram sobreviver na ilha, apesar de todas hostilidades existentes por lá.

<sup>28</sup> Chassagson (2014, p. 10, tradução nossa) define “poder” em qualquer sistema como: “a capacidade de uma entidade individual ou coletiva (que será exercida ou não) estruturar e restringir escolhas e ações de outra entidade individual ou coletiva por algum mecanismo particular intrínseco à relação social dada que pode ser formal, bem como informal”.



que caracterizará ou não um comportamento como sendo corrupto é a utilização disfuncional do poder adquirido, delegado ou tomado, dentro de seu próprio contexto<sup>29</sup>. O critério adotado não permite eliminar todos os problemas conceituais abordados na literatura relevante (EUBEN, 1989; BREI, 1996; HEIDENHEIMER E JOHNSON, 2001; O'HARA, 2014), mas admite abranger uma gama extensa de agentes heterogêneos, e distancia-se da ideia de que a corrupção se limita ao funcionalismo público.

A segunda característica inerente aos agentes em questão diz respeito a seu tipo de racionalidade, considerada limitada (*bounded rationality*). Nas palavras de Aoki (2007, p. 2) este termo refere-se à “noção de que os agentes podem não conhecer detalhes das intenções dos outros agentes”. Contudo, é importante salientar que apesar disso, eles têm uma percepção comum aos outros membros da sociedade das restrições a que estão sujeitos, bem como das diretrizes possíveis de ação que precisam seguir para obter vantagem com sua conduta fraudulenta.

Por fim, a terceira característica refere-se à sua heurística de decisão, que considerará dois tipos de regras, tais como definidas por Aoki (2001). Elas são chamadas “regras cognitivas” e “regras de decisão”. As primeiras são utilizadas para formar representações interpretativas das situações relevantes a partir de informações cognitivas, tais como: dados digitais, relatórios escritos, ícones, conversas, gestos observados e expressões, etc. As segundas são usadas para escolhas de um conjunto de ações viáveis baseadas na representação interpretativa da situação.

## 2.2 Uma interpretação institucionalista da evolução do comportamento corrupto

Após delimitar as características do agente, torna-se importante elencar o conjunto de suas ações e comportamentos possíveis dentro do contexto institucional em análise (AOKI, 2001). As formas do comportamento corrupto são vastas e muitas vezes subjetivas. Para os propósitos deste artigo, será suficiente considerar a gama de comportamentos considerados por O'Hara (2014, p. 287), ou seja: suborno, fraude, nepotismo, captura do Estado, e extorsão. Tal conjunto de ações será tratado doravante como situações consideradas cruciais (ou oportunidades) frente às quais os agentes se deparam e devem tomar decisões fundamentais.

À vista disso, considere a seguinte situação hipotética: um gerente de compras de uma empresa A (doravante  $G_A$ ) deve decidir entre a oferta de dois fornecedores, B e C. O fornecedor B dispõe das peças solicitadas pelo preço X e prazo de entrega y. O fornecedor C, no entanto, oferece as mesmas peças, com o mesmo prazo de entrega, mas pelo preço  $Z > X$ . Nestas condições simplificadas, uma decisão “racional” considerada por  $G_A$  seria optar pelo fornecedor B, pois como se trata de bens homogêneos, o critério do menor preço seria respeitado. Além disso,  $G_A$  teria incentivos claros para respeitar os interesses institucionais da empresa A, pois a escolha

---

<sup>29</sup> O termo “disfuncional” refere-se aos desvios das funções (corrupção em termos Aristotélicos) institucionais originais do poder inerente ao agente, geralmente tendo como finalidade o atingimento de objetivos privados, sejam eles quais forem (O'HARA, 2014).



do fornecedor B implica na manutenção da saúde financeira da empresa responsável pelo seu salário.

Isto posto, faz-se a suposição de que ao comunicar ao fornecedor C a decisão de que pretende adquirir as peças no concorrente (Fornecedor B), o gerente de vendas do Fornecedor C (doravante denominado apenas como  $G_C$ ) diz à  $G_A$  que, se ele mudar de ideia, receberá um “bônus” sigiloso e individual considerável. Todavia, deverá aceitar o preço originalmente ofertado (Z).

De acordo com a visão convencional, considerando que  $G_A$  possui informações ilimitadas e preferências fixas, ele aceitará o suborno caso o benefício (seu retorno pecuniário pessoal) supere o custo, ou seja, a probabilidade de ser pego e sofrer alguma punição (BECKER, 1968; LEFF 1964/2002; e ROSE-ACKERMAN, 2002). Neste caso, o julgamento moral é subordinado unicamente à elevação da utilidade de  $G_A$ , pois este age única e exclusivamente por interesse próprio. Segundo Hodgson (2002a), tal interpretação estabelece suposições consistentes apenas com um conjunto restrito de comportamentos. Por isso, devem ser considerados com cuidado e não estão sujeitos a generalizações. Em contrapartida, do ponto de vista institucional e do paradigma do comportamento baseado em “programas”<sup>30</sup>, as disposições subjacentes a qualquer ato devem ser explicadas e não tomadas como dadas (HODGSON e KNUDSEN, 2010; AOKI, 2001).

Assim, nesta interpretação institucional que se está propondo, o agente executa seu próprio “programa mental” para reconhecer e interpretar o ambiente, prever as consequências de várias ações alternativas (incluindo as reações de outros agentes), e fazer uma escolha de ação a partir delas (AOKI, 2001)<sup>31</sup>. Além disso, o estado mental, o desenvolvimento pessoal, as disposições, habilidades e hábitos adquiridos podem condicionar seu conjunto de escolhas de ação. No âmbito organizacional, esse papel limitador do comportamento é relegado ao conhecimento coletivo acumulado, às rotinas, tecnologias, e assim por diante (AOKI, 2007).

Em relação ao comportamento corrupto, a propensão em violar regras ou transgredir restrições é uma função, dentre outras coisas, das disposições de cada agente. Quanto maior a fragilidade das restrições externas ao indivíduo, maior será a probabilidade de que a personalidade dele se sobressaia e tenha que ser considerada (HODGSON, [2006]2017).

Voltando ao exemplo hipotético do gerente de compras ( $G_A$ ), considere que esta é a primeira vez em que ele se depara com este tipo de situação (aceitar ou não suborno).

<sup>30</sup> Mayr (1988) desenvolveu o conceito de “comportamento baseado em programas” envolvendo conjuntos de disposições condicionais semelhantes a regras ligadas entre si. Instintos e genótipos biológicos incorporam programas. Ideias, hábitos e costumes humanos também podem ter qualidades programáticas (HODGSON e KNUDSEN, 2010).

<sup>31</sup> Devido à sua racionalidade limitada o agente não é capaz de considerar “todas” as alternativas, mas um apenas um conjunto restrito delas, que geralmente estão enraizadas em seus hábitos mentais e foram formadas ao longo do seu processo de aprendizado – “*rules of thumbs*”. Além disso, o número de alternativas que o agente é capaz de prever está intimamente ligado ao seu nível de cognição, que é, da mesma forma, limitado.



Considere que, apesar de suas preferências, necessidades pessoais, ganância, medo ou culpa, ele aceite o suborno oferecido por  $G_C$ . A partir daí, os efeitos imediatos desta decisão se desdobram da seguinte forma: i) a empresa A arcará com o custo  $Z > X$ ; ii)  $G_A$  perceberá dois tipos de incentivo por sua ação: o primeiro relacionado ao ganho pecuniário imediato, e o segundo pela inexistência da punição ou restrição imediata; iii) o fornecedor B receberá um incentivo imediato na forma da receita  $Z$  menos o custo do suborno; e iv) graças ao sucesso “aparente” da venda,  $G_C$  terá seu prestígio elevado na empresa C.

Neste ponto da análise, o cálculo acerca dos benefícios monetários auferidos não é o mais importante. O que importa é entender como funcionam os mecanismos psicológicos e cognitivos de percepção e julgamento dos incentivos percebidos pelos agentes envolvidos, e a estrutura institucional “favorável” ao comportamento em questão (restrições internas frágeis, regras e normas formais frágeis ou pouco claras, e disposição do indivíduo). Do ponto de vista psicológico, tal comportamento gerará um incentivo que envolve sucesso sem punição (reforço positivo) tendo como um possível efeito a mudança (marginal ou significativa) em suas preferências, crenças e valores. Ou seja, o resultado (sucesso ou falha) de um comportamento não deve ser encarado como psicologicamente neutro. Ele pode provocar reações cognitivas importantes que influenciam as disposições do indivíduo, uma vez que o “sucesso” (ou falha) o aproxima (ou afasta) de seus objetivos pessoais.

Mais do que alterar suas próprias disposições, as decisões dos agentes também têm o potencial de alterar arranjos institucionais, quer dizer, de criar variações ou “micro variações” institucionais que podem mudar eventos, situações e gerar desdobramentos posteriores (HODGSON e KNUDSEN, 2010). Entretanto, tais variações estão condicionadas por uma estrutura institucional, ou domínio, relativamente estável e não necessariamente imutável. Assim, a decisão do gerente em aceitar suborno não implica na extinção das instruções normativas, das rotinas e dos hábitos das organizações envolvidas, de tal forma que seu comportamento continua condicionado por tais regras (AOKI, 2001; 2007). Os efeitos do comportamento sobre as estruturas institucionais podem ter consequências de intensidade variada, dependendo em grande parte do nível de poder do indivíduo ou da organização em questão (HODGSON e KNUDSEN, 2010; AOKI, 2001; 2007; CHASSAGSON, 2014).

Dessa maneira, qualquer mecanismo institucional “autopolicificador” pode ser minado se há a possibilidade de variação não perceptível em relação à norma, e se há suficiente incentivo para exercer tais variações institucionais (HODGSON, 2002).

No episódio hipotético mencionado acima, considere por exemplo, que o setor de *compliance* da empresa A seja capaz de identificar o comportamento do gerente de compras. No primeiro caso, a empresa pode aplicar diversas punições, inclusive a demissão do gerente em questão. Além de interromper a possibilidade de repetição do comportamento, isso criaria desincentivos (restrições institucionais) aos demais funcionários em relação à prática de aceitação de suborno. A punição do comportamento pelos demais membros de um grupo age como um mecanismo delimitador do comportamento dos indivíduos na direção daquilo que o grupo acredita



ser o método de vida admissível. Essa capacidade adquirida pelos mecanismos de seleção natural e de grupos é fundamental para explicar a coesão social (HODGSON, 2013).

No entanto, se a ação não for identificada e não houver qualquer tipo de punição efetuada pelos demais membros do grupo, os agentes corruptos perceberão um incentivo secundário, qual seja, a impunidade. Do ponto de vista institucional, a fragilidade ou inexistência de restrições institucionais e punições é, por si mesma, um mecanismo importante de canalização do comportamento e das disposições pessoais (HODGSON, 2006/2017).

Dependendo dos desdobramentos do comportamento e dos incentivos percebidos, o indivíduo terá adquirido um novo conjunto de disposições,  $S_2$ , diferente de  $S_1$ . Esse novo conjunto de disposições pode ser favorável à repetição de comportamentos corruptos ou não. No primeiro caso, o reforço positivo (*positive reinforcement*) pelo sucesso do comportamento corrupto pode alterar as disposições do indivíduo em agir corruptamente em situações similares posteriores (novas situações relevantes de decisão).

De forma geral, este novo conjunto de preferências, disposições e crenças ( $S_2$ ) tende a ser mais favorável ao comportamento corrupto. Assim, à medida em que há a repetição do comportamento, as disposições do indivíduo mudam dinamicamente em um processo de causação cumulativa em desdobramento. Caso isso ocorra, o indivíduo terá adquirido uma maior disposição para a prática da corrupção, ou seja, terá adquirido um hábito<sup>32</sup>. A heurística do fluxograma acima permite incluir ou considerar uma gama extensa e complexa de comportamentos, agentes e situações, podendo assim ser adaptado a inúmeros contextos de análise. Seu objetivo é fomentar a discussão sobre como um hábito corrupto pode se tornar enraizado a partir da repetição contínua de um comportamento a partir de um leque de opções, decisões e recompensas.

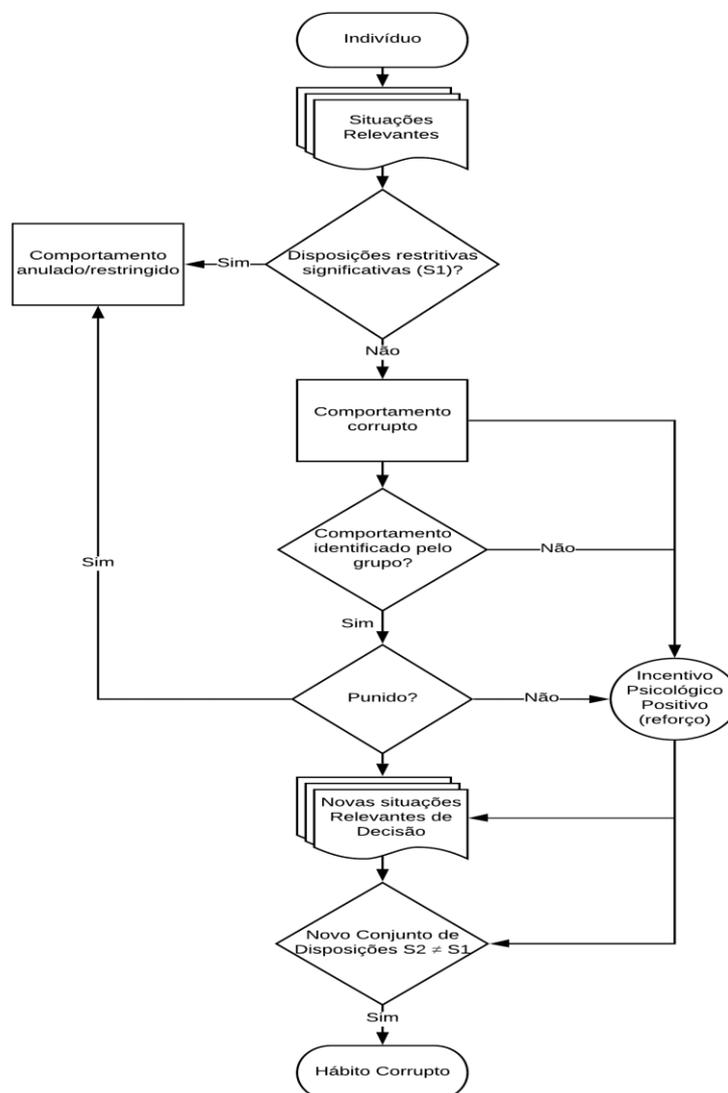
Antes de passar ao exame dos mecanismos de transmissão social dos hábitos corruptos, dois fatores devem ser examinados com mais cuidado. O primeiro diz respeito à importância de se considerar o fator adaptativo das disposições e preferências dos indivíduos dentro do arcabouço de análise da corrupção. O segundo propõe, com base nas sugestões de Hodgson (2013), e Hausman e McPherson (1993), a necessidade de considerar questões de ordem moral, especialmente direcionado ao tema corrupção. Tal proposição está em concordância com a visão de O'Hara (2014) sobre o "estilo clássico moderno" de investigação da corrupção.

---

<sup>32</sup> Cabe fazer uma distinção entre comportamento e hábito. Comportamento é ação efetiva, enquanto hábito é a *disposição* em realizar um determinado comportamento em situações similares. *Propensão* e *capacidade* estão ligadas à linha da filosofia moderna que faz distinção entre os termos *potencial* e o *real*. De acordo com Hodgson (2004b) a ciência dedica-se à descoberta de leis ou princípios causais. Causas não são eventos. São mecanismos gerativos que podem, sob condições específicas, dar origem a eventos específicos. Os resultados finais dependem não só do evento em si, mas também de diversas variáveis específicas. Neste caso, o hábito deve ser caracterizado como uma propensão ou disposição (potencial) enquanto o comportamento é ação (real).

A Figura 1 abaixo é um diagrama que visa representar como pode ocorrer a evolução cumulativa de uma decisão corrupta, não específica a um determinado aspecto. Ou seja, pode representar os 5 tipos de comportamentos considerados por O'Hara, quais sejam: suborno, fraude, nepotismo, captura do Estado, e extorsão. Nele, o indivíduo (agente) se depara com uma primeira oportunidade de praticar um ato de corrupção. O primeiro conjunto de preferências, disposições e crenças  $S_1$  (restrições internas e externas) pode ser suficientemente significativo para impedir o comportamento corrupto ou não. Em caso negativo (restrições insuficientes ou incentivos significativos), a decisão do agente tenderá ao comportamento corrupto.

Figura 1. Evolução do processo de decisão do comportamento convencional ao hábito corrupto



Fonte: elaborado pelos autores



### 2.3 A importância de preferências e disposições adaptativas e dos fatores morais na explicação do comportamento corrupto

Este artigo considera que a literatura baseada no individualismo metodológico falha ao não considerar o fator dinâmico e adaptativo das disposições dos indivíduos sobre a evolução do comportamento corrupto (BECKER, 1968; LEFF 1964/2002; e ROSE-ACKERMAN, 2002). Isso porque, em suas premissas, a capacidade de decisão de cada agente é baseada na racionalidade ilimitada e determinada por preferências imutáveis, além de envolver análises mecanicistas. Ao contrário, propõe-se considerar a corrupção como um processo - histórico e culturalmente determinado – fortemente influenciados pelas instituições (formais e informais) que pode tomar contornos habituais complexos tanto no âmbito dos indivíduos quanto de comunidades inteiras. Essa perspectiva ontológica institucional da corrupção encontra paralelo com a visão evolucionária de Veblen ([1899]2011, p. 254) acerca do que são instituições.

No caso do comportamento corrupto, as alterações institucionais (a elaboração de leis por exemplo) que não levam em conta os mecanismos psicológicos e evolucionários de formação de hábitos podem ter sua eficácia reduzida por serem incapazes de influenciar de maneira significativa as preferências, disposições e crenças desses mesmos indivíduos. Além disso, a dificuldade de identificação e mensuração do comportamento corrupto torna ineficaz os mecanismos institucionais punitivos ou restritivos, o que acaba retroalimentando os incentivos percebidos, graças ao ambiente institucional de impunidade.

A hipótese de adaptação das disposições e crenças via formação e assimilação de hábitos pode representar um dos principais componentes endógenos da emergência e evolução das instituições (HODGSON, 1998/2017; 2002a, 2004b). Assim, considerando que o caráter disfuncional do comportamento corrupto implica na capacidade do indivíduo de seguir ou violar regras, uma explicação dessa capacidade com base em princípios evolucionários é necessária. Por isso, examina-se a seguir alguns aspectos teóricos sobre a natureza do julgamento moral a partir de princípios do institucionalismo evolucionário, e como ele pode influenciar o comportamento humano. Para tanto, utilizar-se-á o trabalho de Hausman e McPherson (1993) e Hodgson (2013; 2014). Procura-se entender a importância da moralidade no comportamento econômico humano, sem, contudo, ter a pretensão de esgotar o assunto.

A influência da moralidade no comportamento humano é um tema antigo, complexo e controverso nas ciências sociais (HODGSON, 2013). Na ciência econômica, até mesmo Adam Smith em *The Theory of Moral Sentiments* (1759) considerava que o ser humano não era puramente egoísta (GINTIS et al, 2005). Entretanto, a grande maioria dos economistas desconsidera a discussão filosófica da moralidade em suas análises por considerarem este um campo subjetivo, relativista e de difícil aferição (HAUSMAN e MCPHERSON, 1993). Preferem ater-se à modelos que acreditam ser moralmente menos controversos, fixando preferências a partir do postulado da racionalidade



hedonista e da teoria moral utilitarista<sup>33</sup>. Além disso, nos modelos baseados no individualismo metodológico, a emergência do bem-estar geral ocorre através da ação individualista. Logo, os meios utilizados pelo agente individualmente não têm tanta relevância, contanto que seu bem-estar ou a utilidade de sua renda sejam maximizadas. Na abordagem econômica da corrupção baseada nessas premissas – como é o caso de Leff (1964/2002) – o ato corrupto não deve ser objeto de julgamento moral, desde que os resultados das ações levem ao aumento do crescimento econômico geral. Por exemplo, modelos marginalistas que tratam da evasão fiscal superestimam os valores esperados dos valores reais observados, e demonstram que a grande parte do comportamento de honestidade fiscal é explicada por fatores morais (HODGSON, 2013).

Considerar a existência de algum critério de moralidade sobre o comportamento implica entender quais mecanismos são responsáveis pela capacidade dos indivíduos de seguir tais regras morais. Para a economia neoclássica, tal capacidade é considerada dada e baseada no argumento de que seguir regras é um comportamento racional, além de representar a melhor escolha do indivíduo em situações de interação social. Contrariamente, Hodgson (2013; 2016) defende a necessidade de uma explicação evolucionária da moralidade no sentido de que disposições de seguir regras devem ter uma explicação evolutiva baseada nos mecanismos de seleção natural. Segundo o autor, os fundamentos da moralidade, como os instintos sociais de simpatia, justiça e capacidade emocional para a culpa, foram desenvolvidos durante milhares de anos de evolução do *homo sapiens*. Tais disposições morais representaram mecanismos biológicos importantes para a estabilidade e sobrevivência dos seres humanos, devendo por isso ser levadas em consideração.

Hodgson (2013; 2016) assevera, entretanto, que tais características evolutivas da moralidade são rudimentares e não fornecem uma explicação completa da especificidade cultural que as diferentes formas de julgamento moral podem tomar. Neste caso, a manifestação dessa grande diferenciação de estruturas de julgamento moral entre grupos e sociedades diferentes só foi possível com a emergência da linguagem como a conhecemos hoje. Esse caráter rudimentar da moralidade geneticamente herdada permite que as disposições morais sejam moldadas por fatores socioculturais ao longo do desenvolvimento ontogenético de cada indivíduo. Em outras palavras, isso quer dizer que os genes não determinam um sistema moral completo; eles apenas fornecem “impulsos biologicamente fundamentados” para a emergência do fenômeno cultural da moralidade.

Corroborando Michael Walzer (1994) e Sissela Bok (1995), Hodgson (2013) propõe que deve existir uma moralidade mínima universal que é comum à nossa espécie e que perdura, apesar da grande influência e variedade cultural dos agrupamentos humanos. Assim, ao adotar a abordagem evolucionária, ele defende que a moralidade não pode ser considerada nem como uma característica puramente social (cultural), nem

---

<sup>33</sup> Hodgson (2013) define o utilitarismo como um exemplo de uma abordagem axiológica e extrínseca da moralidade, onde as ações são avaliadas com base no valor estimado de seus motivos ou consequências. Corroborando assim a interpretação de Hausman e McPherson (1993), considerando que o utilitarismo apresenta uma forma inexecutável de moralidade.



puramente biológica (genética). Esses argumentos baseados nas premissas evolucionárias fornecem uma possível explicação do porquê se observam diferentes níveis de percepção do que é um comportamento corrupto de acordo com a delimitação sociocultural escolhida (PETERS e WELCH, 2002; HEIDENHIEMER, 2002).

Assim, com base no que foi dito sobre moralidade, pode-se inferir que existem mecanismos – biológicos e culturais – que atuam na formação e alteração das disposições morais dos indivíduos. Estes, por sua vez, moldam suas disposições comportamentais ao longo do seu desenvolvimento. No caso do comportamento corrupto, as alterações das disposições morais (via incentivos ou impunidade) podem tanto fornecer critérios internos de restrição quanto de disposição ao comportamento corrupto. Cabe descobrir, então, quais mecanismos socioculturais específicos afetam ou moldam de maneira significativa a estrutura de julgamento moral de cada indivíduo e, por consequência, favorecem ou inibem o comportamento corrupto.

Voltando à Figura 1, as condições de formação, internalização e percepção de regras morais, cultural ou socialmente assimiladas podem agir como canalizadoras ou limitadoras das disposições comportamentais dos indivíduos. No exemplo utilizado, a percepção da impunidade foi destacada como fator cognitivo-psicológico crucial de alteração das disposições individuais pois pode agir como mecanismo mitigador da emoção de culpa que pode surgir ao se violar regras morais (HODGSON, 2013). Por sua vez, esse mecanismo tem a capacidade de criar, alterar ou suprimir as disposições de julgamento moral dos indivíduos, favorecendo a repetição de comportamentos moralmente questionáveis.

### **Do compartilhamento de hábitos à emergência da organização corrupta**

O objetivo desta seção é avaliar os possíveis mecanismos biológicos e institucionais responsáveis pela reprodução de hábitos entre indivíduos. Além disso, serão propostos alguns mecanismos institucionais responsáveis pela emergência de organizações especificamente voltadas para a criação, reprodução e sustentação de hábitos corruptos.

### **A reprodução de hábitos corruptos**

Foi proposto acima um mecanismo de formação de hábito via repetição de comportamento corrupto ao nível do indivíduo. Entretanto, hábitos individuais podem ser replicados indiretamente pelas expressões comportamentais, podem estimular o comportamento consciente ou inconsciente de outros indivíduos pelos mecanismos psicológicos da imitação. Hábitos são encarados então como “replicadores sociais” que têm a capacidade de moldar as disposições humanas e são transmitidos, não geneticamente, mas no nível social e cultural permeados pelas instituições (HODGSON e KNUDSEN, 2010). Essa capacidade de ler e replicar emoções e hábitos pela observação do comportamento de outros é um mecanismo evolucionário crucial da espécie humana para transmitir informações úteis e promover a coesão social (HODGSON, 2013).



No âmbito do comportamento corrupto, o que importa é entender como os indivíduos percebem a impunidade e as recompensas, e como elas moldam seu julgamento moral, apesar do sentimento de culpa que pode surgir do comportamento corrupto. Neste caso, a impunidade e as recompensas flexibilizam a disposição dos indivíduos em assimilar o hábito corrupto observado. Em seu famoso experimento do *Bobo Doll*, Bandura *et al* (1961) exemplificam a transmissão de comportamentos através da imitação de situações envolvendo algum tipo de agressividade. Apesar das condições limitadoras de laboratório, foi constatado que crianças que observaram o comportamento agressivo de adultos, seguidos de não punição, apresentavam uma tendência a repetir o comportamento agressivo em situações similares, mesmo quando não havia a presença do modelo adulto. Resguardada as devidas proporções e circunstâncias, o experimento mostra que a capacidade humana de assimilar o comportamento alheio está relacionada a questões de circunstância, recompensa e punição, não a uma questão de julgamento do que é estritamente certo ou errado.

Uma outra forma de compartilhamento de hábitos via imitação que pode estar relacionada à disseminação do comportamento corrupto é a “transmissão conformista”. Neste os indivíduos desenvolveram a disposição de adquirir o comportamento mais comum exibido em uma sociedade (BOYD e RICHERSON, 1985, *apud* HODGSON, 2013). Quando repetem expressões falaciosas como, por exemplo, “os políticos são todos corruptos”, ou que “a corrupção faz parte da cultura dos indivíduos”, ou ainda “que o jeitinho brasileiro é cultural e não pode ser alterado”, estão criando inconscientemente um ambiente favorável à transmissão conformista do comportamento corrupto. Neste sentido, as formas e o destaque que são dados aos noticiários que envolvem casos de corrupção não solucionados, ou que não foram punidos com base nas leis vigentes, também corrobora (reafirma) um ambiente favorável à percepção de que a corrupção é um comportamento aceito e comum. Os indivíduos que fazem parte de grupos em que essas expressões (ou hábitos de pensamento) são generalizadamente reproduzidas tendem a ter suas disposições morais alteradas pelo mecanismo da conformidade.

Outro importante mecanismo psicológico envolvido na reprodução de hábitos é a “imitação baseada em prestígio”. Hodgson (2013) explica que se trata de uma situação em que observadores possuem uma disposição (instintiva) para imitar as ações e os hábitos dos indivíduos bem-sucedidos. Segundo ele, isso implica na existência de uma capacidade evolucionária para identificar hierarquia e prestígio social<sup>34</sup>.

Considerando um ambiente institucional favorável à replicação de hábitos corruptos, estes tenderão a ser imitados pelos demais indivíduos observadores, em maior ou menor grau, a depender da estrutura institucional em que estão inseridos. Vale notar,

---

<sup>34</sup> Talvez isso explique a grande variedade e o grande volume de vendas dos livros de auto-ajuda. Eles se concentram em fornecer soluções práticas para problemas comuns como estresse, ansiedade, autoconfiança, relacionamentos, liderança, espiritualidade, negócios, etc. São escritos em um tom pessoal, inspirados nas conquistas pessoais de seus próprios autores que, em geral, são profissionais renomados em suas áreas de atuação. Assim, a tentativa de replicar seu prestígio social e a necessidade de fazer mudanças em suas próprias vidas são algumas das razões por conseguirem um elevado número de leitores e volume de venda.



entretanto, que o processo de replicação de hábitos não é ubíquo, i.e., não se expande de tal maneira que todos os indivíduos da sociedade se tornam corruptos. Propõe-se que a proporção de indivíduos dentro de uma sociedade/grupo/organização que assimilam este comportamento é uma função direta das disposições morais da sociedade, inseridos no seu universo cultural e em sua ambiência histórica idiossincrática.

Voltando à representação proposta na Figura 1, pode-se inferir como os indivíduos que fazem parte do contexto do agente corrupto podem perceber direta ou indiretamente os incentivos do comportamento corrupto. Esses agentes, que possuem suas próprias estruturas de disposições morais, hábitos e crenças, mimetizam os mesmos incentivos produzidos pelo comportamento corrupto alheio, podendo ou não alterar suas disposições. Note, entretanto, que isso não implica dizer que todos os indivíduos que percebem o sucesso do comportamento corrupto reagirão da mesma forma. O que se quer dizer é que, considerando a disposição humana para a imitação de modelos “bem-sucedidos”, a tendência é de que, com o passar do tempo, os indivíduos assimilem hábitos corruptos. Alguns dos envolvidos no processo corrupto podem reagir de maneira circunstancialmente diferente dado que as disposições individuais não são homogêneas, podendo esboçar aprovação, neutralidade, conformismo, repúdio ou desaprovação.

Fazendo um paralelo do exemplo hipotético do gerente de compras ( $G_A$ ), pode-se supor que em situações reais semelhantes diversos tipos de processos e rotinas dentro das respectivas empresas devem ser envolvidos. Para tanto, algumas modificações/variações institucionais provavelmente deverão ser levadas em conta por ambos os agentes envolvidos. Em alguns casos, também será necessário o envolvimento de outros membros das respectivas empresas ou instituições.

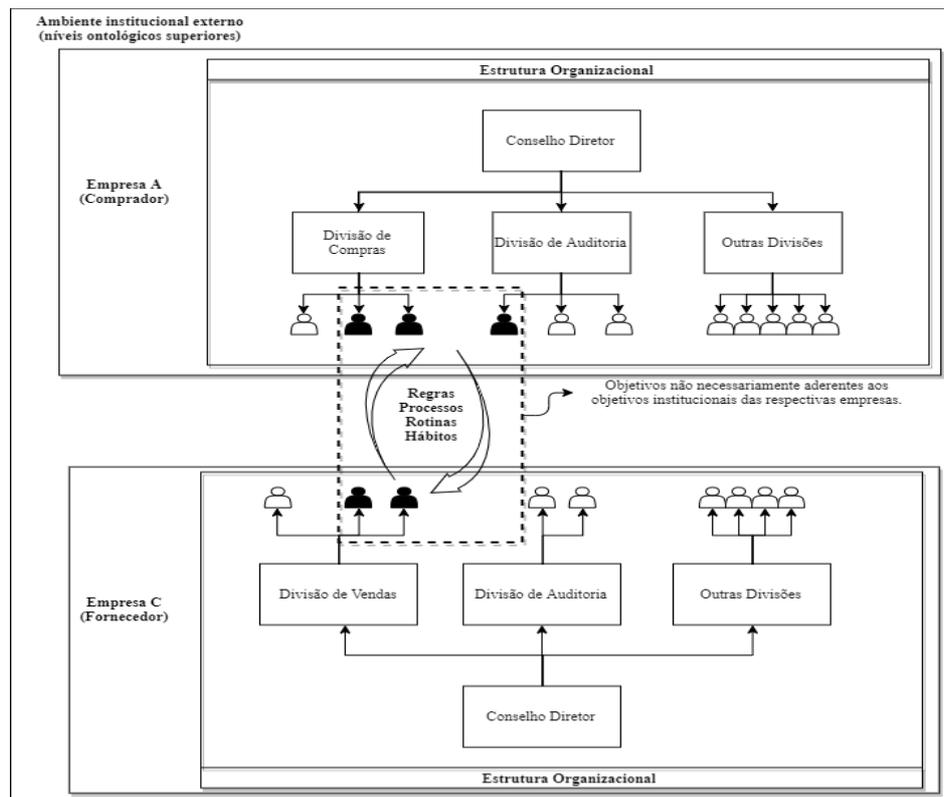
### **A emergência das regras e normas**

A depender do estágio de assimilação e da quantidade de indivíduos envolvidos em processos inter-organizacionais, regras e normas tácitas (implícitas) podem emergir para aumentar a confiança na cooperação entre os indivíduos envolvidos. Neste caso, os mecanismos de cooperação social são importantes, pois emergem como uma combinação distintamente humana de comportamento inato e aprendido (HODGSON e KNUDSEN, 2010). Critérios de seleção e exclusão de membros do grupo podem ser cogitados para sustentar os processos e hábitos corruptos compartilhados. Dessa interrelação, para dar coesão ao grupo “crenças recíprocas mútuas tornam-se acordos explícitos com o acréscimo de sinais individuais e compartilhados ou palavras de aprovação” (HODGSON, [2006]2017, p. 129). Essa nova organização (instituição) expressará propriedades emergentes específicas, relacionadas à formação e sustentação dos hábitos corruptos compartilhados.

A Figura 2 esboça uma hipotética estrutura institucional interorganizacional (retângulo pontilhado) em que a relação entre os indivíduos (em destaque) passa a envolver um sistema paralelo de regras, hábitos, crenças e rotinas, embora correlacionado aos objetivos institucionais das empresas envolvidas. Cada retângulo na estrutura representa

um sistema de regras que estruturam a relação entre os indivíduos, ou seja, representam uma instituição. Além disso, cada indivíduo representado pode sofrer alterações em suas disposições e formar hábitos de acordo com o processo de evolução descrito na Figura 1.

Figura 2 - Emergência e estruturação de uma instituição inter-organizacional



Fonte: elaborado pelos autores

A emergência de um grupo, estruturado por suas próprias regras, normas e punições deve envolver então um sistema de moralidade próprio, responsável pelo reforço na aplicação de tais regras e pela manutenção da coesão interna (HODGSON, 2013). Neste caso, a moralidade deve ser entendida como uma propriedade emergente de interações entre indivíduos. Esse sistema de moralidade pode criar mecanismos de sanções e punições internas da organização tão ou mais importantes do que o sistema de regras “externo” ao grupo (como as leis). A este respeito, pode-se mencionar os casos de execução sumária de indivíduos integrantes de alguma organização criminosa que violam as regras (tácitas, informais, ilegais, não codificadas, mas implacáveis) estabelecidas pelo grupo.

A máfia na Itália e na Europa Oriental, a Yakuza no Japão, e os cartéis de drogas nos países latino-americanos são exemplos de organizações criminosas dos quais emergiram regras, códigos de conduta e “ética” próprios, além de critérios internos rígidos (não imutáveis, mas também não violáveis) de cooperação e compromisso. São, portanto, exemplos de criação de instituições, paralelas às aceitáveis pelo conjunto da sociedade,



mas que desenvolvem uma série de “negócios” significativo, mas difícil de ser mensurado<sup>35</sup>.

Assim como na linguagem e nas convenções de tráfego, existem poderosos incentivos para se comportar de acordo com a conduta dos outros indivíduos (HODGSON e KNUDSEN, 2004). Tal argumento pode ser utilizado para explicar uma característica do comportamento corrupto quando ele se torna enraizado em um grupamento social. Isto é, ao aceitar ou executar este tipo de atitude, indivíduo(s) se adaptam ao que está sendo feito no interior do grupo motivados pelos mais diversos sistema de incentivos, mesmo tendo consciência de que tal procedimento fere algumas de suas disposições morais e que está violando regras ou normas legais, estando assim sujeito a sanções institucionais e sociais<sup>36</sup>. Segundo Hodgson (2013), existem evidências de disposições herdadas ou aprendidas para a punição de indivíduos que violam regras. Contudo, se não existem punições nem morais nem legais ao comportamento socialmente faccioso, tal conduta tende a ser imitada e reproduzida quanto maior for a flexibilidade moral dos indivíduos envolvidos e os incentivos percebidos. Ademais, indivíduos que assimilaram o hábito corrupto e o tornaram um procedimento comportamental rotineiro e recompensador, tenderão a influenciar e/ou recrutar cada vez mais indivíduos para participarem deste esquema. Isso tende a recrudescer se conduzir a claros incentivos à redução das restrições (punições) a seus participantes<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> A venda de produtos pirateados é um problema global e crescente que afeta muitos setores da indústria, incluindo *software*, música, filmes, roupas e até produtos farmacêuticos. Embora seja difícil medir o volume total de transações de produtos pirateados, estima-se que a venda de bens falsificados e pirateados em todo o mundo seja de bilhões de dólares por ano. Da mesma forma, o tráfico de drogas é uma indústria altamente lucrativa e ilegal que envolve a produção, transporte e venda de substâncias controladas, como cocaína, heroína, maconha e metanfetaminas. A pirataria de produtos e o tráfico de drogas são atividades ilegais e, portanto, o volume de transações não é oficialmente registrado. As estimativas podem variar amplamente de acordo com a fonte e a metodologia usada para a coleta de dados. Além disso, essas atividades têm efeitos prejudiciais significativos na sociedade, incluindo perda de empregos, perda de receita para empresas formais, aumento da criminalidade e danos à saúde pública.

<sup>36</sup> Um exemplo emblemático disso foi o escândalo de fraude financeira promovido por Bernie Madoff. Ele conhecia muito bem as “regras institucionais do jogo” pois era um dos investidores mais influentes em Wall Street no final do século passado, construindo uma reputação de sucesso, atuando inclusive como presidente do conselho de administração da Bolsa de Valores NASDAQ de 1990 a 1991. Madoff criou um fundo de investimento fraudulento a partir de uma estrutura de esquema de Ponzi que operou por mais de duas décadas. Durante todo este tempo, milhares de investidores continuaram investindo nos seus fundos, que pagavam retornos muito elevados, mesmo após denúncias, e de Madoff ter sofrido penalidades das autoridades americanas. Sua pirâmide especulativa foi desmantelada em 2008, causando uma enorme repercussão nos mercados financeiros do país. Para maiores detalhes, ver, por exemplo, Arvedlund (2009); Hart, Strober (2009); Sarna (2010); Heydenburg (2015); Quisenberry (2017); Henriques (2018).

<sup>37</sup> Outras questões relacionadas à realidade social da corrupção poderiam ser exploradas aqui, como o papel do poder de dissuasão de indivíduos e a disposição humana em seguir ordens de autoridades legítimas (HODGSON, 2013). Contudo, tal debate ultrapassa o objetivo principal deste artigo que é propor uma interpretação institucionalista sobre a corrupção.



## Efeitos Reconstitutivos Descendentes da corrupção

O aspecto reconstitutivo da corrupção sistêmica está intimamente ligado às propriedades emergentes de diversos mecanismos, alguns deles já mencionados ao longo deste trabalho. Segundo a abordagem proposta neste artigo, a corrupção é entendida como uma propriedade emergente da interrelação dinâmica entre estrutura (instituições) e agência (indivíduos), levando em consideração as características institucionais idiossincráticas das diferentes sociedades, dentro de sua especificidade histórica. Ou seja, rejeita-se uma análise que reduza a emergência de fenômenos econômicos e sociais a uma mera soma de suas partes. Por isso, abordagens reducionistas estritamente descendentes (*downward*) ou ascendentes (*upward*) devem ser preteridas a interpretações que considerem os efeitos reconstitutivos descendentes da corrupção.

A análise feita até o momento não tem a pretensão de esgotar as diferentes propriedades inerentes à emergência da corrupção como uma instituição, mas deve ser suficiente para defender uma estrutura de pressuposições para sustentar um mecanismo ontológico genérico de efeitos reconstitutivos descendentes sobre o fenômeno. Assim, optou-se por uma abordagem multidisciplinar direcionada à identificação de propriedades inerentes à corrupção.

Em suma, os principais aspectos desta proposta de efeitos reconstitutivos descendentes da corrupção são:

- 1) existência da capacidade evolutiva de reprodução e assimilação de hábitos via imitação do comportamento de outros indivíduos, especialmente indivíduos que tenham algum prestígio social, ou posição hierárquica superior;
- 2) capacidade de adaptação das disposições e crenças;
- 3) disposição para seguir regras, apesar delas ferirem o ordenamento jurídico socialmente estabelecido: indivíduos possuem suas próprias estruturas cognitivas de julgamento moral que podem ser moldadas por estímulos, principalmente oriundos da estrutura cultural de moralidade na qual estão inseridos. Tais estruturas culturais englobam regras, normas e crenças tanto universais quanto específicas.

Assim, em ambientes sociais onde o comportamento corrupto pôde evoluir, tomando contornos sistemáticos (envolvendo estruturas sociais superiores, jurídica e politicamente), os mecanismos envolvidos na reprodução de hábitos corruptos descritos acima tomarão contornos também sistemáticos. Tal configuração danosa e patogênica tem o potencial de moldar as disposições morais e comportamentais de uma organização, de uma comunidade ou até de uma nação.

A argumentação elaborada acima tem o propósito de alertar sobre os efeitos lesivos que o enraizamento de um comportamento como este pode provocar no tecido social de uma coletividade. A corrupção é um problema global. Tem afetado muitos países ao redor do mundo, e nem todos punem exemplarmente esquemas de corrupção. Alguns têm uma cultura de tolerância à corrupção. Como consequência, cidadãos e líderes políticos aceitam (e esperam) que haja algum grau de corrupção em suas instituições governamentais e privadas. Em outros casos, governos podem usar a corrupção para



consolidar o poder, subornando ou cooptando elites políticas e econômicas para apoiá-los.

Existem várias razões para isso, algumas delas apontadas acima. Pode-se mencionar: falta de independência do judiciário; ausência de vontade política; existência de um sistema enraizado de corrupção, tornando-a sistêmica; influência de grupos econômica e financeiramente poderosos e corruptos; inexistência de recursos para investigação e aplicação da lei; baixo/débil grau de *legal enforcement*, dentre outros. Todos, contudo, associados a um sistema de efeitos reconstitutivos descendentes, tal como elaborado por Hodgson.

Aplicando tal preceito na análise do tema em tela, este artigo chega ao entendimento de que a realidade social da corrupção deve ser reconhecida como um assunto complexo que não pode ser reduzido ao mero resultado das ações egoístas de seus agentes constitutivos. Hábitos e instituições, em efeito reconstutivo descendente, tem um papel primordial sobre as mudanças nas disposições, preferências, crenças e valores dos indivíduos. A impunidade opera de forma a carregar tais propriedades reconstitutivas promovendo seu espraiamento, gerando consequências danosas para a sociedade.

Chega-se, portanto, a um corolário: a punição exemplar de esquemas de corrupção é fundamental para desencorajá-la e fortalecer a confiança pública nas instituições governamentais e privadas. É importante que os governos apliquem as leis de forma justa e eficaz, garantindo que os corruptos (nas esferas públicas e privadas) sejam punidos independentemente de sua posição ou influência social e política. Além disso, é importante que haja transparência e prestação de contas em todas as instituições governamentais e particulares, para que os cidadãos possam saber onde seus recursos estão sendo utilizados, bem como se os *policy agents* são escolhidos pelo critério da meritocracia. Quando grandes escândalos de corrupção não envolvem punições adequadas aos envolvidos, o mecanismo de ação da impunidade toma proporções econômicas, políticas e sociais dilacerantes, principalmente para as camadas mais pobres da população. Isso é fato se levarmos em consideração sua atuação como um mecanismo de reforço contínuo à reconstituição do hábito corrupto, de tal maneira que se torna mais difícil interromper sua operação.

Este artigo sugeriu que a corrupção deve ser entendida como processo evolucionário que se enraíza na cultura e nas relações sociais tornando-se numa correlação histórica espúria. Indivíduos e organizações criminosas se utilizam de processos corruptos para atingir objetivos específicos como *status*, poder econômico, social e político, recursos pecuniários, etc. Postulou-se que o objetivo final dos agentes não é a corrupção. Postulou-se que a corrupção é, na verdade, um “meio de vida” pelo qual os agentes atingem seus objetivos, sejam eles quais forem. Neste caso, em termos veblenianos, ela pode ser considerada uma instituição. Através dos mecanismos de reprodução de hábitos corruptos, novas instituições (extralegais ou informais) podem emergir da cooperação e coordenação entre agentes (indivíduos, organizações e instituições formais). Tais entidades “inter-organizacionais” podem atingir níveis sistêmicos de coesão e estabilidade.



Este artigo empregou analiticamente aspectos evolucionários das instituições, aspectos culturais da moralidade, e os mecanismos psicológicos e sociais de formação e reprodução dos hábitos a fim de estudar a conformação e estruturação do comportamento corrupto. Tal argumentação mostrou-se importante para fundamentar a interpretação institucionalista do assunto pretendida como objetivo principal do estudo. Ademais, observou-se que o institucionalismo não fornece um modelo único e ilativo de investigação, mas contribui com uma estrutura teórica que estimula a investigação do tema, além de fornecer um repositório para teorias e abordagens correlatas posteriores.

### 3 Considerações finais

O objetivo do artigo foi elaborar uma interpretação do fenômeno da corrupção através da abordagem institucionalista original evolucionária. Observou-se que pesquisas sobre o tema baseadas no individualismo metodológico e em modelos baseados em agentes com preferências fixas e racionalidade ilimitada oferecem uma visão ontologicamente frágil acerca do comportamento corrupto. A interpretação proposta aqui não esgota os problemas inerentes ao assunto. Contudo, fornece uma perspectiva ontológica institucionalista enfatizando que a evolução social e econômica é um processo contínuo, cumulativo e não-linear, impulsionado por mudanças nas instituições, que emergem em resposta a problemas específicos. Um processo reconstitutivo de seleção institucional aplicado a este caso é impulsionado por pressões econômicas, políticas e sociais, que podem contribuir para a elaboração de possíveis soluções atenuantes diante da gravidade do problema.

As principais conclusões alcançadas neste estudo podem ser enumeradas da seguinte forma: i) a corrupção não deve ser considerada apenas como o resultado de um processo de decisão puramente racional de agentes moralmente neutros, mas sim como um fenômeno com propriedades idiossincráticas, complexas, reconstitutivas, e deletérias; ii) ela pode emergir como uma estrutura social (instituição) através dos mecanismos biológicos e institucionais que estruturam a coesão e cooperação social; iii) pode ser sustentada por mecanismos ontológicos de efeitos reconstitutivos descendentes. Neste sentido, iv) a impunidade representa um mecanismo facilitador, encorajador e/ou canalizador da assimilação e reprodução dos hábitos corruptos por agir como mitigadora das graves consequências destes atos de violação de regras morais.

Neste último caso, entender como a impunidade é percebida e assimilada pelos indivíduos é tão importante quanto combatê-la. Ela pode criar um ambiente em que a corrupção se torna normativa. Ou seja, uma vez que se percebe que indivíduos estão se beneficiando sem enfrentar qualquer consequência, um conjunto maior de pessoas pode começar a internalizar hábitos corruptos como forma aceitável de se obter ganhos pessoais, sem considerar os prejuízos para a sociedade. A falta de punição pode ainda prejudicar a confiança dos cidadãos nas instituições e autoridades governamentais, criando um ambiente propício para o descrédito no Estado de Direito, que pode conduzir à instabilidade social.



Considera-se que a argumentação utilizada acerca das estruturas de julgamento moral dos indivíduos é crucial para um entendimento mais amplo de como eles percebem o comportamento corrupto. Foi sugerido também que alguns princípios de cooperação podem sustentar a emergência de organizações que amparam em sua própria estrutura interna regras, normas e crenças, especificamente voltadas à formação e reprodução de práticas corruptas. Considerando o caráter complexo do fenômeno, acredita-se que a abordagem multidisciplinar da economia institucional evolucionária proposta neste artigo é adequada, tanto para se estabelecer como uma alternativa à visão convencional, quanto para fomentar pesquisas futuras sobre o tema.

## Referências

- AOKI, M. **Toward a Comparative Institutional Analysis**. Cambridge, MA: MIT Press, 2001.
- AOKI, M. Endogenizing institutions and institutional changes. **Journal of Institutional Economics**, v.3, n. 1, pp. 1-31, 2007.
- ARVEDLUND, Erin. **Too Good to Be True: The Rise and Fall of Bernie Madoff**. New York: Penguin, 2009.
- BANDURA, A.; ROSS, D.; ROSS, S. A. Transmission of aggression through imitation of aggressive models. **The Journal of Abnormal and Social Psychology**, v. 63, n. 3, pp. 575-82, 1961.
- BECKER, Gary S. Crime and punishment: An economic approach. In: **The economic dimensions of crime**, London: Palgrave Macmillan, pp. 13-68, 1968.
- BREI, Andrade Z. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, pp. 64-77, 1996.
- CHASSAGNON, Virgile. Toward a Social Ontology of the Firm: Reconstitution, Organizing Entity, Institution, Social Emergence and Power. **Journal of Business Ethics**, v. 124, pp.197-208, 2014.
- EUBEN, J. Peter. Corruption. In Terence Ball, James Farr & R. L. Hanson (Eds), **Political innovation and conceptual change**, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 220-46, 1989.
- GINTIS, Herbert; BOWLES, Samuel; BOYD, Robert; FEHR, Ernst. **Moral Sentiments and Material Interests - The Foundations of Cooperation in Economic Life**. Cambridge: MIT Press, 2005.
- HART, Deborah; STROBER, Gerald. **Catastrophe: The Story of Bernard L. Madoff, The Man Who Swindled the World**. Beverly Hills: Phoenix Books, 2009
- HAUSMAN, Daniel M.; MCPHERSON Michael S. Taking Ethics Seriously: Economics and Contemporary Moral Philosophy, **Journal of Economic Literature**, v. 31, n. 2, pp. 671-731, 1993.
- HEIDENHEIMER, Arnold J. Perspectives on the Perception of Corruption. In: Arnold J. Heidenheimer & Michael Johnston (Eds), **Political corruption: concepts and contexts**, New Brunswick: Transaction Publishers, pp. 141-54, 2002.
- HENRIQUES, Diana B. A Case Study of a Con Man: Bernie Madoff and the Timeless Lessons of History's Biggest Ponzi Scheme. **Social Research**, vol. 85, no. 4, Winter, pp. 745-66, 2018.



- HEYDENBURG, Michael R. The Ponzi Scheme as a Deception Operation: The Bernie Madoff Case Study. **American Intelligence Journal**, vol. 32, no. 2, pp. 27-34, 2015.
- HODGSON, Geoffrey M. What is the essence of Institutional Economics? **Journal of Economic Issues**, v. 34, n. 2, pp. 317-29, 2000a.
- HODGSON, Geoffrey M. The Concept of Emergence in Social Science: Its History and Importance, **Emergence: A Journal of Complexity Issues in Organizations and Management**, v. 2, n. 4, pp. 65-77, 2000b.
- HODGSON, Geoffrey M. From Micro to Macro: The Concept of Emergence and the Role of Institutions. In: BURLAMAQUI, Leonardo; CASTRO, Ana Celia; CHANG, Ha-Joon (eds) **Institutions and the Role of the State**. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 103-26, 2000c.
- HODGSON, Geoffrey M. Is Social Evolution Lamarckian or Darwinian? In: LAURENT, J.; NIGHTINGLAE, J. (eds). **Darwinism and Evolutionary Economics**. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 87-119, 2001.
- HODGSON, Geoffrey M. The Evolution of Institutions: An Agenda for Future Theoretical Research. **Constitutional Political Economy**, v. 13, pp. 111-27, 2002a.
- HODGSON, Geoffrey M. Reconstitutive downward causation: Social structure and the development of individual agency. In: FULLBROOK, Edward (ed) **Intersubjectivity in economics: Agents and Structures**. London and New York: Routledge, pp. 159-80, 2002b.
- HODGSON, Geoffrey M. Darwinism in Economics: From Analogy to Ontology, **Journal of Evolutionary Economics**, n. 12, v. 2, June, pp. 259-81, 2002c.
- HODGSON, Geoffrey M. The Evolution of Institutions: An Agenda for Future Theoretical Research, **Constitutional Political Economy**, v. 13, n. 2, June, pp. 111-27. 2002d.
- HODGSON, Geoffrey M. The Hidden Persuaders: Institutions and Individuals in Economic Theory, **Cambridge Journal of Economics**, v. 27, n. 2, March, pp. 159-75, 2003.
- HODGSON, Geoffrey M. **The Evolution of institutional economics: agency, structure and Darwinism in American institutionalism**, London: Routledge, 2004a.
- HODGSON, Geoffrey M. Reclaiming Habit of Institutional Economics, **Journal of Economic Psychology**, v. 25, pp. 651-60, 2004b.
- HODGSON, Geoffrey M. **Economics in the Shadows of Darwin and Marx: Essays on Institutional and Evolutionary Themes**, Cheltenham: Edward Elgar, 2006.
- HODGSON, Geoffrey M. Evolutionary and Institutional Economics as the New Mainstream? **Evol. Inst. Econ. Rev.** v. 4, n. 1, pp. 7-25, 2007.
- HODGSON, Geoffrey M. **From Pleasure Machines to Moral Communities**, Chicago: The University of Chicago Press, 2013.
- HODGSON, Geoffrey M. The Evolution of Morality and the End of Economic Man. **Journal of Evolutionary Economics**, v. 24, n. 1, pp. 83-106, 2014.
- HODGSON, Geoffrey M. Morality in an Evolutionary Perspective, **Korean Journal of Public Choice**, v. 4, n. 1, pp. 59-75, 2016.
- HODGSON, Geoffrey M. O que são instituições? In: SALLES, A. O. T.; PESSALI, H. F.; FERNÁNDEZ, R. G. (Ed.). **Economia Institucional: fundamentos teóricos e históricos**. São Paulo: Unesp, pp. 121-58, (2006)2017a.



- HODGSON, Geoffrey M. A Abordagem da Economia Institucional. In: SALLES, A. O. T.; PESSALI, H. F.; FERNÁNDEZ, R. G. (Ed.). **Economia Institucional: fundamentos teóricos e históricos**. São Paulo: Unesp, pp. 250-94, (1998)2017b.
- HODGSON, G. M.; JIANG, S. The Economics of Corruption and the Corruption of Economics: An Institutional Perspective. **Journal of Economic Issues**, v. 41, n. 4, pp. 1043-60, 2007.
- HODGSON, G. M.; KNUDSEN, Thorbjørn. The Complex Evolution of a Simple Traffic Convention: The Functions and Implications of Habit, **Journal of Economic Behavior and Organization**, v. 54, n. 1, pp. 19-47, 2004,
- HODGSON, Geoffrey M.; KNUDSEN, Thorbjørn. Darwin's Conjecture: **The Search for General Principles of Social and Economic Evolution**. Chicago: University of Chicago Press, 2010.
- JAIN, Arvind K. Corruption: A Review. **Journal of Economic Surveys**, Malden, Main St., v. 15, n. 1, 2001, pp. 71-121.
- LEFF, N. H. Economic development through bureaucratic corruption. In: Arnold J. Heidenheimer & Michael Johnston (Eds), **Political corruption: concepts and contexts**. New Brunswick: Transaction Publishers, pp. 307-20, (1964)2002.
- MALTACA, José Paulo M.; ALMEIDA, Felipe. Journal of Economic Issues e Journal of Institutional Economics: Uma análise bibliométrica sobre o tipo de institucionalismo promovido por suas principais revistas. **50º. Encontro Nacional da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia**, Fortaleza, 2022
- NEALE, Walter C. Instituições. In: SALLES, A. O. T.; PESSALI, H. F.; FERNÁNDEZ, R. G. (Ed.). **Economia Institucional: fundamentos teóricos e históricos**. São Paulo: Editora Unesp, pp. 84-120, (1987) 2017.
- O'HARA, Phillip A. Political Economy of Systemic and Micro-Corruption Throughout the World. **Journal of Economic Issues**, v. 48, n. 2, p. 279-307, 2014.
- PETERS, John J.; WELCH, Susan. Gradients of Corruption in Perceptions of Americans Public Life. In: Arnold J. Heidenheimer & Michael Johnston (Eds), **Political corruption: concepts and contexts**, New Brunswick: Transaction Publishers, pp. 155-72, 2002.
- QUISENBERRY, William L. Ponzi of All Ponzis: Critical Analysis of the Bernie Madoff Scheme, **International Journal of Econometrics and Financial Management**, vol. 5, no. 1, pp. 1-6 2017.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. When is Corruption Harmful? In: Arnold J. Heidenheimer & Michael Johnston (Eds), **Political corruption: concepts and contexts**. New Brunswick: Transaction Publishers, 2002, pp. 353-74.
- SARNA, David E. Y. **History of Greed Financial Fraud from Tulip Mania to Bernie Madoff**. New Jersey: John Wiley & Sons.
- VEBLÉN, Thorstein B. The Theory of the Leisure Class: An Economic Study in the Evolution of Institutions (Chapter VIII). In: CAMIC, Charles; HODGSON, Geoffrey M. (Ed.). **Essential Writings of Thorstein Veblen**. Nova York, pp. 251-61, 1899/2011.



## Fragilidades das previsões do Focus e do Copom

*Expectations and Brazilian Monetary Policy Committee shaky forecasts*

DOI: <https://doi.org/10.23925/1806-9029.v35i1e62674>

**Autor: César Locatelli**, economista e mestre em economia política, jornalista independente e coordenador para São Paulo da ABED - Associação Brasileira de Economistas pela Democracia. E-mail: [f2cesarlocatelli@gmail.com](mailto:f2cesarlocatelli@gmail.com)

 <https://orcid.org/0009-0002-8252-0896>

### Resumo

As projeções e cenários utilizados pelo Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central do Brasil são consistentes com a realidade posteriormente verificada? Os subsídios colocados à disposição do Comitê através da pesquisa de expectativas com membros do mercado e compiladas no Relatório de Mercado Focus agregam novas e úteis informações para a tomada de decisões de política monetária? São essas as questões que se procurou avaliar através da análise de 34 atas das reuniões do Copom, de dezembro de 2018 a fevereiro de 2023. As frágeis previsões formuladas pelo relatório Focus e pelo Copom evidenciam que as decisões sobre a taxa básica de juros são tomadas em estado de cabal incerteza. A disjuntiva que se apresenta é encontrar métodos mais eficientes de construção de cenários ou aceitar-se o caráter eminentemente político da decisão da taxa de juros básica da economia.

**Palavras-chave:** Política Monetária. Taxa Selic. Focus. Copom. Meta de inflação,

### Abstract

Are the forecasts and scenarios made up by the Brazilian Central Bank's Monetary Policy Committee (Copom) consistent with the ex post data? Are data provided by expectations research among market participants and compiled in Focus Market Readout new and useful to the monetary policy decision making process? These are the questions this paper tried to assess through the analysis of 34 Copom meetings minutes, from December 2018 to February 2023. The shaky forecasts built up by Focus and Copom substantiate that the basic interest rate decisions are made in a utmost uncertainty environment. The trade-off thus presented is either finding more efficient scenario building methods or concede the political character of basic interest rate determination.

**Keywords:** Monetary Policy. Brazil Central Bank. Inflation targeting. Interest rates. Expectations.

**JEL:** E520



## Introdução

*Políticas que confiam muito fortemente em inobserváveis  
podem, com frequência, terminar em lágrimas.  
Athanasios Orphanides*

Ponderando sobre os resultados para a economia, resultantes de distintos perfis e incentivos de um banqueiro central, Mervyn King (1997), então membro do Comitê de Política Monetária do Banco da Inglaterra e, depois, presidente do banco por 10 anos, cunhou a expressão “inflation nutter” (algo como o “lelé da inflação”) para referir-se a um tipo de “presidente [de Banco Central] que colocaria peso somente sobre a inflação e nenhum sobre a estabilização do produto”. No extremo oposto, estaria o “employment nutter” (algo como o “lelé do emprego”), caracterizado por ele como “aquele que mira somente no produto e no emprego, não dando qualquer peso para a inflação”.

A condução da política monetária de uma nação apresenta inúmeras complexidades e enormes desafios. Manter oscilações de preços dentro de certos intervalos e, simultaneamente, incentivar um nível ótimo e estável do emprego não tem nada de simples. A adoção do regime de metas de inflação deu um falso conforto para os envolvidos com o problema. Há muitas suspeitas de que eventuais ganhos na inflação tenham se dado por outras causas. Ademais, alguns testes revelam que esse regime impõe custos ao emprego.

Ao avaliarem a queda da inflação em países que adotaram o RMI, comparativamente àqueles que não adotaram esse regime, Bhalla, Bhasin e Loungani (2022) concluíram que o retorno à média da inflação provê uma melhor explicação. “A adoção formal de um regime de metas de inflação (RMI) não é necessária nem suficiente para melhorar a inflação ou os resultados do crescimento”, explicam.

Eles não descartam que a moderação da inflação quase universal das últimas décadas pode ser resultante de melhor condução da política monetária, mas entendem que fatores estruturais, não monetários, podem ser a explicação e merecem ser seriamente considerados. “O regime de metas de inflação pode ser pior que placebo, pois placebo não tem efeitos danosos a quem o ingere e pode haver custos para a nação que adota o regime de metas de inflação”, diz Loungani no webinar que apresentou os resultados da pesquisa.

Zhang e Wang (2022) revisaram a literatura sobre o Regime de Metas de Inflação (RMI). Ao apresentarem a compilação de mais de 20 trabalhos, publicados entre 1983 e 2022, os autores inoculam a dúvida, em seus leitores, quanto ao custo-benefício dessa estrutura de condução da política monetária.

Zhongxia Zhang, do Fundo Monetário Internacional, e Shiyi Wang, da Southwestern University of Finance and Economics em Chengdu, entendem que as recentes altas nos preços de energia e alimentos os leva a reconhecer que “a estrutura do RMI não é muito



boa para lidar com choques de preços de commodities, que se mostram significativos para os resultados da inflação neste estudo”. Advertem que a elevação das taxas básicas de juros domésticas “pode não conseguir dissipar os aumentos globais dos preços das commodities”, em detrimento da confiança no Banco Central.

Em suas conclusões finais, os autores “sugerem” que “melhores históricos na condução do RMI não se traduzem em crescimento econômico e taxas de inflação mais favoráveis no curto prazo”. E reforçam que “consistentes com pesquisas anteriores, nossos resultados confirmam que a adoção da estrutura de RMI não melhora o desempenho macroeconômico dos países em termos de crescimento e inflação”.

Ainda mais contundente, Rudd (2021) inicia seu artigo, em que discute se as expectativas têm, de fato, a influência propalada na inflação, com a seguinte afirmação: “a economia convencional está repleta de ideias que ‘todo mundo sabe’ que são verdadeiras, mas que na verdade são notórios nonsense”.

O analista sênior do Federal Reserve Board explica que “economistas e formuladores de políticas econômicas acreditam que as expectativas de inflação futura das famílias e empresas são um fator determinante da inflação real. Uma revisão da literatura teórica e empírica relevante sugere que essa crença se baseia em fundamentos extremamente frágeis e agrega argumentos para defender que a adesão acrítica a tal crença pode, facilmente, levar a sérios erros de política”. (RUDD, 2021)

O objetivo do presente exercício, embora motivado pelos argumentos precedentes, não é exatamente discutir teoricamente a (in)efetividade do regime de metas de inflação, mas mostrar a incerteza que permeia a aparente “tecnicidade” das decisões. A avaliação que se pretende se dará a partir da simples comparação entre os cenários que embasaram as decisões de política monetária e a realidade que se sucedeu. Foram selecionadas 34 atas de reuniões do Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central do Brasil (BC).

Tais atas, que buscam informar os assuntos abordados e as decisões tomadas a cada reunião, são divulgadas na semana seguinte à data da reunião e têm entre 19 e 34 parágrafos divididos em quatro temas: A) Atualização da conjuntura econômica e do cenário do Copom; B) Cenários e análise de riscos; C) Discussão sobre a condução da política monetária e D) Decisão de política monetária. Para possibilitar uma visualização horizontal e vertical das atas foi construída uma planilha em que cada célula contém um parágrafo das atas das reuniões números 219, de dezembro de 2018, até a de número 252, de janeiro de 2023.

As reuniões do Copom recebem quase 30 pessoas, entre diretores, chefes de departamentos e chefes adjuntos do Banco Central do Brasil. São, entretanto, o presidente e os oito diretores aqueles que têm direito a voto. Votam Presidente; Diretor de Relacionamento, Cidadania e Supervisão de Conduta (Direc); Diretor de Fiscalização (Difis); Diretor de Política Econômica (Dipec); Diretor de Política Monetária (Dipom); Diretora de Assuntos Internacionais e de Gestão de Riscos Corporativos



(Direx); Diretor de Organização do Sistema Financeiro e de Resolução (Diorf); Diretor de Regulação (Dinor) e Diretora de Administração (Dirad).

Para cada ata do Copom, avaliamos dois outros relatórios imediatamente anteriores a cada reunião, também produzidos de BCB. A Resenha do Departamento de Operações do Mercado Aberto (Demab) é semanal e traz dados dos leilões primários de títulos públicos, das operações de swap cambial, das operações definitivas do mercado secundário de títulos públicos e das operações compromissadas que tenham o BC como contraparte. Além disso, a resenha Demab mostra a curva de juros baseada em dados das operações de swap DI x Pré cursadas na B3. O Focus Relatório de Mercado, também semanal, compila as expectativas de agentes selecionados do mercado, especialmente financeiro, sobre inflação, câmbio, PIB, taxa Selic etc. para os anos corrente e futuros. A esta introdução seguem: a seção 2 em que se busca avaliar as previsões publicadas no boletim Focus e nas atas do Copom, a seção 3 em que se examina o conjunto de previsões utilizadas em reuniões selecionadas e, por fim, a seção 4 com breves considerações finais.

### **Avaliação das previsões**

A Tabela I foi construída com dados do Focus Relatório de Mercado, publicado semanalmente pelo Banco Central do Brasil. As linhas correspondem a cada reunião do Copom e mostram um número de ordem, o número da reunião, o mês e ano da reunião, o centro da meta vigente na data e a decisão de taxa de juro tomada na reunião. No espaço superior da tabela é mostrado o IPCA efetivamente registrado pelo IBGE para cada ano. Os dados, nas linhas correspondentes a cada reunião do Copom estudada, são as expectativas do boletim Focus para cada ano.

**Tabela 1 - Previsão de Inflação - Focus Relatório de Mercado**

					IPCA efetivo ano-calendário						
					4,31%	4,52%	10,06%	5,79%			
					IPCA Projeção Focus						
	Reunião	Data	Centro da Meta	Decisão Selic	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1	219	12/2018	4,50%	6,50%	4,07%	4,00%	3,75%				
2	220	02/2019	4,25%	6,50%	3,94%	4,00%	3,75%	3,75%			
3	221	03/2019	4,25%	6,50%	3,87%	4,00%	3,75%	3,75%			
4	222	05/2019	4,25%	6,50%	4,04%	4,00%	3,75%	3,75%			
5	223	06/2019	4,25%	6,50%	3,84%	4,00%	3,75%	3,75%			
6	224	07/2019	4,25%	6,00%	3,80%	3,90%	3,75%	3,50%			
7	225	09/2019	4,25%	5,50%	3,45%	3,80%	3,75%	3,50%			
8	226	10/2019	4,25%	5,00%	3,29%	3,60%	3,75%	3,50%			
9	227	12/2019	4,25%	4,50%	3,84%	3,60%	3,75%	3,50%			
10	228	02/2020	4,00%	4,25%		3,40%	3,75%	3,50%	3,50%		
11	229	03/2020	4,00%	3,75%		3,10%	3,65%	3,50%	3,50%		
12	230	05/2020	4,00%	3,00%		1,97%	3,30%	3,50%	3,50%		
13	231	06/2020	4,00%	2,25%		1,60%	3,00%	3,50%	3,50%		
14	232	08/2020	4,00%	2,00%		1,63%	3,00%	3,50%	3,25%		
15	233	09/2020	4,00%	2,00%		1,94%	3,01%	3,50%	3,25%		
16	234	10/2020	4,00%	2,00%		2,99%	3,10%	3,50%	3,25%		
17	235	12/2020	4,00%	2,00%		4,21%	3,34%	3,50%	3,25%		
18	236	01/2021	3,75%	2,00%			3,43%	3,50%	3,25%	3,22%	
19	237	03/2021	3,75%	2,75%			4,60%	3,50%	3,25%	3,25%	
20	238	05/2021	3,75%	3,50%			5,04%	3,61%	3,25%	3,25%	
21	239	06/2021	3,75%	4,25%			5,82%	3,78%	3,25%	3,25%	
22	240	08/2021	3,75%	5,25%			6,79%	3,81%	3,25%	3,00%	
23	241	09/2021	3,75%	6,25%			8,35%	4,10%	3,25%	3,00%	
24	242	10/2021	3,75%	7,75%			8,96%	4,40%	3,27%	3,02%	
25	243	12/2021	3,75%	9,25%			10,18%	5,02%	3,50%	3,10%	
26	244	02/2022	3,50%	10,75%				5,38%	3,50%	3,00%	3,00%
27	245	03/2022	3,50%	11,75%				6,45%	3,70%	3,15%	3,00%
28	246	05/2022	3,50%	12,75%				7,89%	4,10%	3,20%	3,00%
29	247	06/2022	3,50%	13,25%				8,50%	4,70%	3,25%	3,00%
30	248	08/2022	3,50%	13,75%				7,15%	5,33%	3,30%	3,00%
31	249	09/2022	3,50%	13,75%				6,00%	5,01%	3,50%	3,00%
32	250	10/2022	3,50%	13,75%				5,60%	4,94%	3,43%	3,00%
33	251	12/2022	3,50%	13,75%				5,92%	5,08%	3,50%	3,00%
34	252	02/2023	3,25%	13,75%					5,74%	3,90%	3,50%

Elaboração própria com dados do Banco Central do Brasil - Focus Relatório de Mercado

Podemos ver, por exemplo, como evoluiu a expectativa para o IPCA de 2021: em dezembro de 2018 e durante todo o ano 2019, esperava-se um IPCA de 3,75% para 2021. Ao longo de 2020, a expectativa caiu até 3,00%, em meados do ano, e fechou o ano em 3,34%. A expectativa no início de 2021 era 3,43% e foi subindo rapidamente até 10,18% em dezembro de 2021. A inflação em 2021, medida pelo IBGE, foi 10,06%.

A Tabela 2 mostra a expectativa para a taxa Selic de fim de período, ou a taxa Selic que se espera fechar o ano. Na linha superior temos as taxas que efetivamente estavam vigentes ao final de cada ano. As linhas correspondentes às reuniões do Copom são preenchidas com as expectativas registradas pelo boletim Focus da data imediatamente anterior à reunião.

**Tabela 2 - Previsão da taxa Selic - Focus Relatório de Mercado**

					Selic fim de período							
					4,50%	2,00%	9,25%	13,75%				
					Selic fim de período Projeção Focus							
	Reunião	Data	Centro da Meta	Decisão Selic	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
1	219	12/2018	4,50%	6,50%	7,50%	8,00%	8,00%					
2	220	02/2019	4,25%	6,50%	6,50%	8,00%	8,00%	8,00%				
3	221	03/2019	4,25%	6,50%	6,50%	8,00%	8,00%	8,00%				
4	222	05/2019	4,25%	6,50%	6,50%	7,50%	8,00%	8,00%				
5	223	06/2019	4,25%	6,50%	5,75%	6,50%	7,50%	7,50%				
6	224	07/2019	4,25%	6,00%	5,50%	5,50%	7,00%	7,00%				
7	225	09/2019	4,25%	5,50%	5,00%	5,00%	7,00%	7,00%				
8	226	10/2019	4,25%	5,00%	4,50%	4,50%	6,38%	6,50%				
9	227	12/2019	4,25%	4,50%	4,50%	4,50%	6,25%	6,50%				
10	228	02/2020	4,00%	4,25%		4,25%	6,00%	6,50%	6,50%			
11	229	03/2020	4,00%	3,75%		3,75%	5,25%	6,00%	6,25%			
12	230	05/2020	4,00%	3,00%		2,75%	3,75%	5,50%	6,00%			
13	231	06/2020	4,00%	2,25%		2,25%	3,00%	6,00%	6,00%			
14	232	08/2020	4,00%	2,00%		2,00%	3,00%	4,90%	6,00%			
15	233	09/2020	4,00%	2,00%		2,00%	2,50%	4,50%	5,50%			
16	234	10/2020	4,00%	2,00%		2,00%	2,75%	4,50%	6,00%			
17	235	12/2020	4,00%	2,00%		2,00%	3,00%	4,50%	6,00%			
18	236	01/2021	3,75%	2,00%			3,25%	4,75%	6,00%	6,00%		
19	237	03/2021	3,75%	2,75%			4,50%	5,50%	6,00%	6,00%		
20	238	05/2021	3,75%	3,50%			5,50%	6,25%	6,50%	6,50%		
21	239	06/2021	3,75%	4,25%			6,25%	6,50%	6,50%	6,50%		
22	240	08/2021	3,75%	5,25%			7,00%	7,00%	6,50%	6,50%		
23	241	09/2021	3,75%	6,25%			8,00%	8,50%	6,75%	6,50%		
24	242	10/2021	3,75%	7,75%			8,75%	9,50%	7,00%	6,50%		
25	243	12/2021	3,75%	9,25%			9,25%	11,25%	8,00%	7,00%		
26	244	02/2022	3,50%	10,75%				11,75%	8,00%	7,00%	7,00%	
27	245	03/2022	3,50%	11,75%				12,75%	8,75%	7,50%	7,00%	
28	246	05/2022	3,50%	12,75%				13,25%	9,25%	7,20%	7,00%	
29	247	06/2022	3,50%	13,25%				13,25%	10,00%	7,50%	7,50%	
30	248	08/2022	3,50%	13,75%				13,75%	11,00%	8,00%	7,50%	
31	249	09/2022	3,50%	13,75%				13,75%	11,25%	8,00%	7,50%	
32	250	10/2022	3,50%	13,75%				13,75%	11,25%	8,00%	7,75%	
33	251	12/2022	3,50%	13,75%				13,75%	11,75%	8,50%	8,00%	
34	252	02/2023	3,25%	13,75%					12,50%	9,50%	8,50%	

Elaboração própria com dados do Banco Central do Brasil - Focus Relatório de Mercado

Ainda não se sabe a taxa Selic que fechará o ano de 2023. As expectativas quanto a essa taxa, entretanto, começaram em 6,5% em 2020, mantiveram-se próximas desse valor durante 2021 e fecharam o ano em 8,00%. O ano de 2022 iniciou indicando 8,00% para a taxa Selic de fechamento de 2023, subiu para 10,00% e 11,00% no meio do ano e fechou 2022 em 11,75%. A previsão anterior à primeira reunião do Copom de 2023 indicava uma taxa Selic de 12,50% para o fim do ano.

A Tabela 3 contém as expectativas para a taxa de câmbio no fim de cada ano. A primeira linha mostra como fechou a cotação do dólar em cada ano. As linhas mostram a expectativa imediatamente anterior a cada uma das reuniões do Copom nesses anos aqui avaliados.

**Tabela 3 - Previsão da taxa de câmbio - Focus Relatório de Mercado**

					Câmbio fim de período Projeção Focus						
					4,03	5,20	5,58	5,22			
					Projeção Câmbio Focus fim de período						
	Reunião	Data	Centro da Meta	Decisão Selic	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1	219	12/2018	4,50%	6,50%	3,80	3,80	3,86				
2	220	02/2019	4,25%	6,50%	3,70	3,75	3,80	3,86			
3	221	03/2019	4,25%	6,50%	3,70	3,75	3,80	3,85			
4	222	05/2019	4,25%	6,50%	3,75	3,80	3,83	3,90			
5	223	06/2019	4,25%	6,50%	3,80	3,80	3,85	3,90			
6	224	07/2019	4,25%	6,00%	3,75	3,80	3,85	3,88			
7	225	09/2019	4,25%	5,50%	3,90	3,90	3,90	3,95			
8	226	10/2019	4,25%	5,00%	4,00	4,00	3,95	4,00			
9	227	12/2019	4,25%	4,50%	4,15	4,10	4,00	4,00			
10	228	02/2020	4,00%	4,25%		4,10	4,05	4,10	4,11		
11	229	03/2020	4,00%	3,75%		4,35	4,20	4,20	4,30		
12	230	05/2020	4,00%	3,00%		5,00	4,75	4,50	4,57		
13	231	06/2020	4,00%	2,25%		5,20	5,00	4,80	4,80		
14	232	08/2020	4,00%	2,00%		5,20	5,00	4,80	4,80		
15	233	09/2020	4,00%	2,00%		5,25	5,00	4,90	4,90		
16	234	10/2020	4,00%	2,00%		5,40	5,20	4,90	4,90		
17	235	12/2020	4,00%	2,00%		5,22	5,10	5,00	4,94		
18	236	01/2021	3,75%	2,00%			5,00	4,90	4,89	4,96	
19	237	03/2021	3,75%	2,75%			5,30	5,20	5,00	5,00	
20	238	05/2021	3,75%	3,50%			5,40	5,40	5,20	5,08	
21	239	06/2021	3,75%	4,25%			5,18	5,20	5,10	5,00	
22	240	08/2021	3,75%	5,25%			5,10	5,20	5,00	5,00	
23	241	09/2021	3,75%	6,25%			5,20	5,23	5,07	5,10	
24	242	10/2021	3,75%	7,75%			5,45	5,45	5,20	5,10	
25	243	12/2021	3,75%	9,25%			5,56	5,55	5,40	5,30	
26	244	02/2022	3,50%	10,75%				5,60	5,50	5,40	5,39
27	245	03/2022	3,50%	11,75%				5,30	5,21	5,20	5,20
28	246	05/2022	3,50%	12,75%				5,00	5,04	5,00	5,02
29	247	06/2022	3,50%	13,25%				5,01	5,05	5,03	5,13
30	248	08/2022	3,50%	13,75%				5,20	5,20	5,10	5,15
31	249	09/2022	3,50%	13,75%				5,20	5,20	5,11	5,15
32	250	10/2022	3,50%	13,75%				5,20	5,20	5,11	5,15
33	251	12/2022	3,50%	13,75%				5,25	5,25	5,23	5,21
34	252	02/2023	3,25%	13,75%					5,25	5,30	5,30

Elaboração própria com dados do Banco Central do Brasil - Focus Relatório de Mercado

Assim, olhando, por exemplo, as expectativas para 2025, descobre-se que variaram entre R\$5,02, em maio de 2022, e R\$5,39 em janeiro de 2022. A previsão, antes da mais recente reunião do Copom, indicava a expectativa de dólar fechando 2023 a R\$5,30. Passeando pelas expectativas é possível termos uma ideia de suas variações assim como do desvio que elas, em muitos momentos, apresentam para o número real final. Como exemplo, em setembro de 2020, a pouco mais de três meses do final do ano, o Focus esperava um IPCA de 1,94%. O IPCA efetivamente verificado foi mais que o dobro dessa previsão: 4,52%.

A tabela 4 trata das projeções elaboradas pelo Copom, referidas nas atas como cenário básico ou cenário de referência. As linhas numeradas de 1 a 34 representam as atas avaliadas e contém o número da reunião do Copom, o mês e o ano, o centro da meta de inflação vigente e a decisão e taxa Selic.

Tabela 4 – Previsão para a inflação e preços administrados - Copom

Tabela 4 – Previsão para a inflação e preços administrados - Copom																
					IPCA efetivo ano-calendário						IPCA preços administrados efetivo					
					4,31%	4,52%	10,06%	5,79%			5,54%	2,63%	16,90%	-3,82%		
					IPCA Cenário Básico						Projeção preços administrados					
	Reunião	Data	Centro da Meta	Selic	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1	219	12/2018	4,50%	6,50%	3,90%	3,60%					5,20%	4,00%				
2	220	02/2019	4,25%	6,50%	3,90%	3,80%					5,10%	4,70%				
3	221	03/2019	4,25%	6,50%	3,90%	3,80%					5,10%	4,70%				
4	222	05/2019	4,25%	6,50%	4,10%	3,90%					5,30%	5,00%				
5	223	06/2019	4,25%	6,50%	3,60%	3,90%					3,90%	4,60%				
6	224	07/2019	4,25%	6,00%	3,60%	3,90%					4,10%	4,60%				
7	225	09/2019	4,25%	5,50%	3,30%	3,60%					3,50%	4,50%				
8	226	10/2019	4,25%	5,00%	3,40%	3,60%	3,50%				5,20%	4,00%	3,80%			
9	227	12/2019	4,25%	4,50%	4,00%	3,50%	3,40%				5,10%	3,60%	3,50%			
10	228	02/2020	4,00%	4,25%		3,50%	3,70%					3,70%	4,10%			
11	229	03/2020	4,00%	3,75%		3,00%	3,60%					1,50%	3,90%			
12	230	05/2020	4,00%	3,00%		2,40%	3,40%					0,70%	3,90%			
13	231	06/2020	4,00%	2,25%		2,00%	3,20%					1,30%	3,80%			
14	232	08/2020	4,00%	2,00%		1,90%	3,00%	3,40%				1,60%	3,40%	3,90%		
15	233	09/2020	4,00%	2,00%		2,10%	2,90%	3,30%				0,00%	4,30%	3,70%		
16	234	10/2020	4,00%	2,00%		3,10%	3,10%	3,30%				0,80%	5,10%	3,90%		
17	235	12/2020	4,00%	2,00%		4,30%	3,40%	3,40%				2,30%	5,70%	3,60%		
18	236	01/2021	3,75%	2,00%			3,60%	3,40%					5,10%	3,00%		
19	237	03/2021	3,75%	2,75%			5,00%	3,50%					9,50%	4,40%		
20	238	05/2021	3,75%	3,50%			5,10%	3,40%					8,40%	5,00%		
21	239	06/2021	3,75%	4,25%			5,80%	3,50%					9,70%	5,10%		
22	240	08/2021	3,75%	5,25%			6,50%	3,50%	3,20%				10,00%	4,60%	4,60%	
23	241	09/2021	3,75%	6,25%			8,50%	3,70%	3,20%				13,70%	4,20%	4,80%	
24	242	10/2021	3,75%	7,75%			9,50%	4,10%	3,10%				17,10%	5,20%	5,10%	
25	243	12/2021	3,75%	9,25%			10,20%	4,70%	3,20%				16,70%	3,80%	5,20%	
26	244	02/2022	3,50%	10,75%				5,40%	3,20%					6,60%	5,40%	
27	245	03/2022	3,50%	11,75%				7,10%	3,40%					9,50%	5,90%	
28	246	05/2022	3,50%	12,75%				7,30%	3,40%					6,40%	5,70%	
29	247	06/2022	3,50%	13,25%				8,80%	4,00%	2,70%				7,00%	6,30%	3,30%
30	248	08/2022	3,50%	13,75%				6,80%	4,60%	2,70%				-1,30%	8,40%	3,60%
31	249	09/2022	3,50%	13,75%				5,80%	4,60%	2,80%				-4,00%	9,30%	3,70%
32	250	10/2022	3,50%	13,75%				5,80%	4,80%	2,90%				-3,90%	9,40%	3,80%
33	251	12/2022	3,50%	13,75%				6,00%	5,00%	3,00%				-3,60%	9,10%	4,20%
34	252	02/2023	3,25%	13,75%					5,60%	3,40%					10,60%	5,00%

Elaboração própria com dados do Banco Central do Brasil - Atas de Reunião do Comitê de Política Monetária

O primeiro bloco mostra, na linha superior os IPCAs efetivamente registrados pelo IBGE, e nas linhas seguintes as projeções feitas pelo Copom em cada reunião. Vejamos, por exemplo, as projeções da reunião 232 de agosto de 2020:

“No cenário híbrido, com trajetória para a taxa de juros extraída da pesquisa Focus e taxa de câmbio constante a R\$5,20/US\$2, as projeções de inflação do Copom situam-se em torno de 1,9% para 2020, 3,0% para 2021 e 3,4% para 2022”, diz a ata. As taxas de inflação registraram, efetivamente, 4,52%, 10,06% e 5,79% para 2020, 2021 e 2022. As previsões do Copom subestimaram a inflação em 138%, 235% e 70%, respectivamente. O segundo bloco apresenta a inflação somente dos preços administrados e as projeções do Copom reveladas nas suas atas de reunião. Tomando a mesma reunião 232 de agosto de 2020, diz a ata: “Nesse cenário, as projeções para a inflação de preços administrados são de 1,6% para 2020, 3,4% para 2021 e 3,9% para 2022.” O IPCA administrados registrou 2,63%, 16,9% e -3,82% em 2020, 2021 e 2022, portanto, desvios de 64%, 397% e 198%.



Desse modo, a Tabela 4 permite observar a trajetória das projeções ao longo do tempo. Tomemos, por exemplo, a coluna da inflação do ano de 2022, que foi calculada em 5,79%. No fim de 2020, o Copom projetava 3,40%. Durante o ano de 2020, manteve-se em torno de 3,40% e subiu para 4,10% e 4,70% no final do ano. Começou 2022 projetando 5,40%, pulou para 7,10%, 7,40% e 8,80% (em junho). No segundo semestre, voltou a cair para firmar-se na proximidade do IPCA realmente observado.

## Atas selecionadas

O foco seguinte é voltado para reuniões escolhidas para darem uma visão geral das projeções à disposição dos membros do Copom. Um conjunto de cenários e projeções de cada reunião estudada são contrapostos aos dados observados na realidade *ex post*. São agregadas, ainda, taxas de colocação de títulos públicos e taxas de negociação de swaps DI x pré registrados na B3. As reuniões foram selecionadas especialmente quando a decisão do Copom era reverter ou acelerar o passo de elevação ou queda da taxa básica.

### Reunião 215 – junho 2018

Meta de inflação vigente: 4,5% +/- 1,5%

Decisão da reunião: manutenção da taxa em 6,5%

A taxa de inflação, medida pelo IPCA, para o ano de 2019 foi calculada em 4,31%. Essa medida, usada pelo Copom para indicar a meta de inflação a cada ano-calendário, é dada pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), mensalmente pesquisado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O Copom, conforme reafirmado com frequência em suas atas de reunião, entende que o horizonte relevante para a política monetária é dado por seis trimestres. Isso quer dizer que sua decisão de subir ou baixar a taxa de juros básica da economia, a taxa Selic, leva em conta, principalmente, as expectativas e os cenários traçados para os próximos meses, até o limite de um ano e meio.

Assim, para avaliarmos as expectativas e os cenários para o ano de 2019, voltamos à reunião 215 do Copom, de jun/18, seis semestres anteriores ao final de 2019. Nessa reunião, que decidiu manter a taxa de juros em 6,5% ao ano, levou-se em conta que a expectativa do relatório de mercado Focus, de 15/06/18, para a inflação de 2019 era 4,10% (3,88% para 2018). Para a taxa Selic que vigoraria no final de 2019 a expectativa era 8% (6,5% para 2018) e para a taxa de câmbio, também para o fim de 2019 era R\$ 3,60 (R\$ 3,6 para o final de 2018).

As expectativas do boletim Focus, com seis trimestres de antecedência, se confirmaram? O IPCA de 2019 foi 4,31% contra 4,10% como previa o Focus. A taxa Selic fechou 2019 em 4,5%, contra 8,0% esperado, e a taxa de câmbio, esperada em R\$ 3,60 por dólar, terminou 2019 em R\$ 4,03.

O cenário básico traçado pelo Copom utilizou a trajetória de juros e taxa de câmbio esperadas pelo boletim Focus, que vimos de avaliar, e concluiu que a projeção da inflação



de 2019 seria de 3,7%, contra a inflação efetivamente observada de 4,31%. O cenário da ata da reunião 215 do Copom projeta ainda inflação de preços administrados de 4,6% para 2019. Os preços administrados subiram realmente 5,54% naquele ano.

É preciso apontar os desvios nas expectativas e projeções e, no entanto, ressaltar que havia uma tensão perceptível no mercado, dados que alguns leilões primários de venda foram cancelados e foram feitos leilões extraordinários de compra. Diz o trecho da resenha Demab da semana 11/6/18 a 15/6/18:

“Em 8 de junho, em razão das condições vigentes no mercado financeiro, o Tesouro Nacional informou que cancelaria o leilão de venda de Notas do Tesouro Nacional, série B – NTN-B programado para o dia 12/06/2018, e os leilões de venda de Letras do Tesouro Nacional – LTN e Notas do Tesouro Nacional, série F - NTN-F, programados para o dia 14/06/2018. Adicionalmente, informou que seriam realizados, entre os dias 11/06/2018 e 15/06/2018, leilões extraordinários de compra e venda de NTN-F, com vencimentos em 01/01/2023, 01/01/2025, 01/01/2027 e 01/01/2029.”

Saliente-se que: i. Letras do Tesouro Nacional (LTN), são títulos com taxas prefixadas; ii. Notas do Tesouro Nacional série B (NTN-B), são papéis corrigidos pelo IPCA mais uma taxa de juros e iii. Notas do Tesouro Nacional série F (NTN-F), são títulos prefixados mais longos.

Pois bem, além de não vender, o Tesouro recomprou aproximadamente R\$ 5 bilhões de NTN-F, com vencimentos entre 2023 e 2029. As taxas ficaram entre a mínima de 10,54%, para o vencimento de 1/1/23, e 12,19%, para o vencimento 1/1/29. O leilão de compra e a forte inclinação ascendente da curva de juros (8,17% para 1 ano e 9,50% para dois anos) são indicativos de incerteza e conturbação no mercado financeiro. A decisão de manter a taxa de juros em 6,5%, independentemente dos sinais que vinham do mercado financeiro, deveu-se à percepção que seu papel era ajudar a reverter o quadro traçado no início da ata, caracterizado por “alto nível de ociosidade dos fatores de produção, refletido nos baixos índices de utilização da capacidade da indústria e, principalmente, na taxa de desemprego”.

### **Reunião 224 – julho 2019**

Meta de inflação vigente: 4,25% +/- 1,5%

Decisão da reunião: redução da taxa para 6,0%

A reunião 224 do Copom, julho de 2019, decidiu pelo corte da meta da taxa Selic de 6,5% para 6,0%. Ainda não se sabia naquele momento, mas seria uma sucessão de cortes até 2,0% nos meses seguintes. Para avaliar as expectativas e os cenários daquele momento, comparamos com os números efetivamente ocorridos no final de 2019 e 2020.

O boletim Focus, 26/07/19, imediatamente anterior à reunião do Copom esperava um IPCA de 3,80% e 3,90%, respectivamente para 2019 e 2020. A inflação efetivamente ocorrida foi 4,31%, em 2019, e 4,52% em 2020. A taxa Selic esperada era 5,5% tanto para o final de 2019 quanto para o final de 2020. A taxa terminou 2019, efetivamente,



em 4,50% e 2020 em 2,00%. A expectativa para a taxa de câmbio era R\$3,75 e R\$ 3,80 por dólar, para o fim de 2019 e 2020. O dólar fechou 2019 em R\$ 4,03 e R\$ 5,20.

O cenário básico elaborado pelo Copom, usando as projeções de juros e câmbio colhidas pelo Focus, mostravam IPCA de 3,6% para 2019 e 3,9% para 2020, contra IPCA efetivo de 4,31% e 4,52%. Os desvios foram, portanto, de 0,71 e 0,62. Faltando, portanto, 5 meses para fechar o ano, o cenário básico do Copom subestimou o IPCA de 2019 em 20% e, a praticamente seis trimestres do final de 2020, subestimou o IPCA em 16%.

O cenário do Copom projetou, ainda, a inflação de preços administrados: 4,1% para 2019 e 4,6% para 2020. As taxas efetivamente observadas no IPCA administrados foram 5,54% e 2,63%. O IPCA administrados de 2019 foi subestimado em 1,44 pontos percentuais e foi superestimado em 1,97 para 2020. Os desvios representam 35% e 43%, respectivamente.

Na semana anterior à reunião do Copom, quando a taxa Selic ainda estava em 6,5%, foram leiloadas pelo Tesouro LTNs com vencimentos em 1/4/20 e 1/10/21 a 5,45% e 5,81%, o que já sinalizava uma expectativa do mercado por queda da taxa Selic no curto prazo. O mercado de swap DI x Pré também sinalizava queda: no dia 26/7, a taxa de 1 ano ficou em 5,42% e a de 2 anos em 5,69%. Somente a taxa de 3 anos (6,11%) chegava no nível da taxa decidida na reunião de 6,00%

### **Reunião 230 – maio 2020**

Meta de inflação vigente: 4,00% +/- 1,5%

Decisão da reunião: redução da taxa para 3,0%

A desaceleração das economias já era bastante evidente quando o Copom realizou essa reunião 230 em maio de 2020. O relatório de mercado Focus, 30/04/20, revelava previsões de inflação de 1,94% e 3,3% para 2020 e 2021. As inflações verificadas nestes anos, contudo, foram 4,52% e 10,06%.

A mediana das respostas ao Focus indicava taxa Selic de fim de período em 2,75% e 3,75%, respectivamente para 2020 e 2021. A taxa Selic fechou 2020 em 2% e fechou 2021 em 9,25%. Projetavam, ainda, que o dólar fecharia 2020 em R\$5,00/US\$ e 2021 em R\$4,75/US\$. A taxa de câmbio fechou 2020 em R\$ 5,20 e R\$ 5,58.

No cenário dito “híbrido”, em que o modelo do Copom trabalha com as trajetórias de juros e câmbio extraídas, as projeções para o IPCA eram 2,4% para 2020 e 3,4% para 2021. Foram efetivamente 4,52% em 2020 e 10,06% em 2021. O cenário subestimou, portanto, o IPCA de 2020 em 2,12 pontos percentuais e o IPCA de 2021 em 6,66 p.p. Em termos percentuais foram desvios de 88% e 196%. A 7 meses do fim do ano, o IPCA de 2020 foi quase duas vezes superior ao estimado pelo Copom. Ademais, a inflação de 2021 foi quase três vezes superior à estimada pelo cenário elaborado pelo Copom no horizonte relevante de seis semestres.

As projeções para inflação de preços administrados foram 0,7% para 2020 e 3,8% para 2021. O IPCA administrados efetivo de 2020 foi de 2,63% e o de 2021 foi 16,90%. A distância entre as projeções e as taxas de inflação dos preços administrados ficou portanto em 1,93 p.p para 2020 e 13,1 p.p para 2021. O IPCA administrados observado



foi 2,75 vezes superior ao projetado para 2020 e 3,33 vezes superior ao projetado em 2021.

As taxas de swap Di x pré, publicadas na Resenha Demab do período 27/04 e 30/04, quando a taxa Selic ainda estava em 3,75%, indicavam a queda para 1 ano (2,94%), subida para 2 anos (3,96%) e subida mais forte para 3 anos (5,13). Taxas compatíveis com as aceitas nos leilões de LTN: a 01/01/21 saiu a 3,01% e a 01/04/22 saiu a 4,12%.

Nas explicações sobre a decisão de reduzir a taxa em 0,75 ponto percentual, diz a ata: “O Comitê entende que essa decisão reflete seu cenário básico e um balanço de riscos de variância maior do que a usual para a inflação prospectiva e é compatível com a convergência da inflação para a meta no horizonte relevante, que inclui o ano-calendário de 2021.”

Ou seja, os riscos não passaram despercebidos, mas os membros do Copom entenderam que, naquele momento, a conjuntura econômica prescrevia “estímulo monetário extraordinariamente elevado”.

### Reunião 234 – outubro 2020

Meta de inflação vigente: 4,00% +/- 1,5%

Decisão da reunião: manutenção da taxa em 2,0%

O clima da Reunião 234 do Copom, outubro de 2020, era tomado pela “ressurgência da pandemia” na maiores economias. No Brasil, os membros do Comitê viam uma recuperação desigual, marcada pelo afastamento social em certos setores e crescimento da atividade em outros.

“As expectativas de inflação para 2020, 2021 e 2022 apuradas pela pesquisa Focus encontram-se em torno de 3,0%, 3,1% e 3,5%, respectivamente”, diz o quarto item da ata. As inflações efetivamente observadas pelo IBGE foram 4,52%, 10,06% e 5,79%.

Para o fechamento de 2020, 2021 e 2022, o boletim Focus previa taxa Selic de 2,00%, 2,75% e 4,5%. As taxas que, de fato, fecharam esses anos foram 2,00%, 9,25% e 13,75%. Com referência à taxa de câmbio para o fechamento de 2020, 2021 e 2022, a projeção do Focus era R\$5,40, R\$5,20 e R\$4,90. A taxa de câmbio fechou esses anos a R\$5,40, R\$5,58 e R\$5,22.

No parágrafo 6 da ata da reunião 234 lê-se: “No cenário básico, com trajetória para a taxa de juros extraída da pesquisa Focus e taxa de câmbio partindo de R\$5,60/US\$, e evoluindo segundo a paridade do poder de compra (PPC), as projeções de inflação do Copom situam-se em torno de 3,1% para 2020, 3,1% para 2021 e 3,3% para 2022. (...) Nesse cenário, as projeções para a inflação de preços administrados são de 0,8% para 2020, 5,1% para 2021 e 3,9% para 2022.”

Os IPCAs de 2020, 2021 e 2022 foram 4,52%, 10,06 e 5,79%. A inflação do conjunto dos preços administrados ficou em 2,63%, 16,9% e -3,82%. Os desvios percentuais entre as inflações projetadas e observadas foram 46%, 225% e 75%, respectivamente para 2020, 2021 e 2022. Quanto ao IPCA administrados as distâncias ficaram em 229%, 231% e 198%.



Os leilões de LTN da semana 19/10 a 23/10, imediatamente anteriores à reunião 234 do Copom, mostrava taxa 2,24% para a LTN 1/4/21 e 4,52% para o vencimento 1/10/22. Em outras palavras, um papel de 6 meses indicava subida moderada de taxa e um papel de “seis trimestres” embutia forte subida de taxa. A curva extraída dos swaps da B3 indicava 3,17% para um ano e 4,67% para dois anos. Não obstante a forte inclinação ascendente da curva de juros demonstrada tanto pelas taxas das LTNs quanto pelos swaps, a decisão do Copom foi manter a taxa Selic em 2%.

### Reunião 238 – maio 2021

Meta de inflação vigente: 3,75 +/- 1,5%

Decisão da reunião: elevação da taxa para 3,5%

A pandemia mais intensa do que o antecipado contrasta com crescimento da economia brasileira. Esse é o clima dessa Reunião 238 do Copom, em maio de 2021. Como de costume, a ata apresenta logo no começo o resultado da mais recente pesquisa Focus, de 30 de abril de 2021: “As expectativas de inflação para 2021, 2022 e 2023 apuradas pela pesquisa Focus encontram-se em torno de 5,0%, 3,6% e 3,25%, respectivamente.” Ainda não temos o IPCA de 2023, mas as taxas de 2020 e 2021 foram 10,06% e 5,79%. Divergências entre o previsto e o real de 5,06 pontos percentuais em 2020 e 2,54 em 2021.

O relatório Focus traz a previsão de taxa Selic para o fechamento de 2021 e 2022: 5,50% e 6,25%. As taxas que efetivamente vigoravam no fim de 2021 e 2022 foram 9,25% e 13,75%. Desvios que representam 68% e 120%, no primeiro caso faltavam oito meses para o final da apuração do IPCA e no segundo 20 meses.

As taxas de câmbio esperadas pelos analistas de mercado que formam as expectativas reveladas pelo boletim Focus eram R\$5,40 para os dois finais de ano. Efetivamente, a taxa de câmbio fechou 2021 em R\$5,58 e em R\$5,22 no ano seguinte. Discrepâncias bem pequenas na taxa de câmbio, entre o previsto e o real, em comparação com aquelas da taxa de juros e inflação.

O que dizia o cenário básico do Copom? “No cenário básico, com trajetória para a taxa de juros extraída da pesquisa Focus e taxa de câmbio partindo de R\$5,40/US\$, e evoluindo segundo a paridade do poder de compra (PPC), as projeções de inflação do Copom situam-se em torno de 5,1% para 2021 e 3,4% para 2022.” As diferenças entre a projeção do modelo e a inflação real foram 4,96 pontos percentuais para 2021 e 2,39 para 2022. O que equivale a dizer que em 2021 a inflação foi 97% superior àquela que previa o Copom em maio de 2021 e 70% superior à de 2022.

“Nesse cenário, as projeções para a inflação de preços administrados são de 8,4% para 2021 e 5,0% para 2022”, acrescentou a ata. Os preços administrados subiram, de fato, 16,9% em 2021 e caíram 3,82 em 2022. Os percentuais de desvio são, dessa forma, 101% e 175%.

O mercado de títulos públicos e o de swap DI x Pré traziam sinais que não combinavam com essa elevação de 75 pontos base na taxa Selic, de 2,75% para 3,50%? A curva de juros, de 30/04, estava muito íngreme, saía de 2,75% para 3,27% em 1 mês, para 4,30% em 6 meses, para 5,22% em 1 ano e 6,62% em dois anos. A LTN mais curta, 1/7/22, saiu a 5,67%. Aparentemente, havia sinais de que, no jargão do mercado financeiro, o



“Copom estava correndo atrás do mercado”. Em outras palavras, as atuações do Copom referendavam, com atraso, o que o mercado já embutia nos preços. O Copom reconheceu isso ao afirmar que “o Comitê avaliou que na próxima reunião seria adequado outro ajuste da mesma magnitude”.

### **Reunião 242 – outubro 2021**

Meta de inflação vigente: 3,75% +/- 1,5%

Decisão da reunião: elevação da taxa em 1,50 p.p. para 7,75%

Esta reunião 242, outubro de 2021, decidiu subir a taxa Selic em 1,5 ponto percentual, de 6,25% para 7,75. O Copom, ademais, avisou: “para a próxima reunião, o Comitê antevê outro ajuste da mesma magnitude”. E, de fato, sancionou mais dois aumentos de 1,5 p.p., dois aumentos de 1,0 ponto e dois de 0,5 p.p., levando a taxa Selic até 13,75%, em agosto de 2022.

As expectativas de inflação para 2021, 2022 e 2023 apuradas pela pesquisa Focus encontravam-se em 8,96%, 4,4% e 3,27%. O IPCA publicado pelo IBGE foi 10,06% e 5,79, nos anos de 2021 e 2022. Desvios de 12%, faltando pouco mais de dois meses para terminar o ano, e 32%, com pouco menos de cinco trimestres para o final de 2022.

O Focus previa, ainda, 8,75% para a taxa Selic de fim de ano, que terminou, efetivamente, em 9,25%. Para o fim de 2022 a previsão era 9,50% e a taxa real foi 13,75%. Desvios de 6% e 45%. Quanto ao câmbio, eram previstas taxas de R\$5,45 para os dois finais de ano. A taxa de câmbio terminou 2021 em R\$5,58 e R\$5,22 em 2022.

“No cenário básico, com trajetória para a taxa de juros extraída da pesquisa Focus e taxa de câmbio partindo de USD/BRL 5,60, e evoluindo segundo a paridade do poder de compra (PPC), as projeções de inflação do Copom situam-se em torno de 9,5% para 2021, 4,1% para 2022 e 3,1% para 2023”, afirma a ata. O desvio da inflação de 2021 foi de apenas 6%, com o fim de ano bem próximo. O desvio da inflação projetada pelo Copom e a inflação real de 2022 foi de 41%.

“Nesse cenário, as projeções para a inflação de preços administrados são de 17,1% para 2021, 5,2% para 2022 e 5,1% para 2023.” Confrontadas essas projeções com a inflação de administrados de 2021 (16,9%) temos 1% de diferença e com relação a de 2022 (-3,82%) temos um desvio de 173%.

As taxas de swap DI x pré de um ano dão uma ideia fiel da subida protagonizada pelo mercado: em 20/07 a taxa era 6,71%, em 20/08 estava em 8,12%, em 20/09 foi para 8,76%, em 20/10 estava em 9,68% e em 25/10, no dia anterior ao da reunião do Copom, saltou para 10,95%. Em outras palavras, a taxa prefixada de um ano saltou mais de 4 pontos percentuais (de 6,71% para 10,95%) em pouco mais de 90 dias.

A declaração na ata de que “Comitê entende que essa decisão reflete seu cenário básico e um balanço de riscos de variância maior do que a usual para a inflação prospectiva e é compatível com a convergência da inflação para a meta no horizonte relevante, que inclui o ano-calendário de 2022” parece meramente pró-foma..



## Reunião 247 – junho 2022

Meta de inflação vigente: 3,5% +/- 1,5%

Decisão da reunião: elevação de 0,50 para 13,25%

O resumo da conjuntura da reunião 247 do Copom, de jun/22, foi: “O ambiente externo seguiu se deteriorando, marcado por revisões negativas para o crescimento global prospectivo em um ambiente de fortes e persistentes pressões inflacionárias. (...) Bancos centrais de países desenvolvidos e emergentes têm adotado uma postura mais contracionista em reação ao avanço da inflação (...) No âmbito doméstico, o conjunto dos indicadores de atividade econômica divulgado desde a última reunião do Copom indica um crescimento acima do que era esperado pelo Comitê. (...) A inflação ao consumidor segue elevada, com alta disseminada entre vários componentes, se mostrando mais persistente que o antecipado.”

“As expectativas de inflação para 2022, 2023 e 2024 apuradas pela pesquisa Focus encontram-se 2 (em torno de 8,5%, 4,7% e 3,25%, respectivamente”, afirma a ata. Considerando que o IPCA fechou 2022 em 5,79%, o desvio da projeção para o real foi de 2,71 p.p., equivalente a 32%. O Focus esperava que a taxa Selic terminasse o ano em 13,25% e terminou, de fato, em 13,75%. Quanto à taxa de câmbio esperava-se que estivesse em R\$5,01/US\$ e fechou o ano em R\$5,22/US\$.

No cenário de referência, as projeções de inflação do Copom situaram-se em 8,8% para 2022, 4,0% para 2023 e 2,7% para 2024. Em relação à inflação apurada em 2022 houve uma diferença equivalente a 34%. As projeções para a inflação de preços administrados foram de 7,0% para 2022, 6,3% para 2023 e 3,3% para 2024. Como os preços administrados caíram 3,82% no ano, o desvio da previsão do Copom ficou em 10,82 p.p., ou menos 155% da inflação de preços administrados projetada.

Os leilões primários de LTN indicavam curva de juros levemente descendente. O vencimento 1/4/23 foi vendido a 13,50%, o 1/4/24 a 13,08% e o 1/7/25 a 12,67%. Os swaps DI x pré também indicavam taxas mais longas menores do que a taxa Selic. A taxa de 1 ano estava em 13,34%, a de 2 anos em 12,77% e a de 3 anos em 12,46%.

No ano eleitoral de 2022, não foi cumprida a promessa contida na ata de que “O Copom considera que, diante de suas projeções e do risco de desancoragem das expectativas para prazos mais longos, é apropriado que o ciclo de aperto monetário continue avançando significativamente em território ainda mais contracionista”.

## Considerações finais

Muitas questões cruciais em torno da condução da política monetária, em curso no Brasil desde a adoção do regime de metas de inflação, ficaram ausentes desta nota. Entre outras, sobressaem-se:

- Não se discutiu aqui a filiação teórica subjacente às decisões e comunicações do Copom, por mais evidente que seja a constatação de que a linha teórica seguida por esta composição do Copom não é uma unanimidade entre os economistas;



- Não se abordou o papel do Banco Central na difusão de sentimentos, via de regra negativos, sobre o desempenho fiscal do governo e seu papel nas ditas “reformas modernizadoras”, itens presentes em todas as atas de reunião;
- Não foi examinada a influência que o Banco Central tem, e aquela que poderia ter, nas curvas de juros que vigoram nas operações com prazos superiores a um dia;
- Não se tratou da adequação dos incentivos estabelecidos aos diretores do Banco Central para, entre outras coisas, efetivamente levarem em conta os aspectos reais da economia;
- Não se avaliou o custo-benefício do regime de metas de inflação. Especificamente, não se mencionou o custo de carregamento da dívida pública diretamente relacionado à taxa de juros decidida nas reuniões do Copom (“No acumulado em doze meses, os juros nominais alcançaram R\$621,0 bilhões (6,26% do PIB) em janeiro de 2023, comparativamente a R\$425,7 bilhões (4,76% do PIB) nos doze meses até janeiro de 2022”, diz a nota para imprensa sobre o resultado fiscal de janeiro de 2023, publicada pelo Banco Central do Brasil de 28/02/2023);
- Não se apreciou a adequação do grupo que forma as expectativas do Focus Relatório de Mercado, nem da composição do Copom ou do Conselho Monetário Nacional.
- Não se avaliou a troca da meta de inflação cheia por núcleos ou média de núcleo nem a troca de ano-calendário por outros períodos para se atingir a meta.
- Não se analisou a desmesurada anomalia corporificada no pagamento de altíssimos juros reais em operações sem risco, de um dia.

Esses temas têm enorme relevância e é urgente que o debate em torno deles seja desinterditado. A prioridade, contudo, estabelecida para este exercício foi trazer ao centro do palco a questão da técnica em contraposição a questão da política.

As frágeis previsões formuladas pelo relatório Focus e pelo Copom evidenciam que as decisões sobre a taxa básica de juros são tomadas em estado de cabal incerteza. Não se pode conferir qualquer credibilidade a um modelo, um método ou uma calculadora de qualquer natureza que parta de projeções tão desprovidas de relação com a realidade. A disjuntiva que se apresenta é encontrar métodos mais eficientes de construção de cenários ou aceitar-se o caráter eminentemente político da decisão da taxa de juros básica da economia e arcar com as decorrências dessa constatação.

## Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Atas das Reuniões do Comitê de Política Monetária** (Copom) do Banco Central do Brasil. 2018 a 2023. Disponíveis em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/atascopom>. Acessos em fevereiro e março de 2023.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Estatísticas Fiscais**: nota para a imprensa. 28/02/2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais>. Acesso em março de 2023.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Focus Relatórios de Mercado**. Disponíveis em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus>. Acessos em fevereiro e março de 2023.



BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resenhas do Mercado Aberto**. 2018 a 2023. Disponíveis em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/resenhamercadoaberto>. Acessos em fevereiro e março de 2023.

BHALLA, S., BHASIN, K., and LOUNGANI, P. **Inflation targeting: Vaccine or placebo?** Egrou Foundation, 2022. Webinar disponível em: <https://egrowfoundation.org/newsroom/webinar-held-on-inflation-targeting-vaccine-or-placebo/>. Acesso em 01/03/2023.

KING, Mervyn. **Changes in UK Monetary Policy: Rules and Discretion in Practice**. Journal of Monetary Economics, vol. 39, n. 1, p. 81-97, pp. 81-97, junho 1997.

RUDD, Jeremy B. **Why Do We Think That Inflation Expectations Matter for Inflation?** (And Should We?). Finance and Economics Discussion Series 2021-062. Washington: Board of Governors of the Federal Reserve System, 2021. Disponível em <https://doi.org/10.17016/FEDS.2021.062>. Acesso em 10/03/2023.

ZHANG, Zhongxia; WANG, Shiyi. **Do Actions Speak Louder Than Words?** Assessing the Effects of Inflation Targeting Track Records on Macroeconomic Performance. IMF Working Papers WP/22/227, 2022. Disponível em <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2022/English/wpiea2022227-print-pdf.ashx>. Acesso em 9 de março de 2023.



## A economia brasileira na literatura econômica: convergências e divergências nas abordagens ortodoxa e heterodoxa

*The Brazilian economy in economic literature: convergences and divergences in orthodox and heterodox approaches*

DOI: <https://doi.org/10.23925/1806-9029.v35i1e60607>

**Autor:** Theodoro Cesar de Oliveira Sposito é mestrando em teoria econômica no IE/Unicamp e doutorando em desenvolvimento econômico no PPGDE da Universidade Federal do Paraná. O autor agradece a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior pelo financiamento dessa pesquisa. E-mail: [theosposito@gmail.com](mailto:theosposito@gmail.com).

 <https://orcid.org/0000-0002-0626-7342>

### Resumo

O entendimento sociológico das categorias “economia ortodoxa” e “economia heterodoxa” é combinado com o aparato metodológico da bibliometria para cumprir dois objetivos: (i) construir um panorama a respeito das publicações sobre economia brasileira nos 100 principais periódicos de economia mainstream e heterodoxa; e (ii) aplicar uma abordagem de conjuntos *fuzzy* para estimar mapas temáticos para as duas vertentes e, a partir deles, avaliar possíveis convergência e divergências entre elas. Os resultados deste estudo evidenciam aspectos contextuais e históricos, questões sociais e geográficas e núcleos temáticos. Entre os principais achados, o panorama evidencia que os trabalhos publicados em periódicos heterodoxos apresentam maior amplitude temática que os publicados em periódicos ortodoxos, ao passo que os mapas temáticos estimados indicam a existência de convergência entre as abordagens para temas envolvendo meio ambiente e sustentabilidade.

**Palavras-chave:** Brasil. Economia heterodoxa. Economia Ortodoxa. Bibliometria. Convergência Temática

### Abstract

The sociological understanding of the categories of "orthodox economics" and "heterodox economics" is combined with the methodological tools of bibliometrics to achieve two objectives: (i) to provide an overview of the publications on Brazilian economics in the 100 most important journals of mainstream and heterodox economics; and (ii) to apply a fuzzy sets approach to estimate thematic maps for the two strands and, from them, to evaluate possible convergences and divergences between them. The results of this study highlight contextual and historical aspects, social and geographic issues, and thematic cores. Among the main findings is that the works published in heterodox journals have a wider thematic range than those published in orthodox journals, while the estimated thematic maps show the existence of convergences between approaches to issues related to the environment and sustainability.

**Keywords:** Brazil. Heterodox Economics. Orthodox Economics. Bibliometrics. Thematic Convergence

**JEL:** B50; B25; A14.



## Introdução

De acordo com Lee et al., (2010), a disciplina de economia pode ser compreendida de forma dicotômica a partir de duas categorias principais: a “economia ortodoxa” e a “economia heterodoxa”, que possuem distintos processos de construção de conhecimento científico e, por conseguinte, diferentes práticas de referência e citação. O impacto imediato dessa divisão é que economistas ortodoxos e heterodoxos tendem a publicar em periódicos diferentes, estando isso diretamente relacionado às suas respectivas abordagens metodológicas e epistemológicas. De forma geral, economia ortodoxa é predominantemente positiva e utiliza métodos quantitativos para modelar e prever fenômenos econômicos. Por outro lado, a economia heterodoxa valoriza uma abordagem mais crítica e pluralista, buscando entender a complexidade dos sistemas econômicos e sociais por meio de uma combinação de métodos qualitativos e quantitativos.<sup>38</sup>

De acordo com Dequech (2018), em comparação com outros países, o Brasil é considerado um dos países em que a economia heterodoxa goza de maior prestígio, haja vistas que os economistas heterodoxos ocupam posições de destaque em algumas das universidades mais prestigiadas do país, têm acesso às principais fontes de financiamento e recebem prêmios de reconhecimento, além de publicarem em renomados periódicos nacionais. Hodgson (2019), lamentando a falta de desenvolvimento de posições alternativas de poder pela comunidade heterodoxa dentro da academia, reconhece o Brasil como uma exceção. Em relação ao debate gerado em torno de seu livro, Hodgson (2021) reitera essa posição, afirmando que "o Brasil é um dos poucos países importantes onde a economia heterodoxa é relativamente forte" (HODGSON, 2021, p.612).

A opção em comparar com algum grau de equidade as contribuições ortodoxas e heterodoxas que tiveram como objeto reflexões sobre a economia brasileira estão amparadas nessa singularidade do caso brasileiro, para o qual o entendimento heterodoxo está longe de ser marginal e desprestigiado (DEQUECH, 2018). Tendo isso em vista, uma vez que os principais periódicos em economia privilegiam a publicação de documentos de ascendência ortodoxa (Lee et al. 2010), este trabalho optou por agregar os trabalhos sobre economia brasileira segundo as perspectivas ortodoxa e heterodoxa a partir de dois índices distintos, um heterodoxo e um geral, pois entende-se que os principais periódicos em economia são periódicos que marginalizam abordagens heterodoxas (LEE et al. 2010; STOCKHAMMER, 2021).

Portanto, o estudo bibliométrico desenvolvido neste artigo teve como base uma amostra que agregou todos os artigos publicados nos 100 principais periódicos de economia majoritariamente ortodoxa e nos 100 principais periódicos de economia majoritariamente heterodoxa que tivessem como objeto central ou secundário o estudo aspectos relacionados a economia brasileira. As análises bibliométricas realizadas foram divididas em critérios envolvendo aspectos contextuais e históricos, questões sociais e

<sup>38</sup> Dizendo respeito aos conceitos, esforços de definição, conceitualização e aplicação tem sido recorrentes na literatura especializada. Para uma familiarização com o debate, ver: Possas, 1995; Boland, 2005 [1997]; Colander et al., 2004; Davis, 2006; Dequech, 2007; Dow, 2018; e Beckenbach, 2018.



geográficas e núcleos temáticos. Para tanto, este estudo foi estruturado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais, que se ocupam de: (i) definir os conceitos de economia ortodoxa e economia heterodoxa, ressaltando seus aspectos intelectuais e sociológicos; (ii) apresentar uma breve discussão acerca da excepcionalidade da posição alcançada pela economia heterodoxia no Brasil; (iii) descrever os métodos e procedimentos utilizados neste estudo; e (iv) explorar os principais resultados bibliométricos encontrados.

### **Os domínios ortodoxo e heterodoxo da ciência econômica**

Esta seção tem como objetivo discutir os dois subdomínios fundamentais da ciência econômica a partir de uma perspectiva sociológica.

#### **1.1 Economia ortodoxa**

Para a maior parte da literatura, a categoria “economia ortodoxa” consiste em uma categoria intelectual restrita ao tempo, afinal, “se refere a mais recente escola de pensamento dominante” (Colander et al., 2004, p. 490). Historicamente, desde a década de 1900 até os tempos atuais, o posto de paradigma dominante tem sido ocupado pela escola neoclássica.<sup>39</sup> Os neoclássicos pioneiros foram responsáveis por estabelecer um tipo de economia bastante diferente da Economia Política clássica anterior (abordagem ortodoxa à época), definindo-a como teórica e – nesse sentido – universal e geral. Segundo Walras (1926 [1874]), a economia “pura” era como uma física newtoniana social, visando o uso de métodos matemáticos para descobrir leis fundamentais.

Diante disso, a definição intelectual de uma abordagem em uma determinada ciência pode ser alcançada seguindo as contribuições de Lakatos (1968), que afirma que um paradigma estabelecido em um campo de conhecimento pode ser resumido a um conjunto de ideias centrais delineadas em uma série de textos canônicos. No contexto da economia ortodoxa, Dobusch & Kapeller (2009) propõem que a análise deve começar pelos trabalhos que ajudaram a ampliar a análise estática de Marshall em seu *Principles of Economics* (2009 [1890]) e combiná-la com as contribuições marginalistas de Edgeworth (1881), Jevons (1871) e o equilíbrio geral de Walras (1926 [1874]).

As contribuições de Robbins (1932), Hicks (1939), Arrow e Debreu (1954), Koopmans (1957) e Debreu (1959) são relevantes para definir intelectualmente essa abordagem. Além disso, a teoria dos jogos, com contribuições de Nash (2016 [1950a], 1950b, e 1951) e Harsanyi (1961 e 1977), forneceu as ferramentas necessárias para estudar interações estratégicas e mercados competitivos. Finalmente, o que normalmente se denomina de paradigma neoclássico contemporâneo pode ser definido como um conjunto de obras influenciadas por Mas-Collel, Whinston e Green (1995), Rubinstein (2006), Jehle e Reny (2011) e Kreps (2018), que combinam ideias resumidas em manuais com modelagem matemática sofisticada.

---

<sup>39</sup> Deve-se esclarecer, entretanto, conforme apontado por Dobusch & Kapeller (2009), que os primeiros 50 anos provavelmente não justificassem falar em dominância plena, haja vista a grande influência alcançada por paradigmas alternativos, sobretudo o Institucionalismo nos Estados Unidos no início do século e o curto período keynesiano em seus meados. Com exceção desses períodos, o paradigma neoclássico reinou soberano.



Towler (2019) resume as ideias centrais presentes em algumas obras relevantes da economia neoclássica em duas ideias fundamentais: (i) individualismo metodológico, baseado na teoria da escolha racional, que afirma que os indivíduos respondem a estímulos e fazem escolhas visando maximizar sua utilidade marginal; e (ii) ênfase na noção de equilíbrio. Dequech (2007) acrescenta um terceiro elemento comum, a negligência de diferentes tipos de incerteza, especialmente a incerteza fundamental.

Além da definição intelectual, existe ampla literatura que defende, complementarmente a definição intelectual, uma definição sociológica da economia ortodoxa. Para esses autores (por exemplo: Boland, 1997; Lee & Kee, 2004; Lawson, 2006; Bogenhold, 2010) a economia ortodoxa neoclássica equivale a economia *mainstream*. Três argumentos sustentam essa interpretação: (i) quase a totalidade do material didático nos cursos de graduação e pós graduação são escritos a partir de perspectivas neoclássicas (Lee & Kee, 2004); (ii) economistas, congressos e periódicos neoclássicos dominam a maior parte do campo científico (Dobusch & Kapeller, 2009); e (iii) existe elevada rejeição a ideias que não sejam pelo menos complementares a este arcabouço já constituído (Akerlof, 2020). Nesse sentido, a economia ortodoxa contemporânea pode ser entendida como aquele conhecimento que é difundido nos principais periódicos de economia.

## 1.2 Economia heterodoxa

Conforme Lavoie (2014), o que se conveniu a chamar de economia heterodoxa representa um conjunto amplo e heterogêneo de escolas de pensamento distintas que, por vezes, concordam pouco entre si. Ainda assim, parte da heterodoxia luta para integrar o vasto conjunto escolas heterodoxas sob um guarda-chuva pluralista compartilhado. Esses esforços organizam-se em duas frentes principais, que identificam: (i) semelhanças ontológicas (Bigo e Negru 2008; Lawson 2006; Nelson 2003); e (ii) semelhanças metodológicas (Dow 2004, 2008) nas diferentes abordagens. Independente da frente que se tenha como base, as contribuições seminais de Tony Lawson (por exemplo: 1997, 2006, 2008 e 2010) e de Frederic S Lee (por exemplo: 2009, 2010a, 2010b e 2016) sempre são referenciadas, indicando tratar-se dos dois principais expoentes desses esforços.

Em resumo, enquanto as contribuições de Tony Lawson indicam na direção de uma espécie de divisão do trabalho entre as diferentes escolas de pensamento integrantes da heterodoxia; as de Frederic S Lee focam na identificação de contribuições ecumênicas ou compartilhadas entre as diferentes abordagens, identificando neste esforço o ponto de partida para a construção de uma definição de economia heterodoxa que leve em conta aspectos compartilhados.

Ambas as perspectivas tiveram esforços importantes: Bigo e Negru (2008) e Tonberg (2018) na linha ontológica de Lawson; e Lavoie (2006) e Stockhammer & Ramskogler (2009) na linha do Frederic Lee são bons exemplos. Nenhuma das direções, contudo, é unânime. Enquanto à divisão sugerida por Lawson esbarra em sérios problemas



envolvendo conflitos de interesse<sup>40</sup>, a união defendida nos trabalhos de Frederic S Lee também é alvo de diversas objeções, por exemplo: como conciliar o pleno emprego pós-keynesiano com o crescimento contido defendido pela economia ecológica? São temas delicados que a proposta de Lee precisaria lidar.

Diante desses problemas, a forma usual de definir a heterodoxia é sociologicamente. Nesse sentido, as definições podem ocorrer de duas maneiras, uma reativa e outra afirmativa. Enquanto definições do primeiro tipo enfatizam um "inimigo comum" a ser combatido, com o conjunto de escolas heterodoxas unidas pela oposição aos preceitos da economia neoclássica; a definição positiva enfatiza aspectos institucionais compartilhados pela heterodoxia. De acordo com Colander et al. (2004), diferente do que ocorre com economistas adeptos das abordagens tradicionais, em que a autoidentificação não é eficiente para defini-los, os economistas heterodoxos geralmente se identificam com suas abordagens, como pós-keynesianos, velhos institucionalistas, marxistas, entre outros.<sup>41</sup>

Conforme Lee (2009), a economia heterodoxa forma um todo sociologicamente coerente com base em três proposições: (i) as diferentes vertentes compartilham valores e objetos de estudo; (ii) presença significativa de economistas heterodoxos em mais de uma associação, indicando a existência de trânsito de pesquisadores por distintas vertentes heterodoxas; e (iii) presença de fortes convergências entre distintas abordagens. Como bem observou Dow (2011), é notório à narrativa de Lee o entendimento de que há um corpo de pensamento coerente no sentido de que é possível identificar linhas comuns na economia heterodoxa e uma comunidade que se possa enquadrar os economistas heterodoxos. Deve-se mencionar, entretanto, que a história contada por este autor não é apresentada enquanto uma história intelectual. Pelo contrário, é principalmente uma história da comunidade do subconjunto de economistas heterodoxos em seus círculos nos EUA e no Reino Unido. A expressão intelectual da heterodoxia, nesse sentido, a exemplo do que acontece na economia ortodoxa, consiste no conhecimento gerado e publicado nos periódicos heterodoxos, auto identificados como tal.

---

<sup>40</sup> Que escola heterodoxa se encarregará da moeda? Pós-keynesianos? Austríacos? E no âmbito das relações de poder, a quem irá competir esses temas? Aos velhos institucionalistas ou aos marxistas?... Essas são questões recorrentes e sem boas respostas.

<sup>41</sup> A autoidentificação tem sido uma estratégia recorrente nos esforços de definição da heterodoxia. A Mearman, S. Berger e D. Guizzo (2019) é o mais recente desses esforços, copilando um conjunto de entrevistas com importantes economistas heterodoxos, entre eles Fernando Cardim de Carvalho, Tony Lawson, Sheila Dow, David Dequech e outros, os quais foram indagados sobre como entendem a heterodoxia, qual sua relação com ela e porque eles se diferenciam substancialmente dos economistas mainstream. Para alguns dos entrevistados, a economia heterodoxa é meramente uma coleção de escolas de pensamento diferentes unificadas em sua oposição. Para outros, a heterodoxia está se tornando um projeto unificado, com aspectos de oposição e alguns pontos positivos em comum. Um terceiro grupo entende a heterodoxia como sinônimo de pluralismo (MEARMAN et al, 2019).



## 2. Ortodoxia e heterodoxia no Brasil

Conforme Fernando Cardim de Carvalho, a história econômica brasileira não somente está fortemente relacionada à existência de pluralismo na pesquisa em economia, como também representou um incentivo a esta. Para ele:

Se você mora no Brasil, não só se estiver interessado no país, mas se você realmente passa parte de sua vida no Brasil, você está sempre muito desconfiado sobre os conceitos de equilíbrio, especialmente para minha geração. Passamos por crises e altas inflações e todo tipo de coisa. A ideia de que “essa economia atingirá então espontaneamente qualquer tipo de equilíbrio a curto, longo ou para sempre”, é sempre algo que soa suspeito (MEARMAN et al, p. 41).

A forma didática com que a história econômica brasileira geralmente é contada envolve dois critérios principais: (i) organização cronológica de períodos de interesse; e (ii) sistematização dos principais dilemas e debates de cada período contrapondo abordagens distintas. Quase sempre se reproduz em algum nível a dicotomia ortodoxia versus heterodoxia e, ao final, geralmente se apresenta um balanço qualificatório das políticas promovidas, posturas adotadas e resultados alcançados, de forma que sempre (ou pelo menos quase sempre) se possibilite apontar a postura econômica dominante e mais influente para cada período, se ortodoxa ou heterodoxa.

De acordo com Franco e Do Lago (2011), evidências de pluralismo já podem ser encontradas no Brasil antes mesmo da institucionalização da ciência econômica como disciplina. No início da República, houve um debate bancário entre “papelistas” e “metalistas” que se assemelhava ao histórico debate bancário inglês, com partidários da moeda fiduciária em oposição à ortodoxia do padrão-ouro. Fernandez e Suprinyak (2018) observam que entre as décadas de 1934 e 1950 ocorreu a “controvérsia do planejamento” entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin, que representam exemplos paradigmáticos de partidários do intervencionismo estatal e do liberalismo, respectivamente (Amado & Mollo, 2004; Bastos & D’Avilla, 2009).

Ao final da década de 1950, a aceleração inflacionária contrapôs correntes “monetaristas”, sob a liderança de Gudin, Bulhões e Campos e “estruturalistas”, como Celso Furtado e Rangel, que antagonizaram quanto ao entendimento e as estratégias para enfrentar o desarranjo nos preços, contraponto ideias ortodoxas e heterodoxas (Munhoz, 1997). Bielschowsky (1988) ilustra bem o pluralismo no trato da economia entre os anos 1940 e o final dos anos 1950, seja no âmbito de influentes figuras públicas que eram autodidatas no assunto, seja no domínio do debate público. O Quadro 01 sintetiza a literatura mais referenciada sobre cada período e mostra que perspectivas consideradas heterodoxas exerceram dominância em todos os embates.



## 2. Quadro 01: Ortodoxia versus Heterodoxia na História Econômica Brasileira – Antes da institucionalização da economia acadêmica

Período de Interesse	Principais dilemas econômicos	Vertente mais influente
<b>Final do século XIX (Primeira década republicana)</b>	Ortodoxia metalista (favoráveis ao padrão ouro) versus Heterodoxia papelista (entusiastas das expansões monetárias e da moeda fiduciária) (Triner e Wandschneider, 2005; Franco e Lago, 2011; Gerber e Passananti, 2015)	Heterodoxa (Triner & Wandschneider, 2005; Franco & Do Lago, 2011; Gerber & Passananti, 2015; Salomão & Fonseca, 2015)
<b>Auge e declínio da República Velha (1905-1929)</b>	Sustentação dos preços domésticos de produtos primários (sobretudo o café) a partir de mecanismos de padrão-ouro na margem (viés ortodoxo) ou via desvalorizações cambiais sem paridade (viés heterodoxo) (Franco e Lago, 2011).	Oscilou durante o período (De Saes, 1989; Viscardi, 1995).
<b>Era Vargas</b>	Vargas I: Recuperação da crise de 1929 no âmbito do financiamento da compra da produção excedente de café para posterior destruição, sendo este via expansão de tributos (interpretação ortodoxa [Peláez, 1968 e 1971]) ou emissão monetária (interpretação heterodoxa [Furtado, 1959]); Vargas 2: Modernização e desenvolvimento do Brasil (Fonseca, 2020).	Heterodoxa (Bastos, 2008; Junior & De Mattos, 2015, Fonseca, 2020)
<b>Período Nacionalista (1946-1964)</b>	Planejamento econômico e industrialização (viés heterodoxo) versus a promoção da expansão da produtividade agrícola e do livre mercado (viés ortodoxo) (Simonsen e Gudin, 2010).	Heterodoxa (Amado & Mollo, 2004; Bastos & D'Avilla, 2009)

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 02, por sua vez, mostra que após a institucionalização da economia acadêmica no Brasil, perspectivas ortodoxas foram dominantes pelo menos em 5 dos 7 períodos de interesse.

## 2. Quadro 02: Ortodoxia versus Heterodoxia na História Econômica Brasileira – Após a institucionalização da economia acadêmica

Período de Interesse	Principais dilemas econômicos	Vertente mais influente
<b>Governos Militares parte I (PAEG e Milagre Econômico)</b>	Recuperação da crise inflacionária do início dos anos 1960 e promoção do crescimento econômico a partir de 1968.	Oscilou durante o período: Ortodoxa durante o PAEG (Resende, 1982) e Heterodoxa durante o “Milagre” (Marcarini, 2005 e 2006; De Araujo, 2018).
<b>Governos Militares parte 2 (II PND)</b>	Ajuste ortodoxo versus financiamento (heterodoxo) no contexto do choque do petróleo, em 1973. Foi optada aquilo que Castos e Sousa (1985) chamaram “estratégia 1974”, voltada ao financiamento e, portanto, de ascendência heterodoxa.	Heterodoxa (Castro & Souza, 1985; Marcarini, 2011)
<b>Crise e Inflação nos anos 1980</b>	Combater a inflação, com ajustes ortodoxos mais convencionais ou planos heterodoxos de estabilização	Heterodoxa (Welter et al, 2011)
<b>Plano Real e seus antecedentes (Primeira metade da década de 1990)</b>	Combater a hiperinflação (Franco, 1995)	Ortodoxa (Arantes & Lopreato, 2018)
<b>Governos FHC (1995-2002)</b>	Privatizações e manutenção da estabilidade	Ortodoxa (Freitas & Prates, 2001; Teixeira e Pinto, 2012)
<b>Governos Lula (2003-2012)</b>	Distribuição de renda, com as demais políticas oscilando durante o período, mais ortodoxas no primeiro mandato e mais heterodoxas no segundo	Oscilou durante o período (Erber, 2011; Teixeira & Pinto, 2012)
<b>Governos Dilma (2011-2016)</b>	Esgotamento do modelo do governo Lula, distribuição de renda, crédito, e investimento público.	Oscilou durante o período (Chernavsky et al, 2020 entre outros)

Fonte: Elaboração própria.

A despeito dos problemas que agregações desse tipo naturalmente incorrem, por exemplo: o fato de que o entendimento sobre o que é considerado ortodoxo e heterodoxo mudar ao longo do tempo; a necessidade de algum grau de arbitrariedade na seleção dos períodos de interesse; e as perdas decorrentes de sínteses tão (que encobre a complexidade dos períodos); ela apresenta informações interessantes.



Quantitativamente, dos 11 principais marcos da história econômica brasileira, em 5 oportunidades ideias heterodoxas prevaleceram nas decisões de política econômica. Em 4 períodos a vertente mais influente na política econômica oscilou e, somente em dois deles, houve hegemonia ortodoxa. Além disso, é possível visualizar que antes da institucionalização da economia perspectivas heterodoxas foram mais dominantes e, após, perspectivas ortodoxas ocuparam este posto. Adicionalmente, a ponto de vista dominante oscilou mais a partir da institucionalização.

As contribuições de Dequech (2018) e Fernandez & Suprinyak (2019) lançam luz a esta particularidade brasileira, a partir de uma perspectiva institucional. Entre os principais argumentos levantados, constam a imposição de pluralismo metodológico, que obriga cursos de graduação em economia ofertarem formações mais amplas a seus alunos, “em consonância com o caráter plural da ciência econômica, abrangendo diversos paradigmas e correntes de pensamentos” (MEC, 2007 apud Fernandez e Suprinyak, 2019), o fato de, em geral, as universidades de maior prestígio serem públicas (Dequech, 2018), as contribuições da Associação Nacional de Pós Graduação em Economia (ANPEC) na promoção do pluralismo.<sup>42</sup>

Outra forte evidência da institucionalização do pluralismo na economia acadêmica brasileira diz respeito a como a produção acadêmica em economia no país é avaliada, no âmbito do Qualis Periódicos. O Qualis é um sistema de avaliação de periódicos científicos utilizado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), órgão do Ministério da Educação (MEC) responsável por avaliar a qualidade dos programas de pós-graduação no Brasil. A classificação Qualis é utilizada pelos programas de pós-graduação para avaliar a produção científica dos seus docentes e alunos, uma vez que a publicação de artigos em periódicos bem classificados é considerada um indicador importante de produtividade e qualidade da pesquisa além de ser o critério para a distribuição de recursos para as instituições de pesquisa, como bolsas de estudo e financiamentos.

Para classificar os periódicos, a CAPES designa um coordenador para liderar um comitê de seis membros, geralmente professores universitários experientes e de alto nível, no qual estão inclusos economistas adeptos de vertentes ortodoxas e heterodoxas. Cabe a eles avaliar todos os periódicos em que os professores brasileiros publicaram nos últimos quatro anos, em todas as áreas da produção científica, incluindo a economia.

Os membros do comitê têm a autonomia de modificar a metodologia de classificação e outras regras do processo, embora mudanças drásticas sejam raras. Além disso, os economistas heterodoxos por vezes chegam a liderar o comitê, o que permite que periódicos heterodoxos sejam classificados em posições elevadas, apesar de outras metodologias não os classificarem tão bem. Essa abordagem reconhece a importância da heterogeneidade e do pluralismo na academia brasileira (De Almeida & Almeida, 2018), contribuindo para que abordagens ortodoxas e heterodoxas alcancem prestígio equiparável.

---

<sup>42</sup> Diferentemente do que acontece nos EUA e em muitos países da Europa, o principal encontro de economistas do Brasil é acessível a diversos tipos de abordagens e paradigmas dentro da ciência econômica.



### 3. Métodos e procedimentos

As subseções seguintes contemplam uma breve exposição do que configura o aparato metodológico utilizado neste trabalho, bem como a descrição e especificação dos procedimentos de busca, agregação e extração da amostra de documentos, as análises bibliométricas a serem realizadas e as diretrizes dos mapas construídos.

#### 3.1 Bibliometria

Estudos bibliométricos têm origem na Bélgica, na obra seminal de Paul Otlet, *Traité de Documentation: le Livre sur le Livre: théorie et pratique* (1934). Nalimov e Mul'chenko (1969) ampliaram o escopo desses trabalhos fundar o termo "cienciometria", cujo objetivo era descrever o estudo da própria ciência documentada. No mesmo ano, o significado de "bibliometria" foi reinventado por Pritchard (1969), que combinou os termos cienciometria e bibliometria e passou a se referir a todos os estudos que tentam quantificar os processos de comunicação escrita. Em sua versão moderna, além dos componentes relacionados à sociologia da ciência (Merton, 1968, 1988; Rousseau e Rousseau, 2021), a bibliometria também possui um forte componente matemático e estatístico, baseado principalmente em um modelo de lei de potência (EGGHE, 2005) aplicado ao estudo da cooperação e das regularidades observadas ao entre grupos de autores e outras fontes de conhecimento científico que tem como base indicados quantitativos (ROUSSEAU e ROUSSEAU, 2021).

Segundo Rousseau e Rousseau (2021), os indicadores quantitativos podem ser construídos considerando critérios absolutos (representados pela magnitude dos valores próprios das variáveis), critérios relativos (que representam a posição que ocupam na totalidade) ou variáveis baseadas no processo, observando que tal categorização "se aplica a indicadores para indivíduos, bem como para grupos de indivíduos e periódicos, entre outros temas" (ROUSSEAU e ROUSSEAU, 2021, p.1430). Os números absolutos incluem: (i) o número de publicações, (ii) o número de citações, (iii) o número de pedidos de patentes e (iv) o valor do financiamento recebido para projetos, preferencialmente limitado a um período específico (com um período mais recente geralmente escolhido) (ROUSSEAU e ROUSSEAU, 2021). Quanto aos números relativos, estes são geralmente mais informativos. Para esse grupo, consideramos em nossa análise: (i) o número de citações por publicação e (ii) a média e o número de citações por publicação dividido pelo número médio de citações de artigos da mesma área e com a mesma abordagem (seja ortodoxa ou heterodoxa) para todo o período da amostra.

#### 3.2 Estratégia Bibliométrica

Conforme demonstra Cronin (2020), em economia, os periódicos bem avaliados segundo as métricas tradicionais são exclusivamente ortodoxos, o que implica em sérias dificuldades quando se objetiva ter em perspectiva as contribuições ortodoxas e heterodoxas considerando alguma equidade. Tendo em vista esses limites, Lee et al.



(2010) propuseram uma pontuação de impacto específica para periódicos heterodoxos, que fosse capaz de refletir sua contribuição para a construção de uma economia heterodoxa propriamente dita, a partir de uma métrica que permita uma classificação geral de qualidade dos periódicos heterodoxos segundo critérios próprios e possibilite a comparação entre periódicos ortodoxos e heterodoxos considerando equidade entre as abordagens. Dessa forma, se pode comparar os melhores periódicos de economia com os dois vieses, sendo a posição relativa de cada um em seus respectivos índices compatível e comparável.

Pensando nisso, essa pesquisa classifica os periódicos de economia a partir de dois índices distintos, escolhidos por hierarquizar os principais periódicos em economia levando em conta aspectos qualitativos importantes quanto ao prestígio destes entre os pesquisadores. São eles: *Scimago Journal Rank* (SJR) e *Heterodox Journal Quality Score* (HJQS). O *Scimago* hierarquiza periódicos a partir do algoritmo de ranqueamento da base indexadora *Scopus*, levando em conta aspectos qualitativos como prestígio de um periódico em determinada área (FALAGAS et al., 2008). A partir dessas informações, variáveis como citações recebidas nos três anos subsequentes à publicação, origem e lógica das citações são separadas e ponderadas para o ranqueamento final.

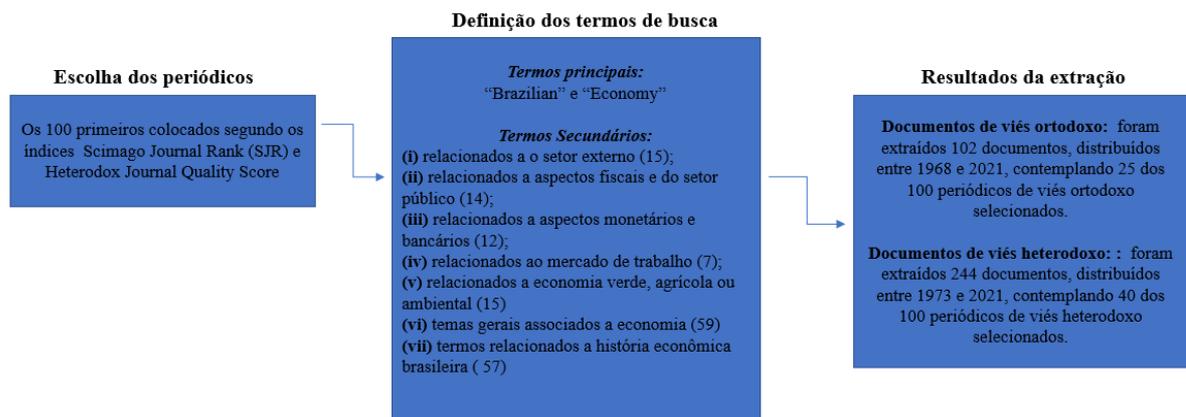
O HJQS, por sua vez, caracteriza-se por ser um indicador que ranqueia especificamente periódicos que privilegiam a publicação de pesquisas em economia heterodoxa. Segundo Lee et al (2010), há uma importância política na criação do modelo, vide a discrepância da avaliação dos periódicos ortodoxos e heterodoxos (LEE et al., 2010). Observa-se, portanto, que a finalidade do indicador é oferecer uma alternativa que promova equidade na comparação da pesquisa heterodoxa em comparação ao que se publica no *mainstream*. Sua apuração leva em conta ponderações de índices bibliométricos de citação, como a razão de produções científicas com o número de citações e um indicador de qualidade de avaliação por pares dos periódicos, o qual tem como elementos principais a familiaridade que os pesquisadores possuem com o periódico e a qualidade da pesquisa (LEE et al., 2010).

Dessa forma, optou-se por restringir a busca de documentos para um conjunto de 200 periódicos, sendo estes os 100 mais bem ranqueados segundo cada um dos índices mencionados. Assim sendo, a busca pelos documentos envolveu um conjunto de termos principais ("*Brazilian Economy*") e uma extensa variedade de termos secundários que só adicionariam documentos à amostra se estivessem associados aos termos principais. Diante disso, a base de dados escolhida para realização das buscas foi a *Scopus*, por conter todos os periódicos selecionados indexados.

A Figura 01 ilustra o procedimento de seleção e extração das amostras e indica a quantidade de termos secundários associada a cada critério. Os critérios para determinação dos termos secundários foram 7, consistindo em palavras-chave que: (i) estejam associados ao setor externo, tais como "*Foreign Exchange Policy*", "*Foreign Exchange Crisis*", "*Balance of Payments*" entre outros; (ii) estejam associados a aspectos fiscais e a economia do setor público, entre eles "*Fiscal Policy*", "*Fiscal Crisis*", "*Public Debt*"; (iii) estejam relacionados a questões monetárias e/ou bancárias, por exemplo "*Currency*", "*Monetary Policy*" e "*Inflation*"; (iv) tenham relação com o mercado de trabalho, entre

esses "Labor Market", "Unemployment" e "Informality"; (v) guardem alguma relação com economia agrícola, verde ou do meio ambiente, "Sustainability", "Deforestation" e "Agriculture" entre outros; (vi) termos gerais que estejam associados a ciência econômica como um todo, tais como "Macroeconomics", "Microeconomics" e "Economic Growth" entre diversos outros; e, finalmente (vii) que tenham alguma relação particular com a história econômica brasileira, abarcando os nomes de todos que já presidiram a república do Brasil, todas as décadas desde o início da República etc.

**Figura 01: Procedimentos de extração e seleção da amostra na base Scopus**



Fonte: Elaboração própria.

Após os procedimentos descritos pela Figura 01, chegou-se à amostra final agregada desse estudo, contendo 346 documentos publicados entre 1968 e 2021, para os quais formou-se uma amostra de 16.196 referências, contemplando 65 dos 200 periódicos selecionados. Em seguida, a amostra foi decomposta em duas, de acordo com os vieses ortodoxo ou heterodoxo dos documentos. A amostra ortodoxa contou com 102 documentos, cujas publicações ocorreram entre 1968 e 2021, distribuídas em 25 dos 100 periódicos selecionados e contendo 5339 referências; enquanto a amostra com documentos de viés heterodoxo contemplou 244 artigos, publicados no intervalo de tempo 1973-2021, distribuídos em 40 dos 100 periódicos selecionados, contando com 11337 referências citadas.

Uma vez delimitada as amostras separadamente, foi utilizado o software de linguagem R *RStudio* (versão 4.1.1) e a interface de visualização de redes bibliométricas *VOSViewer* (versão 1.618) com vistas a submeter conjunto de documentos extraídos a procedimentos bibliométricos objetivando obter indicadores baseados em três pontos de interesse, quais sejam: (i) produtividade e colaboração; (ii) incidência e dinâmica de termos; (iii) linhas de investigação teóricas, a partir da construção de redes de co-autoria, co-ocorrência e acoplamento bibliográfico<sup>43</sup>. Dizendo respeito ao item três

<sup>43</sup> Na esfera das redes de co-autoria, a relação dos itens é determinada com base no número de documentos em co-autoria, possibilitando observarmos identificar como pesquisadores, instituições de pesquisa ou países se relacionam de acordo com a quantidade de estudos que realizam e publicam conjuntamente; no âmbito das redes de co-ocorrência, a relação dos itens é determinada com base no número documentos em que palavras-chave ocorrem em conjunto, permitindo a realização de

especificamente, além da rede de co-autoria por países, foram construídos mapas de densidade considerando o total de publicações para cada vertente e as publicações oriundas de um determinado país, sendo a região geográfica indicada tanto mais densa quanto maior a participação das contribuições de indivíduos dessa nacionalidade nos documentos que compõe a amostra. Os mapas construídos destacam dois aspectos: a origem das publicações e a dinâmica de cooperação entre autores de diferentes nacionalidades para o desenvolvimento da temática.

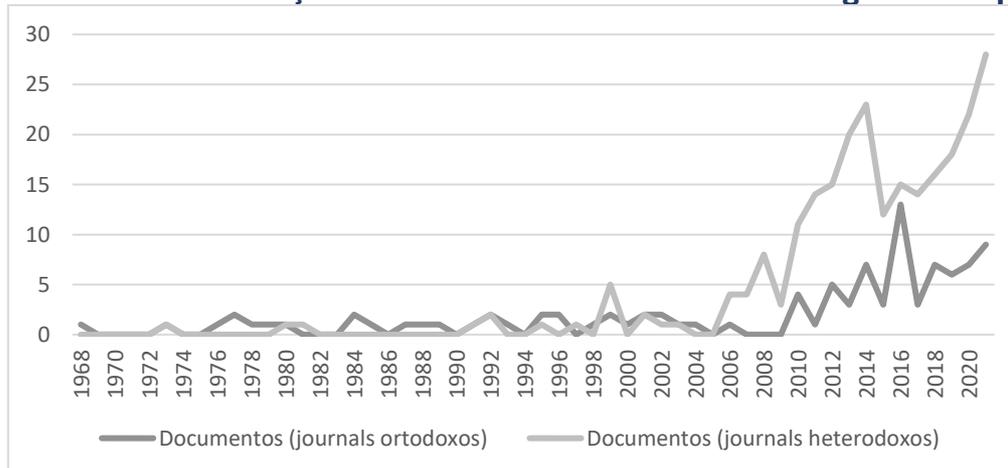
#### 4. Resultados bibliométricos

Esta seção é dedicada a exposição dos resultados bibliométricos do estudo. Para tanto, foram divididos em três esferas distintas, exploradas adiante. São elas: (i) esfera da produtividade, onde as abordagens são contrapostas comparativamente, levando em consideração as estatísticas descritivas e os indicadores bibliométricos; (ii) esfera geográfica e social, onde as abordagens são relacionadas às redes bibliométricas de produção e coautoria e são interpretados os mapas de densidade e; (iii) a esfera temática, onde se infere os temas motores, ascendente, em declínio, centrais e nichados e de possível convergência para cada amostra.

##### 4.1 Análise contextual e histórica

Ambas as vertentes apresentam tendência crescente para a quantidade de publicações ao longo do tempo, aumentando mais acentuadamente a partir de 2004, sendo o ano de 2016 o principal em termos de publicações de viés ortodoxo e 2021 para as publicações de viés heterodoxo, conforme expresso pelo Gráfico 01.

**Gráfico 01: Publicações ortodoxas e heterodoxas ao longo do tempo**



Fonte: Elaboração própria.

associações temáticas e, por fim, nas análises de acoplamento bibliográfico, a relação dos itens é determinada com base no número de referências que compartilham. Quando uma referência é citada por dois artigos se constitui uma unidade de acoplamento (entre ambas). Assim sendo, quanto maior o número de referências que dois autores ou dois artigos compartilham, maior a intensidade de acoplamento bibliográfico entre eles (ECK; WALTMAN, 2014).



Ainda na esfera dos periódicos, um resultado interessante diz respeito ao enfoque diferente dos principais periódicos segundo cada abordagem. Enquanto para a amostra de periódicos heterodoxos os principais em termos do número de publicações incluem alguns dos principais considerando o desenvolvimento do paradigma heterodoxo, com destaque para a presença das revistas *Cambridge Journal of Economics* e *Journal of Post Keynesian Economics*, centrais no avanço teórico heterodoxo e dois dos mais bem ranqueados segundo o índice *HJQS*; a amostra ortodoxa apresenta em sua maioria periódicos de interesses mais nichados, sobretudo os focados em “economia verde”, inclusos *Resources Conservation and Recycling*, *American Journal of Agricultural Economics* e *Energy Economics*. A exceção, para o grupo ortodoxo se dá pela presença da revista *Econometrica*, uma das mais tradicionais do mundo, na 8ª posição, ainda que com apenas dois documentos publicados.

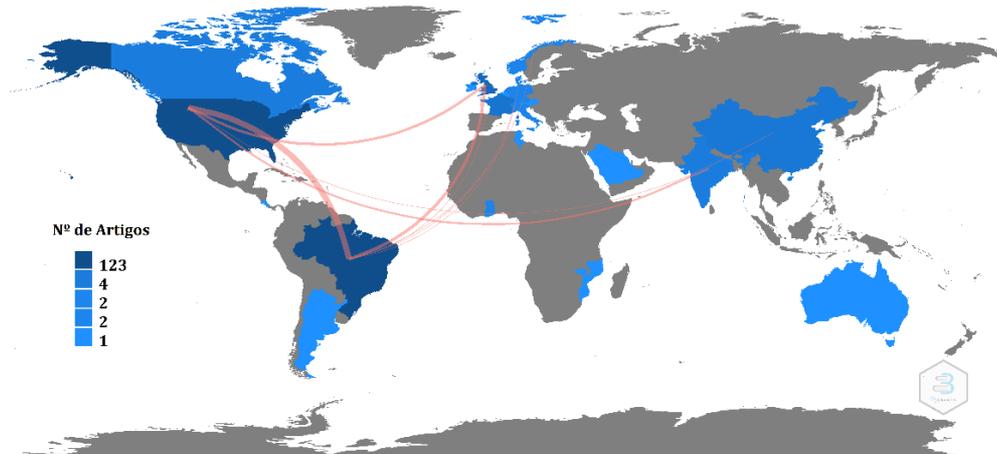
Quanto ao domínio heterodoxo em termos de quantidade, entendemos que tais movimentos podem ser explicados majoritariamente por dois fatores: em primeiro lugar, o fato de existirem periódicos brasileiros entre os top 100 heterodoxos; em segundo, o fator concorrência. A presença das revistas *Brazilian Journal of Economics* e do *Brazilian Journal of Political Economy*, de origem brasileira, entre as heterodoxas mais bem ranqueadas certamente contribuiu para uma diferenciação tão acentuada de publicações sobre a temática entre as vertentes ortodoxa e heterodoxa, afinal, existem consideravelmente menos barreiras para se publicar algo sobre o Brasil em uma revista brasileira que em uma internacional, sendo a barreira do idioma um dos principais. Não por acaso, a amostra heterodoxa conta com 49 documentos em língua portuguesa.

Dizendo respeito à concorrência, deve-se ter em mente que há um consenso sobre os principais periódicos de ascendência ortodoxa serem também os principais da ciência econômica como um todo, tornando destes o objetivo último de publicação para uma ampla gama de pesquisadores e, conseqüentemente, aumentando consideravelmente as exigências para ter um trabalho aprovado. Em suma, a oferta de volumes e a demanda de pesquisadores que desejam publicar os seus trabalhos tornam o acesso a estes periódicos bastante restrito.

#### **4.2. Aspectos geográficos e sociais**

Neste campo, os dados indicam que há predominância de certas nacionalidades de nos estudos sobre a economia brasileira. Os mapas de densidade construídos para ambas as amostras, ortodoxa e heterodoxa, mostram a centralidade de Brasil e Estados Unidos como países de origens dos documentos, conforme Figuras 02 e 03.

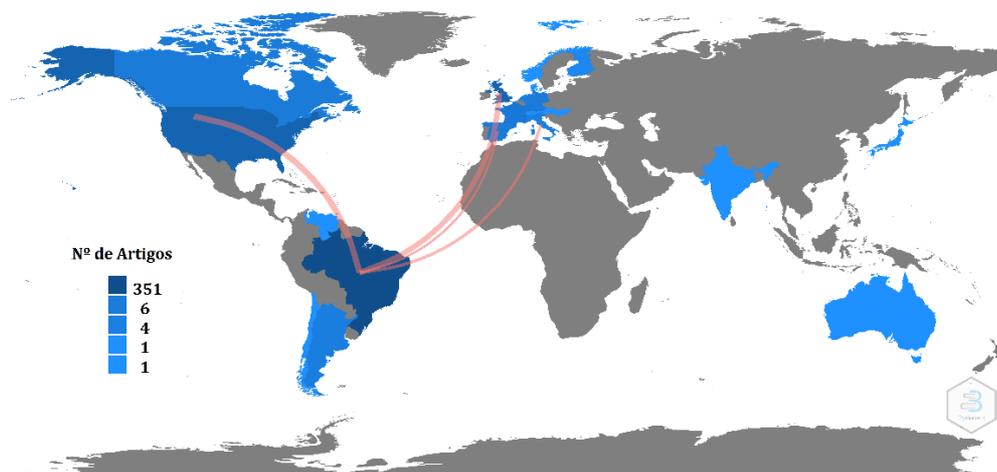
**Figura 02: Origem da produção acadêmica ortodoxa e cooperação entre os países**



Fonte: Elaboração própria.

Além disso, o principal fator que diferencia as duas amostras, além da óbvia diferença na quantidade de documentos em cada abordagem, é a presença de linhas de cooperação entre os países. No âmbito da abordagem heterodoxa, todas as linhas de cooperação estão centralizadas no Brasil. Já na amostra ortodoxa, é possível observar linhas de cooperação que não envolvem necessariamente o Brasil ou brasileiros, tais como a cooperação entre os Estados Unidos e o Reino Unido e entre a China e os Estados Unidos, conforme evidenciado nas Figuras 02 e 03.

**Figura 03: Origem da produção acadêmica heterodoxa e cooperação entre os países**



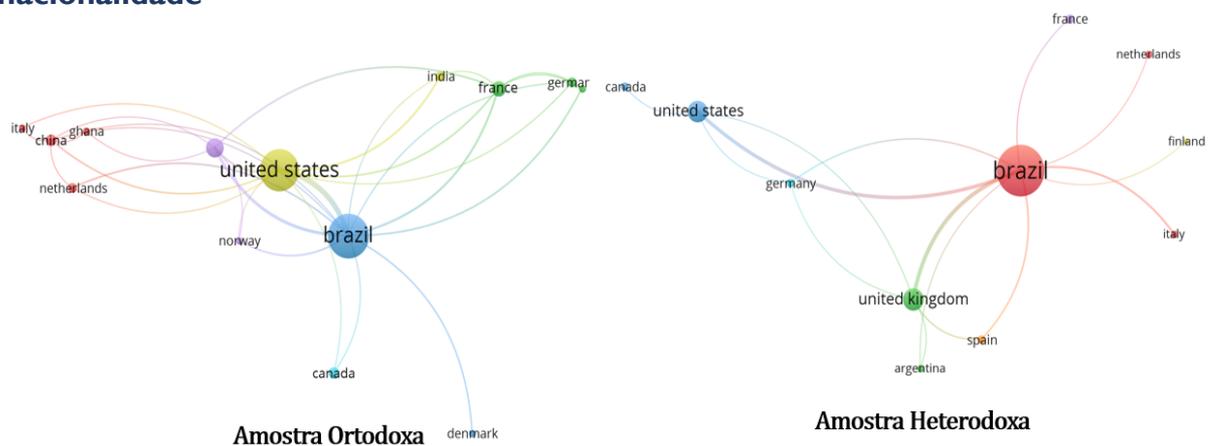
Fonte: Elaboração própria.

Uma outra questão relevante a ser observada nos mapas apresentados é a maior participação de países no desenvolvimento do paradigma ortodoxo em comparação ao heterodoxo, mesmo havendo uma maior quantidade de trabalhos com uma abordagem

heterodoxa. Essa discrepância pode ser explicada pela popularidade global das abordagens, já que, como discutido na primeira seção deste trabalho, o paradigma heterodoxo ainda é considerado uma alternativa ao paradigma ortodoxo dominante, que constitui a maior parte da chamada "economia mainstream" (DEQUECH, 2007).

Dessa forma, a elaboração de redes de coautoria para os documentos das duas vertentes, conforme demonstrado na Figura 04, possibilitou a observação de outra faceta interessante da dinâmica entre os países. No contexto da amostra ortodoxa, pode-se notar uma centralidade dos Estados Unidos praticamente idêntica à centralidade do Brasil, enquanto nos artigos com viés heterodoxo a centralidade primária é exclusivamente brasileira.

**Figura 04: Redes “ortodoxas” e “Heterodoxas” de co-autoria por nacionalidade**

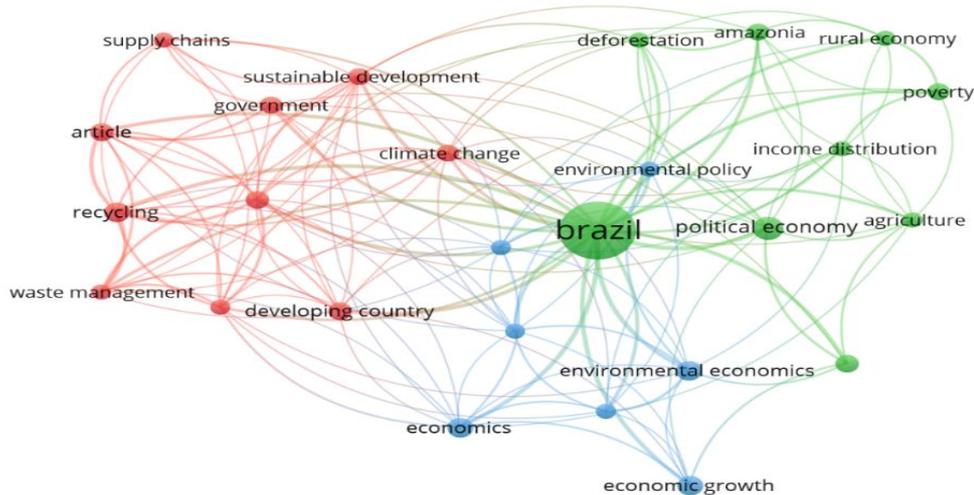


Fonte: Elaboração própria.

### 4.3 Análise temática das abordagens

A Figura 05 expressa a rede bibliométrica de co-ocorrência de palavras-chave para os documentos da amostra de periódicos ortodoxos.

**Figura 05: Rede “ortodoxa” de co-ocorrência de palavras-chave**

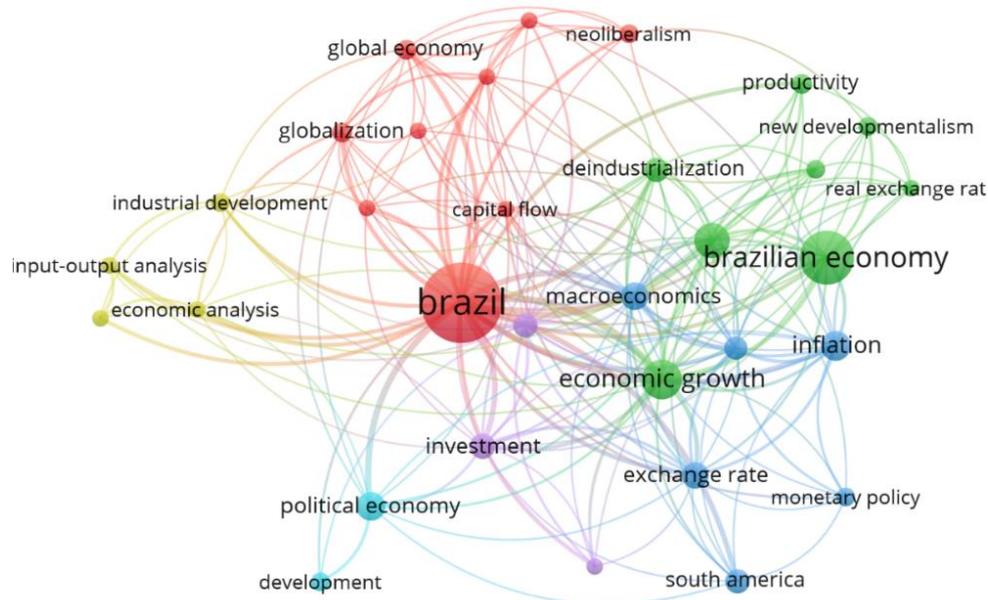


Fonte: Elaboração própria.

Cada cluster é definido com base na frequência em que determinadas palavras-chave aparecem juntas em documentos. Novamente, destaca-se a presença do segmento da "economia verde" na vertente heterodoxa: no cluster verde, observa-se a presença de termos como “*agriculture*”, “*Amazonia*” e “*rural economy*” associados ao principal termo, “*Brazil*”. O cluster vermelho segue uma linha semelhante, com destaque para questões ambientais relacionadas a mudanças climáticas, desenvolvimento sustentável e reciclagem, como evidenciado pelos termos “*climate change*”, “*sustainable development*” e “*recycling*”, entre outros. Por fim, o cluster azul mostra que, mesmo nos trabalhos com foco mais voltado para a macroeconomia ou economia em geral, aspectos relacionados à “economia verde” estão presentes. Nesse cluster, é possível observar uma coocorrência significativa entre o crescimento econômico (*economic growth*) e a economia e política ambientais (*environmental economics* e *environmental policy*), por exemplo.

A Figura 06 apresenta a rede de documentos com viés heterodoxo, evidenciando uma maior diversidade de temas representados em um maior número de clusters. O cluster amarelo abrange abordagens quantitativas da economia industrial, enquanto os clusters vermelho e verde envolvem temas de economia política, desenvolvimento econômico e crescimento econômico. No cluster azul, destacam-se trabalhos na área de macroeconomia, enquanto o cluster roxo concentra trabalhos sobre investimentos.

**Figura 06: Rede “heterodoxa” de co-ocorrência de palavras-chave**



Fonte: Elaboração própria.

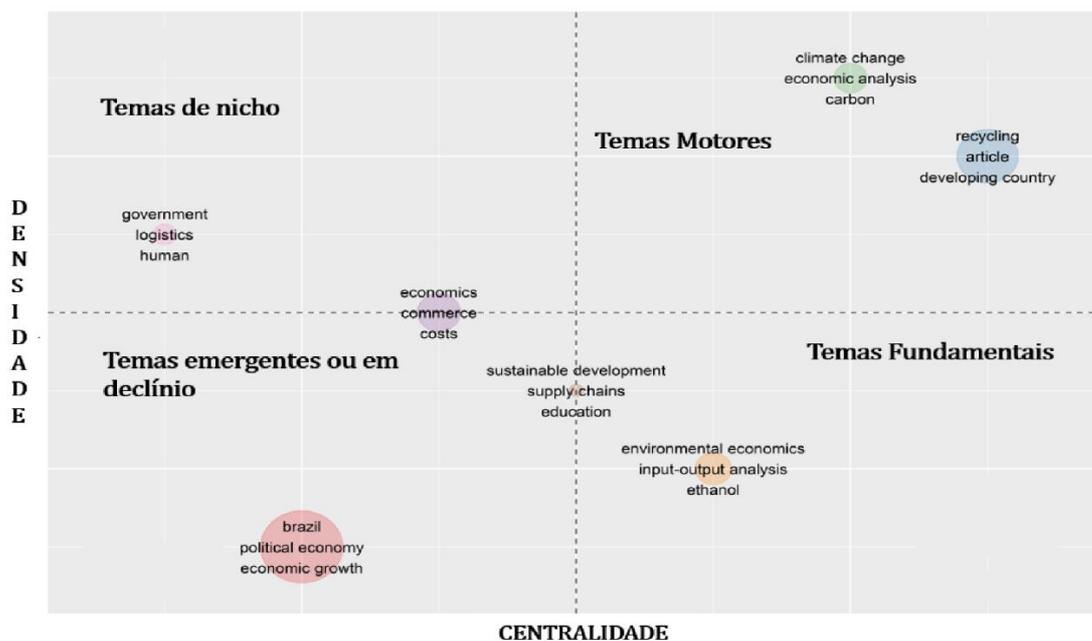
As Figuras 07 e 08 apresentam os resultados dos mapas temáticos para as vertentes ortodoxa e heterodoxa, respectivamente, construídos com base na frequência, distribuição e dinâmica de ocorrência e co-ocorrência de palavras-chave, seguindo a metodologia proposta por Cabo et al. (2011). Esses mapas são uma ferramenta visual que permite identificar movimentos de tendência dentro de cada abordagem por meio de dois critérios: centralidade e densidade. O eixo vertical, que representa a densidade, indica a resistência interna de um cluster em relação aos demais conjuntos de palavras-chave co-ocorrentes. Já o eixo horizontal, que representa a centralidade, mede a relevância de determinado tema dentro de um campo de pesquisa (Cobo et al, 2011), neste caso, nas tradições ortodoxas e heterodoxas. Em suma, a densidade é um indicador de coesão interna de um determinado assunto, enquanto a centralidade mede a importância do tema em um campo de pesquisa.

Os mapas temáticos têm como finalidade elucidar a relação entre o conjunto de palavras-chave contido nas amostras em duas esferas: entre palavras-chave específicas co-ocorrendo dentro de um grupo específico (densidade) e entre os grupos de palavras-chave (centralidade) e, por este motivo, são divididos em quatro quadrantes: (i) o superior direito, que representa os temas motores em cada abordagem, devido a elevada densidade e centralidade dos termos a este associados; (ii) inferior direito, indicando temas com alta centralidade e baixa densidade, denotando os temas básicos, isto é, temas para os quais se reconheça a importância mas, ainda assim, gozem de baixo desenvolvimento; (iii) inferior esquerdo, extremo oposto do superior direito, designa temas marginais que, em virtude de possuírem baixa densidade e baixa centralidade, podem ser temas emergentes, isto é, que ainda estão ascendendo a níveis mais elevado de centralidade e densidade, ou temas em declínio; (iv) por fim, o quadrante superior

esquerdo, que apresenta temas nichados em virtude de sua alta densidade e baixa centralidade, o que indica fortes conexões internas entre os temas ali presentes, mas uma fraca conexão destes com os demais temas (COBO et al, 2011).

As evidências encontradas para a amostra ortodoxa (Figura 07) confirmam os resultados anteriores. Conforme se pode observar, os temas com maior densidade e centralidade de estão associados ao escopo da economia ambiental, sendo estes os temas motores dos artigos publicados nos principais periódicos que privilegiam tal abordagem. Entre os temas fundamentais, observa-se resultado muito semelhante, com economia ambiental e questões envolvendo etanol presentes com bastante centralidade. As temáticas envolvendo crescimento econômico ou política econômica de forma mais geral são as que apresentam menor resultado combinado entre centralidade e densidade, indicando temas que geram pouco interesse. Finalmente, os termos “commerce”, “government” “logistics”, “human” e outros estão relacionados a quadros de pesquisa mais nichados, mas com alta densidade interna.

**Figura 07: Mapa temático (amostra ortodoxa)**

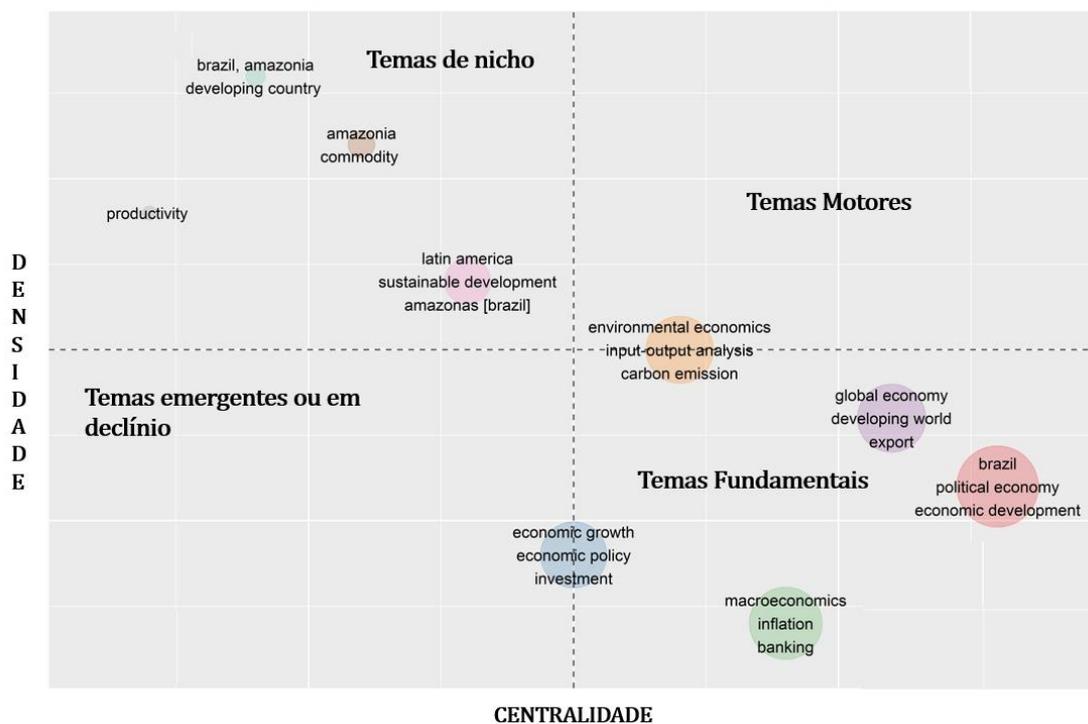


Fonte: Elaboração própria.

O mapa temático construído para os documentos da amostra de revistas majoritariamente heterodoxas (Figura 08) apresenta resultados bastante distintos se comparado aos resultados encontrados para o conjunto de documentos de ascendência ortodoxa. A temática geral da “economia verde” ainda segue apresentando alta densidade interna, porém, com centralidade consideravelmente menor se comparado aos documentos do mesmo segmento na amostragem ortodoxa, o que faz destes um tema nichado nos principais periódicos heterodoxos. Ademais, os temas fundamentais também se mostram bastante distintos, com os termos “global economy”,

“macroeconomics”, “inflation” entre outros aparecendo no quadrante inferior direito, isto é, local destinado as temáticas fundamentais, mas que ainda carecem de algum desenvolvimento.

**Figura 08: Mapa temático (amostra heterodoxa)**



Fonte: Elaboração própria.

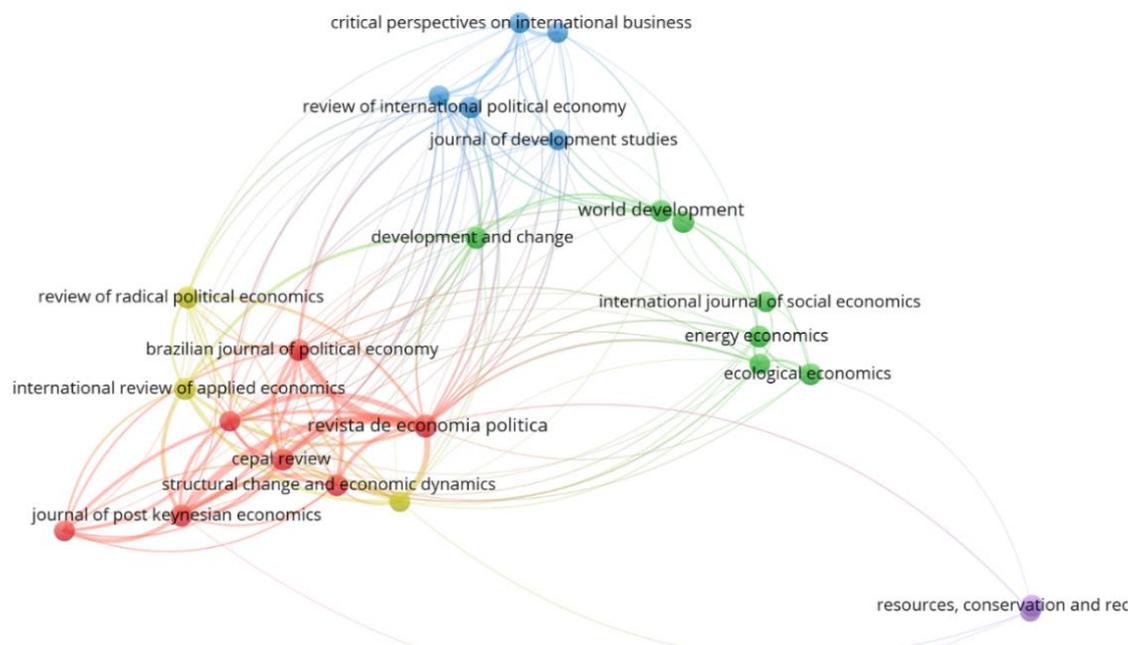
A última esfera no campo temático que este trabalho destacará diz respeito as interações entre as abordagens para a construção de conhecimento. Para visualizar esta relação, foi construída uma rede bibliométrica de acoplamento bibliográfico (Figura 09) considerando a amostra completa, sem distinção por viés de periódicos. Entende-se que quanto maior o grau de acoplamento, caso exista, entre revistas segundo vieses distintos, maior está sendo o diálogo entre os paradigmas ortodoxos e heterodoxo. Além disso, a rede pode indicar sobre os temas cujas interações mais ocorrem e temas cujas abordagens são convergentes.

Tendo isso em vista, o objetivo por trás da construção de tal rede consiste em observar se revistas com vieses diferentes integram a mesma rede de acoplamento e o grau dessa interação. Em suma, busca-se avaliar se periódicos ortodoxos e heterodoxos costumam ser citados juntos em um mesmo documento e, caso sim, para quais temas.

Conforme os resultados expressos pela Figura 09, a única temática para qual existe acoplamento com alta intensidade, ou seja, onde revistas integrantes de índices distintos integram o mesmo cluster, diz respeito a “economia verde”, ou seja, temas que envolvem economia ambiental, ecológica, sustentável ou energética. Nessa linha, destaca-se no cluster verde a presença dos periódicos *Ecological Economics* e *Energy*

*Economics*, de ascendência heterodoxa (segundo Lee et al. [2010]) e ortodoxa respectivamente. Ademais, vê-se que as revistas segundo cada abordagem costumam ser citadas juntas com maior intensidade, ainda que existam elos fracos entre quase todas presentes na figura. Em resumo, isso indica que os paradigmas das pesquisas heterodoxas e ortodoxas pouco dialogam, se considerado o que é publicado nos principais periódicos segundo cada uma das abordagens.

**Figura 09: Rede de acoplamento bibliográfico para periódicos (amostra completa)**



Fonte: Elaboração própria.

### Considerações finais

O presente trabalho se ocupou de mapear, a partir do aparato metodológico da bibliometria, a produção acadêmica com foco na economia brasileira publicada nos 100 principais periódicos de economia segundo os vieses ortodoxo e heterodoxo. Verificou-se, a partir das análises, que os trabalhos segundo cada uma das vertentes têm se ocupado de objetos distintos, com poucos pontos de convergência. A exceção, entretanto, se dá no âmbito da temática da “economia verde”, isto é, a que envolve temas ambientais, energéticos, agrícolas entre outros, para os quais trabalhos publicados em periódicos ortodoxos e heterodoxos apresentam forte grau de acoplamento bibliográfico e de similaridade temática, o que indica convergência entre os escopos nestes domínios.

No que tange a produtividade, o volume de documentos de viés heterodoxo é consideravelmente maior relativamente ao de documentos de ascendência ortodoxa. Conforme visto, o fato de existirem periódicos brasileiros entre os principais



heterodoxos exerce forte influência sobre este aspecto, explicando, juntamente ao fato de os principais periódicos de viés ortodoxos serem também os mais prestigiados da ciência econômica como um todo, a diferença em termos das quantidades de uma vertente e outra. Outro contraste interessante foi observado a partir de um prisma geográfico e social, haja vista que enquanto para a vertente heterodoxa há predominância de autoria de brasileiros nos documentos analisados, a amostragem ortodoxa apresenta autores brasileiros e estadunidenses praticamente iguais como os mais influentes. Na esfera temática, também se constatou importantes contrastes: enquanto os documentos de viés ortodoxo estão amplamente concentrados a aspectos ambientais, ecológicos e energéticos envolvendo a economia brasileira, observou-se núcleos temáticos consideravelmente mais amplos na amostragem heterodoxa, envolvendo economia política, economia internacional e discussões macroeconômicas, sendo o único tema convergente nos dois escopos o que denominamos “economia verde”

Finalmente, acrescenta-se que o artigo possui algumas limitações: em primeiro lugar, a análise de redes não enfatizou como poderia aspectos temporais (*timeline-based approach*) e, portanto, a análise esteve centrada na visualização de redes bibliométricas apenas em uma dimensão, que exhibe a relação entre publicações e autores. A dimensão que relaciona publicações ao tempo de forma mais aprofundada pode e deve ser explorada em trabalhos futuros. Em segundo lugar, quanto à própria constituição da amostra, que optou pelo viés dos principais periódicos heterodoxos e ortodoxos e, ao fazê-lo, restringiu-se o estudo para o grosso das discussões em âmbito doméstico, onde está publicada a maior parte de trabalhos sobre a economia brasileira. Sugere-se, neste sentido, uma replicação metodológica deste ensaio que contemple exclusivamente a produção científica brasileira e em língua portuguesa; por fim, a própria natureza dos estudos bibliométricos, cuja abordagem direciona-se para o passado, e restringe-se a um grupo de palavras-chave que podem não captar movimentos mais recentes que evoluem o estudo da economia brasileira.

## Referências

- ABREU, M. (Org) **A Ordem do Progresso: Dois Séculos de Política Econômica no Brasil**. Campus, Brasil, 2014.
- AKERLOF, George A. *Sins of Omission and the Practice of Economics*. **Journal of Economic Literature**, v. 58, n. 2, p. 405-18, 2020.
- ALMEIDA, F, CRUZ-E-SILVA, V; BRITES, M. *A Bibliometric Analysis of the Possible Convergence of Heterodox Associations*. **Journal of Economic Issues**, v. 57, n. 1, p. 218-240, 2023.
- ARROW, K. J.; DEBREU, G. Existence of an equilibrium for a competitive economy. **Econometrica**, p. 265-290, 1954.
- AMADO, A.M e MOLLO, M.L.R. Ortodoxia e heterodoxia na discussão sobre integração regional: a origem do pensamento da CEPAL e seus desenvolvimentos posteriores. **Estudos Econômicos** (São Paulo), v. 34, n. 1, p. 129-156, 2004.



- ARANTES, F; LOPREATO, F.L. O novo consenso em macroeconomia no Brasil: a política fiscal do plano real ao segundo governo Lula. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 21, 2018.
- ARAÚJO, C. Bibliometria: evolução histórica e questões atuais. **Em questão**, v. 12, n. 1, p. 11-32, 2006.
- BASTOS, C.P e D'AVILA, J.G. O debate do desenvolvimento na tradição heterodoxa brasileira. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 13, p. 173-199, 2009.
- BASTOS, P. P. Z ; FONSECA , P. C. D. **Era Vargas**: desenvolvimentismo, economia e sociedade. São Paulo: Ed. UNESP, 2012.
- BASTOS, P. P. Z. Ortodoxia e heterodoxia antes e durante a Era Vargas: contribuições para uma economia política da gestão macroeconômica dos anos 1930. **Economia**, v.9, n.4, p.183–214, 2008.
- BIGO, Vinca; NEGRU, Ioana. *From fragmentation to ontologically reflexive pluralism*. **Erasmus Journal of Philosophical Economics**, v. 1, n. 2, p. 127-150, 2008.
- BÖGENHOLD, Dieter. *From heterodoxy to orthodoxy and vice versa: Economics and social sciences in the division of academic work*. **American Journal of Economics and Sociology**, v. 69, n. 5, p. 1566-1590, 2010.
- BOLAND, Lawrence. **Critical Economic Methodology**: a personal odyssey. Routledge, 2005 [1997].
- CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise**: a economia brasileira no último quarto do século XX. Unesp, 2002.
- CASTRO, A. B e Sousa F.E. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e terra, v. 32, 1985.
- CHERNAVSKY, E; DWECK, E; TEIXEIRA, R.A. Descontrole ou inflexão? A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Economia e Sociedade**, v. 29, p. 811-834, 2020.
- CHIEZA, R.A; GASPARY, D. A atualidade da controvérsia do planejamento entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudín e os paradoxos do modelo econômico de Luiz Inácio Lula da Silva (2004-2010). **Iberian Journal of the History of Economic Thought**, v. 1, n. 1, p. 19-41, 2014.
- CABO, M. J.; HERRERA, A. G. L.; VIEDMA, E. H.; HERRERA, F. *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.
- COLANDER, D.; HOLT, R.; ROSSER, J. B. *Live and dead issues in the methodology of economics*. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 30, n. 2, p. 303-312, 2007.
- COLANDER, David; HOLT, Richard; ROSSER JR, Barkley. *The changing face of mainstream economics*. **Review of Political Economy**, v. 16, n. 4, p. 485-499, 2004.
- CRONIN, B. *Heterodox Economic Journal Rankings revisited*. In: **Contemporary Issues in Heterodox Economics**: Implications for Theory and Policy Action. [S.l.]: Routledge, v. 42, 2020.
- DAVIS, J.B. *The turn in economics: neoclassical dominance to mainstream pluralism?*. **Journal of institutional economics**, v. 2, n. 1, p. 1-20, 2006.
- DAVIS, J.B. *The turn in recent economics and return of orthodoxy*. **Cambridge Journal of Economics**, v. 32, n. 3, p. 349-366, 2008.
- DE ARAUJO, V.L. A macroeconomia do governo Médici (1969-1974): uma contribuição ao debate sobre as causas do “milagre” econômico. **Economia Ensaios**, Uberlândia, v. 33, n. 1, p. 41-70, 2018



- DE SAES, F.A.M. A controvérsia sobre a industrialização na Primeira República. **Estudos Avançados**, v. 3, p. 20-39, 1989.
- DEQUECH, D. *Neoclassical, mainstream, orthodox, and heterodox economics*. **Journal of Post Keynesian Economics**, Taylor & Francis, v. 30, n. 2, p. 279-302, 2007.
- DEQUECH, D. *Applying the Concept of Mainstream Economics outside the United States: General Remarks and the Case of Brazil as an Example of the Institutionalization of Pluralism*. **Journal of Economic Issues**, v. 52, n. 4, p. 904-924, 2018.
- DOBUSCH, Leonhard; KAPELLER, Jakob. *Heterodox United vs. Mainstream City? Sketching a framework for interested pluralism in economics*. **Journal of Economic Issues**, v. 46, n. 4, p. 1035-1058, 2012.
- DOBUSCH, Leonhard; KAPELLER, Jakob. "Why is economics not an evolutionary science?" *New answers to Veblen's old question*. **Journal of Economic Issues**, v. 43, n. 4, p. 867-898, 2009.
- DOS SANTOS, F.P. A economia política da "Escola de Campinas": contexto e modo de pensamento. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 8, n. 12, p. 17-42, 2018.
- DOW, S. *History of thought and methodology in pluralist economics education*. **International Review of Economics Education**, v. 8, n. 2, p. 41-57, 2009.
- ECK, N. J. V.; WALTMAN, L. *Visualizing bibliometric networks*. In: **Measuring scholarly impact**. [S.l.]: Springer, 2014. p. 285-320.
- EDGEWORTH, F.Y. **Mathematical psychics: An essay on the application of mathematics to the moral sciences**. CK Paul, 1881.
- EGGHE, L. *Information processing & management*, **Infometrics**, vol. 41, n. 6, 2005.
- ERBER, F.S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 31, n. 1, p. 31-55, 2011.
- FERNANDEZ, R.G; SUPRINYAK, C.E. *Creating Academic Economics in Brazil: the Ford Foundation and the beginnings of ANPEC*. **Economia**, v. 19, n. 3, p. 314-329, 2018.
- FERNANDEZ, R.G; SUPRINYAK, C.E. *Manufacturing pluralism in Brazilian economics*. **Journal of Economic Issues**, v. 53, n. 3, p. 748-773, 2019.
- FALAGAS, M. E.; KOURANOS, V. D.; JORGE, R. A.; KARAGEORGOPOULOS, D. *Comparison of SCImago journal rank indicator with journal impact factor*. **The FASEB journal**, v. 22, n. 8, p. 2623-2628, 2008.
- FONSECA, P.C.D. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 23, p. 138-153, 2020.
- FRANCO, G.H.B; CORREA DO LAGO, L.A. **A economia da República Velha, 1889-1930**. Texto para discussão, nº 588, 2011.
- FRANCO, G.H.B. **O Plano Real e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora. 1995.
- FREITAS, M.C.P; PRATES, D.M. A abertura financeira no governo FHC: impactos e consequências. **Economia e sociedade**, v. 10, n. 2, p. 81-111, 2001.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. Companhia das Letras, [1959] 2020.
- GERBER, J; PASSANANTI, T. *The Economic Consequences of Financial Regimes: A New Look at the Banking Policies of Mexico and Brazil, 1890-1910*. **América Latina en la historia económica**, v. 22, n. 1, p. 35-58, 2015.
- GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.A. **Economia brasileira contemporânea**. Elsevier Brasil, 2005.
- HARSANYI, J.C. *Bargaining in ignorance of the opponent's utility function*. **Journal of Conflict Resolution**, v. 6, n. 1, p. 29-38, 1961.



- HARSANYI, J.C. **Rational Behavior and Bargaining Equilibrium in Games and Social Situations** (Cambridge UP, Cambridge). 1977.
- HODGSON, G. M. **Is There a Future for Heterodox Economics?: Institutions, Ideology, and a Scientific Community**. Edward Elgar Publishing, 2019.
- HODGSON, G. M. *Debating the Future of Heterodox Economics*. **Journal of Economic Issues**, v. 55, n. 3, p. 603-614, 2021.
- JEHLE, G.A; P.J. REMY. **Advanced Microeconomic Theory**. London: Pr/Financial Times, 2011.
- JEVONS, W.S. **The theory of political economy**. Macmillan and Company, 1871.
- JUNIOR, C. et al. As leis da bibliometria em diferentes bases de dados científicos. *Revista de Ciências da Administração*, v. 18, n. 44, p. 111-123, 2016.
- JUNIOR, M.A; DE MATTOS, F.A.M. A Política Econômica Nos Anos 1930: Evidências De Uma Heterodoxia Consciente. **Análise Econômica**, v. 33, n. 64, 2015.
- LAKATOS, I. *Criticism and the methodology of scientific research programs*. In: **Proceedings of the Aristotelian society**. Aristotelian Society, Wiley, 1968. p. 149-186.
- LAVOIE, Marc. *Do heterodox theories have anything in common? A post-Keynesian point of view*. **European Journal of Economics and Economic Policies**, v. 3, n. 1, p. 87-112, 2006.
- LAVOIE, M. **Post-Keynesian Economics: New Foundations**. Edward Elgar Publishing, 2014.
- LAWSON, T. *Contemporary economics and the crisis*. **real-world economics review**, v. 50, p. 122-131, 2010.
- LAWSON, T. **Economics and reality**. Routledge, 1997.
- LAWSON, T. *Heterodox economics and pluralism: reply to Davis*. In: **Ontology and Economics**. Routledge, 2008. p. 105-141.
- LAWSON, T. *The nature of heterodox economics*. **Cambridge journal of economics**, v. 30, n. 4, p. 483-505, 2006.
- LEE, F. **A History of Heterodox Economics: Challenging the mainstream in the twentieth century**. Routledge, 2009.
- LEE, Frederic S.; KEEN, Steve. *The incoherent emperor: A heterodox critique of neoclassical microeconomic theory*. **Review of Social Economy**, v. 62, n. 2, p. 169-199, 2004.
- LEE, F. S., Cronin, B. C., MCCONNELL, S., & Dean, E. *Research quality rankings of heterodox economic journals in a contested discipline*. **American Journal of Economics and Sociology**, v. 69, n. n. 5, p. 1409-1452, 2010.
- LEE, F.S. *Heterodox Economics*. In DURLAUF, S.; BLUME, L. E. **The new Palgrave dictionary of economics**. Springer, 2016.
- LEE, F.S; ELSNER, Wolfram (Ed.). "Editors' Introduction" In: **Evaluating economic research in a contested discipline: rankings, pluralism, and the future of heterodox economics**. Wiley-Blackwell, 2010a.
- LEE, F.S. "Pluralism in Heterodox Economics." In **Economic Pluralism**, (Ed) Robert Garnett,(Ed) Erik K. Olsen e (Ed) Martha Starr, pp. 19-35. London: Routledge, 2010b.
- MACARINI, J.P. A política econômica do governo Médiçi: 1970-1973. **Nova economia**, v. 15, p. 53-92, 2005.
- MACARINI, J.P. A política econômica do governo Costa e Silva 1967-1969. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 10, p. 453-489, 2006.
- MACARINI, J.P. Governo Geisel: transição político-econômica? Um ensaio de revisão. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 15, p. 30-61, 2011.



- MARSHALL, A. **Principles of economics**: unabridged eighth edition. Cosimo, Inc., 2009 [1890].
- MAS-COLELL, A.; WHINSTON, M. D.; GREEN, J. R. **Microeconomic theory**. New York: Oxford university press, 1995.
- MEARMAN, A; BERGER, S; GUIZZO, Da. **What is Heterodox Economics?: Conversations with Leading Economists**. Routledge, 2019.
- MERTON, R. *The Matthew effect in science: The reward and communication systems of science are considered*, **Science**, vol. 59, n. 3810, p. 56-63, 1968.
- MERTON, R. *The Matthew effect in science, II: Cumulative advantage and the symbolism of intellectual property*, **isis**, vol 79. 4, p. 606-623, 1988.
- Nalimov, V. e Mul'chenko, Z. *Naukometriya, The Study of the Development of Science as an Information Process in Russian*. Moscow, 1969.
- NASH, John.F. 4. The Bargaining Problem. In: **The Essential John Nash**. Princeton University Press, 2016 [1950a]. p. 37-48.
- NASH, John.F. *Equilibrium points in n-person games*. **Proceedings of the national academy of sciences**, v. 36, n. 1, p. 48-49, 1950b.
- NASH, John.F. Non-cooperative games. **Annals of Mathematics**, 54 (2). 1951.
- NELSON, J. A. *Confronting the science/value split: notes on feminist economics, institutionalism, pragmatism and process thought*. **Cambridge Journal of Economics**, v. 27, n. 1, p. 49-64, 2003.
- OTLET, P. **Traité de Documentation, le Livre sur le Livre**, 1934.
- PELAEZ, C.M. A balança comercial, a Grande Depressão e a industrialização brasileira. **Revista Brasileira de Economia**, p. 15-47. 1968.
- PELÁEZ, C.M. **História da industrialização brasileira: crítica à teoria estruturalista no Brasil**. Rio de Janeiro: ANPEC, 1972.
- POSSAS, M. L. A cheia do “mainstream”: comentário sobre os rumos da ciência econômica. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 1, n. 1, 1995.
- POTTS, Jason. *How Heterodox Economics Lost its Way*. **Journal of Economic Issues**, v. 55, n. 3, p. 590-594, 2021.
- PRITCHARD, A. *Statistical bibliography or bibliometrics?* **Journal of Documentation**, v. 25, n. 4, p. 348-349, 1969.
- RESENDE, A.L. A política brasileira de estabilização: 1963-68. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 12, n. 3, p. 757-806, 1982.
- ROUSSEAU, S.; ROUSSEAU, R. *Bibliometric techniques and their use in business and economics research*. **Journal of Economic Surveys**, v. 35, n. 5, p.1428-1421, 2021.
- RUBINSTEIN, A. **Lecture notes in microeconomic theory**. Princeton University Press, 2006.
- SILVA, V.C. O anacronismo do conceito de ortodoxia na historiografia da economia brasileira. **Revista de Economia**, v. 42, n. 77, p. 222-241, 2021.
- SIMONSEN, R; GUDIN, E. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**, IPEA, vol 3. 2010.
- STOCKHAMMER, E; RAMSKOGLER, P. *Post-Keynesian economics—how to move forward*. **European Journal of Economics and Economic Policies**, v. 6, n. 2, p. 227-246, 2009.
- STOCKHAMMER, E.; DAMMERER, Q. KAPUR, S. *The Research Excellence Framework 2014, journal ratings and the marginalization of heterodox economics*. **Cambridge Journal of Economics**, v. 45, n. 2, p. 243-269, 2021.



- TEIXEIRA, R.A.; PINTO, E.C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e sociedade**, v. 21, n. SPE, p. 909-941, 2012.
- TÖRNBERG, Petter. *Complex realist economics: toward an ontology for an interested pluralism*. **Review of Social Economy**, v. 76, n. 4, p. 509-534, 2018.
- TRINER, G. D.; WANDSCHNEIDER, K. *The Baring crisis and the Brazilian Encilhamento, 1889–1891: an early example of contagion among emerging capital markets*. **Financial History Review**, v. 12, n. 2, p. 199-225, 2005.
- TOWLER, B. M. *The new microeconomics: A psychological, institutional, and evolutionary paradigm with neoclassical economics as a special case*. **American Journal of Economics and Sociology**, v. 78, n. 1, p. 95-135, 2019.
- VISCARDI, C.M.R. Elites políticas em Minas Gerais na Primeira República. **Revista Estudos Históricos**, v. 8, n. 15, p. 39-56, 1995.
- WALRAS, L. **Elements of Pure Economics**, 1926, rev ed. 1926, Engl transl, 1926 [1874].
- WELTER, C.A et al. Os planos de estabilização heterodoxos: principais efeitos para a economia brasileira no período de 1985 a 1989. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 3, p. 23014-23036, 2021.



## Quem está no comando? Poder entre grupos econômicos hegemônicos no Brasil

*Who is in charge? Power between the hegemonic economic groups in Brazil*

DOI: <https://doi.org/10.23925/1806-9029.v35i1e62294>

**Autor:** Eduardo Magalhães Rodrigues - Pós-Doutorando em Economia Política pela Pontifícia Universidade Católica (PUC/SP). Doutor em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC. E-mail: [ufabcredes@gmail.com](mailto:ufabcredes@gmail.com)  
 <http://orcid.org/0000-0002-7384-6133>

### Resumo

Refletimos sobre o controle corporativo brasileiro, levando em conta as relações acionárias das 200 principais holdings. O controle acionário foi modelado a partir da Análise de Redes Sociais, sendo utilizados grau de saída, grau de saída ponderado e centralidade de intermediação. Os centros hegemônicos são o setor energético, finanças e saúde privada. Apenas 20% das empresas concentra 80% do controle acionário e 1% quase ¼. Dessas 62 empresas, 29 pertencem aos três setores mencionados, sendo 3 estatais, 9 estrangeiras e 17 privadas. A Eletrobrás possui o maior controle do fluxo acionário. Os três sócios da 3G Capital são as pessoas físicas mais poderosas. Considerando o controle acionário direto, a principal é a Rede D'Or. A economia em território nacional está sob o controle de pouquíssimos clusters privados, nacionais e estrangeiros, muito mais influentes do que a capacidade estatal.

**Palavras-chave:** Análise de Redes Sociais. Controle Corporativo Nacional. Super elites econômicas

**JEL:** C15

### Abstract

We reflected on Brazilian corporate control, taking into account the shareholding relationships of the top 200 holdings. Shareholder control was modeled using Social Network Analysis, employing out-degree, weighted out-degree and betweenness centrality. The hegemonic centers are the energy sector, finance and private healthcare. Only 20% of the companies hold 80% of the share control, with 1% holding almost a quarter. Of these 62 companies, 29 belong to the three mentioned sectors, with 3 being state-owned, 9 foreign and 17 private. Eletrobrás holds the largest share flow control. The three partners of 3G Capital are the most powerful individuals. Considering direct share control, Rede D'Or is the principal entity. The national economy is under the control of a very few, highly influential private clusters, both national and foreign, surpassing the influence of the state capacity.

**Keywords:** Social Network Analysis. National Corporate Control. Economic super elites

O que aqui nos cabe tentar mostrar é o enorme nível de controle privado sobre a coisa pública, dificultando sobremaneira e cada vez mais, a condução da sociedade pelo Estado. Em outros termos, a economia brasileira, uma das maiores do mundo, é dominada por pouquíssimos atores individuais e privados cujas metas e estratégias, por óbvio, respondem somente aos próprios interesses particulares. Ao fazermos uma comparação simples entre alguns dos principais números das grandes empresas, como lucro e patrimônio, com, por exemplo, PIB e orçamento público federal, observamos que o poder corporativo privado se equivale ou supera, ao menos quantitativamente, as somas governamentais. Há, portanto, uma forte intuição, o que nos habilita à formulação de



uma hipótese, de que as corporações não são meramente agentes econômicos em um contexto de liberdade de mercado, mas que constituem um poder efetivo de determinação social e política. Nosso objetivo é refinarmos a compreensão do controle corporativo privado exibindo-o a partir da dissecação dos vínculos acionários entre as principais empresas que atuam no território brasileiro. Chegamos à conclusão, baseados na metodologia da Análise de Redes Sociais, de que uma ínfima quantidade de empresas privadas e pessoas controlam a maior parte da economia brasileira com destaque para os setores de energia, finanças e saúde; além das pessoas físicas de Jorge Paulo Lemann, Carlos Alberto da Veiga Sicupira e Marcel Herrmann Telles, notórias também por despontarem como os maiores bilionários do país, bem como por possuírem, entre outras marcas famosas, as empresas atualmente mais poderosas que atuam em território nacional: a Eletrobrás, a Ambev e as Lojas Americanas. Esta última, como se sabe, sacrificada por um desfalque de mais de R\$ 48 bilhões.

## O PESO DAS CORPORações TRANSNACIONAIS EM NÍVEL MUNDIAL

Somos informados a respeito das atividades governamentais, sobre como exercem o seu poder, e no quadro de que marco legal e instituições. Somos desinformados também, mas os embates são públicos. Não é o caso do mundo corporativo, que se apresenta com o nome neutro e coletivo de “mercados”, sem que tenhamos informações adequadas acerca de como funcionam. Foi preciso esperarmos 2011 para que surgisse o primeiro estudo mundial sobre o universo do poder corporativo, através da pesquisa sobre “A rede de controle corporativo mundial”, do instituto de pesquisa suíço ETH44. Indo além das estatísticas de quanto “vale” cada corporação, medidas pelo valor das ações, os autores calcularam quanto poder de controle cada corporação exerce sobre outras corporações, por meio de aquisições de ações, de tomadas cruzadas de participação. O resultado é que surgiu a cadeia de controle de cada corporação, dentro de uma rede interativa. Os resultados impressionaram muito: 737 corporações apenas, no nível mundial, controlam 80% do mundo corporativo (conforme veremos, nossa pesquisa obteve o mesmo percentual no Brasil), e 147, o “núcleo duro” do poder, controla 40%.45

A pesquisa gerou forte impacto mundial, pois passamos a ter os dados concretos da dimensão do poder que os gigantes corporativos exercem sobre a sociedade em geral, poder que se materializa na supervisão das decisões dos governos, no controle das informações da mídia e na facilidade com a qual mudam as leis em função dos seus interesses. Exercendo o seu poder em escala mundial, articuladas em diversos foros internacionais, passaram a superar amplamente o poder de decisão das esferas governamentais: regem a dimensão global, enquanto os governos no mundo estão fragmentados em 193 países que disputam poder e interesses. Temos um poder corporativo global, mas não temos governança política mundial.

Ordens de grandeza ajudam. A BlackRock, gestora de ativos (asset management), administra US\$10 trilhões, o orçamento federal dos Estados Unidos é de US\$6 trilhões. Se somarmos duas empresas de mesmo perfil, State Street e Vanguard, chegamos a

---

<sup>44</sup> Vitali (2011).

<sup>45</sup> Para uma apresentação sumária da pesquisa, ver Dowbor (2012).



US\$20 trilhões, perto do valor do PIB americano. O PIB mundial é da ordem de US\$100 trilhões, mas o volume de transações no mercado de derivativos ultrapassa US\$600 trilhões. O controle dos fluxos financeiros, da comunicação e da energia aparece como vetor central de exercício de poder financeiro, político e midiático.<sup>46</sup> Redes de dimensão planetária, colocam as suas residências fiscais onde pagam menos impostos, aproveitando inclusive os paraísos fiscais, para isentar seus recursos e também livrar-se de qualquer regulação e pedido de informações. O poder corporativo mundial se tornou o principal vetor de mudança planetária, com os impactos que hoje conhecemos sobre a desigualdade, os dramas ambientais e a volatilidade financeira.<sup>47</sup>

No conjunto, constatamos a extrema concentração do poder corporativo mundial, o seu peso dominante em alguns setores estratégicos em termos do futuro das nossas economias, a facilidade com a qual podem submeter as decisões governamentais aos seus interesses e escapar a qualquer regulação pelo fato de exercerem o seu poder no espaço global, enquanto os governos são nacionais. É neste quadro que empreendemos a dimensão brasileira da rede de controle corporativo, que reflete não só as dimensões propriamente nacionais, como a articulação com o poder corporativo global.

## **METODOLOGIA, COLETA E PROCESSAMENTO DE DADOS<sup>48</sup>**

Os dados são de natureza quantitativa e foram coletados do anuário “Grandes Grupos – 200 maiores” elaborado e publicado pelo jornal Valor Econômico do Grupo Globo (edição de dezembro de 2019). O tratamento inicial dos dados foi dispô-los em duas diferentes planilhas do tipo Excel. A primeira delas associou um número diferente, em ordem cardinal crescente, para cada uma das 6.235 unidades empresariais (holdings e respectivas empresas associadas), sendo que a segunda planilha contém, a partir da relação dos números que identificam as unidades empresariais mencionadas, cada um dos 7.257 vínculos acionários. Na sequência, ambas planilhas foram importadas pelo software Gephi para que então assim fossem produzidos tanto os grafos quanto as estatísticas relacionais<sup>49</sup>.

A Análise de Redes Sociais (ARS), metodologia quantitativa utilizada nesta pesquisa, é fruto de um conjunto de conhecimentos que engloba desde a Teoria dos Grafos, passando pela Sociologia Matemática, Ciência dos Dados ou Big Data, Ciência das Redes e Sociologia Relacional somando-se a ferramentas computacionais<sup>50</sup>.

Por meio da ARS é possível visualizar e medir com rigor estatístico as relações existentes em uma rede, sejam elas de amizade, trajetos aéreos ou rodoviários, transmissão de doenças, toda forma de poder político e quaisquer outros tipos de relações, inclusive vínculos acionários<sup>51</sup>. O potencial de análise é amplo.

<sup>46</sup> Essas transformações são apresentadas de maneira sistemática em Dowbor (2020).

<sup>47</sup> Apresentamos essa análise em detalhe em Dowbor (2017).

<sup>48</sup> Para maior aprofundamento sobre a metodologia, coleta e modelagem de dados, bem como sobre o software, fórmulas e algoritmos utilizados ver Rodrigues (2023).

<sup>49</sup> Para realizar *download* do software: [Gephi - The Open Graph Viz Platform](https://gephi.org/).

<sup>50</sup> Em minha tese de doutorado trato, principalmente nos capítulos 02 e 03, sobre as ciências constituintes da Análise de Redes Sociais. Rodrigues (2019).

<sup>51</sup> A lógica em rede, base da ARS, é a mesma que estrutura a lógica neural do cérebro humano e dos mais avançados sistemas de Inteligência Artificial.



Por exemplo, o Fundo Monetário Internacional (FMI), após a crise financeira global do ano de 2008, passou a se preocupar mais com o monitoramento, controle e previsão de crises financeiras. Com esse intuito, desenvolveu estudos<sup>52</sup> sobre a aplicação da ARS nesse aspecto. Para a entidade, é possível construir mapas de risco que investiguem potenciais exposições interbancárias, em nível nacional e internacional, tendo como conexões (arestas) os empréstimos entre as instituições, transferências de riscos de créditos (derivativos, por exemplo), relacionamentos de empréstimos entre instituições financeiras e quaisquer outros mecanismos financeiros que criem interdependência/vínculos (in)diretos e, conseqüentemente, possam provocar choques de liquidez com grande incidência de contágio e efeito dominó. A ARS pode identificar caminhos (paths) de contágio através dos indicadores relacionais e, com estes instrumentos, produzir simulações em constantes monitoramentos, inclusive entre setores financeiros e não-financeiros ou entre setores financeiros não-bancários.

Poderíamos citar várias outras áreas, mas para não nos distanciarmos muito do objetivo deste relatório, referimo-nos à área da saúde, especificamente da saúde coletiva. Há dois artigos<sup>53</sup> que estudam a transmissão da Covid-19 por meio da ARS e do Gephi. O primeiro deles estudou a pandemia na Coreia do Sul e o segundo na Índia. O princípio de ambos está fundamentado na ideia de que há dois fatores na determinação da disseminação da pandemia: o primeiro se refere às características físicas e químicas do vírus e a segunda à rede social onde o vírus está inserido. Entre as conclusões dos estudos está a confirmação de que removendo (isolando) os top nodes com maior grau de saída, a infecção é reduzida significativamente. Em um dos estudos, além de se utilizar o grau de saída, também foi considerada a centralidade de intermediação. O intenso uso da ARS na pandemia da Covid-19 poderia ter possibilitado a instalação de um isolamento social inteligente. Ou seja, a partir da identificação dos endereços das pessoas contaminadas pelo vírus toda a cadeia de transmissão seria modelada em rede e assim isolada com maior rigidez as localidades que possuíssem os maiores indicadores sociométricos. Essa mesma lógica poderia ser aplicada em espaços como locais de trabalho. Além de menor prejuízo econômico para a população, certamente o número de internados e óbitos poderiam ser menores.

Possivelmente a referência metodológica mais importante para o presente trabalho, já mencionada, é o artigo de Vitali (2011)<sup>54</sup>. Partiram de um banco de dados com mais de 30 milhões de empresas para modelarem em rede 43.060 delas até, aplicando a Análise de Rede Sociais, identificarem 147 corporações (citadas anteriormente) como sendo o principal conjunto de controle corporativo global e, dessas, um cluster ainda menor com instituições financeiras como os hubs globais, de acordo com o que podemos observar abaixo:

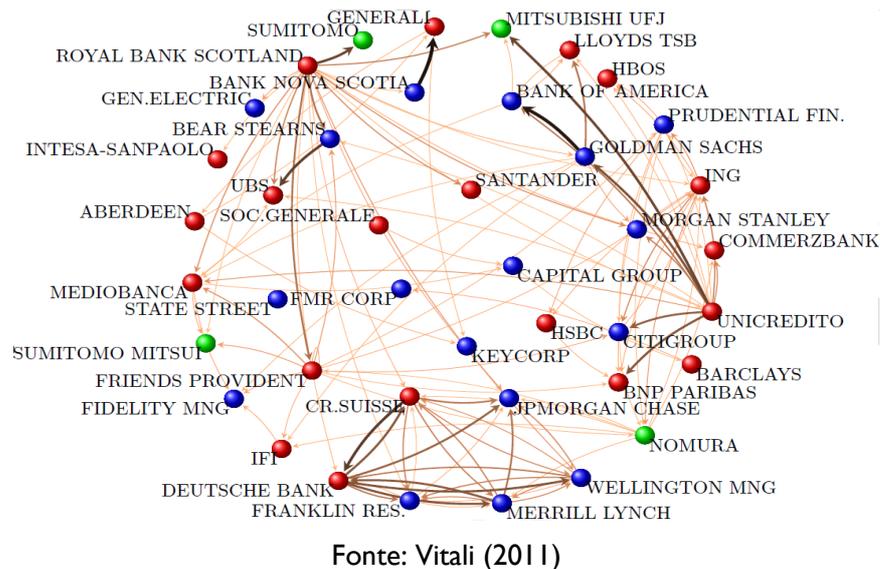
---

<sup>52</sup> IMF (2014).

<sup>53</sup> Wonkwang (2021) e Saraswathi (2020).

<sup>54</sup> Vitali (2011).

**Figura 1 - Rede de controle corporativo global – núcleo principal – setor financeiro**



Em nosso estudo, aplicamos a mesma metodologia científica, mas no nível do território brasileiro, além de inovarmos utilizando um indicador sociométrico a mais, conforme destacamos na sequência.

Com esse fim, fizemos uso de índices (estatísticas) relacionais para medirmos e entendermos a economia corporativa modelada em rede, bem como para a visualização de sua topologia. Dessa forma, são três, essencialmente, as métricas aplicadas<sup>55</sup>: grau de saída, (outdegree), grau de saída ponderado (weighted outdegree) e centralidade de intermediação (betweenness centrality)<sup>56</sup>. O grau de saída mede a quantidade de conexões que parte de cada nó de uma rede para outro(s) e o grau de saída ponderado faz o mesmo, considerando o peso de cada conexão<sup>57</sup>. Também utilizamos outra medida, não adotada pelo artigo de Vitali (2011), que é o betweenness centrality, ou centralidade de intermediação, isto é, a capacidade que em uma rede o nó tem de ligar outros nós e até subgrupos, servindo como ponte.

Todos esses três índices medem o controle acionário da rede corporativa em território brasileiro composta por 7.257 vínculos, pertinentes a cada uma das 6.235 unidades empresariais encontradas em nosso estudo. É importante sublinhar que os graus de saída (ponderado e não-ponderado) fazem menção ao controle acionário direto de cada nó e a centralidade de intermediação consegue captar o controle indireto na medida em que identifica os nós-ponte.

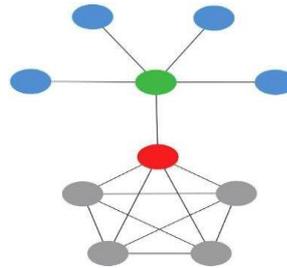
No exemplo abaixo, o nó central, caso ele deixe a rede ou perca uma conexão, a própria rede em si deixa de existir. Tal hipótese extrema expressa o potencial da medida de intermediação.

<sup>55</sup> Um das obras de maior e mais importante referência para o detalhamento de métricas relacionais é o livro de Wasserman (1994).

<sup>56</sup> Os índices de medida, utilizados em Análise de Redes Sociais, são conceitos teóricos que descrevem posições, caminhos e conexões de nós em uma rede. Para calcular tais índices são utilizados algoritmos específicos.

<sup>57</sup> Os graus de saída foram os índices utilizados por Vitali (2011).

**Figura 2 - Sociograma com destaque para o grau de saída e centralidade de intermediação**



Fonte: <https://acesse.one/IEssN>

O nó central, na figura acima, se desaparecer ou perder, por exemplo, sua conexão com o outro nó central, que está mais acima, provocará o desaparecimento da rede e o surgimento de duas novas. Esse é um dos cenários possíveis para a compreensão da importância da centralidade de intermediação, característica que foi consolidada com a ideia clássica sobre a força dos laços fracos, do sociólogo Mark Granovetter<sup>58</sup>. A centralidade de intermediação é baseada na ideia do controle exercido por determinado ator a respeito das relações sobre outros atores. Quando, por exemplo, dois atores não são adjacentes (diretamente conectados), eles dependem de outros atores do grupo para suas trocas ou eventuais relações, especialmente atores que se encontram no caminho entre eles e que tem a capacidade de interromper a circulação dos recursos (qualquer tipo de relação ou comunicação). Quanto mais um ator se encontra “no meio”, como ponto de passagem obrigatório por caminhos que outras pessoas (ou atores ou empresas) devem tomar para se encontrar, mais central ele será, desse ponto de vista. O nó com elevada centralidade de intermediação é um ator-ponte, é aquele que controla a comunicação na rede e a comunicação é a própria rede, isto é, sem comunicação não há rede<sup>59</sup>. É o nó que controla os fluxos da rede e quem controla os fluxos da rede, controla a rede. Um nó, com esse tipo de controle, pode ameaçar a rede, e, eventualmente, coagir ou pressionar a rede. Ainda na figura 2, observamos que o nó central, na parte superior do grafo, possui cinco conexões, a mesma quantidade do nó central, um pouco mais abaixo. Entretanto, este possui um poder maior na rede, pois controla o fluxo da rede, unindo os dois principais clusters ou subgrupos da rede. Portanto, possuir poucas conexões não significa, necessariamente, ser um nó pouco importante. Transportando o raciocínio para o caso em tela, a unidade empresarial que tiver a maior centralidade de intermediação será aquela que, individualmente, maior controle exercerá sobre a economia corporativa, pois é a que possui os mais elevados vínculos acionários indiretos, dominando os fluxos da rede. Em outras palavras, podem

<sup>58</sup> Granovetter (1973). Entre as maneiras possíveis de compreensão desse conceito, podemos utilizar o grafo da figura 2. Um nó pode apresentar conexões de baixa frequência em termos de quantidade (por exemplo, grau de entrada e/ou de saída), mas se estabelece conexões estratégicas na rede, pode se tornar um nó essencial.

<sup>59</sup> A sociedade e a ordem social não são compostas por relações sociais, elas são as próprias relações sociais. Segundo Donati (2015): “The ontological (...) presupposition of this perspective lies in fact that relationality is the mode of existing of that which belongs to the social order”.



chantagear o país, controlar e manipular a economia nacional de acordo com os próprios interesses privados.

## RESULTADOS

Em um breve, mas apropriado panorama, o conjunto corporativo objeto de nosso estudo, segundo já assinalado, é composto por 200 holdings (estrangeiras, nacionais privadas e estatais) que integram 6.235 unidades empresariais. Esta rede responde por 63,5% do PIB brasileiro e, considerando que no país há 19,7 milhões de empresas ativas<sup>60</sup>, significa que quase 70% de toda a riqueza produzida no país está nas mãos de, ao menos, 0,03% das empresas. Nos resultados relacionais da presente pesquisa, veremos que os percentuais de controle corporativo são ainda bem menores. Para uma dimensão um pouco melhor do conjunto de nossa rede, a receita bruta dos 200 maiores grupos, no ano de 2019, foi de R\$ 4,6 trilhões. Em comparação, o Orçamento realizado da União foi de R\$ 2,7 trilhões<sup>61</sup>. Ou seja, a riqueza acumulada, em 2019, pelas 200 maiores corporações (0,03% das empresas de todo o país) foi quase 70% (69,7%) maior do que todos os recursos federais disponíveis para todas as políticas públicas nacionais destinadas aos mais de 210 milhões de habitantes<sup>62</sup>. Dos 200 maiores grupos, 6% é estatal; das 10 maiores holdings, 4 são bancos; a primeira é a Petrobrás (ao menos desde o ano de 2008); em 2019 quase metade (49%) do lucro líquido corporativo ficou com o setor de finanças<sup>63</sup> quando, no conjunto, houve uma queda de -2,2%.

### Análise relacional: hubs e clusters da economia em território brasileiro

A rede de controle corporativo no território brasileiro possui 6.235 nós, ou seja, o que estamos chamando de unidades empresariais. Elas compõem 200 grupos (as holdings em si e respectivas empresas) entre entidades privadas nacionais, privadas internacionais, estatais de governos estrangeiros e estatais nacionais. As conexões, entre os nós que formam a rede, são 7.257 que representam o controle acionário entre elas, tratando-se, como é comum em redes maiores, de uma rede de baixa densidade<sup>64</sup>. O que nos interessa, fundamentalmente, é a análise relacional a partir do grau de saída, grau de saída ponderado e da centralidade de intermediação, conforme já detalhado no item metodologia. Quer dizer, são esses os indicadores sociométricos que possibilitarão a compreensão do controle corporativo no território brasileiro.

### Controle acionário direto

---

<sup>60</sup> Agência Brasil (2021).

<sup>61</sup> Auditoria Cidadã (2021).

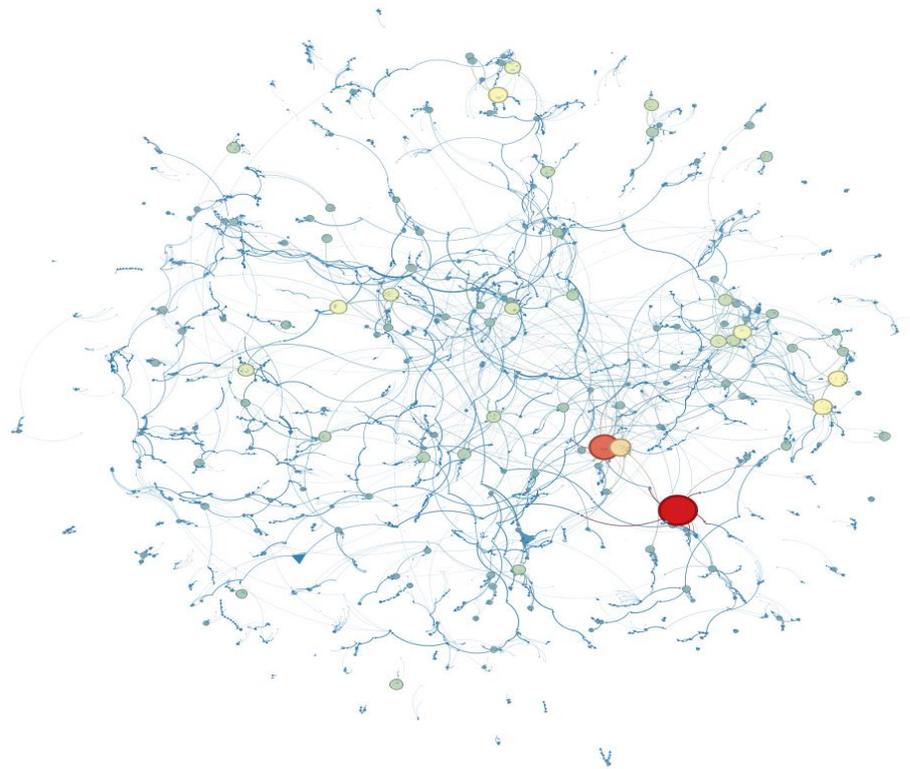
<sup>62</sup> Estimativa do IBGE para o ano de 2019.

<sup>63</sup> Em 2019, o setor de finanças apresentou um aumento de 27,1% em seu lucro líquido e, por exemplo, o de serviços uma perda de -34,8%. Valor Econômico (2020).

<sup>64</sup> Em nossa rede, cada nó, possui grau médio de 1,164. Ou seja, pouco mais de uma conexão por nó. Para efeitos de comparação, ao menos teórica, a fórmula para o cálculo da quantidade máxima de relações em uma rede é RP (Relações Possíveis) = NTN (Número Total de Nós) X (NTN - 1). No caso de nossa rede, o número total possível de conexões é 38.868.990.

Assim, considerando o grau de saída – outdegree (conexões que partem de um nó para outro), o 1% (top-holders) dos nós da rede empresarial que atua em território brasileiro (62 nós/unidades empresariais das 6.235) controla quase  $\frac{1}{4}$  de toda a rede (21,7% ou 1.575 conexões das 7.257 conexões existentes). Estes 62 nós são os hubs, os concentradores da rede, conforme o grafo abaixo:

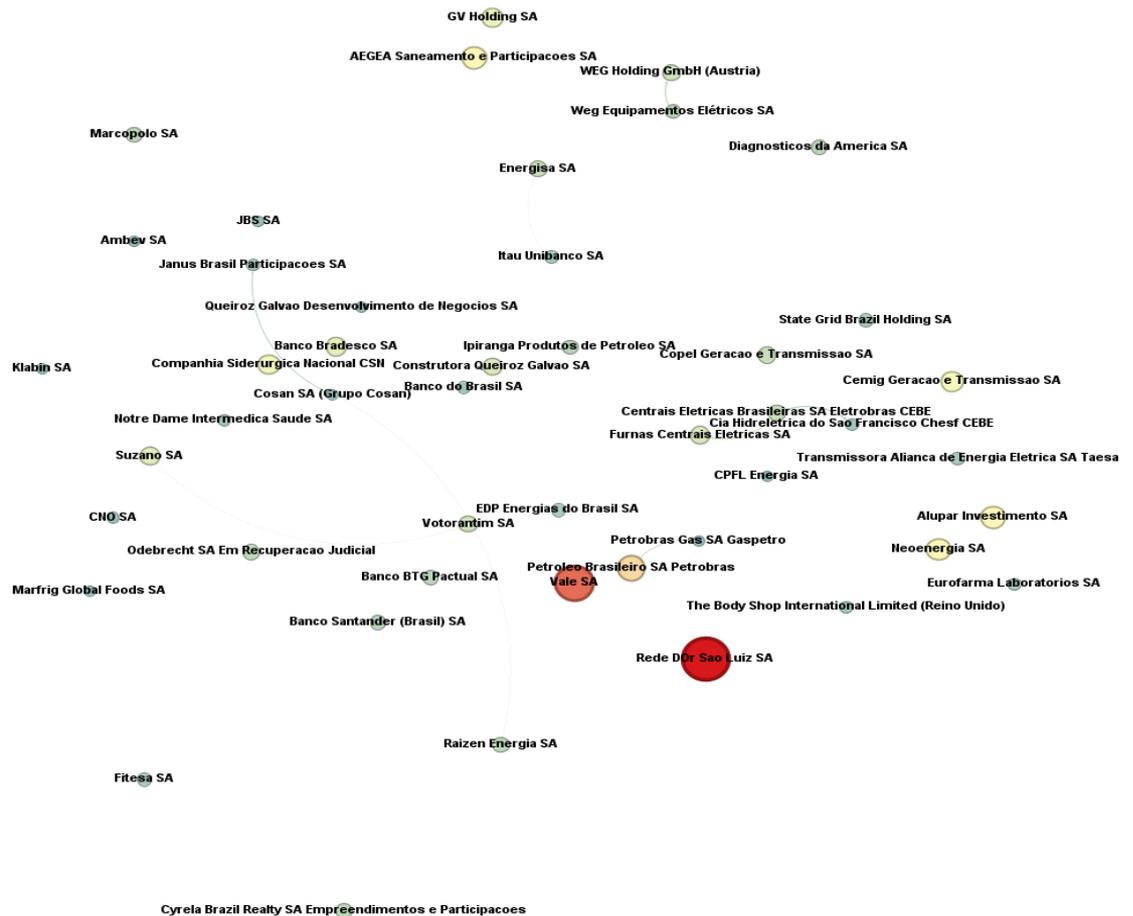
### Gráfico I - Grau de saída da rede brasileira de controle corporativo – o 1%



Elaborado pelo autor

No grafo acima, os nós com maiores dimensões representam as unidades empresariais com grau de saída mais elevado, ou seja, são os nós com maior controle acionário direto, no caso, a Rede D'Or São Luiz e, conforme as dimensões dos nós vão diminuindo, os índices de graus de saída vão, conseqüentemente, também diminuindo. Abaixo, a rede com destaque para apenas os 62 maiores graus de saída, com suas respectivas identificações:

## Gráfico 2 - Grau de saída ponderado da rede brasileira de controle corporativo - o I%



Elaborado pelo autor

Enfim, o I% das empresas com maior outdegree (grau de saída) são, pela ordem: Rede D'Or, Vale, Petrobrás, AEGEA, Neoenergia, Alupar, Cemig, CSN, GV Holding, Bradesco, Suzano, Construtora Queiroz Galvão, Furnas, WEG (Áustria), Votorantim, Energisa, Copel, Eletrobrás, Odebrecht, Cyrela, Marcopolo, Raízen, Diagnósticos da América, BTG Pactual, Santander, Ipiranga, WEG Equipamentos Elétricos, State Grid Brazil, Fitesa, Itaú Unibanco, EDP Energias, Taesa, The Body Shop International (Reino Unido), Eurofarma, Janus Brasil Participações, Notre Dame Intermédica, Banco do Brasil, Chesf CEBE, JBS, CNO, Ambev, CPFL Energia, Klabin, Marfrig, Queiroz Galvão Desenvolvimento de Negócios, Cosan, Petrobrás Gaspetro, Minerva, Petrobrás International Braspetro (Holanda), Braskem, Saint Gobain, NX Saneamento, Natura, XP Investimentos, Somos Operações Escolares, CPC - Cia de Participações em Concessões, Nexa (Luxemburgo), Cia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista - CTEEP, BRF, Cutia Empreendimentos Eólicos, Gerdau e Camargo Correa.

É esse o super aglomerado de empresas e suas controladoras que possui o maior poder relacional sobre a rede corporativa em território brasileiro, portanto, as que guardam maior domínio econômico e, conseqüentemente, político. É sobre elas, por isso mesmo, pelo poder que possuem, que outros estudos aprofundados merecem atenção onde se deverá realçar e se investigar as suas próprias dimensões econômicas, políticas, geopolíticas, sociais e culturais ou ideológicas, inclusive de seus proprietários e principais gestores.

### Controle direto: percentual de ações que se possui

Para aprofundarmos nossa análise, utilizamos também o grau de saída ponderado, quer dizer, levamos em conta o peso das conexões (percentual de controle acionário e não apenas o controle acionário em si), além de analisarmos por subsetor<sup>65</sup> e não por unidade empresarial individual, do 1% mais importante da rede, agora considerando o grau de saída ponderado (weighted outdegree)<sup>66</sup>.

Observemos a tabela:

**Tabela 1 – Top-holders: Subsetores da rede corporativa em território nacional com maiores índices de grau de saída ponderado (weighted outdegree) por quantidade de holdings e empresas identificadas por ordem decrescente**

Subsetor	Quantidade de empresas	Nomes das holdings
Energia elétrica	15	Neenergia, Alupar, Cemig, Energisa, Copel, State Grid Brazil, EDP Energias do Brasil, Taesa, CPFL, Furnas, Eletrobrás, Engie (duas PJ), Chesf CEBE, CTEEP
Finanças	9	Bradesco, GV, BTG, Santander, Itaú, XP, Elo, Banco do Brasil, BTG Internacional
Saúde	5	Rede D'Or, Diagnósticos da América, Eurofarma, Notre Dame, Amil
Construção civil	4	Construtora Queiroz Galvão, Odebrecht, Cyrela Brazil Realty, Queiroz Galvão Desenvolvimento de Negócios
Alimentos	4	JBS, Minerva, Marfrig, BRF GmbH Áustria
Petróleo	3	Petrobrás, Ipiranga, Petrobrás International Braspetro (Holanda)
Indústria	3	Votorantim, Votorantim Cimentos Espanha, Nexa Resources Luxemburgo
Transporte	3	Azul Linhas Aéreas, Cia de Participações em Concessões, Água Branca Participações

<sup>65</sup> Os grandes setores, segundo já referidos, são os de finanças, serviços, indústria e comércio.

<sup>66</sup> Atenção, pois estamos nos referindo, até aqui, a duas listas com o 1% (62) dos nós mais importantes (62). A primeira delas é produzida pelo grau de saída (*outdegree*) e a segunda, pelo grau de saída ponderado (*weighted outdegree*). Apesar de apresentarem algumas unidades empresariais diferentes não há disparidades significativas nos nomes de cada uma delas.



Papel e celulose	2	Suzano, Klabin
Eletroeletrônica e mecânica	2	WEG Holding GmbH Áustria, WEG Equipamentos Elétricos
Comércio, higiene e beleza	2	The Body Shop International Reino Unido, Natura
Mineração	1	Vale
Siderúrgica	1	CSN
Indústria de não-tecidos	1	Fitesa
Agricultura e energia de biomassa	1	Janus Brasil Participações
Indústria de carroçarias	1	Marcopolo
Energia de biomassa	1	Raízen Energia
Cervejaria	1	Ambev
Educação	1	Somos Operações Escolares
Petroquímica	1	Braskem
Saneamento	1	AEGEA Saneamento e Participações
Total	62	-

Elaborada pelo autor

São 21 variados subsetores da economia, sendo quatro deles vinculados ao âmbito energético: energia elétrica, petróleo, biomassa e petroquímica, mas também passando por áreas como higiene e beleza, agricultura, alimentos, educação entre outros.

Limitando ainda mais a análise aos três primeiros subsetores mais importantes, temos, por ordem decrescente de importância: energia elétrica, finanças e saúde. Os três, juntos, concentram quase metade da quantidade de unidades empresariais (29 = 48%) do 1% que mais diretamente controla a rede corporativa em território brasileiro, tendo em conta, como já mencionado, o peso de cada um dos controles acionários diretos. Assim, dedicando a investigação nos três primeiros subgrupos, constatamos que menos de 0,5% das unidades empresariais, que atuam em território brasileiro, detém enorme controle sobre a economia corporativa em território brasileiro.

Sob esse viés, vejamos os detalhes quanto à origem do capital:

**Tabela 2 – Super top-holders: três principais setores da rede corporativa – grau de saída ponderado**

Origem do capital				
Estrangeiro	Público	Privado	Total por setor	Setor
7	2	6	15	Energia elétrica
1	1	7	9	Finanças
1	-	4	5	Saúde
9	3	17	29	Total geral

Elaborada pelo autor

Das 29 unidades empresariais (0,5% do total da rede), apenas 3 são do setor público, estando em primeiro lugar as empresas privadas de capital nacional (17) seguidas pelas de origem estrangeira (9). Percebe-se que o setor público, relacionalmente, ou já perdeu o controle sobre a economia ou está próximo desse cenário tendo em vista que é minoria no nível mais alto da esfera corporativa. Se acrescentarmos ao subgrupo da energia elétrica os setores de petróleo, petroquímica e biomassa, temos 35 unidades empresariais no total, o que pouco altera o percentual final (pouco menos de 0,6%). Lembramos que toda a rede (das 6.235 unidades empresariais) mantém praticamente 2/3 do PIB. Até o momento, em todas as análises relacionais deste artigo, chamamos a atenção para o fato de que os resultados diferem, substancialmente, do ranking que leva em conta os critérios tradicionais como receita bruta, patrimônio líquido, lucro líquido e rentabilidade, conforme são comumente adotados, inclusive por nossa fonte de dados<sup>67</sup>. Em outras palavras, o poder em uma rede, no caso em uma rede sobre os mais relevantes atores econômicos de um país, não é, necessariamente, exercido pelos atores de maior destaque nos critérios tradicionais referidos.

Nessa pesquisa, podemos entender como as grandes empresas e holdings podem proceder para elevar sua capilaridade ou penetração no controle acionário da economia corporativa brasileira: adquirir ações de unidades empresariais com maiores índices relacionais, sejam eles o grau de saída, o grau de saída ponderado ou a centralidade de intermediação, esta última utilizada logo na sequência. Por exemplo, o movimento de privatização da Eletrobrás mostra que a aquisição, se não orientada relacionalmente, foi a melhor possível sob esse ponto de vista.

Voltando à análise do universo de toda a rede, outra importante constatação está no fato de que os 20% dos nós (1.247 nós) com maior outdegree controlam 80% das conexões (5820) de todas as existentes na rede (7.257), realidade que vai ao encontro do padrão do Princípio de Pareto e que, graficamente, é demonstrado pela Lei de Potência, quer dizer, a menor parte dos nós concentra ou controla a maior parte das conexões. Essa é uma das características estruturais de qualquer rede.

<sup>67</sup> Valor Econômico (2020), pp. 24-27.



### Centralidade da Eletrobrás e o trio Lemann, Sicupira e Telles (LST)

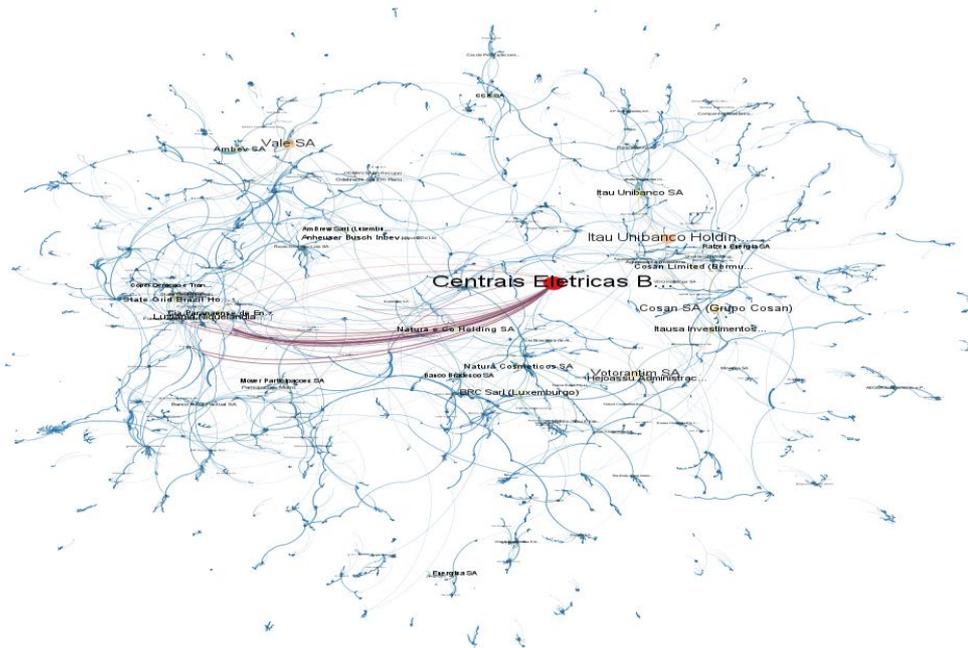
Um nó pode ser importante por sua densidade (quantidade e peso das conexões) e também no que diz respeito a sua posição na rede, isto é, a dimensão topológica. O primeiro, em nosso caso, remete aos graus de saída (ponderado e não-ponderado) e o segundo à centralidade de intermediação. A centralidade de intermediação é, nesse sentido, uma forma de identificar o controle e o poder em uma rede. Quanto maior esse índice, maior o controle do fluxo da rede e controlar o fluxo da rede significa controlar a própria rede. Assim, por exemplo, para que uma unidade empresarial amplie seu controle acionário na rede pode-se tanto buscar o aumento da própria centralidade de intermediação quanto a conexão com um nó que o possua em elevadas proporções. Essa é a condição da Eletrobrás na rede de controle corporativo brasileira posto que detém a maior centralidade de intermediação, conforme examinamos na sequência. Por essa razão, ao ser privatizada, o setor público transferiu uma enorme capacidade estratégica, de atuação na economia nacional, para a iniciativa privada. E não se trata de qualquer iniciativa privada, mas sim dos bilionários Jorge Paulo Lemann, Carlos Alberto da Veiga Sicupira e Marcel Herrmann Telles (LST), respectivamente a primeira, terceira e quarta maiores fortunas brasileiras. Juntos, somam um patrimônio pessoal de quase R\$ 160 bilhões<sup>68</sup>. Por meio do fundo 3G, além da Eletrobrás, o trio controla ou participa de forma significativa de holdings e empresas como a Kraft Heinz, Restaurant Brands International (Burger King e Tim Hortons<sup>69</sup>), Lojas Americanas, São Carlos Empreendimentos, ClearSale, Submarino etc. Representada no grafo abaixo pelo nó central e que possui maior dimensão, a Eletrobrás está no centro da rede; seguida pela holding Itaú Unibanco, um pouco acima, a direita; depois a Vale, em cima, do lado esquerdo; a Cosan, na sequência, na faixa central horizontal, mais para o lado direito, e assim segue a sucessão das onze maiores, que podem ser melhor compreendidas com auxílio da tabela 3 e do grafo 4.

---

<sup>68</sup> Revista Forbes Brasil – Bilionário brasileiros, edição 100, ano IX, 2022.

<sup>69</sup> Com sede no Canadá, é uma das maiores redes de *fast food* do mundo. Presente em vários países, possui mais de 100 mil trabalhadores (2008) e em 2016 obteve uma receita de US\$ 3 bilhões.

**Gráfico 3 – Centralidade de intermediação – rede total**



Elaborado pelo autor

**Gráfico 4 – Centralidade de intermediação – 10 maiores índices**



Elaborado pelo autor

Destacando a Eletrobrás, para entendermos mais os níveis de poder e manobra, assim como os interesses desse trio, podemos examinar, mesmo que brevemente, a estrutura armada e comandada por eles.

Paraísos fiscais, Ambev, Lojas Americanas e novamente o trio

Um dos principais pontos de referência para o exame do grupo de bilionários apontado é a empresa BRC Sarl (BSL). Localizada no minúsculo Luxemburgo, conhecido paraíso fiscal, este nó possui a sétima maior centralidade de intermediação da rede corporativa em território nacional, de acordo com a tabela 3 abaixo. Ou seja, uma empresa, que nem mesmo possui website e cuja sede é excepcionalmente trivial, constitui uma das mais influentes do Brasil.

**Tabela 3 – Os onze maiores índices de centralidade de intermediação da rede corporativa em território brasileiro**

Nome da unidade empresarial	Índice de centralidade de intermediação (11 maiores)
Centrais Elétricas Brasileiras SA Eletrobrás CEBE	3343.5
Itaú Unibanco Holding S.A.	2158.0
Vale S.A.	2014.5
Cosan S.A. (Grupo Cosan)	1830.5
Votorantim S.A.	1734.0
Itaú Unibanco S.A.	1575.0
BRC Sarl (Luxemburgo)	1485.0
Luziânia Niquelândia Transmissora S.A.	1468.0
Hejoassu Administração S.A.	1450.0
State Grid Brazil Holding	1398.0
Ambev	1386.0

Elaborada pelo autor

Trata-se de uma empresa, a BSL, por meio da qual mais facilmente se pode adquirir outras. Ela é uma ponte, uma intermediária que eficientemente possibilita o controle da economia brasileira. A BSL possui 70,661% das ações da holding Lojas Americanas (49º maior holding em território brasileiro), além de possuir 50% da Stichting Anheuser Busch Inbev (Holanda) que por sua vez é dona de 34,29% da Anheuser Busch Inbev SA NV (Bélgica) que tem 100% da Inbev Belgium SA (Bélgica) que tem 53,70% da Anheuser Busch Inbev Nederland Holding BV Holanda que tem 100% da Interbrew International BV (Holanda) que, enfim, controla 53,65% da Ambev S.A, esta o 13º maior conglomerado empresarial do Brasil e detentora dos seguintes índices relacionais:

<sup>70</sup> Os dados se referem ao ano de 2019.



centralidade de intermediação de 1386 (12° maior) e grau de saída ponderado de 192 (33° maior). Importante ressaltar que são proprietárias da BSL outras empresas localizadas em paraísos fiscais da Ilha de Jersey, Bahamas e Holanda. Apesar dessa centralidade de intermediação, a BSL possui um baixíssimo grau de saída ponderado, o que não diminui, conforme podemos observar, seu poder na rede. Em outros termos, neste caso da Cervejaria Ambev: Lemann, Telles e Sicupira possuem, diretamente, todas as ações de algumas empresas em paraísos fiscais que, por sua vez, possuem todas as ações de outras empresas em paraísos fiscais e assim em mais três níveis de controles acionários em paraísos fiscais até se chegar na mencionada BSL. É realmente uma teia, uma rede que apenas pode ser claramente compreendida a partir da análise de rede.

Em relação às Lojas Americanas seu controle acionário está, também, nas mãos do referido trio LST. Tal controle ocorre por meio de empresas localizadas, novamente, em paraísos fiscais dos Estados Unidos, Bahamas, Ilhas Virgens, Ilhas Virgens Britânicas, Ilha de Jersey, Holanda e Luxemburgo. A importância relacional das Lojas Americanas na economia brasileira é grande, conforme nos mostram os índices de centralidade de intermediação e grau de saída ponderado, respectivamente, 560 (46° maior) e 63 (197°).

Retornemos ao foco Eletrobrás. Em relação ao à centralidade de intermediação, vimos que a Eletrobrás está na frente: 3343,5, 1° lugar<sup>71</sup>. Logo, é a empresa que mais facilmente, no país, pode acessar o controle acionário de outras empresas. Portanto, é, relacionalmente, uma das mais importantes empresas da rede, pois não só possui o maior índice de intermediação, mas também um dos maiores graus de saída (18°) e de saída ponderado (46°).

Além das empresas da própria holding (dezenas de centrais elétricas geradoras, transmissoras, termonucleares<sup>72</sup>, eólicas, comercializadoras de energia elétrica, empresas de participação e até construtora, todas espalhadas no território nacional - estando entre as mais conhecidas a Itaipu<sup>73</sup> e Furnas Centrais Elétricas, a Eletrobrás, possui participações acionárias em outras holdings: Cia Energética de Brasília (CEB), Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A., Cia Estadual de Energia Elétrica Participações CEEE-Par (Estado do Rio Grande do Sul), Cia Paranaense de Energia Copel, Equatorial Energia S.A. (grupo privado de controle nacional, mas com participação de grupos estrangeiros, como a BlackRock), ISA CTEEP (grupo estatal colombiano de energia elétrica) e State Grid Brazil Holding S.A. (grupo privado chinês de energia elétrica). Soma-se ao amplo conjunto mencionado, conexões indiretas da holding Eletrobrás e de suas empresas diretamente controladas. Tal rede possibilita a liderança da empresa enquanto a principal intermediadora ou betweenner da economia corporativa brasileira. Privatizá-la significa, também por esse motivo, um péssimo negócio para gerações de cidadãos pagadores de impostos. Trata-se de uma clara perda de soberania econômica

---

<sup>71</sup> Grau de saída ponderado 163, 46° maior.

<sup>72</sup> As termonucleares se referem à Eletronuclear que faz a gestão das usinas nucleares de Angra 1, 2 e 3. Estas, de acordo com a lei 14.182/2021, não podem ser privatizadas. Por isso, em setembro de 2021, foi criada a Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar). Controlada pela União, através do Ministério das Minas e Energia, a nova empresa assumiu as atividades da Eletrobrás que não podem ser privatizadas. Além das empresas mencionadas estão incluídas a Itaipu Binacional e as Indústrias Nucleares do Brasil, responsável pela produção do ciclo de combustíveis nucleares.

<sup>73</sup> *Idem*.



e, conseqüentemente, política. Privatizá-la também consiste, para o Estado, na perda de controle de comando sobre a economia brasileira e, mais do que isso, a transferência de tal controle para seus novos proprietários particulares.

Em um exercício crível de predição de relacionamentos (link prediction), para os atores privados mais influentes de nossa rede se tornarem ainda mais poderosos, a melhor estratégia é a aquisição de ações de unidades empresariais que possuem os maiores índices de centralidade de intermediação<sup>74</sup>. Nesse caso, as estatais mais cobiçadas para privatização seriam, por ordem decrescente: Companhia Paranaense de Energia (COPEL), Petrobrás, Centrais Elétricas de Santa Catarina (CELESC), Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal<sup>75</sup>. Por outro lado, seriam também essas as estatais aquelas que os governos não deveriam privatizar, caso tenham o interesse em se manterem protagonistas na rede corporativa.

Retornando ao trio LST, propomos uma análise relacional sobre o poder desse grupo na economia brasileira atual, vejamos os dados:

**Tabela 4 – Quantificação relacional das unidades empresariais controladas pelo trio LST**

Unidade empresarial	Centralidade de intermediação (valor e posição ordinal na rede)	Grau de saída ponderado (valor e posição ordinal na rede)
Eletrobrás	3.343,5 (1°)	163 (46°)
BRC Sarl (Luxemburgo)	1.485,0 (7°)	-
Lojas Americanas	560 (46°)	63 (197°)
Ambev	1.386 (12°)	192 (33°)

Elaborada pelo autor

Somando-se à centralidade de intermediação da Eletrobrás os valores das demais duas unidades empresariais (Lojas Americanas e Ambev), o índice é elevado em pouco mais de 58% alcançando o valor de 5.289,5. Para o grau de saída ponderado, há um acréscimo maior ainda: 157% para atingir, ao total, o índice de 418. Para efeitos de comparação deste último, o maior grau de saída ponderado do controle corporativo nacional é o da Rede D'Or São Luiz: 664. Com isso, minimamente podemos sugerir que o trio LTS acumula uma capacidade decisiva sobre a economia em território nacional. Para uma melhor dimensão da divisão de poder entre os capitais que atuam em território nacional, podemos comparar os números do trio LST com os índices do sistema financeiro e do Estado, considerando suas três esferas.

<sup>74</sup> É claro que os graus de saída, principalmente o ponderado, também podem ser considerados como critério para o aumento do poder em uma rede.

<sup>75</sup> Levamos em conta as *holdings* entre as trezentas primeiras unidades empresariais (nós) com maiores índices de centralidade de intermediação.



## CONCLUSÕES<sup>76</sup>

Ter 6.235 corporações representando, sozinhas, 63,5% do PIB, já constitui, por si, uma enorme concentração. Mesmo assim, vimos que a concentração, de acordo com a análise relacional, é ainda muito maior. Averiguamos que 7720% (1.247) das empresas (nós) controlam 80% (5.820) do controle acionário<sup>78</sup>. Condensando-se ainda mais, apenas 1% (62) das corporações retém quase ¼ de toda a rede acionária: 21,7% ou 1.575 vínculos acionários dos 7.257 existentes. O encolhimento se intensifica quando apuramos que no seletor grupo, apenas três subsetores (pela ordem de importância relacional, energia elétrica, finanças e saúde) compõem quase metade (48%) do 1% acima mencionado. E entre este referido 0,5%, apenas três são corporações públicas: 17 são privadas e 09 são estrangeiras.

Em outros termos, de um universo de 19,7 milhões de empresas ativas no Brasil, apenas 62 (0,0004%) concentram 25% da economia corporativa e dentre esse percentual, 29 holdings pertencem a somente três setores da economia.

Outra verificação paradoxal está no fato de uma empresa localizada em um paraíso fiscal, a BRC Sarl Luxemburgo, ser uma das mais importantes da economia brasileira, cujos três proprietários (Jorge Paulo Lemann, Carlos Alberto da Veiga Sicupira e Marcel Herrmann Telles), não coincidentemente, estão entre os principais bilionários e concentradores corporativos em território nacional, especialmente a partir do controle da Eletrobrás. Esta, como vimos, a empresa com maior capilaridade, ou influência, na rede pesquisada.

O estudo também confirma e prediz que o setor que está na mira dos grandes capitais privados, para a concretização de uma hegemonia completa da economia corporativa em território brasileiro é o setor de energia, com destaque para a energia elétrica. A recente privatização da Eletrobrás é um indício do que afirmamos.

Em vista disso, é inegável que a economia brasileira está, cada vez mais, sob o comando de uma ínfima quantidade de empresas privadas e pessoas. Verificamos que por meio de privatizações e aquisições acionárias estratégicas, um diminuto grupo está, ao controlar a economia nacional, controlando o país e, por consequência, controlando ou limitando enormemente a execução de políticas públicas no campo econômico.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. Brasil tem 19,7 milhões de empresas ativas, diz mapa de empresas. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-12/brasil-tem-197-milhoes-de-empresas-ativas-diz-mapa-de-empresas#:~:text=Publicado%20em%2015%2F12%2F2020,prazo%20inferior%20a%20um%20dia>. Acesso em: 01 fev. 2023.

<sup>76</sup> Este capítulo foi elaborado com o apoio do Professor Doutor Ladislau Dowbor.

<sup>77</sup> Está consolidado pela literatura que, nos sistemas modelados em rede, 20% dos nós controlam a maior parte (80%) das conexões. Quer dizer, as redes seguem os padrões da Lei de Potência e do Princípio de Pareto que, graficamente, forma uma curva chamada *power law distribution*.

<sup>78</sup> Referimo-nos ao grau de saída.



AUDITORIA CIDADÃ. Gráfico do orçamento federal 2019. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/grafico-do-orcamento-federal-2019-2/>. Acesso em: 05 fev. 2023.

BRANDES, U. A faster algorithm for betweenness centrality. *Journal of mathematical sociology*, 25(2), 163-177, 2001.

CASTELLS, M. *Communication Power*. 1st Ed. New York: Oxford University Press, 2009.

CHESNAIS, F. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã Editora, 1996.

DONATI, P. Manifesto for a critical realist relational sociology. *International Review of Sociology: Revue Internationale de Sociologie*, 2015.

DOWBOR, L. *O capitalismo se desloca: novas arquiteturas sociais*. São Paulo: Edições Sesc, 2020. Disponível em: <https://dowbor.org/2020/05/debate-livro-novo-o-capitalismo-se-desloca-novas-arquiteturas-sociais-ladislau-dowbor-e-antonio-martins-edicoes-sesc-26-05-16h.html>. Acesso em: 05 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. *A Era do Capital Improdutivo*. São Paulo: Outras Palavras & Autonomia Literária, 2a edição, 2017. Disponível em: <https://dowbor.org/2017/11/2017-06-l-dowbor-a-era-do-capital-improdutivo-outras-palavras-autonomia-literaria-sao-paulo-2017-316-p-html.html>. Acesso em: 03 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. *A rede do poder corporativo mundial*. Acesso: <https://dowbor.org/2012/02/a-rede-do-poder-corporativo-mundial-7.html>.

EPSTEIN, G. e Montecino, J. *Overcharged: the High Cost of High Finance*. New York: Roosevelt Institute, 2016.

GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. *The American Journal of Sociology*, Vol. 78, No. 6., 1973. Acesso: <http://links.jstor.org/sici?sici=0002-9602%28197305%2978%3A6%3C1360%3ATSOWT%3E2.0.CO%3B2-E>.

HUDSON, M. *Killing the Host: How Financial Parasites and Debt Bondage Destroy the Global Economy*. California: CounterPunch Books, 2015.

IMF. *A Guide to IMF Stress Testing – Methods and Models*. (Editor Li Lian Ong). Introduction to the Network Analysis Approach to Stress Testing (Chapter 13); Cross-Border Financial Surveillance: A Network perspective (Chapter 14); Balance Sheet Network Analysis of To-Connected-to-Fail Risk in Global and Domestic Banking Systems. Washington D.C., 2014.

KORTEN, D. *When corporate rules the world*. Oakland, CA, 20th Anniversary Edition: Berrett-Koehler Publishers Inc, 2015.

LUMSDAINE, R. et al. The Intrafirm Complexity of Systemically Important Financial Institutions. *Washington: Journal of Financial Stability*, volume 52, 2021.

NEWMAN, M.E.J. The structure and function of complex networks. *SIAM Review*, 2003.

PASSOS, M. *Modelo Macrodinâmico Aberto de Simulação Computacional*. Tese de Doutorado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2008.



PIKETTY, T.; SAEZ, E. e ZUCMAN, G. *Distributional National Accounts: Methods and Estimates for the United States*, Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2016.

RODRIGUES, E. M. Nota metodológica. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1FuYQRgEXDmLt44cSR9rnt\\_DW1rZeFFsS/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1FuYQRgEXDmLt44cSR9rnt_DW1rZeFFsS/view?usp=sharing). Acesso em: 10 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. *Arquitetura do poder relacional no ABC Paulista: o papel social do Sindicato dos Metalúrgicos na política regional*. Tese de (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, São Bernardo do Campo, 2019. Disponível em: Descrição: *Arquitetura do poder relacional no ABC Paulista : o papel social do Sindicato dos Metalúrgicos na política regional* (ibict.br). Acesso em: 02 jan. 2023.

SARASWATHI, S. et al. *Social Network Analysis of COVID-19 transmission in Karnataka, India*. *Epidemiology and Infection*, Cambridge University Press, 2020.

UNITED NATIONS. *World Economic Situation and Prospects*. New York: UN, 2021.

VALOR ECONÔMICO. *Grandes Grupos – 200 maiores*. Porto Alegre: Editora Globo, 2020.

VITALI, S.; GLATTFELDER, J. e BATTISTON, S. *The Network of Global Corporate Control*. ETH Zurich: *Journal. Pone*, 2011. Disponível em: *The Network of Global Corporate Control* | PLOS ONE. Acesso em: 10 jun. 2023.

WASSERMAN, S. e FAUST, K. *Social Network Analysis: methods and applications*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

WONKWANG J. et al. *A social network analysis of the spread of COVID-19 in South Korea and policy implications*. *Scientific reports*. Nature, 2021.

Arenas Alberto, Cecchini Simone. (enero-marzo de 2022). *Igualdad y protección social: claves para un desarrollo inclusive y sostenible*. (FCE, Ed.) *El Trimestre Económico*, LXXXIX(353), 277.239.

Beveridge, W. (2009). *La seguridad social en Inglaterra. Plan Beveridge*. México: Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (1942).

Bobbio Norberto. (2021). *Liberalismo y Democracia*. CDMx: Fondo de Cultura Económica.

Carpenter, Ramírez, et.al. (2022). *Sistemas Previsionales con enfoque de género en América Latina y El Caribe: Una Cuestión de Igualdad*. (C. I. Social, Ed.) *Nota Técnica*, No. 19. Fonte: <https://ciss-bienestar.org/2022/09/06/nota-tecnica-19/>

CEPAL. (2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19, Serie Informe Especial COVID-19*, No. 3. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina .

CONEVAL. (2021). *Medición multidimensional de la pobreza 2018-2020*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.



- CONEVAL. (24 de mayo de 2022). Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza. (C. Social, Ed.) *Comunicado No. 4*.
- Dent Nicholas. (2005). *Rousseau*. New York: Routledge.
- Dubet, F. (2017). *Repensar la justicia social*. Buenos Aires: Siglo XXIXI, cuarta edición, 127 pp.
- Evers, T. (1979). *El estado en la periferia capitalista*. CdmX: Siflo XXI.
- Figueroa Hernández, E. P.-2.-2. (2022). El poder adquisitivo de los salarios por subsector de actividad económica en México, 1994-2019. *Business Innova Sciences*, 3(2), 7-21. Fonte: <http://innovasciencesbusines>
- Holzmann, R. &. (1999). *Holzmann, R., & Jorgens Social protection as social risk management*. . Washington, DC: The World Bank.
- Holzmann, R. y. (1999 ). “*Social protection as social risk management: conceptual underpinnings for the social protection sector strategy paper*” *Social Protection Discussion Papers and Notes 20119*,. Washington: The World Bank.
- Mazzucato Mariana. (2014). *Mazzucato Mariana (El Estado emprendedor. Mitos del sector público ante el privado)*. Barcelona: RBA Libros.
- Mazzucato Mariana,. (2021). A moon shot model for the transformation of capitalism, Capitalism is facing three major crises. *New Republic*, 252(4), 22-29.
- OIT. (2021). *Base de Datos Mundial de la Protección Social*.
- Palma Jose & Pincus Jonathan. (2022). América Latina y el Sudeste Asiático. Dos modelos de desarrollo, pero la misma “trampa del ingreso medio”: rentas fáciles crean élites indolentes. *El Trimestre Económico*, 613-681. doi:<https://doi.org/10.20430/ete.v89i3>
- Piketty Thomas. (219). Elementos para un socialismo participativo en el siglo XXI. Em T. Piketty, *Capital e ideología*.
- Presidencia de la República. (2022). 4° *Informe de Gobierno*. Ciudad de México: Gobierno de México. Fonte: [www.gob.mx/presidencia](http://www.gob.mx/presidencia)
- Ramírez López, B. P. (2016). La seguridad social y la pensión universal. Em O. G. Valencia Enrique, *Nueva ronda de reformas estructurales en México ¿Nuevas políticas sociales?* (pp. 259-276). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Ramírez, B. (2022). Capitalismo y bienestar social ¿horizonte posible? Em R. B. Sánchez Armando, *Nuevos Horizontes Económicos* (pp. 21-43). Ciudad de México: IIEc-UNAM.
- Rifkin Jeremy. (2014). *La sociedad de coste marginal cero*. Barcelona: Paidós.
- Rousseau Jean Jaques. (2014). *El Contrato Social*. Madrid: Edimat Libros.



Shamah-Levy T, e. (2022). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2021 sobre COVID 19. Resultados Nacionales*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública.

Stiglitz Joseph. (July–August 2021 de 2021). Lessons from COVID-19 and Trump for Theory and Policy. *Journal of Policy Modeling*, 43, 749-760.

Swarnali Ahmed Hannan, C. A. (octubre de 21/244). Social Spending in Mexico: Needs, Priorities and Reforms. (IMF, Ed.) *Working Papers*, 38.

World Wild. (2022). *World Inequality Report 2022* . Fonte: <https://wir2022.wid.world>)



## **Resenha do livro “*The man who broke capitalism: how Jack Welch gutted the heartland and crushed the soul of corporate America – and how to undo his legacy*”, de David Gelles<sup>79</sup>**

**David Gelles – *The man who broke capitalism: how Jack Welch gutted the heartland and crushed the soul of corporate America – and how to undo his legacy* – Simon and Schuster, New York, 2022 – ISBN 978-1-9821-7644-0 – 264p.**

A principal transformação do capitalismo nas últimas décadas é de ter migrado do lucro sobre processos produtivos como eixo central, para a maximização dos rendimentos financeiros, materializados em dividendos para acionistas. Trata-se do rentismo moderno, da maximização de dividendos por meio de sistemas especulativos, recompra de ações, cortes de empregos e de salários, evasão fiscal por meio de paraísos fiscais e outros mecanismos, no que tem sido chamado de financeirização. Há numerosos trabalhos sobre esta nova fase neoliberal do capitalismo, e de primeira linha, como de Joseph Stiglitz, que qualifica esses lucros de “unearned income”, ou seja, rendimentos não merecidos; de Thomas Piketty, que os qualifica de “rentas” (rentes em francês); de Marianna Mazzucato que se refere ao “extractive capitalism”, de Michael Hudson que os apresenta como bactérias que matam o hospedeiro (Killing the ostKKi Host), de Gabriel Zucman (The Triumph of Unjustice), isso sem falar dos que abriram os caminhos, como François Chesnais e David Harvey. É uma visão que está se tornando dominante na economia em geral. Bom senso em construção.

Mas aporte de David Gelles é contundente, pela análise detalhada de corporações concretas, como a General Electric – como exemplo básico – mas também da Amazon, AT&T, Boeing, BlackRock, Unilever, Paypal, e também, particularmente interessante para nós, da 3G Capital. Esta última é controlada por Lemann, Sicupira e Telles, responsáveis pelas fraudes bilionárias das Lojas Americanas, e que constituem o grupo privado mais poderoso hoje no Brasil, conforme vemos na edição da Forbes sobre bilionários brasileiros. O trabalho de Gelles alimenta sem dúvida uma visão de conjunto da financeirização, mas construída a partir do comportamento detalhado das grandes corporações, no cotidiano da tomada de decisão dos executivos. Poucas obras são tão ricas em termos de fazer compreender os mecanismos deste bicho novo que ainda chamamos de capitalismo, mas que funciona de maneira diferente e obedece a regras que nos escapam. Ainda se auto-qualificam de “mercados”, mas estão muito mais próximos de uma “aristocracia capitalista”, como as qualifica Michael Sandel.

---

<sup>79</sup> **Ladislau Dowbor** é professor titular de economia da PUC-SP e consultor de várias agências nacionais e internacionais. É autor de dezenas de livros e estudos técnicos disponíveis no site <https://dowbor.org>, em regime de Creative Commons (acesso gratuito online). Seus livros mais recentes são: *O Capitalismo se desloca* (Ed. Sesc) e *Resgatar a função social da economia* (Ed. Elefante).



David Gelles escreve de maneira excepcionalmente clara. Jornalista e colunista do New York Times, e pesquisador sobre o funcionamento concreto de corporações financeiras e tecnológicas, navega com conforto na área, e torna a temática muito acessível. A realidade é que escreve muito bem, o livro “se lê”. E a seriedade da pesquisa, riqueza de fontes e facilidade de consulta faz deste trabalho, a meu ver, uma das melhores ferramentas para entender a dimensão atual dos nossos desafios. Não precisa ser economista, Gelles insiste em que os mecanismos sejam entendidos. Queiramos ou não, esses gigantes corporativos, com seu alcance global, estão definindo os rumos das nossas economias, dos nossos empregos, inclusive das nossas políticas.

Jack Welch é um protagonista central. Executivo da uma das maiores corporações mundiais, a General Electric, conseguiu, em 20 anos, entre 1981 e 2001, transformar uma empresa de ponta de produção de utilidades domésticas em um gigante financeiro que compra e revende empresas de qualquer setor da economia, seguindo à risca os conselhos de Milton Friedman, de que se trata de maximizar o retorno dos acionistas, pouco importa como e a que custo. Friedman deu a benção acadêmica para essa economia do vale-tudo corporativo: *The business of business is business*. Essa fratura entre a busca de lucros e dividendos, e os interesses da sociedade é central. “A lucratividade da corporação já não se traduz em ampla prosperidade econômica”, escreve Gelles, citando Williamazonick. (65).

Eu me familiarizei com Jack Welch ao ler há alguns anos o seu principal livro, *Straight from the Gut*, título que sugere uma escrita enraizada nos sentimentos mais profundos e sinceros, mas um dos livros de gestão mais cínicos que já tive entre as mãos. E teve impacto planetário, legitimando o vale-tudo, ao mostrar como os acionistas da GE passaram a ganhar muito mais dinheiro, e valorizando a empresa na bolsa. De certa forma, o que Friedman fez para os economistas, liberando-os de qualquer relação com ética e valores em geral, Welch o fez para uma geração de executivos pelo planeta afora, um impacto impressionante, mas que coincide com os interesses de se fazer dinheiro a qualquer custo. Basta olhar o que “os mercados” aprontam no Brasil. Não à toa hoje enfrentamos a “economia desgovernada”.

Uma das técnicas de Welch que ficou famosa e muito replicada consiste em organizar a empresa em unidades, cujo chefe é obrigado, a cada fim de ano, a definir quais são os 20% de trabalhadores mais produtivos, os 70% seguintes, e os 10% menos produtivos, que seriam despedidos. Isso gera uma guerra permanente em todos os departamentos, luta pela sobrevivência, em vez de sistemas colaborativos e sentimento de equipe. Acompanhado de despedimentos em massa (*downsizing*), de liquidação de segmentos menos lucrativos, substituindo-os por terceirizados, e compras dispersas de qualquer empresa que pudesse gerar mais lucro ao ser fragmentada e revendida, o resultado foi um dreno poderoso a favor dos acionistas, na linha, precisamente, da maximização de dividendos. Dos desastres gerados resulta a batalha atual de muitas empresas, de promover o ESG (Environment, Social, Governance), tentando recolocar no horizonte empresarial não só o lucro dos acionistas (*shareholders*), mas também os impactos sociais e ambientais (*stakeholders*).

Como exemplo de comportamentos lucrativos mas desastrosos de grandes corporações, o autor aponta a 3G Capital, controlada por Lemann, Sicupira e Telles, os maiores bilionários brasileiros, que drenam recursos não só das Lojas Americanas, por



quaisquer meios legais ou ilegais, mas de uma imensa rede de empresas controladas por participações de diversos tipos. “No caminho, escreve Gelles, os brasileiros desenvolveram uma reputação de cortadores selvagens de custos e de demitidores despidados (merciless downsizers).” Gelles cita o próprio Lemann: “Na realidade, somos copiadores. É o que somos. A maior parte do que aprendemos foi de Jack Welch, de Jim Collins (autor de *Good to Great*), da GE, da Walmart. De certa maneira juntamos tudo isso.” (178) Centrar tudo no lucro financeiro e no curto prazo é hoje a filosofia de inúmeras corporações, e explicam em grande parte o paradoxo de tantos avanços tecnológicos, enquanto as economias estagnam, aumentam a desigualdade, o desemprego e os empregos precários. É uma deformação sistêmica, que no Brasil atingiu dimensões absurdas, inclusive com desindustrialização.

“Considerem, escreve Gelles, o caso da 3G Capital, um grupo privado de acionistas que controla marcas incluindo Budweiser, Burger King, e Kraft Heinz. Fundado por um grupo de financistas brasileiros, os homens por trás da 3G Capital são os Neutron Jacks (apelido dado a Jack Welch por sua capacidade de explodir empresas, LD) do século 21, implacavelmente adquirindo empresas, cortando custos e cabeças, e extraíndo lucros para si mesmos e investidores enquanto pareciam ignorar o bem-estar da sua força de trabalho e a necessidade de pesquisa e desenvolvimento.” (177) É importante entender que essa maximização de apropriação de dividendos pelos acionistas leva à redução de redução de investimentos produtivos na empresa, fragilizando-a. “As corporações, que outrora compartilhavam generosamente os lucros com os seus trabalhadores no país todo (EUA), agora canalizam a parte do leão da riqueza que criam para investidores institucionais e executivos. Enquanto nos anos 1980 menos de metade dos lucros corporativos voltavam para investidores, durante a última década, este número subiu (soared) para 93%.” (183)

Para deixar claro o contraste, David Gelles, descreve a tentativa do grupo 3G Capital de controlar a Unilever, fazendo uma proposta dourada ao seu executivo Paul Polman (anteriormente da Nestlé). Seria uma aquisição gigantesca, da ordem de \$143 bilhões, o que dá uma ideia da força financeira internacional deste grupo. Polman resistiu, e orientou a Unilever para uma linha que prioriza o desenvolvimento produtivo, com equilíbrio entre dividendos, remuneração dos trabalhadores e reinvestimento na empresa. “Temos de sair desta corrida de ratos” disse Polman. “Era uma transação puramente financeira que era atraente no papel, mas constituía na realidade dois sistemas econômicos conflitantes”. (206) Segundo Gelles, “os brasileiros tinham mal avaliado a sua presa.”

Eu queria muito recomendar a leitura desse livro. Sem frescuras, academicismos ou gráficos complexos, mas com muita documentação de apoio e pesquisa, é a melhor radiografia que li sobre como se deformou o que conhecíamos antigamente como capitalismo industrial, e que hoje conhecemos como “mercados”, aos quais temos de obedecer, se não “ficam nervosos”, e temos pagar obedientemente os juros extorsivos, e acreditar que se eles ficam ricos – sem gerar produtos, pagando mal os poucos empregos que geram, e evitando os impostos – a economia irá prosperar. Bem, é o que os consultores na mídia comercial nos repetem todo dia.



## Dissertações Defendidas pelos Discentes do PPG em Economia Política da PUC-SP

**Bruno Souza Duarte Lima**

**Título:** Escolas de samba no Rio de Janeiro: cultura, apropriação dos desfiles e precarização no barracão

**Orientador:** Prof. Dr. Rubens Rogerio Sawaya – PUC-SP

Acesso em <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/32610>

### Resumo

Esta dissertação busca compreender a cultura sob o domínio do capital, onde modos de vidas são exterminados ou incorporados em uma cultura dominante propícia para o desenvolvimento capitalista. Assim, como os modos de vidas, a produção cultural também é apropriada, quando passível de acomodação no mercado, e, desse modo, transformada em mercadoria, o que é intensificado pelo nascimento da indústria cultural. O desenvolvimento das escolas de samba, no Rio de Janeiro é um caso ilustrativo da apropriação de uma prática cultural movida por significados e valores distintos dos impostos pelo modo de vida ensejados pelo capital. Procuramos debater com base em uma visão materialista da cultura, o desenvolvimento das escolas de samba enquanto uma produção cultural, expressão da cultura negra, que foi apropriada pela indústria cultural, transformando-se em produto mercadológico. A partir disso, observamos as alterações nos processos de trabalho e na cultura laboral, nos barracões das agremiações, engendradas pelo processo de mercantilização, contribuindo para a precarização das relações e condições de trabalho

**Bruno Toschi**

**Título:** Questão fiscal: consenso e dissensos na literatura marxista à luz das contribuições de Alex Callinicos

**Orientador:** Prof. Dr. Aquilas Nogueira Mendes – PUC-SP

Acesso em <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/32195>

### Resumo

Esta dissertação tem como objetivo realizar um balanço sobre como os marxistas, selecionados a partir de critérios estabelecidos por uma metodologia de revisão sistematizada, vêm discutindo a questão fiscal (debate sobre os sentidos da austeridade, do direcionamento da dívida pública e da política fiscal) no contexto da crise capitalismo contemporâneo. Compreende-se a crise a partir da interpretação de Alex Callinicos, que apresenta uma leitura que torna possível o entendimento da crise em seus aspectos lógicos e históricos. Para apreender a discussão da escola marxista sobre a questão fiscal, aplica-se uma metodologia de revisão sistematizada para seleção e análise da produção de artigos científicos pertinentes na área. O próximo passo consiste em comparar os resultados da revisão com o pensamento de Callinicos, ressaltando tendências do capital,



a interpretação da crise do capitalismo, sua ligação com a questão fiscal e o limite do reformismo. Por fim, compara-se a natureza da discussão nos estudos de casos obtidos na revisão, destacando a diferença das reformas aplicadas em solo europeu com as do restante do mundo, enfatizando também o que pensam os autores sobre as possibilidades práticas frente aos desafios impostos pela questão fiscal. Em nossa conclusão, foi possível apreender que a corrente marxista debate a questão fiscal em dois grandes eixos: 1) a limitação das soluções fiscais enquanto vetor para enfrentamento dos desafios do capitalismo; 2) os impactos nas políticas sociais, que dado a austeridade, resulta-se no avanço de mecanismos que promovem a mercantilização do fundo público. Ressaltamos ainda como no debate marxista, privilegia-se muito mais a descrição teórica dos fenômenos do que a atuação pragmática.

### **Luiz Henrique dos Santos Cardoso**

**Título:** Informalidade e subdesenvolvimento: os entraves do mercado de trabalho brasileiro

para o desenvolvimento econômico do século XXI

**Orientador:** Prof. Dra. Rosa Maria Marques – PUC-SP

### **Leonardo Ribeiro da Silva**

**Título:** O incentivo do acesso ao ensino superior: uma análise da evolução da rede pública federal de ensino e dos programas FIES e PRONUI (2010-2019)

**Orientador:** Prof. Dr. Joaquim Carlos Racy – PUC-SP

### **Joelmir Pereira Lira**

**Título:** Grau de monopólio de distribuição funcional da renda na indústria brasileira: uma análise kaleckiana de 2007 a 2019

**Orientador:** Prof. Dr. Rubens Rogerio Sawaya – PUC-SP