ECONOMIA BRASILEIRA, DESENVOLVIMENTO & INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

Ricardo Zimbrão Affonso de Paula

João Gonsalo de Moura

Alexandro Sousa Brito

Nilson Araújo de Souza

Organizadores

EDUFMA

ECONOMIA BRASILEIRA,

DESENVOLVIMENTO

&

INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

EDUFMA

Ricardo Zimbrão Affonso de Paula
João Gonsalo de Moura
Alexandro Sousa Brito
Nilson Araújo de Souza
(Organizadores)

ECONOMIA BRASILEIRA

DESENVOLVIMENTO

&

INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

São Luís

EDUFMA

2019

Copyright © 2019 by EDUFMA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
Profa. Dra. Nair Portela Silva Coutinho
Reitora
Prof. Dr. Fernando Carvalho
Silva Vice-Reitor

EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
Prof. Dr. Sanatiel de Jesus
Pereira
Diretor

CONSELHO EDITORIAL UFMA

Prof. Dr. Esnel José Fagundes
Profa. Dra. Inez Maria Leite da
Silva Prof. Dr. Luciano da Silva
Façanha Profa. Dra Andréa Dias
Neves Lago
Profa. Dra. Francisca das Chagas Silva
Lima Bibliotecária Tatiana Cotrim Serra
Freire
Prof. Me. Cristiano Leonardo de Alan Kardec Capovilla Luz
Prof. Dr. Jardel Oliveira Santos
Profa. Dra. Michele Goulart
Massuchin Prof. Dr. Ítalo Domingos
Santirocchi

Revisão e Projeto Gráfico
Ricardo Zimbrão Affonso de Paula

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Economia brasileira, desenvolvimento & integração sul-americana / Ricardo Zimbrão Affonso de Paula [et al.]. — São Luís: EDUFMA, 2019.

456 p.: il.

ISBN 978-85-7862-871-0

1. Economia brasileira. 2. Desenvolvimento. 3. Integração econômica – América do Sul. 4. Inflação – Brasil. I. Paula, Ricardo Zimbrão Affonso de. II. Moura, João Gonsalo de. III. Brito, Alexandro Sousa. IV. Souza, Nilson Araújo de.

CDD 330.81

Elaborada pela bibliotecária Marcia Cristina da Cruz Pereira CRB-13 / 418

SUMÁRIO

Capítulo 1: CICLO POLÍTICO, ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO E CRISE DA ECONOMIA BRASILEIRA – 1999/2016 **06**

Paulo Eduardo Pacheco Cardoso Ronchi
Ricardo Zimbrão Affonso de Paula

Capítulo 2: A INFLAÇÃO COMO FENÔMENO REAL E MONETÁRIO: distintas visões a partir da ortodoxia e heterodoxia econômica **64**

Erivam de Jesus Rabelo Pinto Junior
Ricardo Zimbrão Affonso de Paula
Alexandro Sousa Brito

Capítulo 3: PRINCIPAIS DETERMINANTES DA INFLAÇÃO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: pressões básicas e mecanismos de propagação **100**

Anderson Nunes Silva
Ricardo Zimbrão Affonso de Paula
Alexandro Sousa Brito

Capítulo 4: O REPASSE CAMBIAL NO CONTEXTO DO REGIME DE METAS DE INFLAÇÃO: a experiência brasileira de 1999 a 2015 **137**

Geylson Serra Pereira
João Gonsalo de Moura

Capítulo 5: UMA BREVE ANÁLISE DO PROCESSO INFLACIONÁRIO DO BRASIL: sua origem, característica e peculiaridades **175**

Rodrigo Gustavo de Souza
Lucy Rosana Silva

Capítulo 6: ANÁLISE DA DINÂMICA ENTRE PREÇOS DAS COMMODITIES E INFLAÇÃO NO BRASIL UTILIZANDO FATORES COMUNS E PREVISÕES FORA DA AMOSTRA PARA O PERÍODO DE 2003:02 A 2014:02 **200**

Rodrigo Gustavo de Souza
Lucia Silva Kubrusly
Lucy Rosana Silva

Capítulo 7: DESINDUSTRIALIZAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA: uma análise das evidências para o período de 1990 a 2010 **232**

Marlana Portilho Rodrigues

Capítulo 8: INOVAÇÃO TECNOLÓGICA NA INDÚSTRIA BRASILEIRA ENTRE 2003 E 2008 262

Tiago Miranda Ribeiro
José Lúcio Alves da Silveira

Capítulo 9: DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NACIONAL E DIREITOS HUMANOS: possibilidades ou limites 286

Juliana de Jesus Grigoli
Wolney Roberto Carvalho

Capítulo 10: DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA DA AMÉRICA DO SUL 310

Nilson Araújo de Souza

Capítulo 11: INTEGRAÇÃO ECONÔMICA DA AMÉRICA DO SUL: liderança brasileira e desconstrução de assimetrias entre 2003 e 2014 331

Luciano Wexell Severo

Capítulo 12: AS TRANSFORMAÇÕES NO PAPEL DO BRASIL NA INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL: do protagonismo a miopia 373

Fabio Borges

Capítulo 13: DISTRIBUIÇÃO DESIGUAL NA APROPRIAÇÃO DE ENERGIA: o problema do acesso à energia elétrica na América Latina 396

Mariana Nunes de Moura Souza
Sônia Seger Mercedes
Célio Bermann

Capítulo 14: REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA DO CAPITAL E OS IMPACTOS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO 409

Heric Santos Hossoé
César Augustus Labre Lemos de Freitas

Capítulo 15: COMPLEXIDADE E DESENVOLVIMENTO 430

Paulo Gala
Luiz Eduardo Simões de Souza
Maria de Fátima Silva do Carmo Previdelli

Sobre os autores 452

CAPÍTULO 1
CICLO POLÍTICO, ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO E CRISE DA ECONOMIA BRASILEIRA – 1999/2016

Paulo Eduardo Pacheco Cardoso Ronchi
Ricardo Zimbrão Affonso de Paula

Introdução

O objetivo desse ensaio, é discutir a estratégia de desenvolvimento adotada no Brasil no período de 1999 a 2016 e os impasses da mesma para a superação do subdesenvolvimento. Para tanto, faz-se necessário identificar as características determinantes da política econômica que incidiu na dinâmica do desenvolvimento socioeconômico brasileiro no período.

O período demarcado no estudo – 1999 a 2016 – foi segmentado em três fases, seguindo os mandatos dos três últimos presidentes da República, a saber:

1. **1999-2002**: segundo mandato do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso;
2. **2003-2010**: primeiro e segundo mandato do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva;
3. **2011-2016**: primeiro e parte do segundo mandato da ex-presidente Dilma Rousseff.

Justifica-se tal período, devido a linha de continuidade que vai do segundo governo Cardoso ao governo Lula da Silva, com a manutenção do mesmo modelo econômico, mesma política macroeconômica e mesma política social, não obstante, diferenças na política externa e a explicitação de discursos políticos, em certos momentos distintos (FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007).

A metodologia adotada na análise e na avaliação das políticas de desenvolvimento econômico no Brasil no período segue o seguinte esquema:

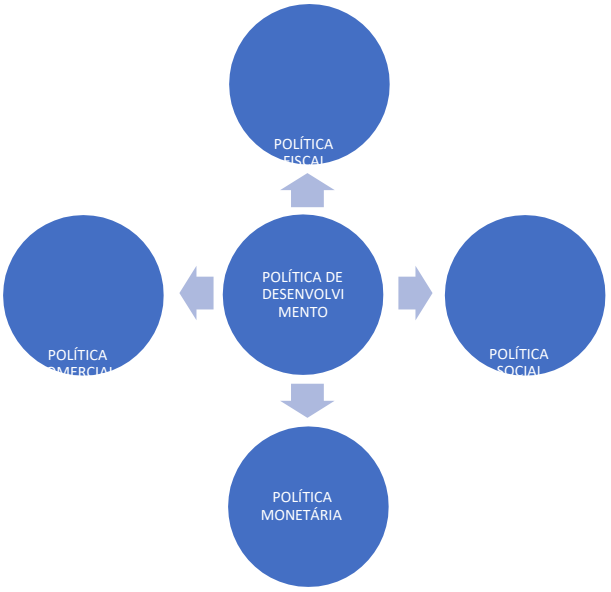


FIGURA 1 – Esquema dos desdobramentos da política de desenvolvimento.

A **Figura 1** apresenta as diferentes políticas de desenvolvimento que são tratadas para avaliação do ciclo da economia brasileira no período proposto, sendo que cada uma delas é composta por um *rol* de indicadores relacionados.

Portanto, as quatro categorias de análise das políticas de desenvolvimento são apresentadas conforme a seguir:

i. Política Monetária;
ii. Política Fiscal;
iii. Política Social;
iv. Política Comercial.

1 – O período de 1999-2002

Neste período, cabe destacar o contexto político e econômico em que o Brasil se encontrava. No plano político, o presidente Fernando Henrique Cardoso havia sido reeleito com 53% dos votos válidos na campanha presidencial de 1998. O plano de governo de FHC para o período de 1998 a 2002 consistia no cumprimento de quatro objetivos, a saber: i) consolidar a estabilidade econômica; ii) promover o crescimento econômico sustentado, a geração de empregos e de oportunidades de renda; iii) eliminar a fome, combater a pobreza e a exclusão social, melhorar a distribuição de renda; e, iv) consolidar e aprofundar a democracia e promover os direitos humanos.

De certa forma, os objetivos do programa de governo de FHC (1999-2002) e o sucesso do Plano Real nos níveis de inflação, chancelavam o discurso de que inflação baixa era uma das condições básicas para o desenvolvimento brasileiro. Logo da implantação do Plano Real, o país logrou crescimento do PIB e da renda, bem como conseguiu manter a taxa de inflação baixa. No entanto, as sucessivas crisesdo México em 1995, dos Tigres Asiáticos em 1997 e da Rússia em 1998, bem como a crise no balanço de pagamentos decorrente de um câmbio sobrevalorizado, afetaram a credibilidade na política econômica vigente.

As sucessivas crises financeiras no mundo acarretaram na fuga de capitais do país (**Tabela 1**) nos anos de 1997, 1998 e 1999. Isso forçou o governo a negociar um acordo financeiro preventivo com o FMI e o abandono do regime de metas cambiais. Houve a tentativa de sustentar o regime de metas cambiais através de medidas de contenção fiscal em todas as esferas de governo. Entretanto, a implantação de uma política austera pelos novos governadores eleitos em 1998 não ocorreu. O baixo nível de reservas internacionais fez com que os agentes acreditassem na iminente desvalorização cambial.

Tabela 1 – Evolução de Indicadores Selecionados do Balanço de Pagamentos (em milhões de US$)

EM MILHÕES US$	1994	1995	1996	1997	1998	1999
TRANSAÇÕES CORRENTES	-1.811	-18.384	-23.502	-30.452	-33.416	-25.335
BALANÇA COMERCIAL	10.466	-3.466	-5.599	-6.753	-6.575	-1.199
Exportações (FOB)[1]	43.545	46.506	47.747	52.994	51.140	48.011
Importações (FOB)[1]	-33.079	-49.972	-53.346	-59.747	-57.714	-49.210
BALANÇA DE SERVIÇOS	-14.692	-18.541	-20.350	-25.522	-28.299	-25.825
TRANSFERÊNCIAS UNILATERAIS	2.414	3.622	2.446	1.823	1.458	1.689
CONTA CAPITAL e FINANCEIRA	8.692	29.095	33.968	25.800	29.702	17.319
CONTA CAPITAL	174	352	454	393	320	338
CONTA FINANCEIRA	8.518	28.744	33.514	25.408	29.381	16.981
Investimento Estrangeiro Direto	2.150	4.405	10.792	18.993	28.856	28.578
Investimento Estrangeiro em Carteira	54.047	10.372	22.022	10.908	18.582	3.542
Outros Investimentos	-30.547	18.019	10.989	-2.846	-2.893	-9.223
ERROS E OMISSÕES	334	2.207	-1.800	-3.255	-4.256	194
RESULTADO DO BALANÇO DE PAGAMENTOS	7.215	12.919	8.666	-7.907	-7.970	-7.822
VARIAÇÃO NAS RESERVAS INTERNACIONAIS[2]	-7.215	-12.919	-8.666	7.907	7.970	7.822

FONTE: Banco Central do Brasil

1 FOB: free on board, ou seja, mercadorias livre de frete, seguros e impostos. 2 O sinal negativo na variação determina elevação das reservas internacionais.

Diante da massiva fuga de capitais, o Banco Central tentou acalmar o mercado comprando dólares. Em decorrência da política de manutenção do câmbio valorizado, o volume das reservas internacionais havia diminuído drasticamente no período de 1996 a 1999 (**Gráfico 1**). Diante do fato de que o país havia quase esgotado as suas reservas internacionais, associado a crença do mercado em uma desvalorização cambial, o Banco Central optou por não mais intervir no mercado de câmbio e adotou o câmbio flutuante.

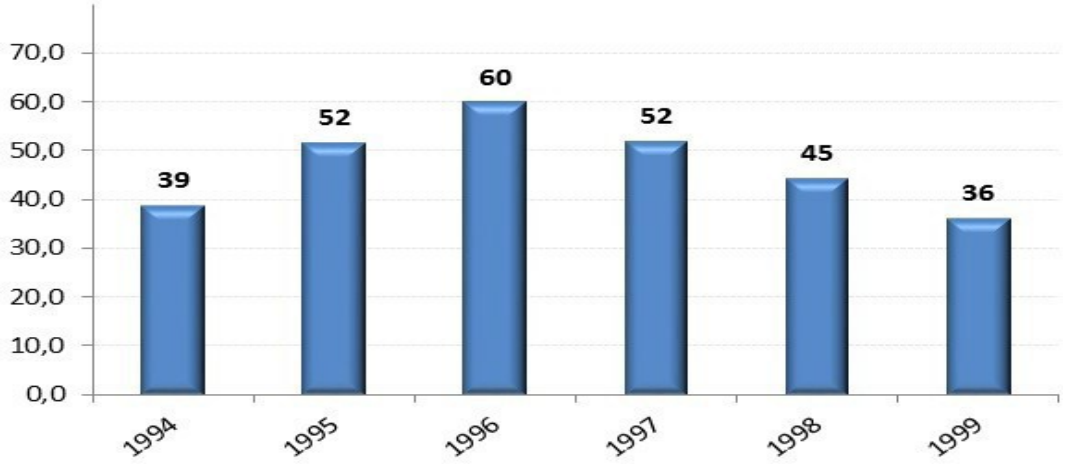


GRÁFICO 1 – Reservas Internacionais (Conceito Liquidez Internacional, em bilhões de US$, 1994-1999)
FONTE: Banco Central do Brasil.

Com a flutuação do câmbio, pairava a dúvida entre os agentes econômicos no sentido de qual seria a política monetária nesse novo cenário. O **Gráfico 2** demonstra a maxidesvalorização cambial ocorrida com a adoção do câmbio flutuante em janeiro de 1999. Nesse período, a taxa de câmbio saltou de R$ 1,12 em janeiro de 1998, para R$ 1,91 em fevereiro de 1999, após a flutuação do câmbio.

Com o câmbio flutuante, o país havia perdido sua âncora nominal e precisava de um novo modelo para sua política monetária, a fim de proporcionar inflação baixa e que pudesse o reconduzir ao crescimento econômico. Essa mudança na taxa de câmbio refletiu rapidamente nas taxas de inflação, sendo que enquanto em 1998 o acumulado do IPCA havia sido de 1,66%, em 1999 foi de 8,94%.

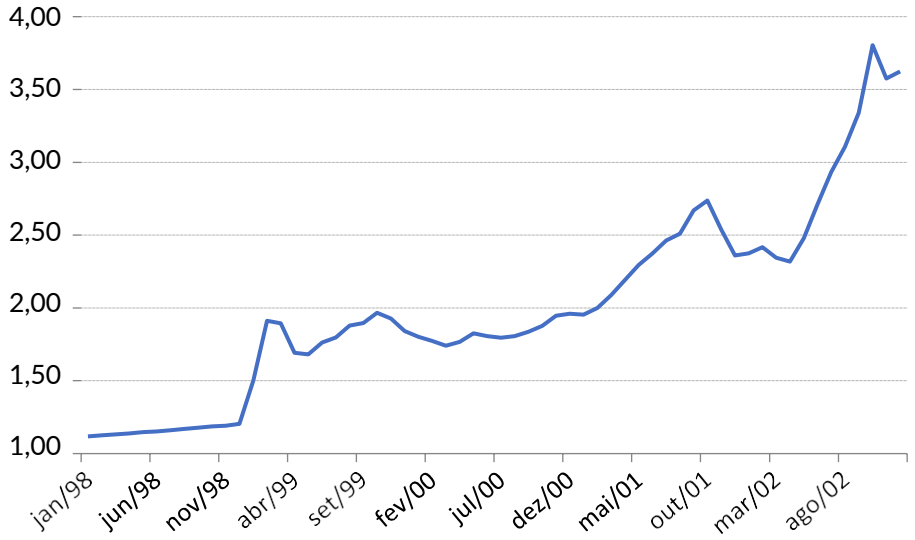


GRÁFICO 2 – Taxa de câmbio (média mensal – 1998-2002)
FONTE: Banco Central do Brasil.

A elevação generalizada dos níveis de preços, medido pelos respectivos índices (**Gráfico 3**), levaram os analistas econômicos a reverem suas previsões. Essas trouxeram consigo uma enorme deterioração dos fundamentos macroeconômicos brasileiros.

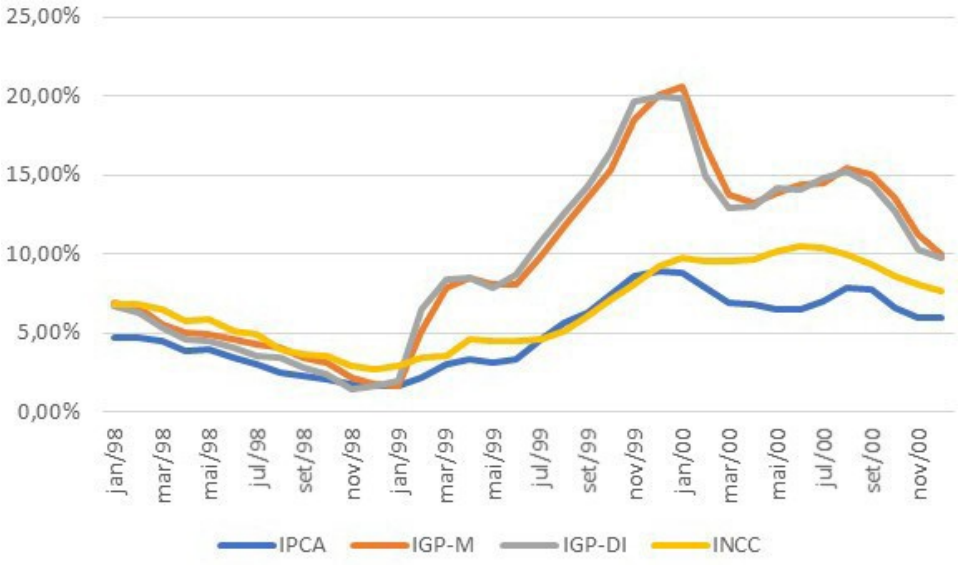


GRÁFICO 3 – Principais Indicadores de Inflação (IPCA, IGP-M, IGP-DI e INCC – 1998-2000)
FONTE: Banco Central do Brasil.

Diante deste cenário de deterioração dos indicadores macroeconômicos, um novo comitê de política monetária foi nomeado em março de 1999. A nova composição do COPOM agiu imediatamente em duas frentes. Primeiro, em acalmar

o mercado financeiro com a elevação das taxas de juros de curto prazo (**SELIC**), a fim de evitar uma maior fuga de capitais. A segunda foi de propor a adoção do Regime de Metas para Inflação como novo regime monetário. (BOGDANSKI et al, 2000, p. 7-8).

A flexibilização do câmbio tinha como pré-requisito uma nova âncora nominal para a condução das políticas econômicas. O regime de metas inflacionárias seria essa nova 'âncora'. A nova estrutura na condução da política monetária, associados a um ajuste fiscal, seriam os instrumentos necessários para o recrudescimento da espiral inflacionária e uma rápida desaceleração da inflação. (BOGDANSKI et al, 2000, p. 9).

Implantado a sistemática de metas inflacionárias no Brasil, o Conselho Monetário Nacional (**CMN**) publicou a Resolução N° 2.615. Esta resolução definia qual seria o índice de preços a ser utilizado, as metas de inflação e seu intervalo de tolerância. O índice de preços escolhido foi o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (**IPCA**[1]), publicado mensalmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (**IBGE**). As metas para a inflação estabelecidas para 1999, 2000 e 2001 foram, respectivamente, 8%, 6% e 4%. As metas estabelecidas pelo CMN deveriam ser cumpridas no período de janeiro a dezembro de cada ano. Foi estabelecido um intervalo de tolerância de 2%, tanto para cima quanto para baixo da meta central para cada ano.

A decisão de optar pela escolha de um índice de preços cheio em vez de um núcleo de inflação, que excluiria perturbações temporárias da inflação, ocorreu devido à necessidade de credibilidade na implantação do regime de metas inflacionárias. A manipulação de índices em um passado não tão distante poderia

[1] Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA): o Sistema Nacional de Preços ao Consumidor (SNIPC) efetua a produção contínua e sistemática de índice de preços ao consumidor, tendo como unidades de coleta estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, concessionária de serviços públicos e domicílios. O período de coleta do IPCA estende-se, em geral, do dia 01 a 30 do mês de referência. A população objetivo do IPCA abrange famílias com rendimentos mensais compreendidos entre 01 e 40 salários mínimos, qualquer que seja a fonte de rendimentos, e residentes nas áreas urbanas das regiões. O IPCA é composto de preços livres e monitorados. Os preços livres são compostos por 9 categorias, são elas: (i) Alimentação e Bebidas; (ii) Habitação; (iii) Artigos de Residência; (iv) Saúde e Cuidados Pessoais; (v) Vestuário; (vi) Transporte; (vii) Despesas Pessoais; (viii) Educação; (ix) Comunicação. Os preços monitorados são determinados no âmbito federal, estadual ou municipal. Os preços monitorados referem-se aos serviços de utilidade pública (Água e Esgoto, Telefonia, Correio, Transporte Público, entre outros).

levantar dúvidas acerca de um núcleo de inflação como meta para a inflação, e, portanto, a eficácia da política monetária. (BOGDANSKI et al., 2000, p. 12-13).

Outro fator importante foi a inexistência de cláusulas de escape no arranjo institucional. No caso de não cumprimento das metas para a inflação, o presidente do Banco Central deve publicar uma carta aberta dirigida ao Ministro da Fazenda explicando o porquê do não cumprimento, as medidas a serem tomadas e o prazo para que essas medidas produzam efeito.

Uma das condições necessárias para o sucesso de uma política econômica sob regime de metas inflacionárias, de acordo com os defensores daquele modelo de política macroeconômica, é uma ampla variedade de informações disponíveis para que a decisão de política monetária seja ótima. Portanto, é de suma importância o desenvolvimento de modelos e índices do nível de atividades que possibilitem uma melhor previsão para a função reação dos agentes, a previsão da inflação e suas distribuições de probabilidade. (BOGDANSKI et al., 2000, p. 13).

Em 2000, o regime de metas de inflação se iniciou no Brasil e os desafios para promover o desenvolvimento econômico e social sob este regime monetário estava posto. No entanto, a crise energética naquele ano, a crise argentina, a crise econômica mundial em decorrência do ataque as Torres Gêmeas em 2001 dificultaram o cumprimento das metas estabelecidas.

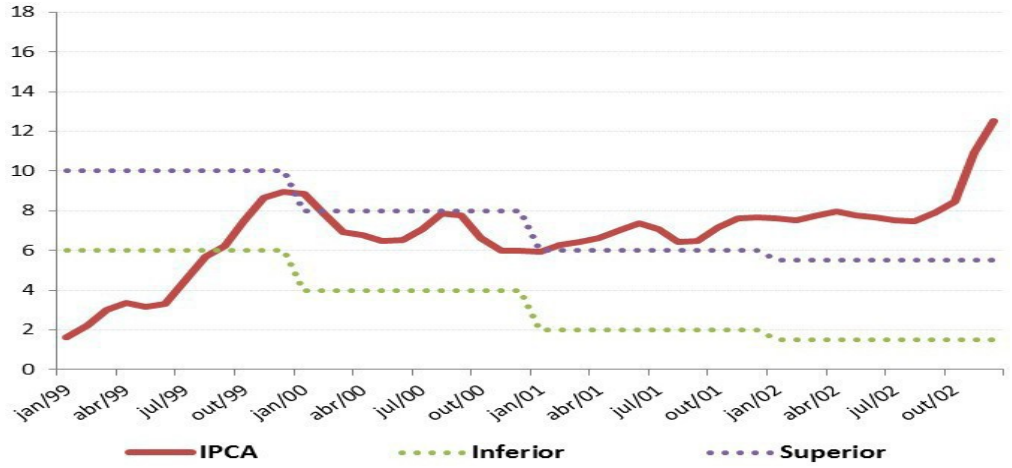


GRÁFICO 4 – Evolução do IPCA (Acumulado em 12 meses), Metas de Inflação e Intervalos de Tolerância (em %, 1999-2002).
FONTE: Banco Central do Brasil.

Em decorrência dos fatos mencionados, o Banco Central do Brasil não conseguiu atingir as metas de inflação estabelecidas para os anos de 2001 e 2002, conforme demonstrado no **Gráfico 4**. Essa elevação no IPCA decorreu, principalmente, de duas desvalorizações cambiais ocorridas em 2001 e 2002, afetando os preços no atacado (**IPA-DI**), ocasionando uma elevação do IGP-DI e contaminando o IPCA.

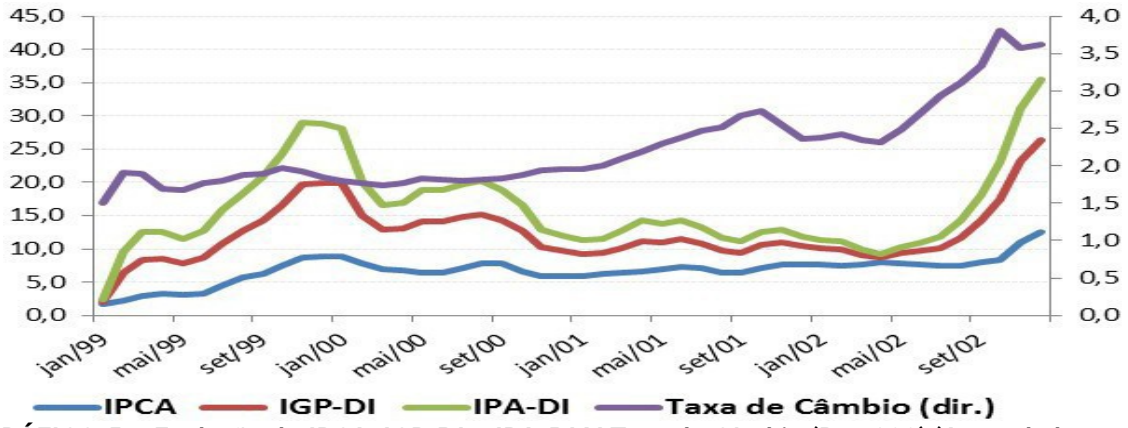


GRÁFICO 5 – Evolução do IPCA, IGP-DI e IPA-DI X Taxa de Câmbio (Ptax800) (Acumulado em 12 meses, 1999-2002)
FONTE: Banco Central do Brasil.

O impacto da desvalorização cambial na inflação no ano de 2001 foi o principal fator, sendo responsável por 38% da inflação total. No ano de 2002, a meta novamente não foi cumprida, sendo que o IPCA registrou uma variação anual de 12,53%; isto é, 7,03% acima do limite superior estabelecido.

As ocorrências de novas desvalorizações cambiais foram determinantes para a elevação da inflação no ano de 2002. Naquele ano, o *pass through*[2] foi de 5,82% da inflação total anual, correspondendo a 46,4% da inflação.

Em decorrência da forte depreciação cambial vista no ano de 2002, o Banco Central, em Carta Aberta já havia alertado para o não cumprimento da meta em 2003, tendo em vista o elemento inercial da inflação. Portanto, o CMN definiu uma

[2] Inflação decorrente de uma desvalorização cambial.

nova meta, que seria de 4% a.a. com tolerância de 2,5% tanto para cima quanto para baixo. Na mesma Carta Aberta, o Banco Central apontou a necessidade de revisão para o ano de 2004, dada à inércia dos preços administrados, que sendo corrigidos anualmente pelo IGP, impactaria na inflação naquele ano.

Nesse cenário de crises, o país não conseguiu implantar uma política de desenvolvimento clara. Além da natureza do ajuste macroeconômico, o bloco de poder que dava sustentação ao governo era liberal na economia, mas conservador nas discussões mais complexas das políticas sobre o desenvolvimento socioeconômico brasileiro. Dentro desse contexto, o foco se resumiu em estabilizar o poder de compra do Real.

O crescimento real médio do PIB (**Gráfico 6**) no período de 1999 a 2002 foi de 2,33% a.a., inferior ao registrado no período da âncora cambial (1994–1998).

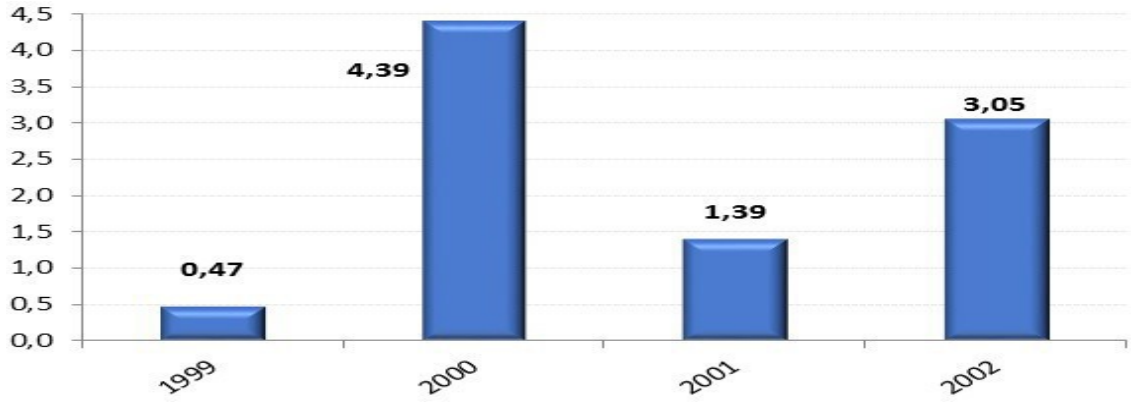


GRÁFICO 6 – Crescimento Real do PIB (em %, 1999-2002)
FONTE: Banco Central do Brasil.

O baixo crescimento do PIB foi puxado negativamente pela indústria nos anos de 1999 e 2001, sendo uma de suas possíveis razões as oscilações no câmbio, que dificultaram a importação de bens de capital e, portanto, no aperfeiçoamento e modernização do parque tecnológico, impactando negativamente nos níveis de produtividade da indústria. Por fim, o PIB *per capita* do Brasil cresceu 4,63% em termos reais no período de 1999 a 2002.

1.1 – A política monetária

A política monetária no período de 1999-2002, teve como principal mudança a implantação do regime de metas de inflação. Tal regime, associado ao câmbio flutuante e ao superávit primário ficaria marcado como o *tripé macroeconômico brasileiro*.

A taxa básica de juros média no período de 1999-2002 foi de 20,11%, sendo que em 1999 a mesma era de 26,26%, principalmente em decorrência da tentativa do governo em tentar impedir um afluxo de capitais maior, depreciando ainda mais o câmbio.

TABELA 2 – Taxa Selic, IPCA e Taxa de câmbio (valores médios anuais, 1999-2002)

ANO	TAXA SELIC	IPCA	TAXA DE CÂMBIO
1999	26,26%	8,94%	1,81
2000	17,59%	5,97%	1,83
2001	17,47%	7,67%	2,35
2002	19,11%	12,53%	2,92
1999-2002	**20,11%**	**8,78%**	**2,23**

FONTE: Banco Central do Brasil

Apesar da tendência de queda da taxa de juros ao longo de 1999-2001, a eleição de 2002 e as dúvidas acerca do que seria um governo do Partido dos Trabalhadores, que já em meados daquele ano, demonstrava, de fato, ser o bloco de poder vitorioso, estimulou nova fuga de capitais, que se evidenciou na maxidesvalorização do câmbio. Esse movimento impactou diretamente nos níveis de inflação, forçando o governo a adotar uma política monetária restritiva novamente. Um dos fatores positivos da elevação da taxa de câmbio em 2002, foi o aumento da competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional, que seria fator primordial no estímulo a demanda agregada no período de 2003-2006.

1.2 – A política fiscal

A política fiscal no período de 1999-2002 ancorou-se no Programa de Estabilidade Fiscal contando com normativas como a reforma da previdência (que só foi feita em 2003 no governo Lula), elevação da alíquota da COFINS e sua extensão de incidência às instituições financeiras e incorporação dos depósitos judiciais e extrajudiciais à receita tributária da União, aprovadas com o anuncio do programa, além de medidas aprovadas em janeiro de 1999 que incluíam a cobrança de contribuição previdenciária de servidores públicos inativos e pensionistas (considerada inconstitucional pelo STF), e o restabelecimento da cobrança de CPMF.

No contexto desse Programa, a Lei de Responsabilidade Fiscal figurava como uma forte âncora para o disciplinamento das finanças públicas em todas as esferas de governo. Ela fixava limites para a despesa com pessoal, para a dívida pública e determinava a criação de metas para o controle das receitas e despesas. Ainda de acordo com a mesma, para que um governante criasse uma despesa continuada (por mais de dois anos), antes seria necessário indicar a fonte de receita ou reduzir outras despesas já existentes. Desse modo, o governante conseguiria pagar as despesas sem que houvesse comprometimento do orçamento futuro.

No que se refere à dívida pública, a LRF apontava que o senado federal deveria estabelecer limites para a mesma. Ou seja, os governantes deveriam respeitar a relação entre a capacidade de pagamentos e a dívida e aquele que ultrapassasse essa capacidade deveria tomar providências para seu enquadramento em um prazo de doze meses.

Também deveriam ser estabelecidas metas fiscais trimestrais, permitindo assim que o governante pudesse planejar suas receitas e despesas. As metas fiscais serviriam ainda como modo de facilitar a prestação de contas à sociedade. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecia ainda limites e restrições para os anos de eleições.

Em resumo, a LRF tinha como objetivo a prevenção de déficits recorrentes e significativos, limitar o crescimento da dívida pública em um nível prudente, além de limitar o gasto público e promover o acesso à sociedade as informações sobre as contas públicas. É inegável que essa lei foi positiva, no sentido de disciplinar o gasto

público e definir a arena de batalha pelos recursos que é o objetivo das sociedades democráticas contemporâneas.

Porém, apesar da maior rigidez no campo das finanças públicas, a dívida líquida do setor público cresceu, conforme a **Tabela 3**.

Tabela 3 – Dívida líquida do setor público consolidado (1999-2002)

ANO	SALDO EM R$ MILHÕES	% PIB
2001	1.784.803	51,49
2002	2.089.117	59,93

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional (STN

A **Tabela 3** evidencia que mesmo o ajuste fiscal realizado no período não foi capaz de diminuir a dívida liquida do setor público como proporção do PIB, saltando de 51,49% em 2001 para 59,93% em 2002. Dessa forma, apesar do forte ajuste fiscal, o baixo crescimento econômico no período pesou negativamente, e a relação entre a dívida e PIB cresceu significativamente.

Para dar conta do superávit primário e proteger o país das vulnerabilidades externas, a solução do governo foi aumentar a carga tributária. O crescimento desta permitiu conciliar o aumento dos superávits e dos gastos correntes, porém acentuou o processo de deterioração do sistema tributário presente desde os anos de 1980 (LOPREATO, 2007).

Tabela 4 – Evolução do Resultado Primário e Nominal (em R$, 1999-2002)

ANO	RESULTADO PRIMÁRIO		RESULTADO NOMINAL	
	R$ MILHÕES	% PIB	R$ MILHÕES	% PIB
1999	68.159,00	2,08%	- 79.174	-2,42%
2000	57.958,00	1,70%	- 70.967	-2,09%
2001	57.909,00	1,67%	- 66.587	-1,92%
2002	74.732,00	2,14%	- 23.481	-0,67%

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

O resultado primário, tal como preconizava o modelo de regime de metas de inflação, era fator preponderante para a estabilidade dos preços. O governo conseguiu manter o resultado primário em média de 1,90% do PIB no período. O resultado nominal também apresentou uma melhoria significativa, saindo de -2,42% do PIB em 1999 para 0,67% do PIB em 2002.

Isto posto, pode-se afirmar que a principal preocupação do governo era com o ajuste fiscal permanente, o que estava dentro dos objetivos dos mercados financeiros e da coalisão conservadora; porém com forte impacto limitador para políticas públicas voltadas às demandas sociais e territoriais.

1.3 – A política social

Dada a natureza de um ajuste fiscal permanente e uma estratégia de política econômica bem definida dentro de um escopo liberal-conservador, a política social do período, bem como, a dos mandatários posteriores, teve como característica principal justamente a subordinação dos investimentos sociais aos determinantes da política econômica. Em resumo, independentemente daquilo que foi definido na Constituição de 1988, como uma Política Social de Estado, o que seria seguido estava determinado pela coalização liberal-conservadora, que vinha governando o país desde 1994, com a primeira eleição de FHC.

Aqui, um *intermezzo* para distinguir entre o que é política social de governo do que é Política Social de Estado. A primeira decorre de decisões das forças político-partidárias que ocupam momentaneamente o aparelho de Estado. Dessa forma, está sujeita a cortes orçamentários conjunturais, com alterações, criação e/ou extinção de programas específicos. Já a Política Social de Estado, é aquela associada aos direitos sociais inscritos, definidos e garantidos pela Constituição, na qual forma o conjunto do Direito de Cidadania daquela sociedade. Portanto, por definição, não depende das eventuais mudanças de governos e de suas respectivas orientações políticas. Extinção, criação ou modificações de direitos sociais implicam mudanças na Constituição, o que demanda uma operação política bem mais complexa e difícil, com proposição e aprovação de emendas constitucionais.

É interessante notar que desde 1990 os governos tenderam a desconstruir a Política Social de Estado definida pela Constituição de 1988, utilizando-se o discurso que a realidade econômica era incompatível àquele Programa de Seguridade Social. É claro que é legítimo a qualquer força política que vença as eleições impor seu programa de governo. Acontece que, o que está em jogo desde então, é o precário *Welfare State* brasileiro, consubstanciado justamente pela Constituinte de 1988. Reformas acontecem, sendo natural que seja assim; mas o problema é, dado déficit social histórico, encarnado desde a formação socioeconômica do país, aliado a longos anos de governos autoritários no século XX, só se conseguiu consolidar um Estado de Bem-Estar Social mínimo a partir daquela Carta.

Mas, o mais paradoxal, é que a desconstrução desse precário *Welfare State* se aprofundou justamente nos governos de centro-esquerda, de linha socialdemocrata; isto é, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), cujos seus principais quadros lideraram parte daquele bloco político, no embate programático-ideológico travado contra os conservadores na época da Constituinte (1987/1988) e o Partido dos Trabalhadores (PT), que se fundou nas lutas das massas por democracia e por melhores condições de vida no final da década de 1970 e início dos anos de1980.

O que explica esse movimento? Em primeiro lugar, há que se relevar as próprias transformações no âmbito do desenvolvimento do capitalismo contemporâneo. Ou seja, mudanças no paradigma tecnológico dominante (FREEMAN & PEREZ, 1988), no qual impactou no movimento da economia de longo prazo e na dinâmica das sociedades. Assim, desde a década de 1970, o capitalismo é caracterizado com um sistema econômico e social determinado pelas finanças, pois é nessa esfera em que a *centralização do capital*, entendida como a reunião de capitais existentes, cujo objetivo é a sua valorização máxima, por meio do sistema de crédito é o seu método mais eficaz.

Os principais fatores que levaram a essa transformação foram: a) esgotamento do regime de acumulação que determinou o capitalismo no pós-II Guerra Mundial, bem como o modo de regulação social e político a ele associado (HARVEY, 2001); e b) a revolução tecnológica da microeletrônica que possibilitou uma transformação radical na estrutura industrial, na gestão das empresas, nas finanças, no comércio, nas instituições políticas e, até mesmo, no comportamento dos indivíduos.

De fato, essa nova interação entre a base econômica e a superestrutura, a qual engloba os elementos de natureza política, social e institucional, formam a dinâmica atual do desenvolvimento do capitalismo. As características desse capitalismo financeirizado são: a) ofensiva que o capital desencadeou contra o trabalho, cujas consequências foram desemprego alto, desestruturação da força de trabalho e destruição de empregos; b) expansão extensiva do capitalismo em direção aos países socialistas e aprofundamento do capitalismo nos países periféricos aliados do Ocidente, cujas consequências foram privatizações, mercantilização de importantes bens públicos como saúde e educação; e, c) a busca por lucros de curto prazo (CARCANHOLO & NAKATANI, 2006).

Em suma, o capitalismo atual é determinado pela esfera financeira que controla as demais esferas – produtiva, comercial e tecnológica. O principal instrumento de imposição e cooptação do capital em relação ao mundo é a ideologia neoliberal e suas políticas de regulação (CHENAIS, 1996; CHENAIS, 2005).

Essa transformação no contexto histórico do capitalismo, impactou diretamente na esquerda mundial e brasileira. Como construir uma política social nesse novo processo de desenvolvimento? Os partidos, em tela, são reformistas e não revolucionários; e, portanto, se inserem na disputa no interior da economia de mercado, defendendo os interesses da classe trabalhadora. É verdade que nessa defesa, o PT é, de fato, o principal representante; sendo o PSDB, pelo menos até sua chegada ao poder em 1994, uma social democracia intelectual, mais presente na academia e em círculos progressistas da classe média, do que enraizado nos sindicatos de trabalhadores e movimentos sociais.

Assim, para tentar situar o conteúdo da política social desses governos, é preciso introduzir a natureza e as principais características dos pontos de vista dominantes no debate sobre as desigualdades e a pobreza que fundamentam as políticas públicas no capitalismo financeirizado de hegemonia neoliberal.

A política social neoliberal é fundamentalmente *focalizada*; isto é, programas de combate à pobreza do tipo Bolsa Família, é um exemplo dessa política.

Em resumo, restringe o tratamento e a análise das desigualdades de renda e da pobreza, assim como as políticas públicas recomendadas para enfrentar esses problemas, ao âmbito das classes trabalhadoras e de seus rendimentos, desconsiderando os rendimentos do capital e deixando de fora as causas estruturais dos fenômenos, ambos localizados no âmago das relações entre as classes sociais (FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007).

Ora, isso é estranho ao programa socialdemocrata, o qual defende que um Estado de Bem-Estar Social se constrói por meio de políticas sociais universalizadas. No debate ideológico entre Liberais e Socialistas, para os primeiros, a sociedade é produto de escolhas e responsabilidades individuais, a partir das quais se estabelecem acordos e contratos. Já os socialistas, cujas origens estão justamente nas lutas dos trabalhadores, que desde os primórdios do capitalismo, expõem as condições de trabalho, resultantes da relação desigual entre indivíduos e decorrentes da subordinação e da intensa exploração dos trabalhadores, a partir da realidade concreta demonstrada, propõem a necessidade histórica de se criar uma política que define os limites, a regulação e estabelecimento de direitos sociais, a fim de reduzir as desigualdades impostas pelo capitalismo.

É dessa forma, no embate programático e ideológico, que os partidos Socialistas, Trabalhistas, Socialdemocratas, desde o final do século XIX, constituem-se na pedra angular de construção e defesa do Estado de Bem-Estar Social. Foram eles que subsidiaram teorias e práticas de políticas públicas, cujo papel do Estado é garantir a sobrevivência da sociedade e de seus cidadãos, a começar pelo direito do trabalho e ao emprego, assim como às demais necessidades de convívio social. Para eles, sem serviços públicos e instituições capazes de desempenhar o papel de mediadoras, limitando a dominação do capital sobre o trabalho, a sociedade se esfacela (OFFE & HINRINCH, 1989).

Assim, quando se vê o programa socialdemocrata de política social e a práxis dos governos ditos socialdemocratas no Brasil, entre 1994 e 2016; isto é, de Fernando Henrique Cardoso à Dilma Rousseff, pode-se afirmar que suas políticas sociais foram focalizadas, de cunho neoliberal, cujo objetivo limitava-se a combater a pobreza e não atacar a desigualdade patrimonial e de renda, marca histórica de uma sociedade brasileira que ainda é subdesenvolvida.

1.4 – A política comercial

O cenário da corrente de comércio brasileira melhorou um pouco, principalmente em decorrência das desvalorizações cambiais que ocorreram em 1999, e depois em 2002, aumentando a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional.

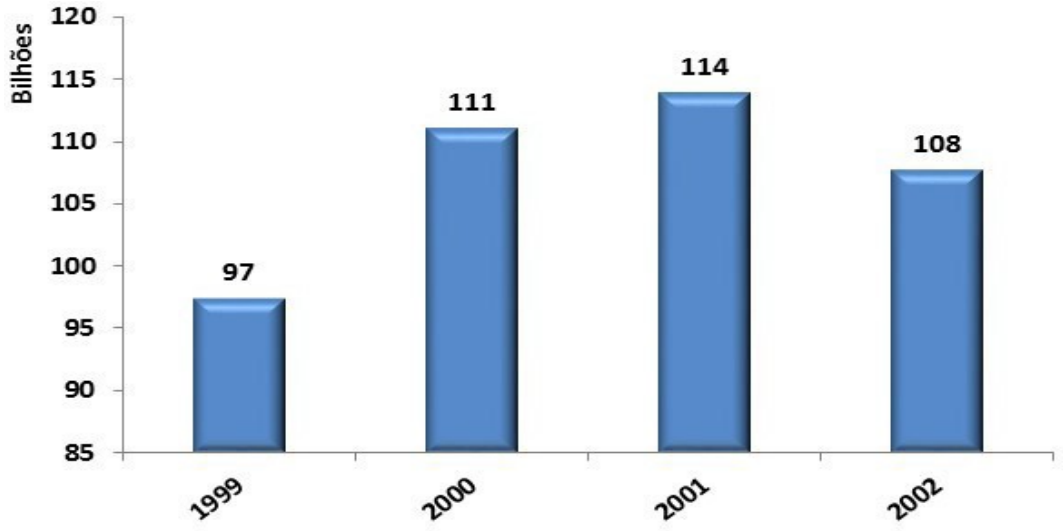


GRÁFICO 7 – Corrente de Comércio (em Bilhões de US$ FOB Correntes, 1999-2002)
FONTE: Banco Central do Brasil.

As exportações cresceram 8% a.a., enquanto as importações caíram 1,4% a.a., evidenciando assim um câmbio mais favorável as exportações, que aliado ao péssimo desempenho econômico interno, desestimulou as importações.

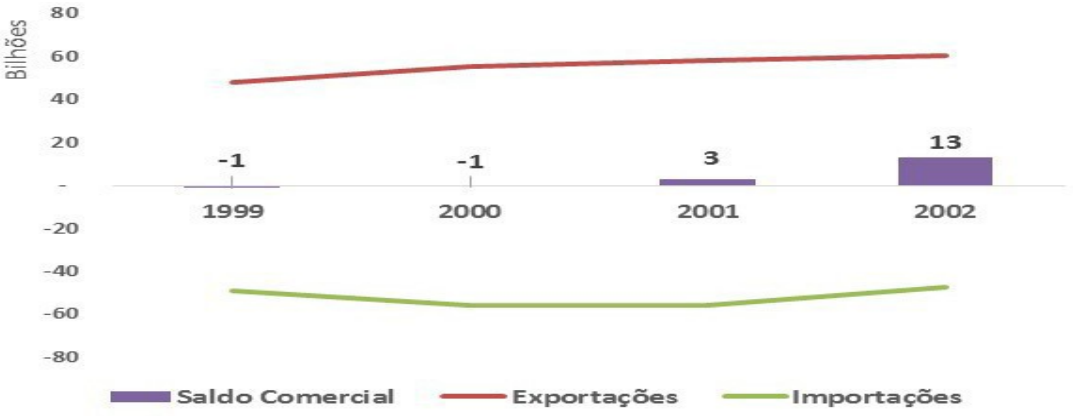


GRÁFICO 8 – Exportações, Importações e Saldo Comercial (em Bilhões de US$ FOB Correntes, 1999-2002)
FONTE: Banco Central do Brasil.

Em 1999, o Brasil apresentou um saldo comercial negativo de cerca de 1,3 bilhões de dólares. Em 2002, o saldo se tornou positivo para cerca de 13,2 bilhões de dólares, corroborando o cenário mais favorável às exportações brasileiras frente à dinâmica da economia mundial e um câmbio desvalorizado que aumentou a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional.

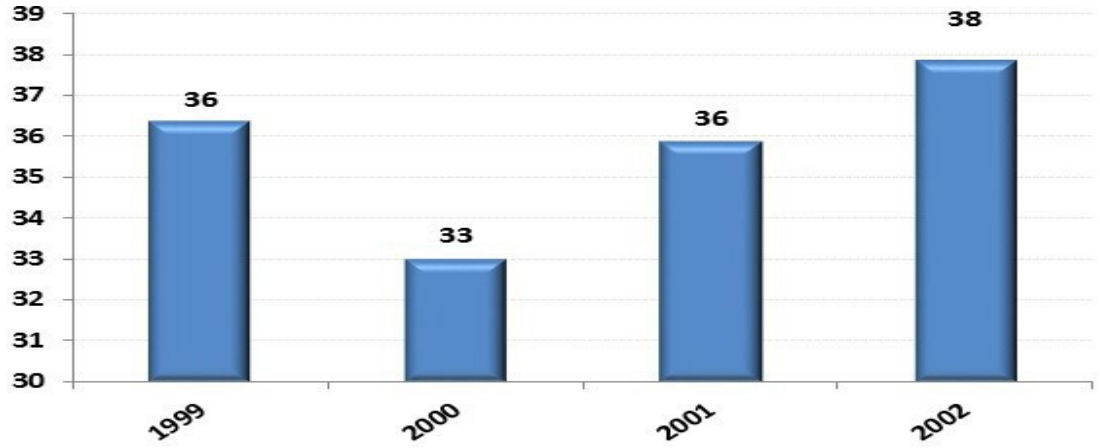


GRÁFICO 9 – Reservas Internacionais (em Bilhões de US$ FOB Correntes, 1999-2002)
FONTE: Banco Central do Brasil.

Com a flutuação cambial, o governo parou de intervir no mercado de câmbio para manter a paridade com o dólar, política que vinha sendo adotada desde a implantação do Real. Somando-se a isso, o acordo preventivo com o Fundo Monetário Internacional possibilitou que o mercado se acalmasse. Diante desse movimento, a fuga de capitais que vinha ocorrendo desde meados de 1998, encerrou seu ciclo. Em 2002, o Brasil passaria por nova maxidesvalorização do câmbio, o que associado a recuperação econômica mundial, seria o fator propulsor de crescimento no período 2003-2006.

Contudo, há que se qualificar a política comercial a partir de 1999, com reflexos nos governos posteriores. Em primeiro lugar, o crescimento das exportações de bens primários foi a variável fundamental que diferencia o desempenho da economia brasileira antes e depois daquele ano, e principalmente, a partir de 2003. O Brasil, a partir desse momento, se engaja numa especialização primária, dependendo largamente dos preços internacionais das *commodities* agrícolas e minerais, que entre 2003 e 2008 foram responsáveis pela redução dos indicadores conjunturais de vulnerabilidade externa, não obstante impacto negativo na estrutura

e dinâmica do setor industrial, levando o país, de certa forma, a um movimento de retrocesso industrial, ao qual embora não significasse a destruição da indústria, mas sim, perda relativa da importância desse setor no PIB e no emprego.

2 - O período de 2003-2010

O ano de 2003 se torna um marco na história da política nacional. A posse de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, como Presidente da República, significou simbolicamente a chegada da esquerda e de um representante da classe operária ao poder.

Contudo, na essência, o governo Lula da Silva, especialmente, em seu primeiro mandato e até a eclosão da crise de 2008, já em segundo mandato, manteve a linha de continuidade da estratégia de desenvolvimento, da política econômica e dos princípios ideológicos e programáticos da política social do governo FHC.

Todavia, a despeito da "herança maldita" denunciada pelo PT, o que se evidencia ao analisar o clico político de gestão dos partidos socialdemocratas no Brasil, foi a adesão e o aprofundamento do modelo neoliberal de regulação social e política do regime de acumulação do capitalismo brasileiro.

Aqui, mais um *intermezzo* para explicar essas duas categorias – *regime de acumulação* e *modo de regulação* – tomando como referência a *escola francesa da regulação*. Entende-se por *regime de acumulação*, o processo de estabilização, por um longo período, da alocação do produto líquido entre consumo e acumulação, no qual implica alguma correspondência entre a transformação das condições de produção e as condições de reprodução da força de trabalho. Já o *modo de regulação*, é determinar o comportamento dos empresários, trabalhadores, funcionários públicos e demais agentes político-econômicos, a assumirem alguma modalidade de configuração que mantenha o *regime de acumulação* funcionando.

Em resumo, a materialização do *regime de acumulação* se deve a forma de hábitos, leis, redes de regulação, as quais garantam a unidade do processo; ou seja, que dê consistência apropriada entre comportamentos individuais e o esquema de reprodução do capital (AGLIETTA, 1979; BOYER, 1990; HARVEY, 2001).

O Brasil desde 1990 vinha se adequando ao novo regime de acumulação do capital em escala global; isto é, um *regime de acumulação flexível* (HARVEY, 2001). Este, surgiu na década de 1970, no âmbito da organização e gestão do setor industrial, em que se rompia com o padrão de produção em massa, que se destacava pela estocagem máxima de matérias-primas e de produtos maquinofaturados, substituindo-o por uma produção focada na eficiência dos recursos empregados, cujo objetivo é uma produção que possa variar de acordo com a demanda.

Esse novo *regime* impunha uma reestruturação produtiva, na qual, pelo lado do mercado de trabalho, o desregulamentava totalmente, via a supressão dos direitos trabalhistas e aprofundamento da terceirização; pelo lado da divisão internacional da produção, impunha uma nova dinâmica industrial nos espaços nacionais. Ou seja, desindustrialização em alguns países e industrialização de outros (notadamente na periferia do capitalismo).

Dentro desse contexto, o Brasil optou por uma inserção via produção de *commodities*, como já foi mencionado, com reflexos em seu parque industrial. Acontece que, a partir de 2003, coincidindo com a eleição de Lula da Silva, o mundo viveu o auge de seu ciclo expansivo, sob o *regime de acumulação flexível*. Assim, devido a situação internacional favorável, foi Lula e o PT que colheram os frutos do crescimento econômico nacional, que acompanha o auge do ciclo expansivo em escala global.

Essa situação permitiu ao governo a manter o processo de adaptação passiva, desde Collor de Mello, em 1990, passando por Itamar Franco e FHC, em que o país perdeu a capacidade estratégica de competir em mercados dinâmicos – indústria e tecnologia – centrando sua competitividade em produtos intensivos de recursos naturais, aprofundando um padrão de especialização “retrógrado”, primário exportador, de pouco valor agregado (GONÇALVES, 2013).

Isto posto, uma vez assegurado a continuidade do modelo de desenvolvimento adotado, no período de 2003-2010, Lula da Silva e o PT puderam verter parte desses recursos na condução da política social – ajustado à política macroeconômica – na qual, em termos quantitativos ampliava as políticas públicas voltadas para os problemas e questões sociais; não obstante, a manutenção da visão programática neoliberal de focalização dessa política.

A seguir, alguns dados que corroboram as afirmações anteriores, em termos de desempenho macroeconômico.

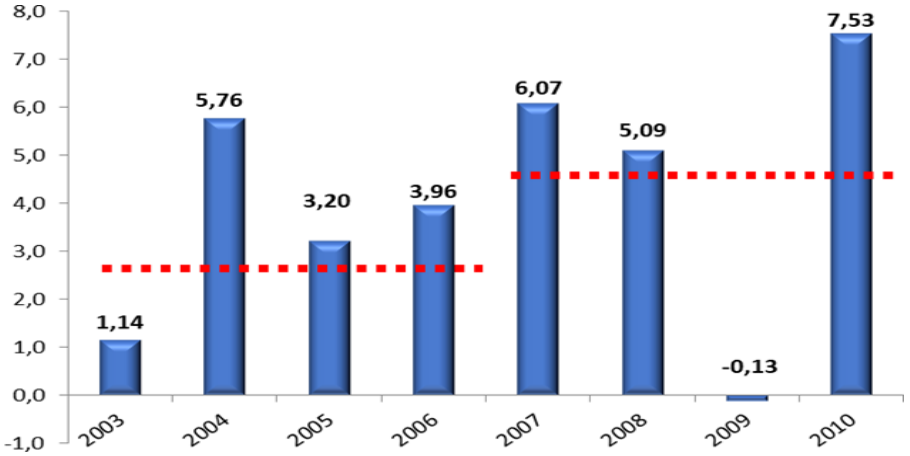


GRÁFICO 10 – PIB (inflacionado pelo IPCA de 2016, 2003-2010)
FONTE: Banco Central do Brasil.

O período de 2003 a 2010 foi marcado por uma taxa de crescimento real do PIB de 4,08% a.a., bem superior ao registrado no período anterior. As linhas tracejadas no gráfico 10 mostram os patamares de crescimento médio dos períodos de 2003-2006 (média de 3,52% a.a.) e 2007-2010 (média de 4,64%), em que o crescimento apresentado no segundo mandato do Governo Lula (2007-2010) foi superior ao primeiro.

Analisando os setores da economia que mais cresceram no período de 2003 a 2010, identifica-se que o setor de serviços apresentou o maior crescimento médio. Vale destacar o impulso inicial dado pelo setor agropecuário no período de 2003-2006, tendo em vista o elevado preços das *commodities*.

Esse efeito nos preços agrícolas e minerais, associado ao crescimento econômico mundial e a uma taxa de câmbio favorável, impulsionaram as exportações. Todo esse efeito associado foi o grande responsável pelo crescimento do PIB no período 2003-2006, alavancado, principalmente, pelo setor agropecuário.

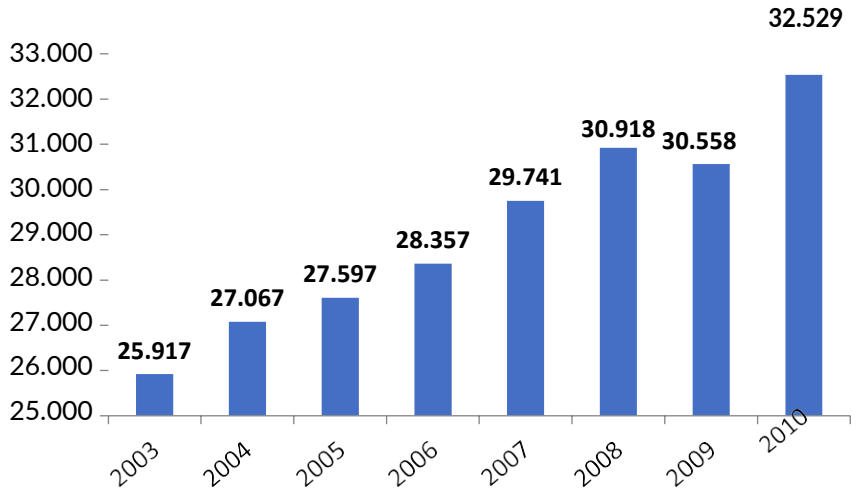


GRÁFICO 11 – PIB *per capita* (inflacionado pelo IPCA de 2016, 2003-2010)
FONTE: Banco Central do Brasil.

Diante do crescimento do PIB brasileiro, percebeu-se um crescimento real do PIB *per capita* em todo o período do Governo Lula. Sendo que em 2003, o PIB *per capita* era de R$ 25.917,00; passando para R$ 32.529,00 em 2010. Isto representou um crescimento acumulado de 25,51%.

Portanto, Lula da Silva, sem tocar no modelo de desenvolvimento e na política econômica, colheu os frutos desse crescimento. Mas, mais paradoxal, é que o bloco de poder que vinha determinando a vida política, econômica e social do país, desde o fim do regime militar se fortaleceu ainda mais na gestão petista. Essa discussão é feita mais adiante. A seguir, uma análise das políticas monetária, fiscal, social e comercial, na gestão Lula da Silva.

2.1 – Política monetária

A política monetária no período de 2003 a 2010 foi conduzida de forma a alcançar as metas de inflação definidas pela COPOM. Com base no contexto já retratado, o governo de Lula assumiu o mandato com uma elevada taxa de inflação, o que obrigou o Banco Central, prontamente, a adotar uma política monetária restritiva. Em janeiro de 2003 a taxa Selic média foi de 25,06% a.a. Somente em agosto do mesmo ano, o Banco Central percebendo o arrefecimento da inflação, começou a reduzir as taxas de juros, sendo que a taxa média naquele mesmo mês foi de 23,5% a.a. Quando se analisa os dados da **Tabela 6**, percebe-se que houve esforço do Governo Lula da Silva em reduzir as taxas de juros no longo prazo.

TABELA 6 – Taxa Selic, IPCA e Taxa de câmbio (valores médios anuais, 2003-2010)

ANO	TAXA SELIC	IPCA	TAXA DE CÂMBIO
2003	23,37%	9,30%	3,08
2004	16,24%	7,60%	2,40
2005	19,12%	5,69%	2,93
2006	15,28%	3,14%	2,44
2007	11,98%	4,46%	2,18
2008	12,36%	5,90%	1,95
2009	10,06%	4,31%	2,00
2010	9,80%	5,91%	1,76
2003-2010	14,78%	5,79%	2,34
2003-2006	18,50%	6,43%	2,71
2007-2010	11,05%	5,15%	1,97

FONTE: Banco Central do Brasil

A **Tabela 6** demonstra a evolução da Taxa Selic, IPCA e a Taxa de câmbio no período de 2003 e 2010. Pode-se inferir que a condução da política econômica propiciou uma redução dos níveis médios dos três indicadores. Os valores médios dos três indicadores, no primeiro mandato do governo Lula da Silva, foram superiores em relação às do segundo mandato.

Cruzando os dados da **Tabela 6** com o **Gráfico 13** do PIB, é possível identificar o câmbio favorável no período de 2003-2006, bem como a adoção de uma política monetária mais expansionista, tendo em vista a convergência da taxa de inflação para a meta em 2004.

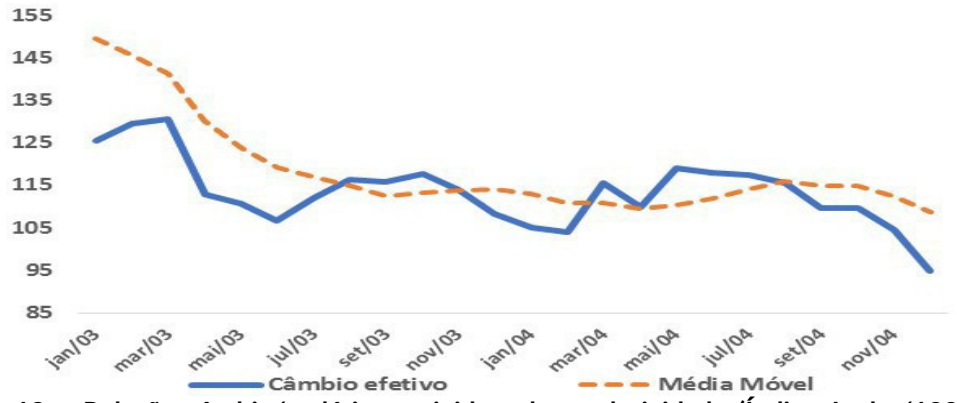


GRÁFICO 13 – Relação câmbio/ salário corrigida pela produtividade (Índice Junho/1994 = 100, 2011- 2014).
FONTE: Banco Central do Brasil

O **Gráfico 13** demonstra que a taxa de câmbio herdada por Lula aumentava a competitividade das exportações brasileiras, com base na relação câmbio/salário corrigida pela produtividade, elaborado pelo Banco Central. Fato que realmente foi comprovado no biênio 2003/2004 com o grande impulso no volume das exportações brasileiras.

Vale destacar que o valor médio para as taxas de juros de curto prazo de 2003-2010 foi de 11,05%, enquanto no período de 1999-2002 foi de 20,11%. Já a taxa média de inflação, comparando-se os mesmos períodos, foi de 8,78% no período de 1999-2002 e de 5,15% para o período de 2003-2010.

2.2 – Política fiscal

A mudança no cenário internacional e a acentuada melhora das contas externas do país, a partir de 2003, também implicaram em resultados favoráveis à trajetória das finanças públicas. Não obstante a manutenção da política econômica anterior e aprofundamento dos superávits primários definidos pela equipe econômica, a gestão Lula da Silva também colheu os frutos na área fiscal.

Ou seja, no período 2003-2010, a administração Lula da Silva apresentou uma forte expansão, tanto das receitas como das despesas. As despesas liquidadas nas funções Educação e saúde apresentaram crescimento médio anual, respectivamente, de 9,42% e 4,93%. Assim, esse crescimento foi bem superior ao apresentado no período 1999-2002, sendo que as despesas liquidadas na função Educação cresceram 1,39%, enquanto na função Saúde foi de 1,76% a.a.

TABELA 7 – Despesas liquidadas nas funções Educação e Saúde (em R$, 2003-2010)

ANO	EDUCAÇÃO	SAÚDE
2003	30.469.530.120	58.204.285.163
2004	28.931.703.406	65.641.405.424
2005	30.491.102.762	68.719.791.872
2006	31.659.814.593	72.567.157.088
2007	33.024.519.395	68.941.931.487
2008	36.194.071.901	72.032.504.663
2009	45.014.542.618	77.045.772.868
2010	57.203.912.583	81.502.334.258
2003-2010	9,42%	4,93%
2003-2006	1,29%	7,63%
2007-2010	20,10%	5,74%

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

As despesas liquidadas com Juros e Encargos da Dívida, bem como com Amortização da Dívida também apresentaram forte crescimento. Isso decorreu do cenário desfavorável em que o governo Lula assumiu em janeiro de 2003.

TABELA 8 – Despesas liquidadas com Juros e Encargos da Dívida, Amortização da Dívida e Investimentos (em R$, 2003-2010)

ANO	JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	INVESTIMENTOS
2003	140.749.326.242	170.404.467.631	13.820.984.659
2004	148.060.247.793	142.543.681.623	21.631.658.529
2005	169.221.730.886	92.769.481.121	32.627.873.879
2006	276.036.848.834	220.884.005.335	35.786.301.934
2007	244.899.114.577	169.336.306.302	17.489.093.497
2008	181.871.936.374	282.266.711.802	16.136.287.903
2009	196.529.562.796	398.957.859.072	23.704.212.443
2010	182.334.374.669	209.052.911.561	35.501.058.185
2003-2010	3,77%	2,96%	14,43%
2003-2006	25,17%	9,03%	37,32%
2007-2010	-9,37%	7,28%	26,62%

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

As altas taxas de juros para conter a fuga de capitais e a escalada da inflação fizeram com que o dispêndio com essas despesas crescesse. Outro fator que agravou esse cenário, foi a dificuldade encontrada pelo Banco Central em fazer a rolagem da dívida. Diante disto, lançou títulos de prazo menor e atrelados ao câmbio. Depois do momento inicial de incertezas com o primeiro governo de “esquerda”, além de contar com o forte crescimento da demanda internacional, o Governo Lula da Silva consegue recolocar a economia brasileira na rota do crescimento com inflação controlada.

O crescimento econômico associado a elevação da carga tributária possibilitou a adoção desta política fiscal expansionista, sem comprometer o equilíbrio das contas públicas. No período de 2003-2010, os investimentos do Governo Federal (excluindo as estatais) apresentou um crescimento de 20,47% a.a.

TABELA 9 – Evolução do Resultado Primário e Nominal (em R$, 2003-2010)

ANO	RESULTADO PRIMÁRIO		RESULTADO NOMINAL	
	R$ MILHÕES	% PIB	R$ MILHÕES	% PIB
2003	82.993	2,26%	-133.136	-3,62%
2004	104.287	2,68%	-53.817	-1,38%
2005	104.994	2,57%	-138.038	-3,38%
2006	93.779	2,13%	-136.008	-3,09%
2007	103.916	2,19%	-104.211	-2,19%
2008	117.719	2,29%	-41.091	-0,80%
2009	67.171	1,27%	-169.914	-3,22%
2010	117.637	2,03%	-68.418	-1,18%

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

A **Tabela 9** mostra a trajetória da política de obtenção de superávits primários, na qual correspondeu, em média, a 2,30% a.a. como proporção do PIB, no período 2003-2010. Vale destacar que no ano de 2009, o governo adotou uma política anticíclica para estimular a economia diante dos impactos negativos da crise financeira mundial.

TABELA 10 – Dívida líquida do setor público consolidado (2003-2010)

ANO	SALDO EM R$ MILHÕES	% PIB
2003	1.996.714	54,26
2004	1.955.948	50,19
2005	1.959.028	47,92
2006	2.045.464	46,49
2007	2.118.517	44,55
2008	1.928.593	37,57
2009	2.156.644	40,88
2010	2.205.337	37,98

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional (ST

A Ta**bela 10** evidencia claramente a preocupação do governo em manter o saldo da dívida líquida do setor público consolidado sob controle. Em 2003, os saldos representavam 54,26% do PIB, enquanto em 2010 essa relação caiu para 37,98%. Apesar da forte expansão da política fiscal no período de 2003-2010, o governo conseguiu manter as taxas de inflação sob controle, bem como manter o equilíbrio das contas públicas.

Em resumo, a gestão Lula da Silva, colheu os frutos conjunturais do ajuste fiscal, mantendo a política econômica e o modelo de desenvolvimento da gestão anterior.

2.3 - Política social

A despeito da expansão dos gastos públicos na gestão Lula da Silva, pode-se concluir que os impactos na transformação das condições sociais da população brasileira não foi nada extraordinário. A seguir, alguns dados que corroboram tal assertiva.

TABELA 11 – Condições de saneamento dos domicílios particulares (em %, 2004-2009)

ANO	Abastecidos por rede geral de água	Com esgotamento sanitário por rede coletora	Atendidos por serviço de coleta de lixo (direta ou indireta)	Atendidos pelos 3 serviços de saneamento
2004	82,1	56,4	84,6	54,9
2005	82,2	56,6	85,6	55,0
2006	83,0	57,3	86,4	55,8
2007	83,1	59,1	87,2	57,3
2008	83,8	59,3	87,7	57,5
2009	84,3	59,2	88,5	57,4

FONTE: IBGE

A **Tabela 11** demonstra a evolução de indicadores das condições de saneamento dos domicílios particulares. Segundo a Organização Mundial da Saúde – OMS, cada dólar investido em água e saneamento representa uma economia de 4,3 dólares na saúde global. Por isso, a evolução desse indicador é de fundamental importância para o país.

Observando a respectiva tabela, a trajetória dos investimentos em saneamento básico no país, segue a "passos de tartaruga" desde a década de 1990. Dessa forma, a gestão Lula da Silva, dentro da política social ajustada à política macroeconômica, manteve essa trajetória. Isto é, o país ainda tem uma deficiência enorme, comparado com os demais países em desenvolvimento, de mesma renda, nas condições de saneamento dos domicílios (57,4%).

A análise também se aplica quando se discute os indicadores de saúde e educação. Quanto aos primeiros, as taxas de mortalidade infantil e esperança de vida ao nascer, no período de 2004 a 2009, conforme **Tabela 12**, seguiu a lenta trajetória de períodos anteriores. Isso quer dizer que o mérito dessa evolução é do Sistema de Seguridade Social da Carta de 1988 e não dos governo, pois estes, desde Collor de Mello, vem claramente tentando substituir a Política Social de Estado por políticas paliativas de governo. O governo Lula da Silva não foi diferente, como se vê nos respectivos dados.

TABELA 12 – Indicadores de saúde (2004-2009)

ANO	Taxa de mortalidade infantil (óbitos ‰ nascidos vivos)	Esperança de vida ao nascer (em anos)
2004	23,4	71,6
2005	22,2	72,0
2006	21,0	72,4
2007	20,0	72,8
2008	19,0	73,1
2009	18,1	73,5

FONTE: IBGE

Em relação aos indicadores de educação (**Tabela 13**), no período de 2004-2009, as taxas de analfabetismo seguem a trajetória de queda, saindo de 11,5% em 2004 para 9,7% das pessoas de 15 anos ou mais de idade.

TABELA 13 – Nível de ensino das pessoas de 25 anos ou mais de idade (2004-2009)

ANO	Sem instrução	Fundamental incompleto	Fundamental completo	Médio incompleto	Médio completo	Superior incompleto	Superior completo
2004	15,7	41,8	8,8	3,8	18,4	2,8	8,1
2005	15,1	41,4	8,6	3,9	19,2	1,8	8,3
2006	14,2	40,4	8,7	4,1	20,3	3,1	8,9
2007	13,7	39,0	9,4	3,8	21,1	3,3	9,3
2008	13,8	36,8	9,6	4,0	22,1	3,3	10,0
2009	12,9	36,9	8,8	4,0	23,0	3,5	10,6

FONTE: IBGE.

A principal marca social da administração Lula da Silva foi o Programa Bolsa Família. Este, nada mais foi do que a unificação de programas sociais focalizados, que marcou a política social da gestão Cardoso. Isto é, Lula da Silva juntou os programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, implantados no governo FHC, com o Cartão Alimentação concebido, no escopo do Programa Fome Zero, no início de sua gestão em 2003, consolidando assim, o Bolsa Família, que foi implantado no ano de 2004.

De fato, é importante ressaltar que a gestão Lula da Silva levou a sério a importância política e social das despesas em saneamento básico, educação, saúde, habitação e renda mínima, mais do que o governo Cardoso. Contudo, a política social de seu governo servia apenas como amortecedora de tensões sociais dentro do projeto liberal-conservador que sempre foi hegemônico no Brasil.

Assim, os socialdemocratas, (tanto PSDB como PT), a despeito das vitórias eleitorais, seguiram a política social de um bloco de poder conservador e, foram incapazes de romper os mecanismos estruturais de reprodução da pobreza. Mas, mais do que isso, Lula da Silva soube manejar politicamente essa política social ao manter permanentemente os laços de dependência do seu público alvo com os seus interesses políticos.

Essa relação direta entre presidente e eleitor é uma das marcas do populismo latino-americano e enfraquece a consolidação de instituições formais da democracia, como partidos políticos, movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil. Ao fazer essa opção política, Lula da Silva, apenas fortaleceu o bloco conservador dominante emparedando os setores progressistas da sociedade.

Em resumo, embora o Programa Bolsa Família tenha contribuído para a pequena melhora na distribuição de renda entre trabalhadores e uma redução relativa da pobreza, a responsabilidade maior por esses resultados se deve, fundamentalmente, aos direitos sociais básicos da Previdência Social e da Seguridade Social, que têm como piso o salário mínimo (FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007). Assim, os princípios da Política Social de Estado da Carta de 1988, devem ser preservados, já que as políticas sociais de governo, nada mais são do que paliativos. Romper o subdesenvolvimento requer coragem para mudar. Infelizmente os socialdemocratas brasileiros foram covardes.

2.4 – Política comercial

Quando se observa a dinâmica do comércio externo brasileiro, comparando as administrações Cardoso e Lula da Silva, pensa-se que o desempenho superior dessa última está ligado à performance proativa de política externa de Lula da Silva. De fato, essa foi muito diferente da anterior, e Lula tomou para si, o objetivo de expandir a corrente de comércio, especialmente, com os países do Sul do Hemisfério. Contudo, o desempenho positivo de nossas contas externas, no período 2003/2010, é apenas em termos conjunturais; pois se olharmos a pauta exportadora brasileira, embora não contabilizado nos respectivos dados, é que a estrutura em que se insere o Brasil no âmbito do comércio internacional, é muito preocupante, pois reforça a dependência em produtos de baixo valor agregado e de grande volatilidade de preços.

Em resumo, seguindo os dados, a gestão Lula da Silva se beneficiou largamente do ciclo internacional favorável, entre 2003 e 2008, o que permitiu, em termos conjunturais, minimizar as restrições históricas, desde a década de 1970, do problema no balanço de pagamentos.

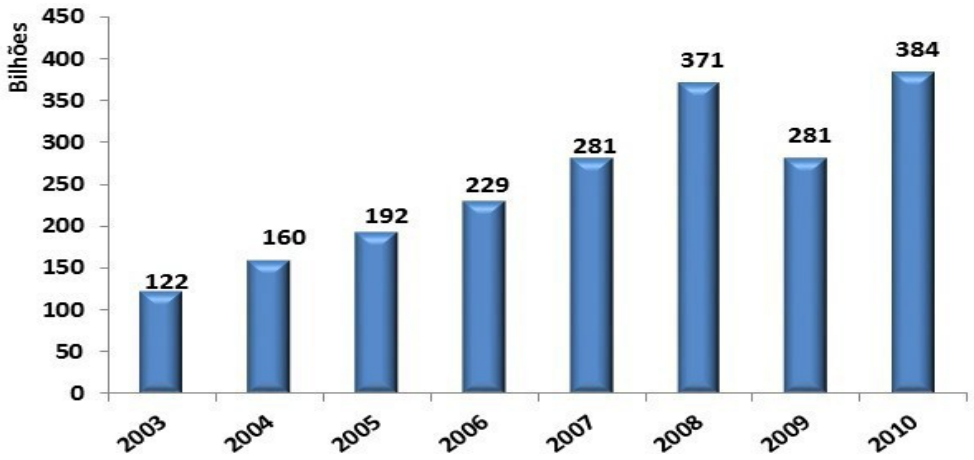


GRÁFICO 14 – Corrente de Comércio (em Bilhões de US$ FOB Correntes, 2003-2010)
FONTE: Banco Central do Brasil.

O **Gráfico 14** demonstra a evolução da corrente de comércio, ou seja, tudo o que é comercializado entre o Brasil e o resto do mundo. Apesar do enorme crescimento em termos de volume monetário, o Brasil ainda representa uma pequena parcela do comércio mundial, com sua participação relativa no comércio mundial transitando entre 1% e 1,2%.

Pode-se perceber os efeitos da crise financeira mundial de 2008 com a menor procura por produtos brasileiros diante da retração da demanda.

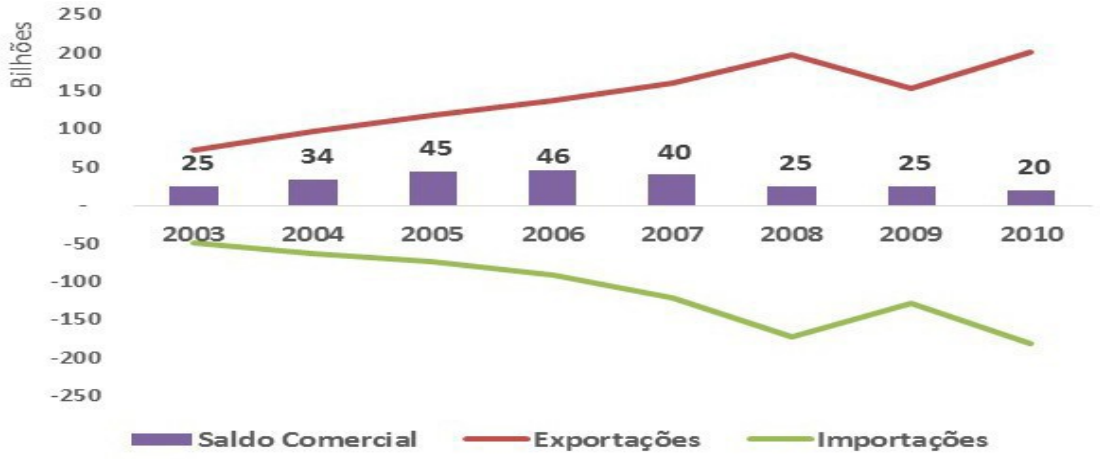


GRÁFICO 15 – Exportações, Importações e Saldo Comercial (em Bilhões de US$ FOB Correntes, 2003- 2010)
FONTE: Banco Central do Brasil.

O **Gráfico 15** demonstra a evolução das exportações, importações e o saldo comercial no período de 2003-2010. Novamente, o câmbio favorável no período de 2003-2006 foi o grande responsável pela expansão das exportações, um saldo positivo médio de 37,5 bilhões a.a. (US$ FOB) na balança comercial.

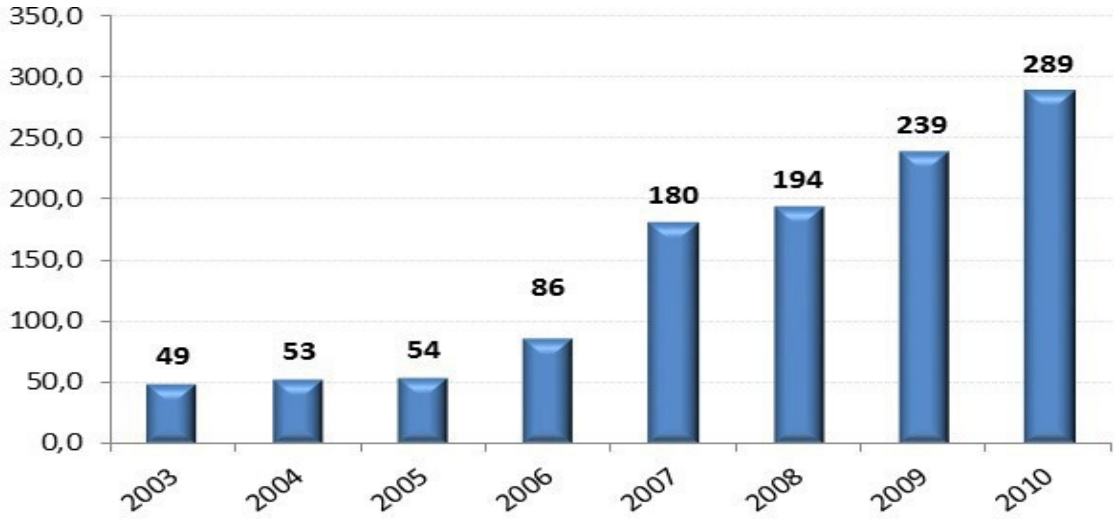


GRÁFICO 16 – Reservas Internacionais (em Bilhões de US$ FOB Correntes, 2003-2010)
FONTE: Banco Central do Brasil.

O crescimento das exportações e o aumento do fluxo de capitais para o Brasil permitiu que o país acumulasse um volume considerável de reservas internacionais (ver **Gráfico 16**), saindo de devedor a credor líquido. Esse fato é relevante pois diminuiu a vulnerabilidade do país em condições de ataques especulativos como ocorrera em 1999. Dessa maneira, o Banco Central conseguiu atuar para amenizar bruscos movimentos nas taxas de câmbio. No caso brasileiro, esse controle artificial do câmbio, quando necessário, permite controlar os efeitos do *pass-trough* e em toda política monetária e fiscal.

Entretanto, pode-se dividir em dois momentos a administração Lula da Silva, no que se refere ao trato da política comercial.

O primeiro, se relaciona ao período 2003/2006, quando do ciclo internacional favorável. O segundo, refere-se à mudança de estratégia, entre 2007 e 2010. Ou seja, no primeiro período, Lula da Silva seguiu o fluxo corrente, em que este constituiu a âncora de manutenção da política econômica. O segundo, antes mesmo da crise internacional, Lula da Silva assumiu, de fato, a posição proativa de política externa, ao nomear Luciano Coutinho para o BNDES e esse se responsabilizar por uma política que transformaria nossa inserção na economia internacional, ou seja,

financiar grandes grupos corporativos cujo objetivo era a internacionalização das grandes empresas brasileiras.

Na teoria, seguia-se a visão de desenvolvimento próxima dos economistas e empresários progressistas, que vislumbravam há algum tempo, um novo *take off* de nossa estrutura produtiva. Mas, o que deu errado? Como essa política de comércio e internacionalização das empresas brasileiras não conseguiu dar o salto de superar a nossa vulnerabilidade externa estrutural? Mais do que isso, como o seu fracasso, em especial já no governo Rousseff, aprofundou essa respectiva vulnerabilidade?

A resposta é complexa e envolve a própria natureza sistêmica do capitalismo. Ou seja, o sistema capitalista, e seu padrão de acumulação, numa perspectiva histórica, enseja, no seio das relações de poder, trocas de interesses, as quais sempre estão a beneficiar àqueles que detém o poder de fato. Pode-se tomar como exemplo, a relação promíscua entre as grandes corporações e seu processo de cooptação nas esferas públicas para aprovar leis de seu interesse, nos EUA, entre o final do século XIX e início do século XX, período este marcado pelos chamados *robber barons*.

Estes, utilizaram-se largamente de sua influência para práticas ilícitas com objetivo de aumentar cada vez mais suas fortunas. Essas práticas incluíam: controlar recursos nacionais; acumular altos níveis de influência no governo; pagar salários extremamente baixos; esmagar a concorrência através da aquisição de rivais, com o objetivo de criar monopólios e aumentar os preços, de modo a criar esquemas para vender ações a preços inflacionados para investidores desavisados até acabar por destruir a empresa para a qual o estoque foi emitido, causando o empobrecimento dos investidores pequenos e médios.

Assim, no caso específico do atual processo de corrupção no Brasil, desde a redemocratização, as redes de poder que foram se consolidando até então, necessitavam dos recursos financeiros do empresariado, para o financiamento eleitoral e sua manutenção nos centros decisórios das esferas públicas, e estes dos favores dos políticos nos favorecimentos ao acesso aos recursos do orçamento público. Trocando em miúdos, uma relação promíscua entre capitalistas, políticos e funcionários públicos. Assim, todos os esquemas de corrupção que se tem notícia

desde o governo Sarney até Michel Temer, essa relação promíscua é a causa fundamental.

Com as administrações petistas não foi diferente. A corrupção contaminou o governo e os principais partidos da coalização governista. No primeiro governo Lula da Silva, o principal esquema de corrupção foi o denominado *mensalão*, em que o PT comprava votos de parlamentares do Congresso, dando a eles uma mesada, em troca de apoio para aprovar reformas que o partido desejava passar. Já no segundo mandato, o esquema era entre as estatais e as empreiteiras, em que estas praticavam cartel nos processos de licitação de obras públicas e em troca realizavam pagamentos de propina à políticos, que defendiam os seus interesses. Tais escândalos contaminaram o governo Rousseff cujo fim foi melancólico.

Portanto, no bojo do processo de internacionalização das empresas, no segundo mandato de Lula da Silva, este fazia-se pelo favorecimento de grupos tradicionais, como o setor de alimentos, em especial de carne processada e empreiteiras, via recursos do BNDES. Não obstante, no referido banco, os empréstimos terem percorrido o caminho de forma legal, era nos encontros entre os executivos das grandes corporações com os políticos em que se davam os conluios.

À medida em que os escândalos foram surgindo e iniciou-se a Operação Lava-Jato, o projeto de internacionalização das empresas brasileiras, como salto qualitativo de inserção na economia internacional, foi atingido, perdendo credibilidade e, dado o impacto desses escândalos na sociedade brasileira, acabou por atingir, já no governo Rousseff, o próprio desempenho da economia, não sendo este o fator exclusivo da nossa crise atual.

3 – O período de 2011-2016

O ano de 2010 é outro marco na história da política brasileira com a vitória de Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores, nas eleições para presidente da República, sendo assim, a primeira mulher Chefe do Executivo da Nação.

O período de 2011-2016 apresentou crescimento médio real de 0,40% a.a., bem abaixo 4,08% dos Governos Lula, bem como abaixo do segundo Governo de Fernando Henrique Cardoso (2,33%). Isso decorreu, principalmente, da deterioração do setor industrial que sofreu com uma taxa de câmbio desfavorável, bem como o arrefecimento da demanda mundial. O setor da indústria apresentou crescimento negativo de 0,95% a.a. entre 2011 e 2016.

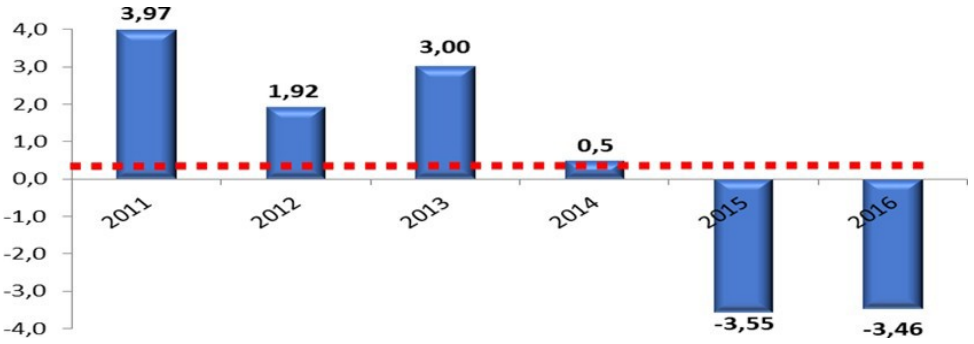


GRÁFICO 17 – PIB (inflacionado pelo IPCA de 2016, 2011-2016)
FONTE: Banco Central do Brasil.

Conforme **Gráfico 17**, o ano de 2011 apresentou a melhor taxa de crescimento real no período considerado, registrando um incremento de 3,97%. Cabe ressaltar que houve um forte componente inercial advindo do ano de 2010 e que contribuiu para esse resultado. O setor agropecuário foi o grande responsável pelos resultados registrados no período, sendo que o setor cresceu em média 2,12% a.a.

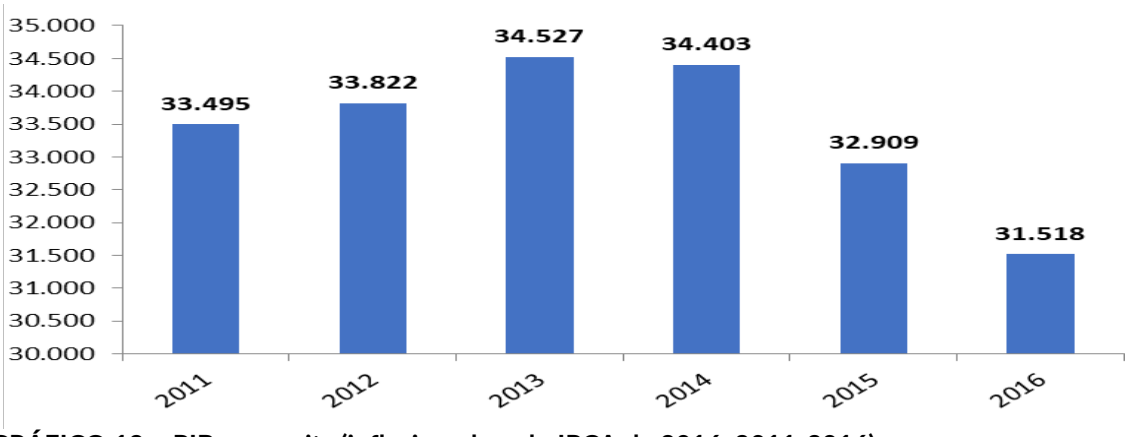


GRÁFICO 18 – PIB *per capita* (inflacionado pelo IPCA de 2016, 2011-2016)
FONTE: Banco Central do Brasil.

Com a forte expansão dos gastos públicos no período e elevação da taxa de câmbio, o Brasil passa a conviver com taxas de inflação mais elevadas. Isso acabou corroendo o PIB *per capita*, que *a posteriori* impactou diretamente no poder de compra da sociedade brasileira, resultando no arrefecimento da demanda agregada. No período de 2011 a 2016, o PIB per capita retraiu 5,90%.

Essa política de desenvolvimento no Governo Dilma (2011-2016) ficou conhecida como "A Nova Matriz Econômica". Depois de várias pesquisas realizadas na *WorldWideWeb*, não se obteve respostas claras ou formalizadas em algum documento oficial do Governo de quais seriam as características desse conjunto de ações coordenadas que visassem o desenvolvimento econômico. Pode-se destacar a entrevista[3] do Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, Márcio Holland, em que ele explicava que a nova matriz consistia na combinação de três alicerces macroeconômicos, o "de juro baixo, taxa de câmbio competitiva/flutuante e uma consolidação fiscal 'amigável ao investimento'".

Holland (Valor Econômico, 17/12/2012) argumentou que a nova matriz não substituía o tripé câmbio flutuante-metas para inflação-disciplina fiscal adotado pelo país em 1999, mas ele sustentou que "as mudanças promovidas tanto na taxa de juros (Selic) quanto no câmbio eram aguardadas há tempos pelos agentes econômicos".

[3]Entrevista concedida ao jornal Valor Econômico no dia 17/12/2012. Disponível em http://www1.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?cod=863481.

Samuel Pessoa, pesquisador associado da FGV/IBRE, em seu artigo *Por que o governo embarcou na nova matriz econômica?*, resume as alterações de política econômica, que foram iniciadas durante a crise financeira de 2008 e intensificadas no Governo Dilma, nos seguintes tópicos:

1. O regime de câmbio passou de flutuante para fortemente administrado, com momentos de câmbio fixo;
2. Maior tolerância com a inflação;
3. Adoção recorrente de artifícios para cumprir meta de superávit primário, reduzindo a transparência fiscal, além de fortíssima queda do resultado em si;
4. Controle de preços como tentativa de conter a inflação, visível nos combustíveis, desonerações tributárias, tarifas de transportes coletivos e tarifas elétricas;
5. Tentativa de forçar queda dos juros reais pela adoção de teorias heterodoxas, como equilíbrio múltiplo ou a ideia de que o impacto dos juros na atividade depende da variação e não do nível;
6. Desonerações e estímulos ao crédito de forma seletiva e não equitativa, para sustentar o consumo de determinados bens ou estimular setores específicos, como no caso dos automóveis e linha branca (resultando em antecipação de consumo e fortes oscilações de produção e estoques);
7. Grande expansão do papel do BNDES na intermediação do investimento, com direcionamento a setores escolhidos;
8. Tendência de fechamento da economia ao comércio internacional, já parcialmente revertida, mas mantida no caso do setor automobilístico;
9. Aumento do papel do Estado e da Petrobras no setor de petróleo;
10. Intervenção no setor elétrico para baixar tarifas e renovar antecipadamente concessões;
11. Uso dos bancos públicos, de forma arriscada, para forçar a queda do *spread* bancário;

12. Dificuldade ideológica de atrair o setor privado para a oferta de serviços de utilidade pública e investimentos em infraestrutura em geral, e;
13. Adoção indiscriminada da política de conteúdo nacional e de estímulo à produção local, sem preocupação com o custo de oportunidade dos recursos sociais.

Diante do exposto, pode-se afirmar que a *nova matriz econômica*, não obstante, no campo teórico, possuir muitos elementos de uma estratégia desenvolvimentista, marcado majoritariamente, pela forte atuação do Estado na economia; na prática, revelou-se um completo desastre. As razões para esse fracasso podem ser analisadas nos tópicos seguintes.

3.1 – Política monetária

A **Tabela 14** demonstra a evolução da Taxa Selic, IPCA e a Taxa de câmbio no período de 2011 a 2016. Pode-se inferir que a condução da política monetária da administração Rousseff foi mais conivente com a inflação. Durante os dois mandatos de Lula (2003-2010), a taxa média de inflação foi de 5,79% a.a., enquanto a taxa média do governo de Dilma foi de 6,94%. Apesar dos valores médios para a taxa Selic serem menores do que no período de 2003-2010, a política monetária de Dilma deu sinais de estrangulamento, tendo em vista que esse modelo fez com que as taxas de inflação se elevassem e o crescimento econômico fosse menor. Um dos principais fatores desse movimento decorreu, principalmente, da dissonância entre as políticas monetária e fiscal.

TABELA 14 – Evolução da taxa Selic, IPCA e taxa de câmbio (valores médios anuais, 2011-2016)

ANO	TAXA SELIC	IPCA	TAXA DE CÂMBIO
2011	11,67%	6,50%	1,67
2012	8,53%	5,84%	1,95
2013	8,18%	5,91%	2,16
2014	10,86%	6,41%	2,35
2015	13,37%	10,67%	3,33
2016	14,08%	6,29%	3,48
2011-2016	11,11%	6,94%	2,49

FONTE: Banco Central do Brasil

3.2 – Política fiscal

No âmbito da política fiscal, o governo Rousseff apresentou uma expansão moderada, quando comparadas ao seu antecessor. No período 2011-2016, as despesas liquidadas nas funções Educação e saúde apresentaram crescimento médio anual, respectivamente, de 6,81% e 2,31%. Portanto, Rousseff ampliou os gastos na função educação, sendo que no período de 2003-2010 esse crescimento foi de 9,42%. Os gastos com saúde apresentaram taxas de crescimento menores e no período de 2003-2011 foi de 4,93%. Pode-se destacar que esse crescimento foi superior ao apresentado no período 1999-2002, sendo que as despesas liquidadas na função Educação cresceu 1,39%, enquanto na função Saúde foi de 1,76%a.a.

TABELA 15 – Despesas liquidadas nas funções Educação e Saúde (em R$, 2011- 2016)

ANO	EDUCAÇÃO	SAÚDE
2011	60.893.399.522	87.862.639.266
2012	69.393.717.907	93.208.524.133
2013	78.583.181.138	94.895.855.944
2014	85.941.082.526	100.140.451.989
2015	83.212.715.944	97.950.605.633
2016	84.634.582.057	98.494.822.879
2011-2016	6,81%	2,31%

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

As despesas liquidadas com Juros e Encargos da Dívida cresceram em menores níveis (2,19% a.a.), tendo em vista a redução dos níveis médios das taxas básicas de juros no Brasil. Em contraposição, as despesas liquidadas com Amortização da Dívida apresentaram forte crescimento de 14,65% a.a. Isso decorreu do vencimento de vários títulos públicos lançados no início do Governo Lula da Silva no seu primeiro mandato.

TABELA 16 – Despesas liquidadas com Juros e Encargos da Dívida, Amortização da Dívida e Investimentos (em R$, 2011-2016)

ANO	JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	INVESTIMENTOS
2011	183.853.451.126	136.978.730.228	23.952.370.736
2012	177.745.612.898	424.151.001.078	29.275.680.913
2013	177.353.025.756	147.330.371.512	24.437.786.227
2014	200.385.248.253	224.384.077.580	25.370.354.398
2015	221.466.207.246	193.396.648.305	10.240.864.075
2016	204.890.863.485	271.360.032.140	16.804.868.828
2011-2016	2,19%	14,65%	-6,84%

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

O menor crescimento econômico associado a redução no ritmo de crescimento das exportações impossibilitou a adoção de uma política fiscal expansionista nos níveis do período de 2003-2010. Mesmo assim, o governo tentou, inclusive com a chamada “contabilidade criativa” ampliar seus gastos. No período de 2011-2016, os investimentos do Governo Federal (excluindo as estatais) apresentou um crescimento negativo de -6,84%, enquanto no período de Lula da Silva (2003-

2010) foi de 20,47% a.a. e no período de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) foi de 4,28% a.a.

O cenário econômico brasileiro de 2011-2016 foi marcado então por uma política fiscal expansionista a qualquer custo, o que acarretou no baixo crescimento econômico e na escalada da inflação. Essa deterioração do crescimento econômico impactou negativamente no volume de arrecadação tributária e portanto nos resultados fiscais.

TABELA 17 – Evolução do Resultado Primário e Nominal (em R$, 2011-2016)

ANO	RESULTADO PRIMÁRIO		RESULTADO NOMINAL	
	R$ MILHÕES	% PIB	R$ MILHÕES	% PIB
2011	130.535	2,13%	-122.793	-2,00%
2012	114.122	1,79%	-81.107	-1,27%
2013	94.240	1,41%	-138.380	-2,07%
2014	-24.081	-0,35%	-319.418	-4,70%
2015	-123.993	-1,94%	-546.220	-8,56%
2016	-159.473	-2,54%	-477.835	-7,60%

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

A **Tabela 17** evidencia que essa maneira de conduzir a política monetária e fiscal levou a uma crise fiscal e a consequente perda de credibilidade, tanto da autoridade monetária, quanto do governo. No período de 2011-2016, o resultado primário foi se deteriorando ano após ano. Em 2011, o governo Federal apresentou um superávit primário de quase 130 bilhões de reais, o equivalente a 2,13% do PIB. Em 2016, o que era superávit virou déficit de 159,4 bilhões de reais, o equivalente a 2,54% do PIB.

TABELA 18 – Dívida líquida do setor público consolidado (2011-2016)

ANO	SALDO EM R$ MILHÕES	% PIB
2011	2.116.597	34,47
2012	2.054.898	32,19
2013	2.035.659	30,50
2014	2.215.167	32,59
2015	2.271.298	35,64
2016	2.892.913	46,22

FONTE: Banco Central do Brasil

Nesse cenário de expansão dos gastos públicos e redução nos níveis de crescimento econômico, os dados mostram que a dívida líquida do setor público consolidado sofreu uma forte elevação.

3.3 – Política social

Um dos objetivos do Governo Dilma Rousseff era ampliar as políticas públicas para a melhoria dos indicadores sociais. A **Tabela 19** demonstra a evolução das condições de saneamento dos domicílios particulares permanente. É importante destacar que houveram avanços nos indicadores, mas em ritmo mais lento do que no período de 2003-2010.

TABELA 19 – Condições de saneamento dos domicílios particulares (em %, 2011- 2016)

ANO	Abastecidos por rede geral de água	Com esgotamento sanitário por rede coletora	Atendidos por serviço de coleta de lixo (direta ou indireta)	Atendidos pelos 3 serviços de saneamento
2011	84,6	62,7	88,8	60,5
2012	85,4	63,3	88,8	61,2
2013	85,0	63,4	89,4	61,3
2014	85,4	63,5	89,8	61,4
2015	85,4	65,3	89,8	63,0
2016	85,8	65,9	90,3	ND

FONTE: IBGE

Esse crescimento menor, pode ser observado em todos os indicadores levantados pelo IBGE, decorrendo, principalmente, das restrições de financiamento público em que o governo Dilma Rousseff se encontrava. O baixo crescimento econômico, associado ao menor poder de compra da população brasileira ampliou as restrições ao crescimento da base tributária e, portanto, da arrecadação federal.

Os indicadores de educação apresentaram leve melhora no período de 2011-2016. Em relação à média de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade, a taxa de crescimento foi de 1,85% a.a., inferior ao registrado no período de 2004-2009 (2,38% a.a.). Em relação a taxa de analfabetismo, os avanços aceleraram o ritmo saindo de uma taxa de redução anual de 3,35% no período de 2004-2009, para uma taxa de 3,49% no período de 2011-2016.

TABELA 20 – Nível de ensino das pessoas de 25 anos ou mais de idade (2011-2016)

ANO	Sem instrução	Fundamental incompleto	Fundamental completo	Médio incompleto	Médio completo	Superior incompleto	Superior completo
2011	12,1	31,5	10,0	3,9	24,5	3,4	11,4
2012	11,9	33,5	9,8	4,0	25,2	3,5	12,0
2013	12,3	31,8	10,0	3,9	25,6	3,6	12,6
2014	11,7	32,0	9,5	4,2	25,5	3,9	13,1
2015	11,1	31,3	9,6	4,1	26,4	3,8	13,5
2016	11,2	30,6	9,1	3,9	26,3	3,4	15,3

FONTE: IBGE

A **Tabela 20** demonstra que o grau de instrução das pessoas apresentado no período de 2004-2009 continuou seguindo a tendência de crescimento. A categoria do ensino superior completo apresentou taxa de crescimento de 6,06% a.a. no período de 2011-2016.

Em resumo, embora todo os esforços do governo Rousseff em ampliar as políticas públicas para melhorar os indicadores sociais, ele não rompeu com a lógica da política social liberal-conservadora que marcou os governos socialdemocratas desde FHC. Dessa forma, era claro que o ambiente conjuntural impactaria na dinâmica dos investimentos sociais.

Na verdade, a chamada *nova matriz macroeconômica* da gestão Rousseff, acabou por atingir negativamente os investimentos sociais. Assim, conclui-se que os avanços sociais que o país obteve a partir da década de 1990, é resultado da Política Social de Estado, inscritos na Carta de 1988. Os governos socialdemocratas (PSDB e PT), por sua natureza reformista, infelizmente, contribuíram muito pouco para que, de fato, ocorresse uma reforma radical que levasse a superação na sociedade brasileira do subdesenvolvimento.

Portanto, o que se observa, é que todos os governos socialdemocratas adaptaram sua política social à política econômica liberal-ortodoxa, isto é, FHC, Lula da Silva e Dilma Rousseff, a despeito de uma visão progressista de mundo, quando chegaram ao poder, nada mais fizeram do que adotarem a visão dominante de política social focalizada, em detrimento da política universal cuja missão é identificar as causas estruturais da desigualdade e da pobreza e superá-las, dentro de um programa social democrata legítimo. O conteúdo da política social desses governos, no essencial, foi de natureza liberal, condizente com o modelo econômico vigente e que serviu de poderoso instrumento de manipulação política de parcela significativa da sociedade brasileira, em especial, nos governos petistas.

3.4 – Política comercial

No âmbito da política comercial, o Brasil continua patinando no cenário globalizado. O país somente apresenta vantagens competitivas quando se trata de produtos de baixo valor agregado. Isso torna o Brasil refém dos ciclos dos preços das *commodities* agrícolas e minerais. Desde a abertura comercial de Fernando Collor de Melo, não fica evidente uma política de inovação e intensificação de tecnologias para produtos de exportação. Conforme **Gráfico 19**, fica evidente a estagnação da corrente de comércio brasileira. Os acordos bilaterais ou multilaterais não saem do papel e a política externa brasileira parecem só privilegiar o agronegócio e a extração mineral.

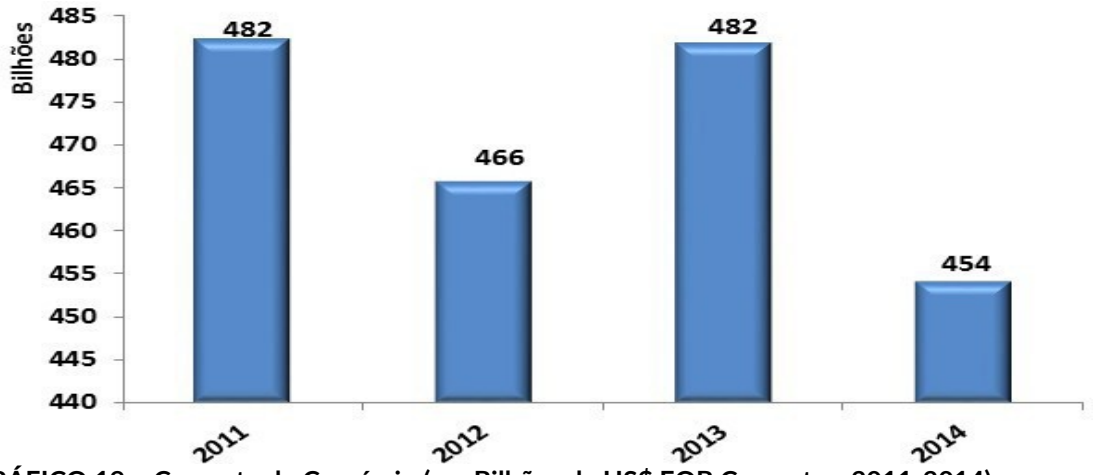


GRÁFICO 19 – Corrente de Comércio (em Bilhões de US$ FOB Correntes, 2011-2014)
FONTE: Banco Central do Brasil.

Diante do exposto no **Gráfico 19**, fica evidente que o país necessita de políticas que estimulem a geração de divisas, para que sejam reinvestidos em segmentos de alta densidade tecnológica e que posteriormente possibilite divisas cada vez maiores.

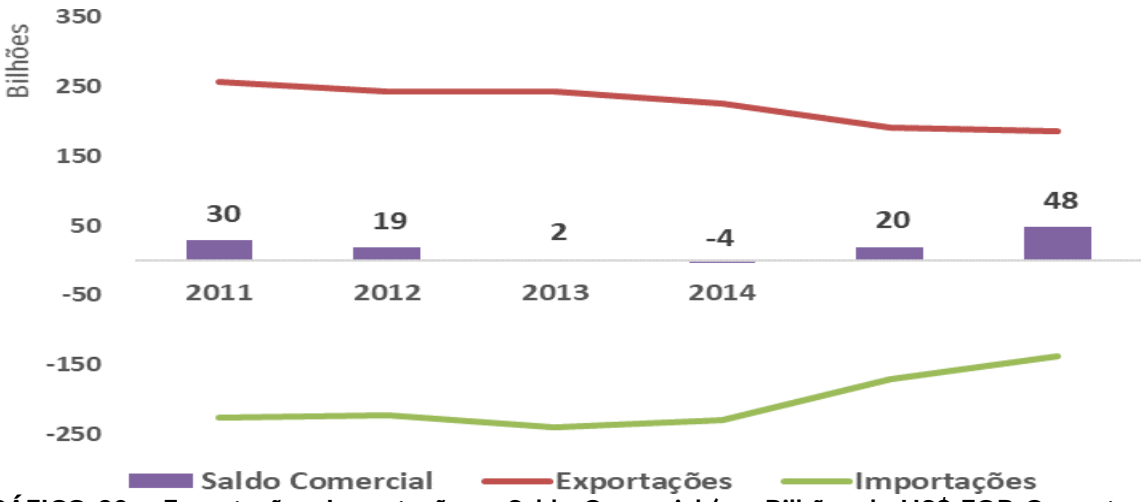


GRÁFICO 20 – Exportações, Importações e Saldo Comercial (em Bilhões de US$ FOB Correntes, 2011-2016)
FONTE: Banco Central do Brasil.

É de suma importância que se entenda o papel das *commodities* como o início de um ciclo virtuoso de geração de divisas que financiem a indústria da inovação e tecnológica. No entanto, tem-se visto até mesmo a deterioração dos saldos da balança comercial, estagnação das exportações e importações brasileiras no período de 2011-2016 (**Gráfico 20**).

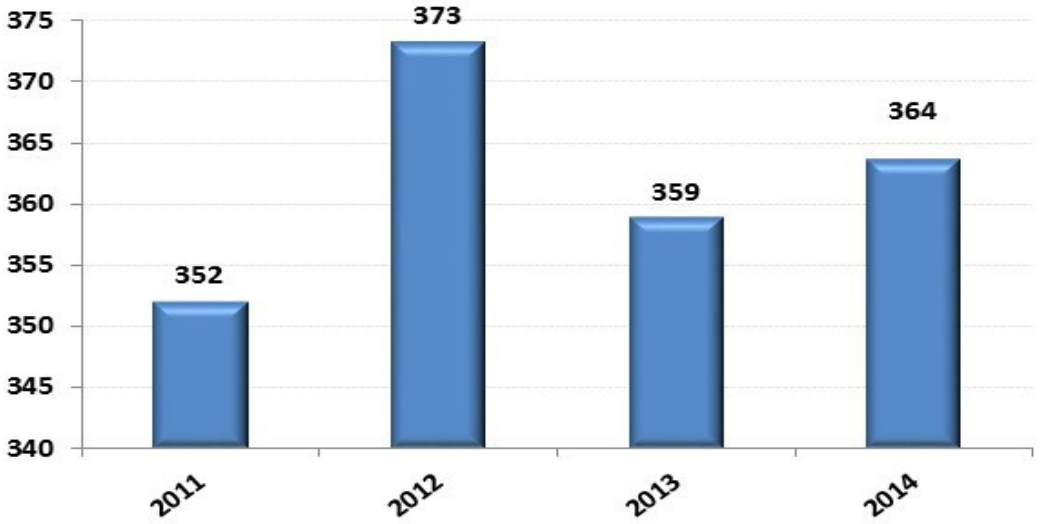


GRÁFICO 21 – Reservas Internacionais (em Bilhões de US$ FOB Correntes, 2011-2014)
FONTE: Banco Central do Brasil.

O Brasil conseguiu superar as crises da dívida externa, ampliou suas reservas internacionais se protegendo assim de futuros ataques especulativos. O **Gráfico 21** demonstra a manutenção das reservas internacionais em volumes bem significativos. O que os dados evidenciam é a falta de uma política comercial concisa e consistente no longo prazo. Os dados demonstram que o país somente consegue se sobressair na economia internacional quando possui um câmbio desvalorizado. É necessário mudar ou adotar de fato uma política externa que privilegie os acordos bilaterais que possam trazer resultados para o adensamento das cadeias de alto valor agregado.

À guisa de conclusão: bloco de poder, social democracia e estratégia de desenvolvimento

A conclusão que se chega ao analisar os governos socialdemocratas no Brasil, isto é, FHC, Lula da Silva e Dilma Rousseff, é que eles perderam a oportunidade histórica de transformar a sociedade brasileira, dentro de uma economia de mercado, mas organizada política e socialmente nos quadros do *Welfare State*, organização essa defendida pelos partidos socialdemocratas, em que o PSDB e o PT se enquadram.

Quais as razões para a não concretização de um verdadeiro ciclo histórico socialdemocrata no Brasil contemporâneo?

A tentativa de respostas passa, em primeiro lugar, pela análise da natureza e composição do bloco de poder dominante desde a redemocratização do país, a partir de 1985. Em segundo lugar, há que se discutir o processo de cooptação e transformismo dos partidos socialdemocratas – PSDB e PT – ao projeto liberal-conservador do bloco de poder dominante quando das respectivas chegadas ao poder.

Pensa-se que a partir da análise conjugada desses fatores apontados, possa-se entender como esses governos e seus respectivos partidos, ao invés de combater o patrimonialismo que tanto criticavam como modelo político histórico no país, não só tomaram para si, como turbinaram a balcanização desse modelo, à medida que a estabilidade econômica e o crescimento criavam as condições para a expansão do financiamento privado das campanhas eleitorais, sendo essa relação promíscua entre empresariado e políticos, fator primeiro, mas não exclusivo, para o fim do ciclo político socialdemocrata no Brasil.

Em relação a natureza e composição do bloco de poder dominante, entende-se tal conceito, nos termos das formulações de Gramsci. Ou seja, é composto, em determinado período histórico, por frações das classes dominantes, assumindo uma delas a posição de liderança e hegemonia. Sua liderança decorre da capacidade de

unificar e dirigir, política e ideologicamente, as demais frações, bem como todas classes sociais, a partir de seus interesses específicos, reconhecidos como parte dos interesses gerais do conjunto do bloco (GRAMSCI, 2017; vol. 05).

Assim, no caso específico da sociedade brasileira, a partir da redemocratização, o bloco de poder dominante que surgiu com esse processo pode ser descrito da seguinte forma, seguindo a linha de raciocínio de Filgueiras & Gonçalves (2007).

Isto é, ao longo da década de 1980, pelo menos até a implementação e o fracasso do Plano Cruzado (1986-1987), as distintas frações da classe dominante tentavam, num primeiro momento, redefinir, atualizar e reformar o modelo de substituição de importações que marcou o desenvolvimento econômico brasileiro a partir da década de 1930. Assim, no contexto de início do governo Sarney e implementação do referido plano econômico, ainda se concebia um papel fundamental para o Estado no processo de acumulação e regulação, não obstante, dentro do bloco de poder dominante, as críticas de empresários, economistas, formuladores de políticas e formadores de opinião liberais, os quais defendiam, desde o último governo do regime militar, a adoção de uma política econômica ortodoxa e a mudança do modelo de desenvolvimento.

Contudo, no contexto de implementação do Plano Cruzado, havia um eixo unificador entre o empresariado industrial, que liderava o bloco de poder dominante até então, e os economistas de oposição ao regime, vinculados ao antigo MDB, cujo escopo programático-ideológico se enquadrava no campo da heterodoxia econômica e de forte inspiração keynesiana. Dessa forma, essa aliança, construída desde o início do movimento político que liderou a volta do país ao regime democrático, em 1984, propunha um projeto *neodesenvolvimentista* como resposta à crise do modelo de substituição de importações, reservando ao Estado as funções de planejamento e implementação dos investimentos estratégicos.

Acontece que o Pano Cruzado fracassou, bem como os demais planos econômicos que se seguiram ao longo do governo Sarney. Também, nos embates travados na Assembleia Constituinte (1986-1988), o projeto neodesevolvimentista estava claramente sendo superado pelo projeto liberal, nos quadros das frações da classe dominante. É dentro desse contexto, que surgiu o chamado “centrão”, grupo

de partidos políticos de direita e centro-direita, cuja missão era transformar o *neoliberalismo* num projeto político. O discurso que passou a ser defendido por esse condomínio político, com objetivo de unificar as frações da classe dominante, que tomou conta dos principais meios de comunicação e acabou por capturar os corações e mentes das classes médias urbanas, era de que o modelo de desenvolvimento econômico nacional, liderado pela política de substituição de importações estava esgotado, sendo o projeto *neodesenvolvimentista* da centro- esquerda incapaz de responder aos desafios impostos à economia e sociedade brasileira no mundo contemporâneo.

O momento de consolidação político-ideológica do projeto *neoliberal* no interior das diversas frações da classe dominante foi a eleição de Collor de Mello, em 1989. As reformas liberais iniciadas nesse governo, a partir de 1990, fortaleceu a posição de novos atores nos quadros da classe dominante, em especial, o capital financeiro, que no contexto das transformações da economia capitalista em nível global, passa a determinar a dinâmica das economias nacionais e sua inserção nos mercados internacionais.

Assim, a partir da década de 1990, viu-se a consolidação do bloco de poder dominante, com nova liderança, o capital financeiro, que afirmou um projeto político liberal e desenhou um novo modelo econômico de desenvolvimento. Esse processo redefiniu as relações políticas entre as classes e frações de classe que constituem a sociedade brasileira.

Não obstante no interior desse projeto político tenha idas e vindas, contradições e disputas internas, a fração hegemônica do bloco dominante, desde então, é composta da seguinte forma: o capital financeiro internacional, cuja expressão mais evidente são os fundos de pensão, fundos mútuos de investimento e os grandes bancos internacionalizados; os grupos econômicos-financeiros nacionais, que conseguiram sobreviver ao processo de globalização, em função de sua capacidade competitiva ou por meio de associação com o capital estrangeiro; e o capital produtivo multinacional, seja ele associado ao capital nacional ou não. A articulação desse bloco dominante, de fato, tem influência e peso nas decisões de política econômica em todos os governos brasileiros, a partir da década de 1990 e ao longo das duas primeiras décadas do século XXI.

Assim, o projeto político da fração hegemônica do bloco de poder dominante, se assenta num modelo econômico que privilegia as desregulamentações financeira, do mercado de trabalho e das leis trabalhistas; determina as políticas monetária, fiscal e comercial, bem como define as compensações para os setores atingidos pelo processo de abertura comercial-financeira e as conjunturas quando puxadas pelo câmbio valorizado e taxas de juros elevadas.

Isto posto, no jogo eleitoral, percebe-se, de quando em quando, frações da classe dominante subordinadas ao bloco hegemônico, tais como os grandes grupos econômicos nacionais não financeirizados, bem como os grandes e médios capitais, especializados no agronegócio, indústria, comércio ou serviços, embora engajados nos princípios básicos daquela política, se aliam à outros blocos de poder, com objetivo de garantir certa proteção e pressão na defesa de seus setores específicos. Compreendendo a natureza e a composição do bloco de poder dominante,
suas contradições e disputas internas, entende-se a posição subordinada dos partidos e governos socialdemocratas a partir da administração Fernando Henrique Cardoso até Dilma Rousseff.

A centro-esquerda, representada pelos políticos que fundariam o PSDB, no final da Constituinte, em 1988 e a esquerda socialdemocrata e socialista que construíram o PT como um partido político de massa e de defesa de um projeto nacional, democrático e popular, foram de suma importância, em conjunto com outros partidos de centro-esquerda, tais como o PDT e o PSB e esquerda como os partidos comunistas (PCB e PC do B), na defesa intransigente dos direitos fundamentais de cidadania, que acabaram por se inserir na Carta de 1988. Foi a luta da aliança desses partidos com os movimentos sociais e sindicatos de trabalhadores, que garantiu que a Constituição de 1988 fosse, de fato, uma *Constituição Cidadã*, contendo um mínimo do que seria um *Welfare State*.

É o sistema de seguridade social disposto naquela Constituição que, de fato, provocou a diminuição das desigualdades sociais e regionais, a partir de então, tendo como referência os programas de aposentadoria rural e transferências constitucionais. Mais do que isso, sem esse sistema, seria mais difícil a implantação de programas de seguridade e inclusão produtiva de governos, no contexto das diversas conjunturas econômicas e políticas, a partir da década de 1990.

Contudo, a despeito dessa longa luta, os socialdemocratas quando de sua chegada ao poder passaram por transformismo e cooptação, subordinando-se ao bloco de poder dominante. Mais uma vez toma-se emprestado a análise de Gramsci e seu conceito de *transformismo*. Ou seja, denomina a assimilação, adesão e implementação por parte de um determinado grupo político, do ideário político-ideológico dos seus adversários. Portanto, trata-se de um processo em que lideranças e suas respectivas organizações políticas, nas quais representam os setores subalternos da sociedade, uma vez estabelecidos em posição de governo, abandonam suas antigas concepções e posições políticas.

Foi isso que aconteceu com o PSDB e de forma mais traumática com o PT. É dentro desse contexto que esse transformismo e cooptação impediu que o Brasil seguisse um rumo diferente, dentro da economia de mercado, no momento de encruzilhada do próprio desenvolvimento do capitalismo. Ademais, é no quadro desse transformismo e cooptação que se vê a sociedade brasileira cada vez mais distantes de um processo histórico de superação do subdesenvolvimento, tendo nas políticas de cunho socialdemocrata as referências para tal superação.

Mas, o que explica esse movimento de transformismo e cooptação? No que se refere ao PSDB, a própria *práxis* política já no início da década de 1990, quando, na esteira da crise do governo Collor de Mello, surge a oportunidade daquele partido de liderar o governo de transição, num primeiro momento, subordinado ao PFL, partido que vocalizava os bloco de poder dominante, e depois do Plano Real, em 1994, já como a cabeça de chapa daquele bloco político. Assim, nos governos Cardoso, o PSDB abandona a social democracia e passa a liderar o projeto político do bloco de poder dominante.

O PSDB encarnou também a ideologia dos chamados “novos ricos”, pertencentes à classe média alta e que se enriqueceram nas atividades rentistas e na especulação financeira e que, no bojo de sua ideologia política, rejeitavam o Estado de Bem-Estar Social e a ideologia socialdemocrata. Esses grupos, de fato, não se beneficiariam de um projeto político desse tipo, além é claro, de terem que contribuir para financiá-lo com impostos, sem fazer uso de seus serviços.

Essa nova categoria era formada por executivos de empresas, segmentos de profissionais liberais, a alta burocracia governamental, a nova intelectualidade identificada com os valores e hábitos, principalmente norte-americanos, e o mais importante, grupos de trabalhadores autônomos altamente qualificados, que passaram a desenvolver atividades econômicas vinculadas aos novos paradigmas tecnológicos. Em suma, os grupos sociais que se beneficiaram com a abertura comercial e financeira da década de 1990 e da política econômica voltada para as altas taxas de juros.

Já o PT, esse transformismo e cooptação foi uma grande surpresa (FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007). As trajetórias históricas tanto de Lula da Silva como do Partido dos Trabalhadores, intimamente ligados aos movimentos sociais, sindical, às frações progressistas da classe média e da Igreja Católica e das correntes intelectuais marxistas, não os credenciavam a tal capitulação.

É verdade que Lula da Silva e o PT não faria nenhuma revolução, mas esperava-se, no contexto da luta política e na condução da gestão do Estado, uma defesa enfática do Estado de Bem-Estar Social e um projeto negociado entre as classes subalternas e o bloco de poder dominante, em que a estratégia de desenvolvimento seria conduzida dentro de um escopo de inserção soberana do país na nova configuração do capitalismo, não obstante certas concessões ao capital financeiro e, principalmente, ao agronegócio. Mas, a política econômica seria voltada, em última instância, a um projeto de desenvolvimento nacional.

No entanto, o que se viu, foi a adesão incondicional de Lula da Silva e o PT ao modelo de desenvolvimento e sua política econômica que dava sustentação. Mas, o que explica esse movimento?

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que a nova configuração da economia capitalista, a partir da década de 1970, como foi já mencionado, impôs uma reestruturação produtiva e um novo modo de regulação, e isso, também, impactou na mudança do perfil e na composição das classes trabalhadoras, inclusive no Brasil (OLIVEIRA, 2003).

Isto é, diminuiu o peso relativo dos assalariados e dos trabalhadores industriais e cresceu a informalidade, com maior fragmentação da classe trabalhadora, que ficou mais frágil e mais heterogênea, com menor identidade entre seus diversos segmentos, bem como menor capacidade política de pressão e negociação. Também, a reestruturação do mercado de trabalho atingiu segmentos da classe média tradicional, cujo desemprego e queda de rendimento as empobreceu e as enfraqueceu. Esse fenômeno é mais evidente no caso dos trabalhadores com maiores rendimentos, atingidos pelo processo de reestruturação das empresas, e dos assalariados de carreira no setor público, atingidos pelas reformas administrativa e previdenciária (FILGUERIAS & GONÇALVES, 2007).

Essas transformações atingiram os partidos de esquerda e as organizações representativas do trabalho. Esses, em especial, o movimento sindical, de maneira geral, foram colocados na defensiva, desde o início da década de 1990, sendo conduzidos pela nova ordem econômica e social do capitalismo contemporâneo.

No que se refere ao PT, à medida em que foi se institucionalizando, disputando e ganhando eleições nas esferas municipal e estadual, bem como, enxergando a possibilidade que, de fato, em algum momento num futuro próximo chegaria sua vez de governar a esfera federal, também iniciou sua transformação nas esferas internas do partido, a partir de um processo de burocratização e enquadramento de toda a sua estrutura.

Desse modo, quando Lula da Silva e o PT chegaram ao poder em 2003, toda a estrutura do partido já estava burocratizada, o movimento sindical e social, associados ao partido cooptados e todos eles subordinados ao bloco de poder dominante, de forma que, as gestões petistas, a partir dali, adaptaram as suas ações, o seu programa e a sua política aos limites das disputas entre as diversas frações do capital, mantendo a política eocnômica, o modelo de desenvolvimento e a política social do projeto liberal-conservador dominante.

Enquanto a economia estivesse num ciclo de crescimento, as disputas políticas no interior do bloco dominante, entre capital e trabalho e entre os blocos políticos, ficariam em segundo plano, em que todos, de uma certa forma, estavam ganhando; não obstante, o capital financeiro, de fato, fosse o grande vencedor. As compensações estavam a cargo da corrupção.

Loteamento das verbas públicas para aliados e grandes grupos econômicos não financeiros, empreguismo da militância partidária e lideranças sindicais, compra de partidos aliados; enfim, o patrimonialismo e a balcanização turbinados pelo crescimento econômico e que, embora fosse presente no governo de FHC, acabou sendo a principal característica da Era Lula.

Quando tudo isso terminou, na esteira dos escândalos de corrupção e da crise econômica, a partir de 2015 e com impacto profundo no governo Rousseff, cujo final foi melancólico, por meio do *impeachment*, o resultado foi o desastre. Ali também chegava ao fim o ciclo político socialdemocrata, sem ter avançado no projeto político do Estado de Bem-Estar Social, na inserção soberana nos mercados internacionais e, principalmente, na superação do subdesenvolvimento.

Tanto o PSDB como o PT podem a vir a governar novamente o país num futuro próximo, mas do primeiro se sabe que a agenda é liberal conservadora e a socialdemocracia é apenas o nome bonito daquela sigla. Já o PT a incógnita fica por conta da seguinte questão: virá o partido a se desvencilhar do Lulismo? Dito de outra forma, existem condições objetivas para uma reforma no interior do Partido dos Trabalhadores que permita a sobrevivência daquele partido como sendo socialdemocrata e com um programa de governo que, da fato, implementará uma agenda em que a centro-esquerda conduzirá a sociedade brasileira à superação do subdesenvolvimento?

Fontes e Referências

Fontes

BCB. Banco Central do Brasil. www.bcb.gov.br.

BRASIL. Presidência da República. Decreto N° 3.088, de 21 de junho de 1999. CMN. Conselho Monetário Nacional. Resolução N° 2.615.
IBGE. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. www.ibge.gov.br.

VALOR ECONÔMICO. Transição para nova política econômica afetou PIB, diz Holland. Entrevista – Márcio Holland. Disponível em: http://www1.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?cod=863481.

Referências

AGLIETTA, M. *A theory of capitalist regulation*. London: Verso, 1979.

BOGDANSKI, J., TOMBINI, A.E.; WERLANG, S. *Implementing inflation targeting in Brazil*. Trabalho para Discussão No. 01, Brasília: Banco Central do Brasil, 2000.

BOYER, R. *A teoria da regulação: análise crítica*. São Paulo: Nobel, 1990.

CARCANHOLO, R & NAKATANI, P. Capitalismo especulativo e alternativas para a América Latina. In: *Anais do I Colóquio Internacional da Sociedad Latinoamericana de Economía Politica e Pensamiento Crítico*. Santiago: SEPLA, 2006.

CHENAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã,1996.

_____. *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo,2005.

FILGUEIRAS, L & GONÇALVES, R. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FREEMAN, C & PEREZ, C. Structural crises of adjustament: business cycles and investment behavior. In: DOSI, G. (Org.). *Technical change and Economic Theory*. London: Pinter Publisher, 1988.

GONÇALVES, R. *Desenvolvimento às avessas*. São Paulo: LTC, 2013.

GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. Volume 5. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2017.

HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. 10 ed., São Paulo: Edições Loyola, 2001.

LOPREATO, F. *A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento*. Texto para Discussão, n. 131. Campinas: IE/UNICAMP, 2007.

OFFE, C & HINRICH, K. Economia social do mercado de trabalho: diferencial primário e secundário de poder. In: OFF, C. *Trabalho e sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

PESSOA, Samuel. *Por que o governo embarcou na nova matriz econômica?* Disponível http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/viewFile/48015/45893.

CAPÍTULO 2
A INFLAÇÃO COMO FENÔMENO REAL E MONETÁRIO: distintas visões a partir da ortodoxia e heterodoxia econômica

Erivam de Jesus Rabelo Pinto Junior
Ricardo Zimbrão Affonso de Paula
Alexsandro Sousa Brito

Introdução

O debate inflacionário no Brasil não é um fenômeno novo. Os aumentos inflacionários da economia começam nos primeiros anos da história republicana do país, em 1889. Mas não foi até o período do pós-guerra que se tornou uma preocupação nacional de primeira ordem, quando os preços escalaram em meio a um rápido processo de crescimento estrutural, transformações na economia e nas suas instituições. Entre 1950 e o final da década de 1970, iniciou-se um processo de industrialização liderada pelo Estado, acompanhado por inflação continuamente elevada, desequilíbrios recorrentes na balança de pagamentos, recorrentes déficits públicos e tendência de concentração da riqueza, entre outras questões, afirma Furtado (1964). Todos os avanços alcançados em renda *per capita* não foram acompanhados, porém, por sucesso duradouro na estabilidade de preços no nível macroeconômico.

Durante esse período, a resistência da inflação às medidas convencionais de 'políticas financeiras' provocou mais preocupações sobre os efeitos potencialmente negativos de tais políticas sobre as taxas de crescimento econômico e, por conseguinte, sobre o desenvolvimento econômico. Por exemplo: ao tratar da inflação resultante de um alto nível de investimento Kalecki (1954, p. 400) afirma: "[...] las medidas monetarias, como las restricciones al crédito bancario, son también inadecuadas para resolver el problema de la inflación resultante de un alto nivel de inversión".

Em meados da década de 1960, os formuladores de políticas econômicas enfrentaram obstáculos políticos e sociais para romper o impulso inflacionário que levou a economia brasileira a persistentes aumentos do nível geral de preços. O 'gradualismo' apareceu como política que poderia diluir os custos da desinflação ao

longo de um período futuro maior. Como resposta, as instituições econômicas tiveram de se adaptar às propensões inflacionárias aparentemente não corrigíveis da sociedade. Conforme afirma Simonsen (1964), os contratos de dívida, os preços e os salários dos serviços públicos passaram a ser indexados automaticamente em relação a algum preço composto ou índice de custo de vida. Como resultado, a inflação se auto alimentava através de vários canais dentro da estrutura de preços, aumentando o ônus para aqueles desprotegidos da indexação.

A persistência de subida de preços provocou não apenas a disseminação da inflação, através da indexação formal, mas também a transposição gradual desta prática para o comportamento dos agentes econômicos, a indexação informal. Daí se tornou um fenômeno profundamente enraizado no Brasil, bem como em sua mentalidade política e social, afirmam Bresser-Pereira & Nakano (1984).

Já na década de 1980, após a crise da dívida na América Latina, os padrões de inflação alternaram-se em aumentos excessivos ou breves períodos de inflação estável. O nível médio de inflação tornou-se altamente sensível a mudanças abruptas nos preços relativos, por exemplo, uma forte desvalorização da taxa de câmbio. As taxas de inflação flutuaram para cima de forma escalonada, enquanto o sistema de preços incorporava plenamente em sua memória qualquer choque adverso sofrido ao longo do período.

Para especialistas, esse fenômeno foi contemporaneamente denominado “inflação inercial”, ou seja, a inflação brasileira poderia ser explicada por seus valores passados. Acreditava-se que sua diferença em relação a outras experiências inflacionárias se baseava no complexo sistema de indexação do Brasil. Apesar da controvérsia, muitos formuladores de políticas e economistas acadêmicos brasileiros cederam à suposição de que a inflação tinha evidentes propriedades inerciais, uma vez que se observou que o orçamento do governo era equilibrado e as contas externas não sofreram dificuldades, conforme Serrano (1986).

Sob condições de forte inércia, os exercícios econométricos da época argumentavam que instrumentos políticos convencionais, relacionados à demanda, deixaram a inflação intacta, à custa da recessão econômica e de constante agitação social, afirma Serrano (2010). Assim, de acordo com este ponto de vista, acabar com a inflação exigia o desmantelamento dos comportamentos de indexação dos agentes

econômicos. Esse posicionamento 'não ortodoxo' não era novo, ele ecoou nos debates de estabilização da década de 1950, em que medidas anti-inflacionárias ameaçaram conter o crescimento econômico. A estabilização exigia terapias alternativas às medidas ortodoxas convencionais de rigor monetário e austeridade fiscal.

As propriedades das práticas de indexação tornaram-se objeto de grande controvérsia a partir de meados da década de 1970, particularmente quando os choques provinham de políticas anti-inflacionárias governamentais não previstas que tinham efeitos distributivos adversos. Entre 1986 e 1994, os formuladores de políticas brasileiras adotaram políticas de estabilização baseadas na premissa de que a inflação que se auto alimentava era resultado da existência de indexação formal e informal. Cada um desses planos foi particularmente elaborado para lidar com este mecanismo específico que tornava a inflação rígida para baixo. O **Gráfico 1** a seguir evidencia o comportamento da inflação no período das últimas três décadas, apontando a implantação dos referidos planos de estabilização econômica.

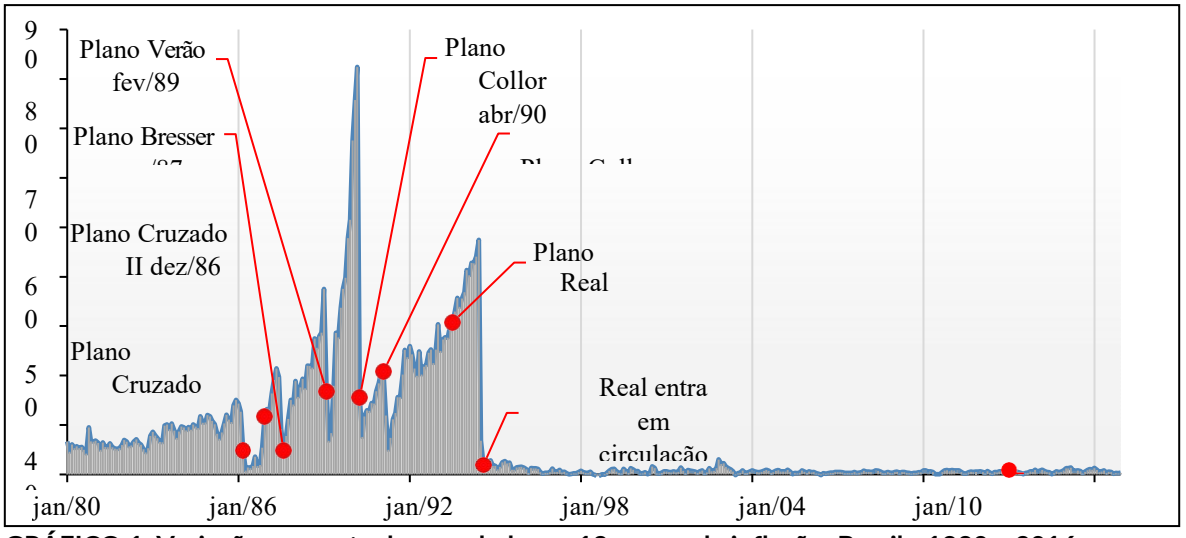


GRÁFICO 1. Variação percentual acumulada em 12 meses da inflação: Brasil - 1980 a 2016
FONTE: IBGE.

De acordo o **Gráfico 1** e com Carvalho (2014), foi a partir de agosto de 1994, quando o Plano Real foi promulgado, que o Brasil finalmente conseguiu uma desinflação bem-sucedida e sustentada. Mas o plano permitiu oficialmente a indexação de contratos em mercados específicos, como nos mercados de títulos públicos e privados e para os preços controlados, pelo Estado, de empresas de serviços públicos privatizados, entre outros. Pareceu ignorar o precedente histórico que, diante de uma taxa de inflação não nula, os receptores de renda desprotegidos da inflação provavelmente adotarão algum tipo de indexação. E, se a indexação se espalhasse, provavelmente restauraria automaticamente o ajuste do comportamento à inflação passada, o que aumentaria o componente inercial da inflação, especialmente sob a recorrência sistemática das pressões decorrentes da dinâmica dos preços relativos.

Apesar disso, os debates econômicos posteriores à implementação do Plano Real minimizaram a relevância das práticas de indexação, afirma Bacha (1995) e (2003). Manter taxas de inflação abaixo de algum nível deveria impedir o agente de construir expectativas e contratos. Nos limites da política fiscal, as reivindicações concorrentes de vários grupos econômicos poderiam ser compatíveis entre si e compatíveis com a estabilidade macroeconômica, como preconizado por Franco (1995). No entanto, essas perspectivas foram traídas pelo período posterior à desinflação, pois a indexação tem se disseminado amplamente em toda a estrutura macroeconômica de preços no Brasil. Como exemplo, os preços administrados têm até hoje cláusulas explícitas de indexação, conforme evidenciado no **Gráfico 2** a seguir.

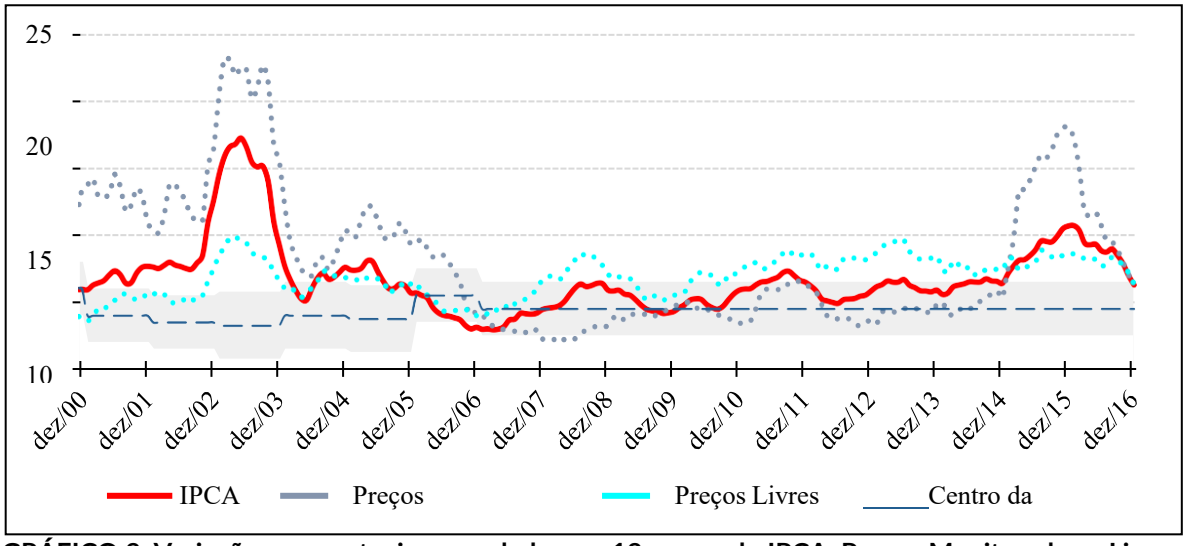


GRÁFICO 2. Variações percentuais acumuladas em 12 meses do IPCA, Preços Monitorados e Livres no Brasil - 2000 a 2016
FONTE: IBGE e Banco Central do Brasil (BACEN).

Além disso, em 2010, o salário mínimo foi fixado pelo Congresso e tem sido vinculado à inflação passada e ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de dois anos atrás, enquanto que os preços dos serviços seguem algum tipo de comportamento retroativo, de acordo com Braga (2013). Aceitando esse raciocínio, a sobrevivência das práticas de indexação no quadro institucional Brasileiro expandirá a memória inflacionária inserida no sistema de preços, tornando-os mais suscetíveis a choques reais de oferta que abalam seus preços relativos.

1 – Demanda Agregada e Inflação

De acordo com Bastos; Jorge & Braga (2015), as relações entre causa e efeito entre as variações da demanda agregada e as variações da inflação são distintas e dependem da abordagem teórica adotada para o exame do processo inflacionário.

Para a abordagem convencional ortodoxa, desde a estrutura original da Curva de Phillips até suas modificações posteriores existe duas importantes concepções: o equilíbrio no mercado de trabalho é automático e a inflação é consequência do excesso de demanda. Esse excesso de demanda desloca a posição de utilização dos fatores, especialmente o trabalho, acima do seu valor de equilíbrio. Os

desdobramentos dessa discussão culminaram na formação do que é conhecido como Novo Consenso Macroeconômico (NCM), um dos alicerces teóricos para as atuais políticas econômicas estabelecidas ao redor do globo, que superou o argumento de que o excesso de demanda causa inflação em troca do consenso de que o excesso de demanda causa aceleração da inflação, devido as características da formação das expectativas dos agentes econômicos. A partir desse diagnóstico, conclui-se que o papel da autoridade monetária é, essencialmente, controlar a demanda agregada para um nível que corresponda à taxa de desemprego não aceleradora da inflação, através da manipulação da taxa básica de juros.

No final dos anos 1950, Phillips (1958) teorizou, através do que ficou conhecido como Curva de Phillips, que o preço da mão de obra, ou seja, o salário, é regulado pela interação entre a demanda e a oferta de trabalho. Posteriormente, Samuelson & Sollow (1960) modificaram a Curva de Phillips original transformando-a em uma relação macroeconômica que permitia a análise da relação entre inflação e desemprego. Posteriormente, foi introduzido por Friedman (1968), na discussão, o conceito de taxa natural de desemprego. Ele argumentou que a taxa de desemprego abaixo desse nível só se sustentaria no curto prazo, determinando assim um *trade-off* entre inflação e desemprego. Modelos posteriores desenvolveram hipóteses baseadas nas expectativas ora adaptativas, ora racionais, que tornam esse *trade-off* presente, ou não, no curto e no longo prazo. Desde então, as discussões sobre inflação estavam situadas no desvio da economia em relação ao equilíbrio neoclássico de mercado de trabalho.

Posteriormente, a discussão de que o excesso de demanda causa inflação "*demand-pull inflation*", foi substituída pela discussão de que o excesso de demanda causa aceleração da inflação, a partir do conjunto de pressupostos que formaram o modelo do NCM. Para esse modelo, as autoridades monetárias só seriam capazes de garantir a taxa de desemprego abaixo de sua taxa natural à custa de uma aceleração da inflação, caso contrário, o *market-clearing* – o ajuste automático do mercado - garantiria que a economia retornaria rápida e espontaneamente para o equilíbrio da taxa natural de desemprego.

Para a abordagem Pós-Keynesiana, a inflação também está relacionada com excesso de demanda, embora admita que essa situação possa ocorrer antes de um estado de pleno emprego. Nesse caso, a relação entre demanda e inflação está firmada no fato de que retornos decrescentes limitam a expansão econômica, o que incentiva os empresários a aumentarem suas margens de lucros ao mesmo tempo em que fortalece o poder de barganhas dos trabalhadores. Nessa conjuntura, os empresários estão mais dispostos a ceder aos pleitos salariais por acreditarem que poderão repassar os aumentos de salários para os preços sem, necessariamente, ter seus lucros diminuídos. Para esta abordagem, a elevação de *mark-up* que visa aumentar os fundos internos de investimento em um contexto de demanda elevada pode gerar aumento no nível geral de preços se os trabalhadores reagirem defendendo sua participação salarial na renda total da economia, gerando assim, uma espiral preços-salários.

O enfoque Pós-Keynesiano a respeito da inflação segue de perto a "verdadeira inflação" de Keynes aceitando tanto a suposição de retornos decrescentes quanto o postulado clássico de que a produtividade marginal do trabalho decrescente é igual ao salário real. Porém, essa visão só pode ser construída a partir da ideia de que a moeda é endógena e não neutra, o que permite enxergar a inflação não como resultante do excesso de demanda, mas que o crescimento da moeda pode ter sido antecedido pelo crescimento dos custos da economia. Davidson (1978), Davidson (2006) e Sicsú (2003) organizam as ideias de autores que representam o pensamento Pós-Keynesiano em torno da inflação que ocorre em duas situações: quando a demanda ainda é inferior ao pleno emprego e; onde a inflação ocorre como resultado do excesso de demanda sobre a oferta.

A próxima seção apresenta a abordagem do Conflito Distributivo, que possui alguns pontos de convergência quanto à relação entre a demanda agregada e a inflação, mas que destaca o papel central que a autoridade monetária tem nessa relação, enquanto mediador e legislador dos repasses de preços que podem ser promovidos pelos trabalhadores e/ou pelos empresários na busca de manter sua participação na renda pelo menos inalterada.

2 – Do Estruturalismo ao Conflito Distributivo

Em contraponto ao pensamento dominante anterior aos anos 30, Keynes (1936) afirmava que as economias sofriam de um viés inflacionário, dada a endogeneidade da oferta monetária e as forças estruturais e institucionais responsáveis pelo crescimento econômico e pela inovação. No Brasil, Furtado (1964), afirma que de 1950 até 1970, iniciou-se um período de industrialização liderada pelo Estado, caracterizado por inflação elevada, desequilíbrios na balança de pagamentos, déficits públicos, concentração de riqueza, além de outras questões. As melhorias alcançadas em renda *per capita* não foram seguidas por estabilidade de preços no nível macroeconômico. Ainda durante esse período, surgiu uma linha de pensamento econômico na América Latina que argumentava que a inflação era resultado de desequilíbrios estruturais e não necessariamente de excesso de moeda, como defendido por Friedman (2016). Os autores que defendiam tal ideia, conhecidos como Estruturalistas juntaram em uma estrutura analítica vários determinantes, por exemplo, o poder de mercado que as firmas poderiam ter, a inelasticidade da oferta de produtos agrícolas e o problema da demanda efetiva dado o perfil de distribuição de renda altamente concentrado que marcava as economias naquele período.

Essa visão foi influenciada pelos escritos de Sunkel (1958), para quem o conflito distributivo transforma as variações relativas dos preços em inflação. Essa abordagem figura como uma das várias bifurcações resultantes dos debates entre as escolas de pensamento econômico, admitindo que o processo inflacionário pode ser resultado do aquecimento da demanda agregada, que ao fortalecer o poder de barganha dos trabalhadores pode proporcionar a estes aumentos de salários acima do crescimento registrado na produtividade e somente se os empresários tiverem envergadura para proteger suas margens de lucros dos aumentos de custos. Para os autores, esse repasse está mais associado à reação da autoridade monetária do que à expansão econômica.

Uma forma diferente de pressão da demanda nos preços é por intermédio de um possível desequilíbrio no setor externo, acompanhada de pressão por desvalorização cambial, que também está associado à reação do Banco Central. Há, portanto, uma aproximação entre os precursores do pensamento Estruturalista e a abordagem do Conflito Distributivo.

A abordagem do Conflito Distributivo foi influenciada pelos escritos de Vásquez (1957) e Sunkel (1958), especialmente pelo último, para quem o conflito distributivo transforma as variações relativas dos preços em inflação. A narrativa a seguir toma forma de uma das várias bifurcações resultantes dos debates entre as escolas de pensamento econômico. A princípio, esta seção expõe as variáveis de custo que são avaliadas para analisar a dinâmica inflacionária de uma economia em determinado período temporal, depois é realizada uma comparação de como as abordagens expostas até aqui divergem e convergem em relação à análise da dinâmica inflacionária e em relação aos mecanismos que devem ser adotados em busca do equilíbrio do nível geral de preços.

3 – Custos e Inflação: Confronto Teórico

As abordagens expostas neste estudo apontam uma relação entre demanda agregada e inflação ainda que de formas distintas. Para a abordagem tradicional, a inflação aparece como um fenômeno ligado a excesso de demanda sobre o pleno emprego, de forma que a inflação de custos não é fundamento que preocupe os formuladores de políticas econômicas. Já a abordagem Pós-Keynesiana chega a considerar a inflação de custos, porém acaba por considerar que outros tipos de inflação se manifestam antes do pleno emprego. A abordagem do Conflito Distributivo demonstra que os custos e o conflito distributivo são variáveis centrais quando a economia está aquecida. Apesar das três abordagens exibirem diversos pontos convergentes e divergentes, inevitavelmente consideram alguma relação entre demanda e a inflação.

A abordagem clássica relaciona o processo inflacionário com a demanda agregada considerando que um excesso de demanda sobre o pleno emprego provoca inflação ou porque a demanda é maior que a oferta e tal oferta está operando em

sua capacidade máxima ou porque os salários reais são pressionados para cima dado um acréscimo de produção diante de rendimentos decrescentes e diante de desequilíbrios no mercado de trabalho. Qualquer distinto tipo de inflação é passageiro para essa abordagem e todas as origens da elevação dos preços estão condensadas a uma: excesso de demanda sobre o pleno emprego.

Mesmo que a abordagem Pós-Keynesiana não considere que o problema da inflação tem origem sempre no excesso de demanda sobre uma oferta inelástica, ela não consegue se desvencilhar do argumento clássico de que os salários reais são resultados do rendimento marginal decrescente do trabalho. O resultado é que essa abordagem acaba convergindo com a primeira: aceita que inflação pode ser causada por excesso de demanda no mercado de trabalho, mesmo que ela trate da tendência ao equilíbrio abaixo do pleno emprego e considera que a inflação de retornos decrescentes, por ser inevitável no curto prazo tem papel fundamental na explicação do processo inflacionário quando a demanda está aquecida, ainda que em um ponto anterior ao pleno emprego.

Associada à inflação de rendimentos decrescentes, a demanda agregada aquecida pode levar à inflação de lucros e salários. Enquanto a inflação de lucros é resultado da confiança por parte dos empresários de que aumentar os seus preços não irá afetar seu *market-share*, a inflação de salários é resultado da aspiração dos trabalhadores em alcançar ganhos salariais nominais acima do alcançado pela produtividade, o que seria possível em momento de demanda aquecida[1].

Por outro lado, a abordagem do Conflito Distributivo entende o processo de alta de preços e o papel da política monetária de forma diferente. A relação entre inflação e demanda é focada nas pressões advindas do mercado de trabalho não-neoclássico e nas pressões em busca de desvalorização da taxa de câmbio dado

[1] Quando a abordagem Pós-Keynesiana adota a hipótese dos rendimentos decrescentes associada à inflação de lucros e salários, fica evidente que é a inflação de demanda a justificativa final apresentada, mesmo que não seja um excesso de demanda sobre a oferta, já que tais tipos de inflação estão fortemente associados a ambientes de demanda aquecida. Mesmo em um contexto abaixo do pleno emprego, a abordagem atribui eficiência à política monetária anti-inflacionária pois a mesma, ao contrair a demanda, impõe temor nos empresários e trabalhadores, freando seus ímpetos de melhorarem suas parcelas relativas na renda. Essa política é capaz de inibir as inflações de lucros, salários, rendimento ou mesmo aquela proveniente de pressões de custo: o medo de perder espaço no mercado intimida a ação dos empresários em repassar os aumentos de custos aos preços de seus bens e serviços.

alguma tendência à desequilíbrio no setor externo, ambos em ambiente de demanda em expansão, que provocam elevações de custos e, logo, pressões altistas sobre os preços.

O que distingue a abordagem do Conflito Distributivo da abordagem Pós-Keynesiana, é que as ligações entre juros e *mark-ups* nominais e custos de reposição do capital move a discussão do campo de inflação de demanda para um exame que pondera a constituição dos custos e dos *mark-ups* que são deliberados pela taxa de juros nominal. As pressões sobre os custos se refletirão em aumento dos preços a depender da reação da autoridade monetária. Se a autoridade escolher por limitar a base de referência da lucratividade do capital, os aumentos nominais de salário não se traduzirão em um processo inflacionário.

Enquanto os Pós-Keynesianos consideram a possibilidade de ganhos reais alcançados a partir de aumento de produtividade como um problema a ser superado, a abordagem do Conflito Distributivo enxerga nesse processo a chance de mudança na distribuição de renda, comportada por uma política monetária favorável, ou seja, uma política que permita aumentos salariais reais, alcançados através de aumento da produtividade, que não produza um processo inflacionário.

Em resumo, demanda agregada e inflação estão relacionados, para a abordagem Keynesiana, através dos desvios em relação ao pleno emprego, através das inflações de salários; lucros e rendimentos decrescentes para a abordagem Pós-Keynesiana; enquanto que a abordagem do Conflito Distributivo considera essa relação como resultado das pressões em cima dos salários e da taxa de câmbio, balizadas pela reação da autoridade monetária. Os próximos parágrafos fazem um resumo teórico de como cada uma das três abordagens expostas até aqui analisam o processo inflacionário dado suas premissas.

O aumento dos preços para a abordagem ortodoxa é resultado de excesso de demanda sobre o mercado de fatores de produção e por esse motivo, a autoridade monetária deve utilizar uma política que mantenha a economia sobre seu ponto de equilíbrio por meio da manipulação da demanda agregada, em busca da estabilidade de preços e da estabilidade econômica.

Uma análise do processo inflacionário para essa abordagem, exige a aceitação da hipótese do equilíbrio dos mercados, ou seja, ocorrendo equilíbrio automático, o excesso de demanda em um setor da economia causaria excesso de oferta em outro setor, de forma que ajustes dos preços relativos entre esses setores eliminaria tais desequilíbrios entre oferta e demanda. Dessa forma, se a economia tende automaticamente ao pleno emprego dos fatores de produção, a inflação só ocorreria em nível agregado, e não setorial ou regional. De forma que a inflação só é vista como o excesso de demanda a nível agregado sobre o emprego também agregado da economia, não havendo a possibilidade de desajustes setoriais, que não seriam eliminados automaticamente pelo mercado, gerando assim a inflação.

A insistência de excesso de demanda em um setor aconteceria somente na presença de inflexibilidade de salários e/ou preços, essa rigidez impediria o ajuste automático mercados. Este é o alicerce do argumento Novo-Keynesiano que busca fundamentos microeconômicos para a rigidez e procura reativar o argumento da não-neutralidade da moeda no curto prazo.

O que explica essa rigidez seria a ocorrência de “custos de menu” e de “contratos salariais justapostos” que quanto mais presentes mais fortes seriam as diferenças do processo inflacionário dentro de um setor da economia. Ball & Romer (1990) defende essa posição ao argumentar que a rigidez real tem papel central na explicação da rigidez nominal e da não-neutralidade dos choques nominais:

> *Rigidy of proces after a nominal schock is a Nash equilibrium if the gain to a firm from changing its nominal price, given that other nominal prices are unchanged, is less than the cost of changing prices. But a change in one firm's nominal price when other nominal prices are fixed is a change in real aggregate demand. Thus nominal rigidity is an equilibrium if a firm's gain grom adjusting its real price in response to the change in real aggregate demand is less than the cost of changing prices. If the firm desires onlu a samll change in its real price - that is, if there is a large degree of real rigidity - the the gain from making the change is small. Since real rigidity reduces the gain grom adjustment, it increases the range of nominal shocks for which non-adjustment is an equilibrium* (BALL & ROMER, 1990, p. 184).

Os choques de custos motivados por estrangulamentos setoriais, tal como sustentado pelos teóricos Estruturalistas como Oliveira (1964) e Pinto (1968), são considerados como uma confusão entre preços relativos e preços agregados para a abordagem ortodoxa, seguindo o raciocínio do parágrafo anterior: um aumento exógeno de custos que eleve os preços em um setor, sendo fixo o nível de renda nominal ao diminuir o poder de compra, provoca aumento da oferta em outro setor, de forma que o primeiro setor experiência uma redução de preços e o nível de preços agregado fica inalterado. Porém, tal ideia exige a aceitação da hipótese de que a economia tende ao pleno emprego dos fatores: a diferença básica entre as duas abordagens.

Mesmo uma elevação generalizada de custos, resultante, por exemplo, do encarecimento dos insumos importados, é tratado como um choque aleatório que pode ser compensado por um choque oposto no longo prazo. Por exemplo, no curto prazo os salários reais diminuíram e o pleno emprego seria mantido com menor produtividade do capital.

Portanto, se o Estado atua intervindo no mercado de trabalho e/ou distorcendo o mecanismo de preços, por exemplo, através de isenções fiscais ou estabelecimento de sindicatos, o processo inflacionário acaba sendo originado em níveis setoriais e pode acabar por contaminar o nível de preços agregados. De forma que os setores precisam ter mercados de trabalhos flexíveis e seus preços precisam ser comandando pelas leis de mercado. A autoridade monetária deve manter a economia sob o pleno emprego corrigindo os excessos de demanda sobre este ponto através da utilização do seu principal instrumento: a taxa de juros.

Não só as características regionais e/ou setoriais podem afetar o processo inflacionário, mas a própria política monetária pode ter efeitos diferente nos setores ou regiões. Essa discussão é tratada por autores que estudam os mecanismos de transmissão da política monetária. Já que a análise afirma que o processo inflacionário é causado por excesso de demanda, a resposta setorial à política monetária é analisada a partir desse ponto de vista, estando sujeita a função consumo dos bens analisados. Conforme Tomazzia & Meurer (2009):

> *[...] espera-se uma resposta maior e mais rápida sobre indústrias produtoras de bens de capital (efeito sobre outras empresas) e de consumo durável (efeito sobre os consumidores), diante do aumento do custo de capital, e uma reação mais baixa de bens de consumo não duráveis, por se tratarem de bens de primeira necessidade e baixo valor unitário, que possuem baixa elasticidade em relação à renda e não dependerem de concessão de crédito para a sua compra (TOMAZZIA & MEURER, 2009, p. 373).*

Ou seja, a política monetária tem efeitos diferentes sobre a demanda de diferentes fatores e isso, obviamente, vai afetar de maneira diferente os preços de cada um deles. A política monetária vai afetar através do canal do crédito aqueles setores que tem a sua demanda muito ligada ao crédito enquanto terá pouco efeito não setores em que o crédito não é tão relevante. O mesmo vai acontecer para o investimento via crédito: os preços dos setores mais dependentes desse tipo de financiamento serão mais afetados que um outro setor mais independente.

Ainda conforme Tomazzia & Meurer (2009), o canal dos preços dos ativos, referente ao impacto das taxas de juros sobre os preços das ações nos mercados financeiros, terá efeitos díspares a depender dos setores que tenham mais empresas com capital aberto e quanto mais dependente for o consumo de certos bens da riqueza financeira das famílias.

Para os autores, o canal do câmbio afeta mais fortemente os setores que tem maior abertura ao comércio internacional e que aqueles onde as *commodities* têm maior expressividade na balança comercial. Enquanto que para a abordagem do Conflito Distributivo o canal do câmbio siga uma lógica mais direta, para a abordagem tradicional, a relação está mais ligada ao excesso de demanda: o aumento dos juros aprecia a taxa de câmbio e reduz a competitividade dos produtos nacionais. Portanto, a diminuição das exportações líquidas, ou em outras palavras, a diminuição da demanda por produtos nacionais faz surgir, a nível setorial, efeitos sobre os preços. Tomazzia & Meurer (2009), concluem que os efeitos do canal dos juros, que se refere à difusão da variação dos juros de curto prazo para os juros de longo prazo, dependem do impacto do custo de oportunidade do capital nos setores.

inflacionário na abordagem tradicional: a primeira alude a desigualdades do mercado de trabalho e do mecanismo de preços que atrapalham o equilíbrio entre os mercados nos setores. Tais barreiras perpetuam as desigualdades e as pressões inflacionárias que poderiam ser eliminadas através do aumento de oferta em outros setores, a segunda faz referência aos efeitos distintos da política monetária sobre a demanda dos setores decorrentes de suas funções consumo e investimento.

Os Pós-Keynesianos apontam múltiplas causas para que os preços subam, por exemplo, a teorias que explicam a inflação de demanda, rendimentos decrescentes, choques de oferta, salários, etc. A análise do processo inflacionário afirma que a depender de certas propriedades um tipo de inflação pode ser mais ou menos característico em um setor que em outro.

Alguns autores advertem, com base na teoria Pós-Keynesiana, como Sicsú (2003), que é necessário identificar as causas dos aumentos dos preços e construir políticas de controle que levem em consideração que política monetária, por si só, é ineficaz, já que a política proposta pela ortodoxia, ao resolver o problema inflacionário pode acabar por impor outros custos à sociedade. Quando o poder de barganha dos trabalhadores é mais forte, com sindicatos mais organizados, a inflação de salários será mais relevante para explicação da alta de preços, que também pode ser proveniente das diferenças de produtividade dentre os setores de uma economia. Os ganhos salariais dos setores mais produtivos pressionarão os preços de outros setores, já que nenhum grupo quer perder sua posição na distribuição de renda.

Para esses teóricos, a inflação de *mark-ups* será mais evidente em economias ou setores mais concentrados e onde o preço da demanda for mais inelástico. Nesse ambiente, o poder de mercado das firmas permite que elas possam aumentar seus preços sem perder espaço no mercado. Em setores de bens de consumo de luxo, setores que tem seus preços administrados e naqueles de ocorrência de monopólio natural tem esse tipo de inflação com maior chance de se manifestar.

A inflação de choques de oferta, ainda segundo os teóricos teria mais importância na explicação do processo inflacionário, naquelas economias ou setores predominantes agrícolas, por exemplo. Nesses ambientes, a seca ou o excesso de chuvas pode afetar negativamente a oferta e gerar a aceleração dos preços. Se tal choque for acompanhado de crescimento da demanda, pode causar o aumento dos preços externos de tais produtos, e quanto mais aberta for a economia em questão, maior será a chance desse efeito ser duplamente negativo no mercado doméstico, afetando inclusive outros setores correlatos.

Por fim, a inflação de retornos decrescentes seria mais evidente enquanto explicativa do aumento de preços em ambientes mais intensivos de mão de obra e em setores concorrenciais, onde as economias de escala não estão tão presentes. Os custos marginais de produção são crescentes em setores assim, o que gera a tendência de elevação dos preços quando há excesso de demanda, acontecendo o mesmo quando há algum constrangimento setorial.

Segundo Mollo (2004), em relação às políticas ortodoxas, a dinâmica monetária é incerta, não sendo crível seu absoluto controle pelas autoridades monetárias. Em relação aos Pós-Keynesianos, igualmente não é verossímil um Banco Central independente já que a economia é cheia de incertezas, o que torna a necessidade de liquidez necessária de tal forma que o Banco Central não pode puramente seguir uma regra, mas deve estar atento às demandas monetárias da economia considerando o caráter não neutro da moeda:

> *A Autoridade Monetária não é, porém, onisciente, não tem a percepção correta do que ocorre na sociedade como um todo e nem das necessidades de moeda em cada setor, processo ou etapa. Assim, não pode controlar com precisão a dinâmica monetária. Isto mostra que a Autoridade Monetária encontra limites para o controle das dinâmicas monetárias porque seu caráter público não se confunde com o caráter social desta dinâmica* (MOLLO M. L., 2004, p. 338).

A proposição do Banco Central não seguir à risca uma regra, feita Mollo (2004), é analisada com mais detalhes por Lopes; Mollo & Colbano (2012): os juros serão inflexíveis já que a queda do produto potencial inibirá a queda do hiato do produto, o que soluciona o problema de alta dos preços, contudo, implica em redução do produto e do investimento, com aumento da taxa de desemprego. A taxa de juros

mais alta, de acordo com os autores, não acomete a origem da inflação, mas somente seus sintomas, visão que se assemelha aos Estruturalistas.

Outro ponto defendido é a ideia de que os trabalhadores não devem alcançar ganhos nominais de salários que sejam superiores a ganhos de produtividade. Inclusive, Davidson (1978) sugere que as empresas que permitam que os trabalhadores aufiram ganhos reais significativos sejam taxadas, de forma a inibir uma posterior ameaça a instabilidade de preços. Para o autor, trabalhadores e empresários precisam ter consciência que a ambição exagerada em torno de ganhos reais é capaz de prejudicar e até eliminar os ganhos individuais, especialmente daqueles que são social e politicamente mais fracos:

> *Thus, a permissive, society which sanctions free collective bargaining is providing a licence for the euthanasia of the economically weak and powerless. Moreover, since the basis of a viable monetary system, which in a world of uncertainty is essential for a production-specialisation economy, is a belief in the relative stability of the money-wage rate; therefore from both the viewpoint of income equity and from the desire to have an efficient monetary system, a deliberate policy to control money-wage rates and profit margins has much to recommend it. Under such a policy socially desirable redistribution of income between functional shares and between households can be determined on the merits of the case and in the absence of threats of economic blackmail* (DAVIDSON, 1978, p. 351).

Segundo Mollo & Amado (2003), os teóricos ortodoxos consideram uma economia de trocas diretas em que a moeda é somente meio de troca, sem motivos para entesourá-la. Dessa forma, idealizam a moeda como neutra, conservando a dicotomia entre o lado real e o lado monetário da economia. Aceitando a TQM a causa da inflação é o acréscimo, acima do crescimento do produto, do volume de moeda na economia. O Estado tem papel secundário, já que o mercado regula a economia através do sistema de preços. Enquanto isso, os heterodoxos consideram uma economia monetária, com lógica de funcionamento diferente. A moeda tem papel vital para impulsionar a produção e o emprego, não havendo separação entre o lado real e o lado monetário. A TQM não é válida porque a moeda afeta a produção e a velocidade de circulação é instável. Para os Keynesianos, a moeda pode ser desejada por si mesma como garantia contra incertezas. A moeda, portanto, não é neutra e é endógena. A inflação tem outras causas, que não o excesso de demanda, por exemplo, o aumento de custos de produção.

A compreensão de moeda entre os ortodoxos e os heterodoxos tem impacto significativo na efetividade da política monetária. Enquanto que para os primeiros, a ampliação da taxa de juros significa aumentar a poupança e reduzir o investimento, amortecendo o consumo e a demanda agregada de forma a evitar um processo inflacionário, para os segundos, aumentar os juros não afetará nem poupança nem o investimento, já que este último depende da eficiência marginal do capital, que é submissa a incertezas. Em outras palavras, a taxa de juros pode não ser eficiente no controle da inflação. Ao mesmo tempo que, como a moeda não é neutra, o aumento da taxa de juros pode ter um custo social muito elevado.

Por fim, para a abordagem do Conflito Distributivo, a dinâmica da inflação é centrada nos componentes de custos básicos da formação dos preços. De forma que o poder de barganha dos trabalhadores e a importância dos insumos importados no processo de produção de uma economia tem papel preponderante já que a taxa de juros é uma variável exógena determinada pela autoridade monetária e o câmbio é resultado dessas relações.

Os autores da abordagem do Conflito Distributivo concordam com os teóricos Pós-Keynesianos na questão de que quando poder de barganha dos trabalhadores é maior, as pressões salariais figuram como uma variável explicativa importante do processo inflacionário. Porém, ao contrário da política de combate proposta por aquela abordagem, os teóricos do Conflito Distributivo consideram que ganhos reais de salários serão alcançados se a autoridade monetária não reagir com ajustes na taxa de juros. Dessa forma, as pressões inflacionárias podem ter origem no poder de barganha dos trabalhadores, mas somente se farão presentes no aumento de preços se o Banco Central tiver objetivo conflitante quanto à distribuição de renda na economia. Outro fator relevante é a produtividade, que tem o poder de amenizar as pressões inflacionárias derivadas de ganhos salariais: quanto maiores os ganhos de produtividade, menores serão as pressões dos ganhos salariais sobre os preços.

Já as variáveis câmbio e *commodities* são mais relevantes para a análise do processo inflacionário naqueles setores onde o peso dos insumos importados é maior. Aumentos de demanda que ocasionem uma tendência ao desequilíbrio externo, acompanhado de desvalorização do câmbio afetarão mais as economias que são dependentes dos preços internacionais e/ou do setor exportador. O próprio aumento dos preços internacionais gera esse efeito. Considerando todas as restrições que não permitem que a economia tenda ao pleno emprego, as variações de preços, a depender a reação da autoridade monetária irá contaminar toda a economia.

Essa abordagem não leva em consideração a inflação de *mark-up* como variável originária do aumento do nível agregado dos preços. Para os teóricos do Conflito Distributivo, *mark-ups* nominais guardam relação com a taxa de juros nominal determinada pela autoridade monetária, de forma que setores que tem seus preços administrados estarão mais sujeitos a essas variações, enquanto que os outros setores, que estão inseridos em uma estrutura de maior concorrência, terão a base de referência para sua taxa de juros balizada pela taxa de juros nominal. Ou seja, os teóricos advogam que a concorrência acaba por impedir que a elevação dos preços devido uma ampliação dos *mark-ups* ocorra ao impor aos empresários o medo de perda de vendas.

A conclusão, conforme Bastos (2001), é que como a taxa de juros é uma variável exógena, determinada pelo Banco Central e como ela afeta os setores de forma igualitária, a análise do fenômeno inflacionário, para a abordagem do Conflito Distributivo é focada na dinâmica dos componentes de custo salário e câmbio. Advertindo que, os aumentos exógenos de alguns insumos produtivos irão impactar mais fortemente aqueles setores que dependem dos mesmos. Ou seja, se as *commodities* forem os insumos mais importantes na cadeia produtiva, serão suas variações de preços, ao lado do contrapeso desempenhado pelo câmbio e ao lado da força dos grupos de trabalhadores, os principais determinantes do fenômeno inflacionário.

4 – Inflação e Salários no Brasil de 2003-2015

Com o intuito de servir de exercício da análise do processo inflacionário segundo a abordagem do Conflito Distributivo, esta seção utiliza o referencial teórico e a metodologia proposta por Braga (2013), que identifica o processo inflacionário como sendo resultado, geralmente, de problemas do lado da oferta da economia e não da demanda. Para a autora, essa visão, conhecida como '*cost-push inflation*', procura entender a formação dos preços através do comportamento dos preços básicos (salários nominais, câmbio, lucro e insumos básicos) de uma economia por processos diferentes daqueles que são resultados da escassez dos fatores de produção. Ainda segundo a autora, o fundamento econômico para os determinantes da inflação é a existência de um conflito distributivo, uma disputa entre os salários e os lucros sobre a renda real nacional que são variações da seguinte equação básica:

$$\dot{P} = \dot{k} + \dot{w} - \dot{v} \ (1)$$

Onde $\dot{P}$ = taxa de elevação dos preços, $\dot{k}$ = taxa de elevação dos mark-ups, $\dot{w}$ = taxa de elevação nominal dos salários e $\dot{v}$ = taxa de elevação da produtividade.

Antes de passar à análise do comportamento dos salários no Brasil, é necessário expor como pode-se chegar a equação acima. Se for considerado que o valor do produto nacional Y é:

$$\mathrm{Y}=\mathrm{Py}=\mathrm{kwL} \ (2)$$

Onde *P* = nível de preços, *y* = produto real, *w* = taxa nominal de salários, *L* = volume de emprego e *k* = *mark-up* sobre os salários. Portanto, o nível de preços é:

$$P = \frac{kwL}{y} \ (4)$$

Como *L/y* é o inverso da produtividade média do trabalho, *v*. Tem-se então:

$$P = \frac{kw}{v} \ (5)$$

Para encontrar a taxa de crescimento do nível de preços (*P*), pode-se derivar o logaritmo de *P* em relação ao tempo (*t*), da seguinte forma:

$$\log P = \log k + \log w - \log v \ (6)$$

$$\frac{d \log P}{dt} = \frac{d \log k}{dt} + \frac{d \log w}{dt} - \frac{d \log v}{dt} \ (7)$$

Como a derivada do logaritmo de uma variável em relação ao tempo é igual à taxa de crescimento da variável, chega-se identidade inicialmente apontada:

$$\dot{P} = \dot{k} + \dot{w} - \dot{v} \ (1)$$

Pode-se confirmar o argumento de que a inflação resulta de aumentos de *mark-up* **ou** da taxa de salários que não sejam compensados por aumentos da produtividade. Com essa demonstração, pode-se passar a análise do comportamento dos salários no Brasil, no período de 2003 a 2015.

A justificativa de escolha desse período é simplesmente devido ao fato de que os dados necessários a essa análise estão limitados a esse período, já que os dados para salários nominais, medidos pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME) de períodos anteriores a março de 2002 segue uma metodologia diferente, o que exigiria a interpolação dos dados e também porque a pesquisa foi descontinuada em fevereiro de 2016 sendo substituída pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc). Com o intuito de sempre trabalhar com os dados acumulados em 12 meses, os anos de 2002 e 2016, por não apresentar todos os meses nas pesquisas, foram retirados da análise.

O **Gráfico 3** mostra que de janeiro de 2003 até março de 2005, os salários nominais cresceram abaixo da inflação - medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), com média de 5,14% (a.a.). A partir de março de 2005, a variação percentual mensal acumulada em doze meses dos salários nominais ficou

acima da inflação geral, passando a crescer em média 8,62% (a.a.). Somente a partir de fevereiro de 2015, a variação dos salários nominais ficou abaixo da inflação geral, passando a crescer 4,5% (a.a.) no acumulado de 12 meses finalizado em dezembro de 2015. Ou seja, desde março de 2005 até fevereiro de 2015 os salários **podem** ter sido o pivô da inflação. Porém, esse impacto somente ocorre se os ganhos salariais acima da inflação forem superiores ao aumento que cada trabalhador pode gerar para a produção de bens e serviços. Isto significa que deve ser levado em consideração os ganhos de produtividade do trabalho na avaliação da pressão salarial sobre a inflação.

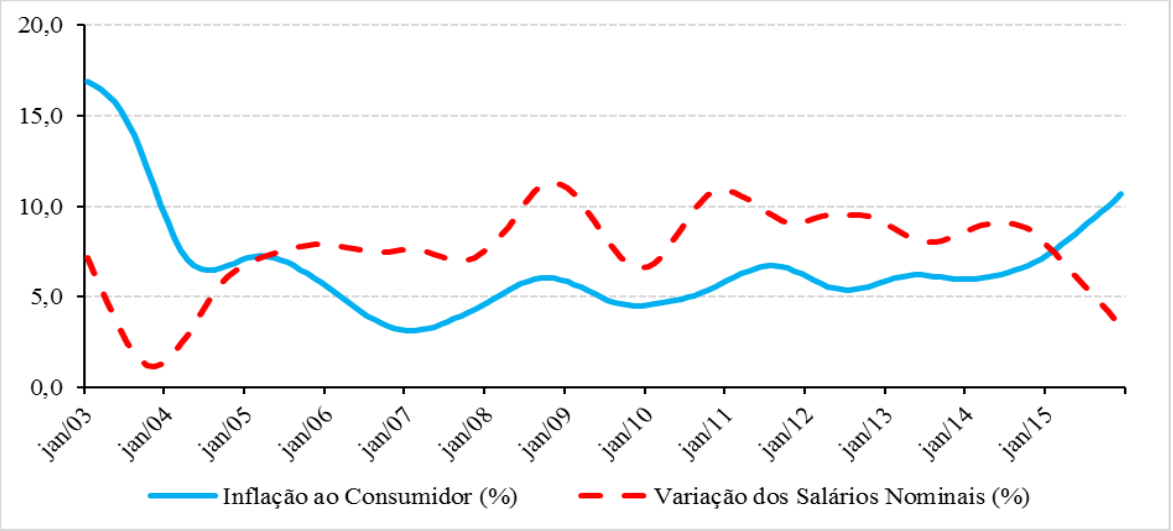


GRÁFICO 3. Variação percentual mensal acumulada em 12 meses dos salários nominais e da inflação no Brasil - 2003 a 2015
FONTE: IBGE

Para o setor industrial, conforme o **Gráfico 4**, os salários nominais apresentaram recuperação durante o ano de 2003, porém, a sua evolução ficou constantemente abaixo da inflação ao consumidor, mesmo no período mais recente.

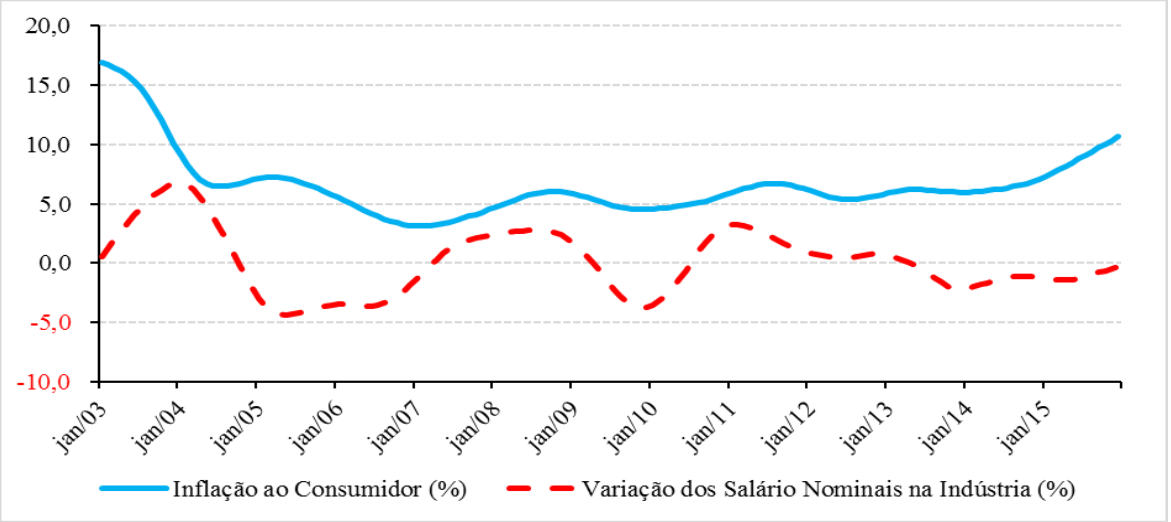


GRÁFICO 4. Variação mensal acumulada em 12 meses dos salários na indústria e da inflação no Brasil - 2003 a 2015
FONTE: IBGE.

Procurou-se investigar a relação entre algumas variáveis sobre a variação percentual mensal dos salários nominais. Foram consideradas a taxa de desemprego, um indicador de nível de atividade econômica (ou excesso de capacidade produtiva) e, o assim denominado hiato de aspiração. De acordo com o **Gráfico** 5, os salários nominais apresentaram movimento pró-cíclico no período analisado quando se leva em consideração a variação do nível de atividade: quando ela sobe (desce) acima do nível médio, a variação dos salários nominais aumenta (desce).

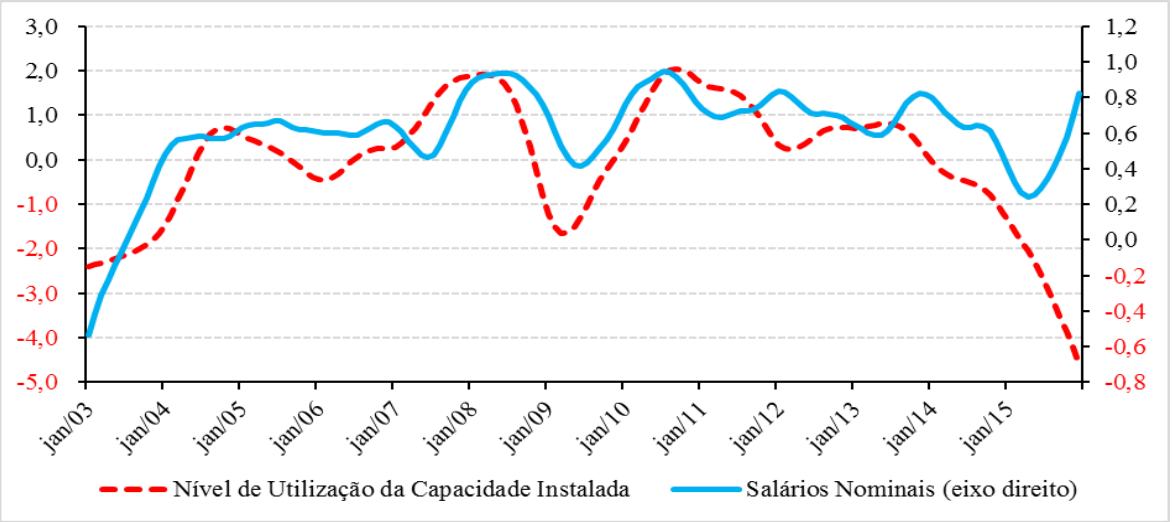


GRÁFICO 5. Variação percentual mensal do nível de utilização da capacidade instalada e dos salários nominais no Brasil - 2003 a 2015
FONTE: IBGE e IPEA

Os dados apontam que os salários nominais também apresentaram movimento pró-cíclico no período analisado quando se leva em consideração o impacto da taxa de desemprego (no lugar do indicador de atividade econômica) sobre os salários nominais: tudo o mais constante, quando a taxa de desemprego diminui (sobe), os salários aumentam (diminuem).

De acordo com o **Gráfico 6**, tudo o mais constante, enquanto a taxa de desemprego diminui, os salários apresentam comportamento de alta no período. Essa verificação é interpretada aqui como na literatura clássica: “na qual períodos de demanda aquecida permitem um ambiente em que os trabalhadores possam barganhar melhores expansões salariais” (BRAGA J. M., 2013, p. 717).

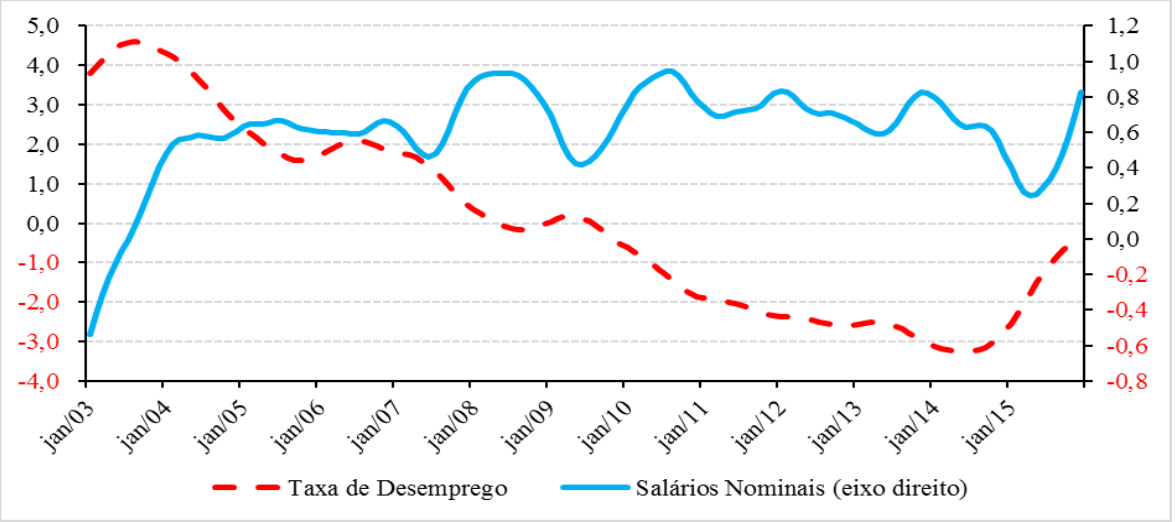


GRÁFICO 6. Variação percentual mensal dos salários nominais e desvio percentual mensal da taxa de desemprego no Brasil - 2003 a 2015
FONTE: IBGE.

Apesar de apresentar queda dentro do período analisado, a produtividade na indústria (medida como a produção industrial por número de horas pagas) apresentou crescimento superior ao crescimento da produção industrial no período analisado. Essa produtividade não foi suficiente para aumentar o ritmo de crescimento da produção industrial e pode ser atribuída à queda no número de horas pagas, que passou de positivo para negativo, conforme **Tabela 1** e **Gráfico 7** a seguir.

TABELA 1: Produção física industrial, número de horas pagas e produtividade do trabalho no Brasil - 2003 a 2015

	Produção Industrial	Horas Pagas	Produtividade
2003-2006	26,02	3,21	22,16
2007-2010	11,96	3,49	8,28
2011-2015	-17,53	-11,11	-7,21
2003-2015	8,35	-7,01	16,65

FONTE: IBGE.

Esse período tem como característica uma queda no crescimento da produção industrial com menor incorporação de mão de obra que pode ser explicada pela queda da produtividade nos últimos anos. Em outras palavras: a queda da taxa de

desemprego percebida nos últimos anos, não favoreceu o crescimento da produção industrial dado a baixa produtividade da mão de obra brasileira.

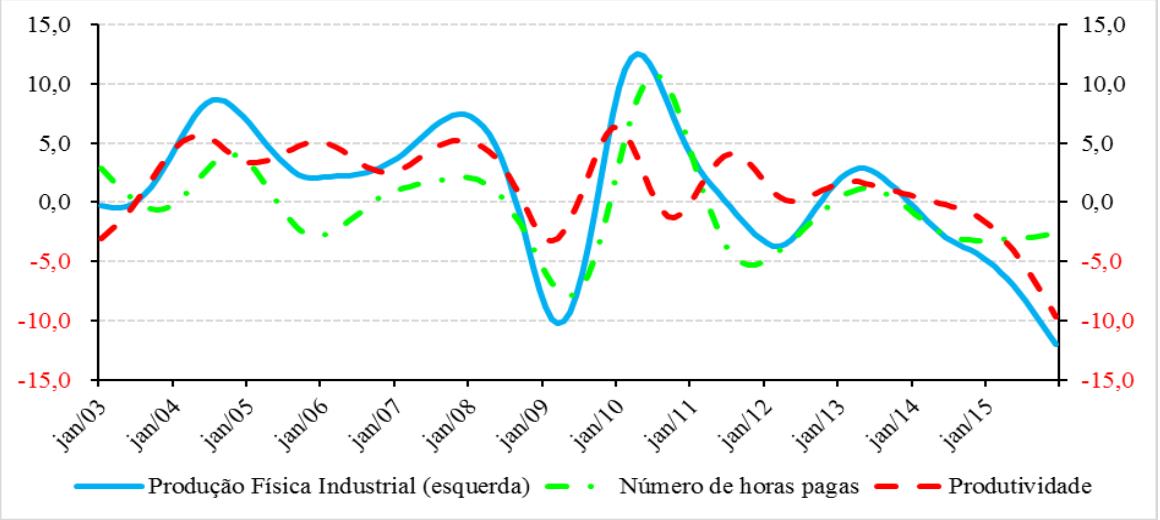


GRÁFICO 7. Variações percentuais mensais acumuladas em 12 meses da produção física industrial, número de horas pagas e produtividade no Brasil - 2003 a 2015
FONTE: IBGE.

Com base nos dados expostos no **Gráfico 7**, é possível considerar agora a evolução do poder de compra dos salários (salários reais) *vis-à-vis* a evolução da produtividade. O custo unitário do trabalho, variável que representa a razão entre o salário real dividido pela produtividade apresentou queda durante o ano de 2003. A partir de 2004, essa variável apresenta-se em patamar aproximadamente invariável. Como afirma Braga (2011, p. 129): "é importante destacar que este é um indicador agregado, de forma que determinadas categorias podem ter ganhos superiores à produtividade, e outras, inferiores". Isso significa que os salários reais do setor privado e público - ou mesmo somente dos trabalhadores de carteira assinada no setor privado - não acompanharam o crescimento da produtividade na indústria em 2003. De 2004 a 2015, contudo, esses cresceram no mesmo ritmo. Logo, os ganhos agregados de produtividade trataram de compensar o crescimento dos salários médios, no período analisado.

De acordo com Braga (2010, p. 14) uma "análise retroativa a um passado ainda mais distante indica que essa variável está estabilizada, porém em um patamar baixo, especialmente quando comparada aos níveis de meados dos anos 1980".

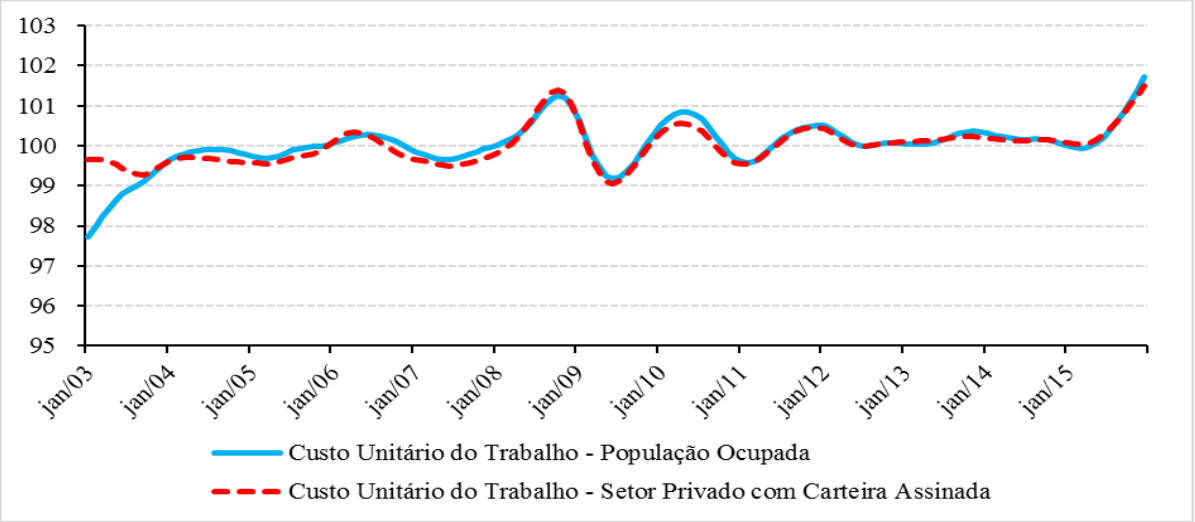


GRÁFICO 8. Custo unitário real do trabalho (número-índice) no Brasil – 2003 a 2015
FONTE: IBGE

O custo unitário do trabalho, quando considerada a economia como um todo, é uma *proxy* para a parcela salarial na renda. Braga (2010, p. 15) ressalta que existem algumas diferenças importantes entre essas duas variáveis: 1) a parcela salarial, que pode ser medida pelas Contas Nacionais, leva em conta o comportamento do PIB como um todo e não fica restrita ao setor industrial e; 2) o PIB é medido como valor adicionado, enquanto que a produção industrial não. A autora faz uma comparação entre o comportamento dos dois indicadores, no período de 1990 a 2006, e conclui que o indicador do custo unitário apresenta queda bem mais intensa do que a parcela salarial. Por outro lado, os dados apresentam algumas semelhanças: em ambos os casos, 1990 é o ano máximo e 1995 marca o início de uma trajetória de queda. Considerando, portanto, que os dois indicadores apresentam o mesmo comportamento, opta-se aqui pela análise baseada no custo unitário do trabalho.

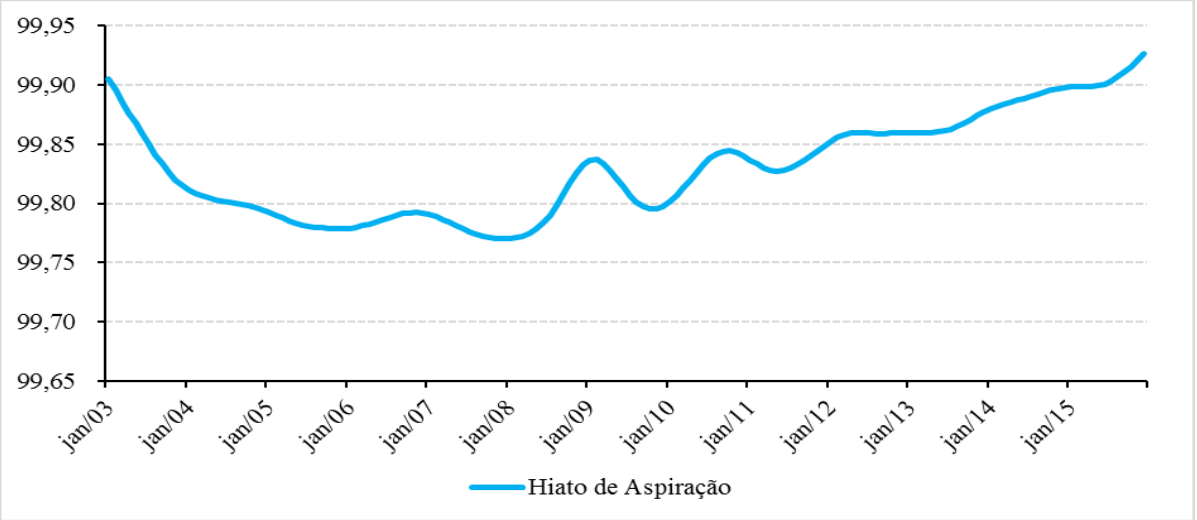


GRÁFICO 9. Hiato de aspiração no Brasil (número-índice) – 2003 a 2015
FONTE: Elaboração dos autores.

Com base no **Gráfico 9**, pode-se considerar que, grosso modo, nos últimos anos houve um aumento do hiato de aspiração dos trabalhadores, ou seja, houve um aumento da distância entre a parcela efetiva dos salários na renda e da parcela desejada pelos trabalhadores, aqui representada pelo custo unitário do trabalho. Esse achado vai de encontro com o que argumentou Braga (2010):

> *Isso pode ser interpretado como um indício do baixo poder de barganha dos trabalhadores no período analisado, que não conseguiram pleitear aumentos salariais maiores, o que pode ser uma consequência de longo período de baixo crescimento médio do emprego, iniciado na década perdida, em 1980, que continuou baixo na década seguinte* (BRAGA J. M., 2010, p. 16).

Porém, comprova aquilo que a autora buscava encontrar: uma relação de respostas dos salários às variações do hiato de aspiração que tivessem a mesma tendência, ou seja, que mostrassem que o aumento do hiato de aspiração pressionou, para cima, os salários nominais. O **Gráfico 10** aponta que os salários respondem exatamente como o esperado à variações do hiato de aspiração, mostrando que o aumento do hiato de aspiração é uma das variáveis que pressionou para cima os salários nominais.

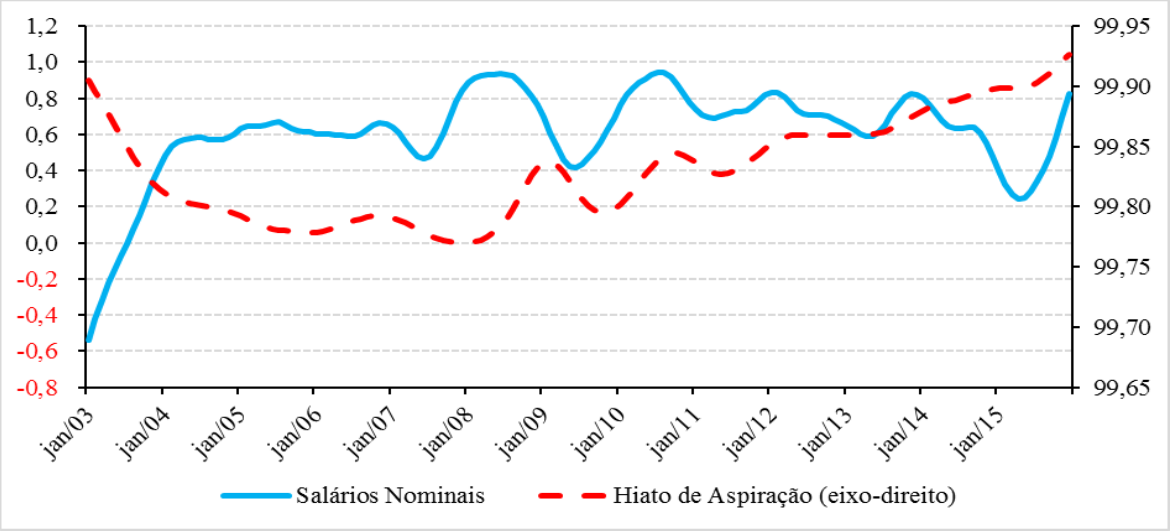


GRÁFICO 10. Variação do hiato de aspiração e do salário nominal no Brasil de 2003 a 2015
FONTE: IBGE.

Pode-se afirmar, com base nesses dados, que os salários nominais parecem ter sido um dos pivôs da inflação no período selecionado no Brasil. Porém, essa seria uma afirmação apressada. É necessário avaliar as outras variáveis reais de custo, quais sejam: câmbio, *commodities* e, sobretudo, a taxa de juros da economia brasileira, afim de averiguar se as pressões advindas dos ganhos salariais não compensados pelo aumento da produtividade foram, de fato, o principal responsável pela dinâmica inflacionária. Somente com a análise das demais variáveis pode-se concluir quais e em qual grau, cada uma das variáveis reais de custo são explicativas do processo inflacionário.

Considerações Finais

A partir do confronto teórico entre o NCM e a abordagem do Conflito Distributivo, passando por todas as escolas que foram apresentadas neste trabalho, pode-se perceber que o debate sobre inflação no Brasil é limitado não somente ao discurso que busca calcular qual é o seu nível ou a sua variação percentual, ou à atitude de considerar que a inflação no Brasil está fora do controle, sem investigar as causas históricas, a natureza do contexto e os reais impactos sobre a economia. O debate sobre inflação no Brasil também está limitado dado a incapacidade de se

avaliar os efeitos econômicos das decisões da política monetária quanto à imagem da autoridade monetária ou quanto à influência política sobre a condução da política monetária.

Considerando o exposto, conclui-se que, aparentemente, parte-se de uma visão imediatista,considerando apenas fatores superficiais e instituindo uma política monetária de controle da inflação que busca controlar as manifestações e não as causas do processo inflacionário. Admitir esse ponto de vista, adotar políticas que visam a contração monetária, controle do crédito, dos salários e até mesmo dos investimentos não parece ser razoável para uma realidade de um país como o Brasil, em que a maioria da população passa por diversos tipos de privações: uma visão alternativa do processo inflacionário, que busca entender tal processo a partir das variáveis de caráter real que são suas verdadeiras e contemporâneas causas é indispensável. Não se pode deixar de lado que a política monetária tem um impacto bem maior que a variação das estatísticas dos agregados macroeconômicos.

REFERÊNCIAS

ARESTIS, P., & MALCOLM, S. (2003a). Inflation Targeting: A Critical Appraisal. *Working Paper Series*, *388*, pp. 1-30.

ARESTIS, P., & MALCOLM, S. (2003b). The Nature and Role of Monetary Policy When Money is Endogenous. *Working Paper Series*, *374*.

ARNDT, H. W. (1985). The Origins of Structuralism. *World Development*, *13*(2), pp. 151-159.

BACHA, E. L. (1995). Plano Real: Uma Avaliação Préliminar. *Revista do BNDES*, *2*(3), pp. 3-26.

BACHA, E. L. (2003). Reflexões Pós-Cepalinas Sobre Inflação e Crise Externa. *Revista de Economia Política*, *23*(3), pp. 143-150.

BACKHOUSE, R. E., & BOIANOVSKY, M. (2014). *Transforming Modern Macroeconomics: Exploring Disequilibrium Microfoundations, 1956-2003*. Cambridge University Press.

BAER, W. (1967). The Inflation Controversy in Latin America: A Survey. *Latin American Research Review*, *2*(2), pp. 3-25.

BALL, L., & ROMER, D. (1990). Real Rigidities and the Non-Neutrality of Money. *The Review of Economic Studies*, *57*(2), pp. 182-203.

BASTOS, C. P. (2001). Inflação e Estabilização. Em J. L. FIORI, & C. MEDEIROS, *Polarização Mundial e Crescimento*. Petrópolis: Vozes.

BASTOS, C. P., JORGE, C. T., & BRAGA, J. M. (2015). Análise Desagregada da Inflação por Setores Industriais da Economia Brasileira entre 1996 e 2011. *Revista de Economia Contemporânea*, *19*(2), pp. 261-279.

BIELSCHOWSKY, R. (2000a). Cinqüenta Anos de Pensamento na CEPAL: Uma Resenha. Em R. BIELSCHOWSKY, *Cinqüenta Anos de Pensamento na CEPAL* (pp. 13-68). Rio de Janeiro: Record/CEPAL.

BIELSCHOWSKY, R. (2000b). *Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto.

BLINDER, A. S. (1997). Is There a Core of Practical Macroeconomics that We Should All Believe? *The American Economic Review*, *87*(2), pp. 240-243.

BOIANOVSKY, M. (2012). Celso Furtado and the Structuralist-Monetarist Debate on Economic Stabilization in Latin American. *History of Political Economy*, *44*(2), pp. 277-330.

BRAGA, J. d. (2011). Inflação no Brasil nos Anos 2000: Conflitos, Limites e Políticas Não Monetárias. Em R. d. Carneiro, & M. MATIJASCIC, *Desafios do Desenvolvimento Brasileiro* (pp. 121-136). Brasília: IPEA.

BRAGA, J. M. (2010). O Atual Regime de Política Econômica Favorece o Desenvolvimento? *Textos Para Discussão*, *16*, pp. 1-35.

BRAGA, J. M. (2013). A inflação Brasileira na Década de 2000 e a Importância das Políticas Não Monetárias de Controle. *Economia e Sociedade*, *22*(49), pp. 697-727.

BRESSER-PEREIRA, L. C., & NAKANO, Y. (1984). Fatores Aceleradores, Mantenedores e Sancionadores da Inflação. *Revista de Economia Política*, *4*(1), pp. 5-22.

BRONFENBRENNE, M., & HOLZMAN, F. D. (1963). Survey of Inflation Theory. *The American Economic Review*, *53*, pp. 593-661.

CARVALHO, A. R. (2014). A Persistência da Indexação no Brasil Pós-Real. *Revista de Economia Política*, *34*(2), pp. 266-283.

CARVALHO, F. C. (1992). Moeda, Produção e Acumulação: Uma Visão Pós-Keynesiana. Em M. L. SILVA, *Moeda e Produção: Teorias Comparadas*. Brasília: UNB.

CHACÓN, J. L. (2012). El Ayer y Hoy de la Curva de Phillips. *eXtoikos*, pp. 55-63.

CHANG, H.-J. (2004). *Chutando a Escada: Estratégias do Desenvolvimento em uma Perspectiva Histórica*. São Paulo: UNESP.

CHICK, V. (1994). A Evolução do Sistema Bancário e a Teoria da Poupança, do Investimento e dos Juros. *Ensaios FEE*, *15*(1), pp. 9-23.

CRAVEN, C. (1994). A Transformation Problem: Monetarism to Structuralism in the Economic Commission for Latin America. *History of Political Economy*, *26*(1), pp. 1-19.

DAVIDSON, P. (1978). *Money and the Real World*. London: Palgrave Macmillan.

DAVIDSON, P. (2006). Can, or Should, a Central Bank Inflation Target? *Journal of Post Keynesian Economics*, *28*(4), pp. 684-703.

DE PIZA, E. C., & DIAS, J. (2006). Novo Consenso Macroeconômico e Política Monetária no Brasil: Uma Avaliação Empírica. *XXXIV Encontro Nacional de Economia. 34*, pp. 1-20. Salvador: ANPEC.

EICHNER, A. S. (1973). A Theory of Determination of The Markup Under Oligopoly. *The Economic Journal*, *83*(332), pp. 1184-1200.

FEIJÓ, R. (2007). *História do Pensamento Econômico: De Lao Zi a Robert Lucas*. São Paulo: Atlas.

FONSECA, P. C. (2000). As Origens e as Vertentes Formadoras do Pensamento Cepalino. *Revista brasileira de Economia*, *54*(3), pp. 333-358.

FRANCO, G. H. (1995). *O Plano Real e Outros Ensaios*. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

FRIEDMAN, M. (1968). The Role of Monetary Policy. *American Economic Review*, *58*(1), pp. 1-17.

FRIEDMAN, M. (2016). *Livre Para Escolher*. Rio de Janeiro: Record. FURTADO, C. M. (1954). *A Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: Noite.

FURTADO, C. M. (1964). *Dialética do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

FURTADO, C. M. (1978). *Criatividade e Dependência na Civilização Industrial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

GÉNÉREUX, J. (1995). *Introdução à Política Econômica*. São Paulo: Loyola.

GORDON, R. J. (1990). What Is New-Keynesian Economics? *Journal of Economic Literature*, *28*(3), pp. 1115-1171.

GUDIN, E. (1968). *Princípios de Economia Monetária*. Rio de Janeiro: Agir.

HIRSCHMAN, A. O. (1961). *Estratégia do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

IBGE. (2017). Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. Fonte: Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA: https://sidra.ibge.gov.br/home/abate/brasil

JESUS, C. S., & CORREIA, F. M. (2011). Velhos e Novos Consensos da Política Monetária: O Que Podemos Dizer Acerca da Longevidade do Regime de Metas Inflacionárias? *XIV Encontro de Economia da Região Sul. 14*, pp. 1-21. Florianópolis: ANPEC SUL.

KALECKI, M. (1954). El Problema del Financiamento del Desarrollo Económico. *El Trimestre Económico, 21*(4), pp. 381-401.

KANDIR, A. (1989). *A Dinâmica da Inflação: Uma Análise das Relações entre Inflação, Fragilidade Financeira do Setor Público, Expectativas e Margens de Lucro*. São Paulo: Nobel.

KEYNES, J. M. (1936). *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Nova Cultural.

KEYNES, J. M. (1937). The General Theory of Employment. *The Quarterly Journal of Economics, 51*(2), p. The Quarterly Journal of Economic.

LIMA, G. T., & MEIRELLES, A. J. (2003). Mark-up Bancário, Conflito Distributivo e Utilização da Capacidade Produtiva: Uma Macrodinâmica Pós-Keynesiana. *Revista Brasileira de Economia, 57*(1), pp. 93-124.

LOPES, M. d., MOLLO, M. d., & COLBANO, F. S. (2012). Metas de Inflação, Regra de Taylor e Neutralidade da Moeda: Uma Crítica Pós-keynesiana. *Revista de Economia Política, 32*(2), pp. 282-304.

LUCAS, JR., R. E., & SARGENT, T. J. (1981). After Keynesian Macroeconomics. Em R. E. LUCAS JR, & T. J. SARGENT, *Rational Expectations and Econometric Practice* (pp. 295-319). Minneapolis: The University of Minnesota Press.

MARQUES, M. S. (1987). Uma Resenha das Teorias de Inflação. *Revista Brasileira de Economia, 41*(2), 185-223.

MARSHALL, A. (1988). *Princípios de Economia: Tratado Introdutório*. São Paulo: Abril Cultura.

MIKHAILOVA, I., & PIPER, D. (2011). Análise da Política Monetária Nacional Sob a Perspectiva do Novo Consenso Macroeconômico. *Perspectiva Macroeconômica, 7*(2), pp. 107-119.

MIKHAILOVA, I., & PIPER, D. (2012). Novo Consenso Macroeconômico: Tentativa de Sintetização e Aplicabilidade à Economia Brasileira. *Pesquisa e Debate, 22*(42), pp. 203-222.

MISHKIN, F. S. (2007). Will Monetary Policy Become More of a Science? *NBER Working Paper*(13566), pp. 1-44.

MISSIO, F. J., JAYME JR, F. G., & OREIRO, J. L. (2014). Resgatando a Tradição Estruturalista na Economia. *XLI Encontro Nacional de Economia. 23*, pp. 1-17. Natal: ANPEC.

MODENESI, A. M. (2005). *Regimes Monetários: Teoria e a Experiência do Real*. Barueri: Manole.

MOLLO, M. d., & AMADO, A. M. (2003). *Noções de Macroeconomia: Razões Teóricas para as Divergências entre os Economistas*. Barueri: Manole.

MOLLO, M. L. (2004). Ortodoxia e Heterodoxia Monetárias: A Questão da Neutralidade da Moeda. *Revista de Economia Política*, *24*(3), pp. 323-343.

MORAES, R. C. (1991). Teoria da Inflação: Do Princípio da Demanda Efetiva à Curva de Phillips com Expectativas Adaptadas. *Ensaios FEE*, *12*(1), 3-40.

MUTH, J. F. (1961). Rational Expectations and the Theory of Price Movements. *Econometrica*, *29*(3), pp. 315-335.

NUNES, A. J. (1991). *O Keynesianismo e a Contra-Revolução Monetarista*. Coimbra.

OLIVERA, J. H. (1964). On Structural Inflation and Latin-American 'Structuralism'. *Oxford Economic Papers*, *16*(3), pp. 321-332.

PEREIRA, J. M. (2011). Uma Breve História do Desenvolvimentismo no Brasil. *Cadernos do Desenvolvimento*, *6*, pp. 121-141.

PHILLIPS, A. W. (1958). The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957. *Economica*, *25*(100), pp. 283-299.

PINTO, A. (1968). Raíces Estructurales de la Inflación En América Latina. *El Trimestre Económico*, *35*(137), pp. 63-74.

PREBISCH, R. (1949). O Desenvolvimento Econômico da América Latina e seus Principais Problemas. *Revista Brasileira de Economia*, *3*(3), pp. 47-111.

RANGEL, I. (2012). A Inflação Brasileira. Em I. RANGEL, *Obras Reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto.

RICARDO, D. (1996). *Princípios de Economia Política e Tributação*. São Paulo: Abril Cultural.

RODRÍGUEZ, O. (1981). *Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

ROSTOW, W. W. (2010). A Decolagem Para o Desenvolvimento Autossustentado. Em A. N. AGARWALA, & S. P. SINGH, *A Economia do Subdesenvolvimento* (pp. 181-211). Rio de Janeiro: Contraponto.

SAMUELSON, P. A., & SOLOW, R. M. (1960). Analytical Aspects of Anti-Inflation Policy. *The American Economic Review*, *50*(2), pp. 177-194.

SANTOMERO, A. M., & SEATER, J. J. (1978). The Inflation-Unemployment Trade-Off: A Critique of the Literature. *Journal of Economic Literature*, *16*(2), pp. 499-544.

SARGENT, T. J. (1986). Os Finais de Quatro Hiperinflações. Em J. M. REGO, *Inflação Inercial, Teorias Sobre Inflação e o Plano Cruzado* (pp. 235-299). Rio de Janeiro: Paz e Terra.

SERRANO, F. (2010). O Conflito Distributivo e a Teoria da Inflação Inercial. *Revista de Economia Contemporânea*, *14*(2), pp. 395-421.

SERRANO, F. L. (1986). Inflação Inercial e Desindexação Neutra. Em J. M. REGO, *Inflação Inercial: Teorias sobre Inflação e o Plano Cruzado* (pp. 105-121). Rio de Janeiro: Paz e Terra.

SEVERINO, A. J. (2007). *Metodologia do Trabalho Científico*. São Paulo: Cortez.

SICSÚ, J. (2003). Políticas Não-Monetárias de Controle da Inflação: Uma Abordagem Pós- Keynesiana. *Revista Análise Econômica*, *21*(39), pp. 115-136.

SIMONSEN, M. H. (1964). *A Experiência Inflacionária no Brasil*. IPÉS/GB.

STIRATI, A. (2001). Inflation, Unemployment and Hysteresis: An Alternative View. *Review of Political Economy*, *13*(4), pp. 427-451.

SUNKEL, O. (1958). A Inflação Chilena: Um Enfoque Heterodoxo. Em R. BIELSCHOWSKY, *Cinqüenta Anos de Pensamento na CEPAL* (pp. 307-346). Rio de Janeiro: Record.

TAYLOR, J. B. (1997). A Core of Practical Macroeconomics. *The American Economic Review*, *87*(2), pp. 233-235.

TEIXEIRA, A. M., & MISSIO, F. J. (2011). O "Novo" Consenso Macroeconômico e Alguns Insights da Crítica Heterodoxa. *Economia e Sociedade*, *20*(42), pp. 273-297.

TEIXEIRA, R. A., & PINTO, E. A. (2012). A Economia Política dos Governos FHC, Lula e Dilma: Dominância Financeira, Bloco no Poder e Desenvolvimento Econômico. *Economia e Sociedade*, *21*, pp. 909-941.

TOMAZZIA, E. C., & MEURER, R. (2009). O Mecanismo de Transmissão da Política Monetária no Brasil: Uma Análise em VAR por Setor Industrial. *Economia Aplicada*, *13*(4), pp. 371-398.

TURVEY, R. (1951). Some Aspects of the Theory of Inflation in a Closed Economy. *The Economic Journal*, *61*(243), pp. 531-543.

VÁSQUEZ, J. N. (1957). Inflação e Desenvolvimento Econômico no Chile e no México. Em R. BIELSCHOWSKY, *Cinqüenta Anos de Pensamento na CEPAL* (pp. 293-345). Rio de Janeiro: Record/CEPAL.

CAPÍTULO 3
PRINCIPAIS DETERMINANTES DA INFLAÇÃO NO BRASIL CONTEMPÔNEO:
pressões básicas e mecanismos de propagação

Anderson Nunes Silva
Ricardo Zimbrão Affonso de Paula
Alexsandro Sousa Brito

Introdução

Durante a década de 1980 no Brasil, os preços aumentaram de forma exorbitante, cerca de 260% a.a. Conforme Giambiagi *et al*. (2011), o déficit público crescia concomitantemente à dívida interna e externa. As taxas de juros internacionais e o processo de estatização da dívida fez com que a dívida externa passasse de 14,9% do Produto Interno Bruto – PIB em 1981 para 33,2% em 1984. Além do déficit público, a inflação crescia a taxas elevadíssimas, algo em torno de 450% a.a., dados de fevereiro de 1986. Nesse momento, o debate sobre a inflação girava em torno de aspectos aceleracionistas, o que posteriormente, passou-se a interpretar como inercialista, fruto das demasiadas indexações.

> *Numa economia indexada, a tendência inflacionária torna-se a própria inflação do período anterior e pode ser agravada, ocasionalmente, por flutuações decorrentes de choques de oferta (choques agrícolas, choque do petróleo etc.) ou de choques de demanda (causados por um descontrole fiscal, por exemplo). O ponto fundamental é que essas possíveis fontes de flutuação, em vez de passageiras, são incorporadas à tendência (GIAMBIAGI et al., 2011, p. 105).*

Como componentes da inflação nesse período, considerava-se os choques na oferta que correspondia aos custo. Isto é, aumento de salário-mínimo, desvalorização cambial decretada pelo governo, aumento de impostos ou preços públicos etc. ou a influência resultante de variações de preços causadas por fatores de natureza acidental (tais como choques agrícolas ou choques do petróleo). Devido à incidência desses custos, especialmente atrelados a choques de oferta, gerou-se uma dúvida tremenda quanto às políticas que poderiam ser adotadas como possíveis controles desse processo inflacionário que se iniciara.

Entre o final da década de 1980 e meados da década de 1990, diversos planos econômicos surgiram até que se chegasse ao Plano Real em 1994. Assim, a Política Econômica brasileira experimentou uma fase de transformações expressivas com um único objetivo: manter a inflação baixa e estável e garantir o crescimento econômico[1].

Para "tentar" resolver esse problema, em 1999 houve uma mudança significativa na condução da política monetária brasileira, a implementação do Regime de Metas de Inflação – RMI, baseado nos ideais do Novo Consenso Macroeconômico – NCM. Contudo, esse regime sugere que, para combater a inflação, faz-se necessário agir de forma bastante rígida, com altas taxas de juros, o que pode afetar negativamente o nível de atividade econômica. No entanto, acredita-se que a inflação brasileira tem sido afetada basicamente pela oferta (custos) e não pela demanda, o que pode refutar a ideia de que os juros sejam o melhor remédio para conter a inflação.

Nesse sentido, este trabalho visa entender, com base no método utilizado por Noyola Vásquez e Osvaldo Sunkel, o que mais afetou o nível geral de preços no Brasil a partir do início da década de 2000 até 2015, ano em que a inflação voltou a crescer acima dos dois dígitos. Para tanto, dividiu-se este artigo em quatro partes, contando com esta introdução, sendo que na segunda, faz-se uma breve revisão de literatura acerca da inflação, com foco nos trabalhos de Vásquez (2000) e Sunkel (2000), tendo em vista que estes não atribuem às variações na inflação, somente pressões de demanda, mas sim, apontam a existência de pressões inflacionárias básicas como pressões cambiais, além dos mecanismos de propagação da inflação, que podem limitar as políticas anti-inflacionárias.

Ainda na mesma seção, discute-se brevemente sobre o RMI, destacando sua fundamentação macroeconômica, desenho institucional, em especial, o brasileiro, e algumas críticas ao RMI com base em estudos já realizados.

[1] Mesmo após essas mudanças, a inflação continuou a persistir, sendo necessário uma atitude mais radical, que culminou não em uma simples Política Econômica de curto prazo, mas em um Regime que, implantado de forma rígida, poderia fazer com que se alcançasse a tão sonhada estabilização.

Por fim, na seção 4 mostra-se o que mais pressionou a inflação desde a implementação do RMI, destacando as pressões inflacionárias básicas no caso brasileiro e seus mecanismos de propagação. Assim, evidencia-se que a política monetária com base no RMI precisa ser revisada, já que esse regime é bastante rígido, sendo necessário altas taxas de juros. Contudo, no caso brasileiro, as pressões inflacionárias têm sido basicamente de custos (câmbio, quebra de safra e preços administrados) e não "exclusivamente de demanda".

1 - CONSIDERAÇÕES SOBRE A INFLAÇÃO E O REGIME DE METAS NO BRASIL

A literatura econômica *monetarista* considera que a inflação é um fenômeno monetário. Friedman foi o maior defensor dessa ideia e, levando-se em consideração que os economistas consideram isso como uma "verdade irrefutável", então concordam que o melhor remédio para combater a inflação é a taxa de juros, já que ela é determinada a partir da quantidade de moeda existente na economia para que os agentes econômicos possam realizar suas transações nos mercados de bens e serviços. Friedman, na conclusão do seu artigo intitulado "The Role of Monetary Policy", destaca o seguinte:

> *By setting itself a steady course and keeping to it, the monetary authority could make a major contribution to promoting economic stability. By making that course one of steady but moderate growth in the quantity of money, it would make a major contribution to avoidance of either inflation or deflation of prices. Other forces would still affect the economy, require change and adjustment, and disturb the even tenor of our ways. But steady monetary growth would provide a monetary climate favorable to the effective operation of those basic forces of enterprise, ingenuity, invention, hard work, and thrift that are the true springs of economic growth. That is the most that we can ask from monetary policy at our present stage of knowledge. But that much-and it is a great deal-is clearly within our reach (FRIEDMAN, 1968, p. 17).*

A conclusão de Friedman parece ser encarada como uma regra óbvia, já que ele atribui à autoridade monetária, cujo poder de influir na quantidade de moeda exposta na economia está em suas mãos, a responsabilidade não somente de "gerar inflação", mas também de "coibi-la".

Contudo, Friedman (1968) deixa aberta uma porta que pode levar a muitos analistas refletirem a respeito da própria condução da política de monetária, quando afirma que "[...] other forces would still affect the economy, require change and adjustment, and disturb the even tenor of ourways" (Idem). É justamente esse ponto que faz com que não se dê o devido crédito à afirmação de que "os juros derrubam a inflação".

Por outro lado, "[...] para os pós-keynesianos os problemas estão sobretudo do lado da oferta, via aumentos de custos, embora para Keynes e alguns pós-keynesianos possa haver inflação de demanda quando a economia se aproxima do pleno emprego" (MOLLO, 2004, p. 335). Em relação a este último ponto, pode-se destacar que,

> *Ao tratar dos aumentos de custos que provocam inflação, os pós- keynesianos se referem, além dos aumentos salariais, a aumentos das margens de lucro, rendimentos decrescentes, custos dos produtos importados e choques de oferta. A inflação pode também ser de demanda, mas esse é um caso menos provável porque só ocorre após o pleno emprego (MOLLO, 2004, p. 336).*

Por sua vez, a abordagem Estruturalista, fruto dos economistas ligados à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal, também buscou entender as causas da inflação. Conforme Sicsú (2003), ao mesmo tempo em que a Cepal concentrava seus estudos sobre a inflação na América Latina entre os anos 1950-1960, nos Estados Unidos da América (EUA), os economistas debatiam sobre as duas faces da inflação: a inflação de demanda (*deman-pull*) e a inflação de custos (*cost-push*). Já a partir dos anos 1980, surgiu uma nova rodada de discussões, que segundo Sicsú (2003), focava nos choques heterodoxos e a abordagem inercialista.

No que tange à abordagem Estruturalista, destaca-se, primeiramente, o pensamento de Juan Noyola Vásquez, que publicou um artigo[2] intitulado "Inflação e Desenvolvimento Econômico no Chile e no México".

Nesse trabalho, Vásquez (2000) afirma logo de início que a inflação não é um fenômeno monetário. Para ele, a inflação advém de desequilíbrios de caráter real, posto que se manifestam sob a forma de elevações no nível geral de preços, características mais presentes em países subdesenvolvidos que industrializados.

[2] O presente artigo encontra-se em uma coletânea organizada por Ricardo Bielschowsky, publicado pela CEPAL.

Vásquez (2000) considerava que os estudos de John Maynard Keynes e Michal Kalecki, que atribuíam os aumentos no nível geral de preços, respectivamente como resultantes do excesso de demanda comparativamente à oferta e a rigidez da oferta e o comportamento do monopólio no sistema econômico não se aplicavam à estrutura econômica da América Latina pois, nem mesmo essas "sofisticadas" formulações,

> *[...] podem levar-nos muito longe na compreensão dos fenômenos inflacionários na América Latina, se não for introduzida na análise uma série de elementos derivados da estrutura e do funcionamento da economia de nossos países. Ao introduzir esses elementos, chega-se à conclusão inevitável de que a inflação, em cada país latino-americano, é um problema específico e distinto, mesmo que se possam encontrar diversos traços comuns entre todos eles (VÁSQUEZ, 2000, p. 295-296).*

De fato, faz-se necessário entender a estrutura, assim como a conjuntura econômica de cada país, pois as políticas econômicas, por mais que sejam desenvolvidas em caráter universal, isto é, no âmbito da Ciência Econômica, podem se manifestar de forma errônea, causando certos distúrbios, como no caso da condução da política monetária brasileira após a implementação do RMI, já que o fraco desempenho da economia em vários momentos a partir de 1999, conforme Modenesi (2010), vem sendo determinado pela rigidez monetária, o que justifica o baixo crescimento econômico em determinados períodos, comparado ao desempenho dos países emergentes. Somado a isso, o fato de que a inflação diminui em uma proporção menor do que o nível de atividade, só reforça acrítica de que "[...] isso se torna especialmente problemático com a adoção do RMI, em que a taxa de juros é o principal instrumento de combate à inflação" (MODENESI, 2010, p.28).

Quanto aos elementos que, segundo Vásquez (2000), deveriam ser introduzidos na análise da inflação nos países latino-americanos, destacam-se a população e nível de produtividade entre os diversos setores.

Estes, são considerados de caráter estrutural, dado que existem também os elementos de caráter dinâmico, como por exemplo, o ritmo de crescimento econômico concomitantemente com alguns setores específicos: exportações, produção agrícola, entre outros.

Todos estes elementos, segundo Vásquez (2000), podem ser organizados em duas categorias: pressões inflacionárias básicas e mecanismos de propagação. Assim, as primeiras

> *[...] se originam em desequilíbrios do crescimento, quase sempre localizados em dois setores: o comércio exterior e a agricultura. Os mecanismos de propagação podem ser muito variados, mas normalmente podem ser agrupados em três categorias: o mecanismo fiscal (no qual é preciso incluir o sistema da previdência social e o sistema cambial), o mecanismo de crédito e o mecanismo dos reajustes dos preços e da renda (VÁSQUEZ, 2000, p. 296).*

Com base nesses elementos, Vásquez (2000) analisou a inflação no Chile e no México desde 1930 até meados da década de 1950. Contudo, Vásquez (2000) não conseguiu extrair conclusões sólidas, mas fez três afirmações: i) é preferível optar pela inflação do que pela estagnação ou desemprego; ii) O mais grave em uma inflação são as consequências no nível de distribuição de renda simultaneamente à estrutura produtiva e à demanda, e não simplesmente "o aumento nos preços"; e, iii) é possível suavizar (e não conter) as pressões inflacionárias a partir de uma política fiscal muito progressiva, quer mediante controle de preços e reajustes salariais ou por meio de controles de preços e do abastecimento.

Tais políticas, de acordo com Vásquez (2000), são preferíveis alternativamente à política monetária que, segundo o mesmo, começa a se mostrar eficaz apenas a partir do momento em que causa estrangulamentos ao desenvolvimento econômico. De fato, o que Vásquez (2000) destacou ainda na segunda metade da década de 1950, pode ser observado no Brasil atualmente, em que uma política extremamente rígida, conforme proposta RMI, não se mostrou tão eficaz no combate à inflação, levando em conta que a inflação brasileira não é essencialmente causada pelas pressões na demanda derivadas do aumento na liquidez, situação que será discutida mais detalhadamente mais à frente.

Por outro lado, Osvaldo Sunkel, em 1958, publicou um artigo intitulado "A Inflação Chilena: um Enfoque Heterodoxo". Sunkel (2000) aponta que a inflação pode ser resumida em dois aspectos fundamentais: i) a identificação e classificação dos diversos elementos e categorias que intervêm no processo inflacionário; e, ii) a análise de suas interrelações.

Ele destaca que as pressões inflacionárias podem ser discriminadas e, somente após fazer isso, poderia-se prosseguir com a análise dos mecanismos de propagação.

Ao analisar a economia chilena, Sunkel (2000) foi além do que foi discutido por Vásquez (2000) e destacou três tipos de pressões inflacionárias: básicas ou estruturais, circunstanciais e cumulativas. As pressões inflacionárias básicas ou estruturais estão atreladas à rigidez ou inflexibilidade da oferta que, segundo Sunkel (2000), advém da incapacidade de determinados setores produtivos dar uma resposta mais rápida às modificações na demanda, a exemplo do setor de alimentos, a inelasticidade e a instabilidade das importações além dos estrangulamentos específicos que poderiam acontecer em qualquer outro setor.

Somado a isso, admite- se também como pressões estruturais as deficiências no sistema tributário nacional e a baixa taxa de formação de capital e a tendência à deterioração da produtividade média da economia.

Quanto às pressões circunstanciais, Sunkel (2000) aponta que estas seriam reflexo das elevações nos preços dos produtos importados somado ao gasto público massivo. No primeiro caso, afeta diretamente dois setores: o de bens de consumo durável, como eletrônicos, automóveis e o setor farmacêutico, dado que grande parte dos insumos utilizados por estes é importado e os preços estão diretamente ligados às variações na taxa de câmbio. Já no caso do excesso de gasto público, poderia derivar de catástrofes nacionais ou por razões de natureza política, já que estas duas situações demandariam além de um gasto elevado não planejado, o que causaria desequilíbrio nas contas públicas e a uma das formas do Estado recuperar esse recurso seria causando inflação.

As pressões inflacionárias cumulativas, por sua vez, resultariam da forma como os investimentos, as expectativas e a produtividades estariam orientados.

Em outras palavras, essas pressões seriam induzidas pela própria inflação, ou seja, dependendo do ritmo da inflação, as pressões cumulativas podem acentuar ainda mais o crescimento do nível geral de preços. Quanto aos mecanismos de propagação, ao analisar a economia chilena, Sunkel (2000) destacou o seguinte:

> *Nem todos os tipos de pressões inflacionárias citadas materializam-se, entretanto, num processo violento e permanente de expansão monetária e elevação do nível geral de preços, a não ser pela presença de um eficiente mecanismo de propagação dessas mesmas pressões (SUNKEL, 2000, p. 316).*

Esse mecanismo, portanto, resulta da incapacidade da economia chilena, conforme Sunkel (2000), de tomar uma decisão determinante acerca das lutas ou choques de interesses econômicos, sendo que as lutas derivam da distribuição de renda entre os diversos grupos sociais (assalariados e empresários) e os choques dizem respeito à distribuição dos recursos existentes nas mãos do governo e do setor privado.

Logo, a dimensão do conflito distributivo, por assim dizer, afeta as variações nos preços relativos gerando inflação, sendo que "a luta pela renda é uma situação paradoxal, na qual cada grupo definido da comunidade pretende favorecer-se à custa dos demais, sem nunca conseguir uma vantagem permanente" (SUNKEL, 2000, p. 316).

Nesse sentido, o mecanismo de propagação acaba sendo a capacidade dos distintos setores da economia ou grupos econômicos e sociais de reajustarem suas rendas ou gastos relativos.

Ao identificar o problema da inflação chilena, Sunkel (2000) aponta alguns requisitos de uma política de estabilização e desenvolvimento econômico, dentre os quais, pode-se mencionar um deles em especial: "a existência de uma equipe numerosa de técnicos e de uma profusão de pesquisas que permitam diagnosticar os problemas específicos a serem enfrentados, assim como elaborar prontamente um programa de medidas concretas" (SUNKEL, 2000, p. 345). Assim, com o diagnóstico correto da inflação, a autoridade monetária poderia conduzir a política mais apropriada com vistas a não afetar colateralmente outras variáveis, como por exemplo, o nível de atividade. As políticas de estabilização, portanto, devem ser estudadas com a devida cautela.

Em relação a isso, outros economistas desenvolvimentistas, como por exemplo, Bielschowsky (2000), não davam crédito às políticas de estabilização, ou seja, acreditavam que essas políticas poderiam obstruir o desenvolvimento econômico. Nesse sentido,

> *A abordagem estruturalista dos anos 1950-1960 afirmava que as políticas contracionistas não eram capazes de combater a inflação. A expansão monetária não era considerada a causa da inflação, mas sim as imperfeições estruturais. A moeda se expandia não como causa da inflação, mas como resultado de uma elevação generalizada dos preços nas economias latino-americanas. Os estruturalistas defendiam a ideia de que o crescimento gerava déficits externos que causavam pressões de demanda no mercado de divisas e, em consequência, provocavam uma desvalorização cambial elevando os custos que eram repassados aos preços. A inflação era, portanto, um subproduto do crescimento nos países latino-americanos, assim como os déficits externos eram também um subproduto do crescimento. A abordagem estruturalista é um método de análise, é muito mais do que o diagnóstico das causas específicas da inflação latino- americana nos anos 1950-1960 (SICSÚ, 2003, p. 118-119).*

Observa-se que desde esse momento, dava-se crédito às variações nas taxas de câmbio como causadoras da inflação. Além disso, entende-se, com base no que foi exposto, que a inflação era causada tanto por fenômenos conjunturais quanto estruturais, como a fragilidade externa que os países latino-americanos experimentavam (e ainda experimentam) nesse momento.

Sendo assim, desde já se faz um questionamento que será respondido ao final deste tópico: será que as taxas de câmbio podem ser o elemento chave das causas e de um possível controle da inflação?

O método de análise estruturalista utilizado para entender as causas da inflação nos países latino-americanos era o mesmo que os países desenvolvidos usavam para entender os determinantes da inflação nesses países, conforme destacado por Sicsú (2003). Contudo, o resultado ao que os países avançados chegaram acerca das causas da inflação foi diferente do resultado das análises dos estruturalistas. Segundo as análises de Bronfenbrenner e Holzman (1963), por exemplo,

> *[...] se a inflação é causada por excesso de demanda, será normalmente considerada como controlável por políticas fiscais e monetárias de contração de demanda. Se for em grande medida causada por forças de custo e da oferta, poderá não reagir tão facilmente a esta terapia. As políticas monetárias e fiscais, pode ser dito, poderão acabar com a inflação de custos apenas causando desemprego e um crescimento mais lento, temporário ou permanente (BROFENBRENNER; HOLZMAN, 1963 apud SICSÚ, 2003, p. 120).*

Esta parece ser o argumento mais racional acerca da inflação visto até o momento. O que o autor quis dizer foi que esse excesso de demanda, poderá ser controlado por meio da rigidez monetária, ou seja, com o aumento na taxa básica de juros que deverá enxugar o excesso de moeda no mercado.

Por outro lado, quando há um choque na oferta (custos), a política monetária não surtirá efeito, tendo em vista que independentemente do tamanho da demanda, os custos já foram dados. Nesse sentido, elevações nas taxas de juros aumentarão ainda mais os custos das empresas. De outro modo, caso esses custos sejam fruto de quebras de safras, uma política monetária restritiva seria absolutamente neutra, já que não existe correlação entre queda na produção de alimentos por conta de períodos de estiagem e taxas de juros.

No tocante ao último ponto destacado por Brofenbrenner e Holzman (1963) *apud* Sicsú (2003), caso seja levada à cabo uma política monetária restritiva a fim de buscar reduzir uma inflação de custos, como por exemplo, aqueles relativos a aumentos salariais, caso estes sejam superiores à inflação do período base, ou seja, em que as recomposições salariais foram compensadas, poderá haver alguns distúrbios, entre eles, o desemprego. Outro problema que pode ser gerado devido a essa política monetária restritiva é o baixo crescimento econômico, cuja contração do crédito impede que novos projetos sejam colocados em prática.

As políticas monetárias restritivas conduzem a uma diminuição do património líquido dos agentes econômicos por duas vias. Primeiro, o aperto da política monetária provoca uma elevação nas taxas de juros, o que torna o serviço da dívida dos agentes econômicos mais "pesado" e, consequentemente, reduz o seu *cash flow*.

Segundo, a elevação das taxas de juros provoca uma redução no preço dos ativos. Como resultado da desvalorização dos ativos, o valor de mercado das garantias diminui e a diferença entre as taxas de juro do crédito e o rendimento (yield) dos ativos sem risco eleva-se.

Estes desenvolvimentos adversos conduzem a condições mais severas para a obtenção de crédito. A ampliação do prémio de financiamento leva a uma diminuição da despesa elástica às taxas de juro (FUINHAS, 2002, p. 16).

Ainda com base no texto do João Sicsú (2003), fica claro que para os pós-keynesianos, "[...] o sistema monetário não possui freios próprios para conter a inflação" (SICSÚ, 2003, p. 121).

Além disso, acrescenta-se que o método de análise pós-keynesiano busca identificar a essência do processo inflacionário, ou seja, sua causa, pois somente assim, pode-se desenhar uma política específica que possa conter as pressões inflacionárias sem que estas exerçam influência negativa em outras variáveis, como por exemplo, o produto e o emprego.

Quanto ao RMI, pode-se dizer que o NCM consolidou as mais variadas ideias das correntes de pensamento passadas, como por exemplo, a possibilidade de a moeda afetar as variáveis reais, tendo em vista que não seja neutra no curto prazo, mas no longo prazo, admitia o pensamento clássico de que a política monetária não poderia gerar efeitos duradouros sobre o nível de emprego e, consequentemente, a renda.

O NCM parte de duas proposições básicas, conforme destacadas por Silva (2016): i) a política econômica deve objetivar a estabilidade dos preços; e, ii) a inflação é um fenômeno monetário, que deve ser controlado via política monetária. No primeiro ponto, pode-se dizer que ao objetivar estabilidade de preços, esse pensamento não admite que a inflação possa vir a ser causada por fenômenos que não sejam unicamente o excesso de demanda. O segundo argumento, portanto, parece ser um mero complemento ao primeiro, já que se a estabilidade de preços depende do quantum de demanda já que esta, por assim dizer, varia de acordo com a quantidade de moeda no mercado.

Consolidadas as ideias do NCM, em 1999 surgiram no Brasil um uma série de medidas econômicas que culminaram no chamado tripé macroeconômico, orientado por *metas inflacionárias*, *câmbio flutuante* e *superávit primário*.

O sentido, portanto, não seria simplesmente criar um regime macroeconômico de curto prazo que pudesse auxiliar no processo de desenvolvimento, mas sim, algo bem mais complexo, o que daria as diretrizes segundo as quais se orientaria a política macroeconômica a objetivos de longo prazo. Dessa forma, a elaboração da arquitetura institucional do tripé macroeconômico,

> *[...] teve como pressuposto uma concepção neoliberal do papel do Estado no desenvolvimento econômico. Desenvolvimento, na concepção neoliberal, é um conceito esvaziado, entregue a um pretenso caráter natural do sistema capitalista, cuja operação livre de interferências do Estado levaria a uma alocação de recursos eficiente. Assim, a arquitetura desse regime buscou limitar a discricionariedade da atuação do Estado no manejo das políticas macro. Preconizava-se que o instrumental macroeconômico deveria ser mobilizado para a busca quase exclusiva da estabilidade de preços, identificada como condição primordial para o desenvolvimento (ROSSI, 2015, p. 8).*

Logo, a busca pela estabilização era algo almejado desde a década de 1980 e, com passar dos anos, esse objetivo foi se intensificando cada vez mais até que se tornasse algo quase exclusivo, de acordo com o autor citado anteriormente, pois somente assim, o desenvolvimento poderia ser alcançado. Por outro lado, esse tipo de política requer certo arrocho monetário, com taxas de juros excessivamente elevadas, pois a própria estabilização requer isso.

Com base nos moldes do NCM, um RMI, conforme Dezordi (2004), repousa nos seguintes fundamentos: i) a não existência de "trade-off" entre nível de produção (ou desemprego) e a taxa de inflação, expressa na curva de Phillips de longo prazo, onde a política monetária não surte efeitos reais permanentes; ii) argumentos favoráveis à condução de regras de políticas em vez de alternativas discricionárias que gerem inconsistência dinâmica (KYDLAND; PRESCOTT, 1977); e, iii) o aumento, cada vez maior, da aceitação de argumentos favoráveis advogando que a inflação baixa promove crescimento econômico e eficiência no longo prazo.

Desde o surgimento do RMI, no início da década de 1990, o desenho institucional não é propriamente seguido como regra.

Existe um *mix* de países que adotaram o RMI, sejam países desenvolvidos como o Canadá e Reino Unido, sejam aqueles em desenvolvimento, como por exemplo a África do Sul e o próprio Brasil, tendo em vista que o desenho institucional que é utilizado na prática varia de país para país, de acordo com as condições econômicas iniciais, a cultura local, a concepção dos responsáveis por sua implantação, dentre outros fatores" (NEVES; OREIRO, 2008, p. 118).

No Brasil, o RMI foi implementado em um cenário de incerteza, que segundo o Banco Central (2016), derivou do impacto da desvalorização da nova moeda brasileira, o Real, sobre a inflação. Assim, com o Decreto nº 3.088 de 21 de junho de 1999, juntamente com a Resolução nº 2.615 de 30 de junho do mesmo ano, o Comitê de Política Monetária – Copom definiu índice de preços de referência e das metas para a inflação para 1999 e para os dois anos subsequentes. Quanto ao índice de referência, no Brasil é utilizado o Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, que é calculado pelo IBGE. Os choques de oferta, diferentemente do que foi colocado por esses autores, são considerados no IPCA e, inclusive, o grupamento de maior peso é alimentação e bebidas (em torno de 25% do índice geral), os mais vulneráveis aos choques, seguido dos preços monitorados.

Portanto, o ideal seria ter como parâmetro, o índice que excluísse os efeitos de choques, como por exemplo, o núcleo da inflação em contraposição ao índice cheio. Em outras palavras seria o contrário do IPCA, já que tal índice exclui a ação dos preços monitorados e alimentos. Em relação a isso, o BCB defende que,

> *[...] a adoção do índice cheio deveu-se a dois motivos. O primeiro é que, embora no longo-prazo o núcleo e a inflação tendam a convergir, no curto prazo podem divergir significativamente. O segundo, e talvez o mais importante, é questão de transparência e credibilidade. No momento da implantação do regime de metas para a inflação, além da necessidade de explicar à população o que significava o regime de metas, a introdução de novo conceito de inflação (núcleo), que não reflete a inflação efetivamente ocorrida junto ao consumidor, poderia gerar ainda mais dúvidas. Ademais, o índice cheio está mais próximo do conceito de bem-estar, pois é mais representativo para mensurar o verdadeiro poder de compra do consumidor. As pessoas não estão interessadas nos preços de parte de sua cesta de consumo, e sim em sua totalidade. Um fator de cautela adicional na utilização dessas medidas deriva do fato de que, mesmo entre os especialistas na área, há controvérsia quanto aos méritos e deméritos das diferentes metodologias para calcular núcleos de inflação (BCB, 2016, p. 10).*

Como âncora nominal, o RMI pode ser uma boa alternativa para o controle inflacionário. Contudo, esse regime apresenta algumas desvantagens. Ao seguir os moldes do NCM, o RMI se sustenta nas seguintes proposições: i) o núcleo ou tendência da inflação é resultado de choques de demanda; ii) a taxa de juros é operada com o objetivo de controlar a demanda agregada; e, iii) alguma variação na taxa de câmbio ocorre como um efeito colateral das mudanças na taxa de juros. De acordo com Serrano,

> *Apesar de sua ampla aceitação, estas três proposições básicas, a rigor, só se sustentam se quatro pressupostos fundamentais do modelo teórico do "novo consenso" forem válidos. Estes pressupostos são: 1) que o hiato do produto (e/ou do emprego) afeta a inflação de forma sistemática; 2) que os choques inflacionários têm persistência total, isto é, os coeficientes de inércia e de expectativas inflacionárias, somados, se igualam à unidade; 3) que o produto potencial é independente da evolução da demanda; 4) que os choques de custo são aleatórios, causados, por exemplo, por safras agrícolas abundantes ou excepcionalmente fracas (SERRANO, 2010, p. 64).*

Diante disso, caso esses pressupostos não sejam atendidos, a visão consensual pode funcionar de maneira incompleta, ou seja, a ideia de que o Banco Central deve preocupar-se apenas em combater a inflação, é garantida pelos pressupostos 2 e 3, devido à neutralidade da política monetária e ao fato de que no longo prazo, ela não afeta o produto e o emprego. Além disso, os pressupostos 1 e 4 garantem que o controle da inflação por meio do simples controle da demanda agregada e que não se pode fazer muito para resolver o problema da inflação de custos, respectivamente. O problema é que, "no caso da economia brasileira no período de 1999 até os dias atuais, nenhum destes quatro pressupostos se sustenta" (SERRANO, 2010, p. 64).

Dentro desse contexto, faz-se o seguinte questionamento: por que tais pressupostos não se sustentam? Simplesmente por conta dos seguintes problemas:

Primeiro, estudos econométricos feitos por Ferreira e Jayme Júnior (2005), por exemplo, não apontaram hiato do produto na curva de Phillips. Em outras palavras, *não existe relação empírica entre o hiato do produto e a aceleração da inflação*.

Segundo, a persistência dos choques inflacionários não é total, pois estimativas feitas em relação a esse problema apontam que tal persistência "não pode ser considerada completa, isto é, a soma dos coeficientes da inflação passada (inércia) e futura (expectativas inflacionárias) na curva de Phillips é inferior à unidade" (SERRANO, 2010, p. 64)

Terceiro, existe uma independência do produto potencial em relação ao produto corrente, porque evidencias empíricas apontam que existe uma correlação muito forte entre a evolução do produto corrente e o potencial, o que a literatura chama de *histerese para o produto*.

Por fim, os choque de custos são aleatórios, porque em primeiro lugar, os choques de oferta não são aleatórios. Existem preços administrados e contratos atrelados ao Índice Geral de Preços, commodities que crescem desde o final dos anos 1990 impondo crescimento dos preços de bens importados e, além disso, o salário nominal vem crescendo com a política de recomposição do poder de compra.

Outra questão é a existência dos preços administrados no IPCA, que dificulta o processo de convergência da inflação para a meta. Em 2015, por exemplo, enquanto o IPCA encerrou em 10,67%, os preços administrados fecharam o ano em 18,08%. Em relação a isso, faz-se as seguintes observações: i) No caso do Brasil, somente os preços administrados representam aproximadamente 30% do IPCA, e na composição dos preços dos produtos comercializáveis, há um peso não desprezível de itens altamente voláteis, como os produtos "*in natura*"; ii) Como no Brasil, há uma amplitude grande entre o piso e o teto de tolerância, não faz muito sentido adotar, além de uma banda larga, um índice de preços que não seja o índice cheio; e, iii) se o objetivo da política monetária for o de perseguir um objetivo um ou dois anos à frente, e dado o princípio de que o núcleo tende a flutuar em torno do índice cheio, não há razões "a priori" para suspeitar, com tanta antecedência, que dois anos depois da decisão de um comitê de política monetária acerca da taxa de juros os índices "cheio" e de núcleo seguirão trajetórias muito diferentes entre si.

De modo geral, o que se pode afirmar acerca do RMI na América Latina, é que por se tratarem de países em desenvolvimento, a maior parte deles "enfrentam cenários inflacionários mais elevados do que os países desenvolvidos, seja pela dificuldade de se obter um orçamento equilibrado, seja pela irradiação inflacionária nos preços domésticos proveniente das variações da taxa de câmbio (*pass-through*) [...]" (LEAL *et al*., 2013, p. 191).

Outro problema que pode ser destacado é o fato de que a operacionalização do RMI deveria ser mais flexível, pois as autoridades monetárias "[...] deveriam adotar uma gama maior de instrumentos e objetivos, um índice de preços que excluísse a influência de choques de oferta, a fixação de períodos mais longos e de um intervalo de tolerância maior em relação ao ponto central" (ARAÚJO, 2013, p. 21). Dessa forma, haveria menor necessidade de manipulação da taxa básica de juros.

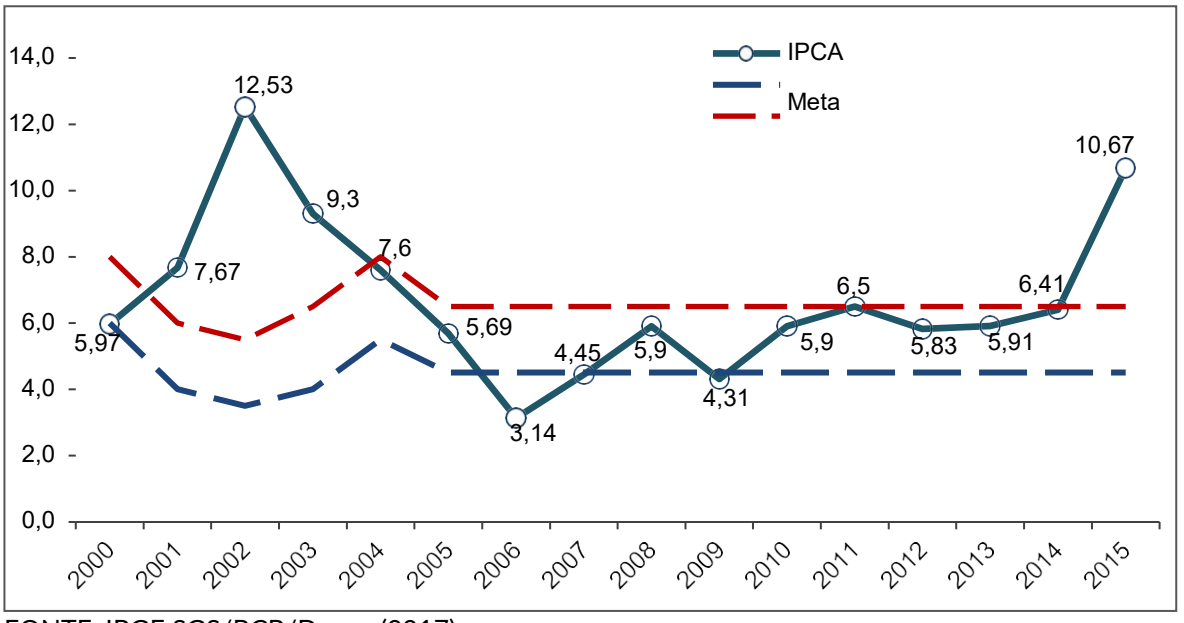
Vale destacar também que o RMI, baseado nos moldes do NCM, atribui a inflação à pressões na demanda, mas no caso brasileiro isso não é em todo uma verdade absoluta, atribuindo às variações na taxa de câmbio o comportamento do IPCA ao longo de 1999 até 2015. Além disso, com base nos estudos de Silva (2016), em que o mesmo, ao analisar a economia desde 1999 até 2015, destaca vários pontos interessantes em relação ao funcionamento da economia, com destaque para o seguinte: i) as ineficiências dos mecanismos de transmissão da política monetária são responsáveis por não permitir um funcionamento mais próximo àquele que a teoria sobre o regime advoga; ii) as influências de preços que seguem uma lógica independente da política monetária tem impactos sobre a inflação devido à utilização de um índice cheio; e iii) a falta de flexibilidade do sistema em lidar com choques externos, devido à ausência de válvulas de escape, torna o regime mais rígido – de forma a influenciar o desempenho macroeconômico do país.

Adiante, segue um tópico que apresenta uma breve análise de algumas variáveis econômicas chave da economia brasileira.

2 - Breve análise do comportamento da inflação, produto, taxa de juros exportações e *commodities*

De acordo com o exposto na seção anterior, o RMI surgiu para tentar "resolver" o problema das altas taxas de inflação que o país vinha experimentando desde o início dos anos 1980 (a chamada década perdida) até pouco depois da implementação do Plano Real a partir 1994. De fato, não mais experimentou-se períodos de hiperinflação como na década de 1980, mas apesar disso, verifica-se que ainda há certa dificuldade por parte da autoridade monetária em manter o nível de preços estável, conforme pode ser constatado no **Gráfico 1**.

GRÁFICO 1 - Evolução do IPCA, centro da meta e teto da meta entre 2000 e 2015 – % a.a.



FONTE: IBGE;SGS/BCB/Depec (2017).

Observa-se que mesmo dois anos após a implementação o RMI, o BCB ainda teve dificuldades tanto no sentido de fazer com que a inflação convergisse para a meta, quanto nos ajustes da própria meta. De janeiro de 2000 até o início de 2005, a meta de inflação sofreu diversas modificações e, inclusive, em 2003 e 2004, o BCB lançou quatro resoluções que alteravam a meta de inflação.

Portanto, isso indica a dificuldade que a autoridade monetária brasileira teve nesses anos iniciais para consolidar o RMI e, consequentemente, restaurar sua credibilidade. Mesmo com esse esforço inicial, a inflação chegou a 17,24% a.a. em maio de 2003, tendo encerrado o ano em 9,3% a.a. e reduzido significativamente a partir de junho do mesmo ano. É importante ressaltar, que nesse período houve uma tremenda contaminação dos preços por conta, principalmente, do dólar, que já estava em patamares elevados (acima dos R$ 3,40) desde julho de 2002 até meados de2003.

No entanto, a partir de maio de 2004 até dezembro de 2015, a inflação ficou oscilando entre a meta e o limite superior. Vale ressaltar que entre janeiro de 2000 e dezembro de 2015, período escolhido para as análises, contabiliza-se 16 observações (anos), dentre as quais, em 4 delas a meta não foi cumprida.

Com base nessas características, o que se aprende nos manuais é que, quando a inflação está fora de controle, basta que a autoridade monetária faça uso de uma política monetária contracionista.

Uma maneira didática e convencional de perceber a importância e o impacto da política monetária pode ser através da descrição do modelo IS-LM padrão, A principal característica da política monetária nesse modelo é o aumento ou diminuição da oferta de moeda, o que gera um impacto diretamente na taxa de juros. No modelo econômico da estática comparativa – modelo IS-LM –, a economia pode sofrer impacto tanto do lado da demanda, por meio de alterações no lado real que afetam a curva IS e notadamente a curva DA (Demanda Agregada), ou por alterações no lado monetário que correspondem a fatores ligados à curva LM, o que surtirá um efeito na OA (Oferta Agregada).

Contudo, tal política não é tão simples, pois depende não somente da “boa vontade” da autoridade monetária em lançar ou contrair a base monetária. Quanto a isso, o **Gráfico 2** mostra o comportamento da taxa básica de juros da economia brasileira, a Over-Selic, assim como a quantidade de liquidez do mercado (M1) e a relação desta com a evolução do PIB ao longo dos anos 2000 até 2015.

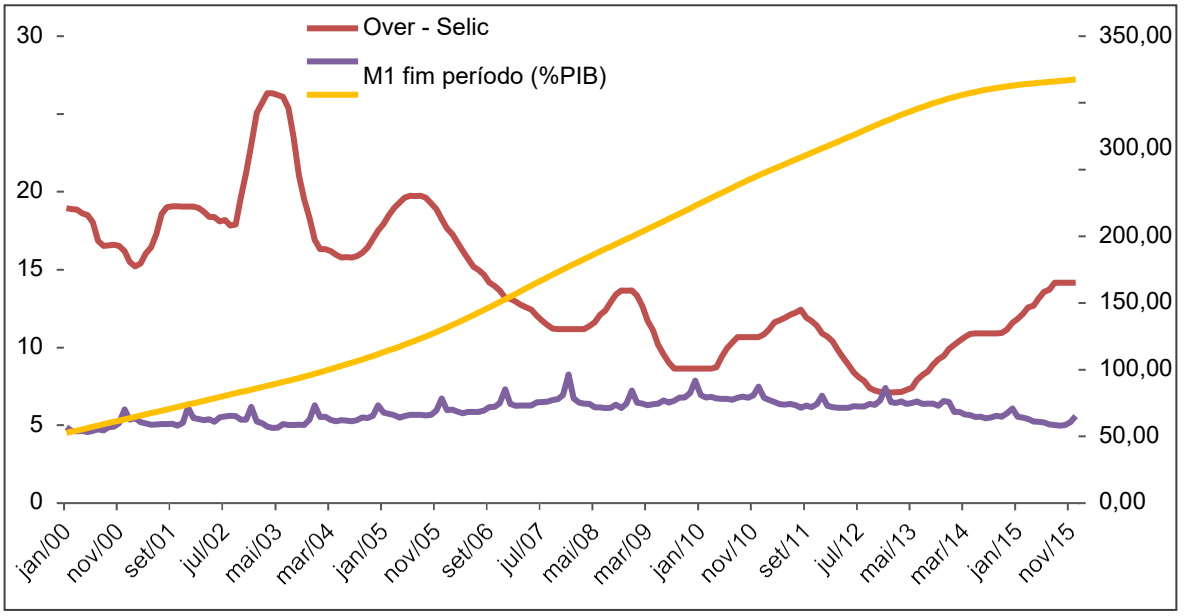


GRÁFICO 2 - Evolução da taxa básica de juros (over-selic) acumulada em 12 meses (%) e o M1(em R$ bilhões série suavizada e % do PIB) entre jan/2000 e dez/2015
FONTE: SGS/BCB/Depec/2017.

De fato, percebe-se que a taxa básica de juros reduziu à medida em que a base monetária aumentava, ou seja, pela própria lógica da política monetária, quanto maior a liquidez do mercado, menor tende a ser a taxa de juros. Fazendo-se um exercício bem simples, considerou-se a matriz de correlação entre a base monetária e a taxa básica de juros e resultado foi uma correlação forte e inversa, cujo coeficiente de Pearson foi de -0,78.

Contudo, observa-se que o M1 em relação ao PIB permaneceu praticamente constante, o que pode indicar que não exerceu grandes pressões na demanda. O percentual máximo do M1 em relação ao PIB no período destacado foi de 8,25% em dezembro de 2007. Nesse período, a taxa de crescimento real do PIB oscilou significativamente, tendo atingido picos de 7,5% em 2010, e mínimos de -0,2 em 2003 e 2009, conformo destacado no **Gráfico 3**.

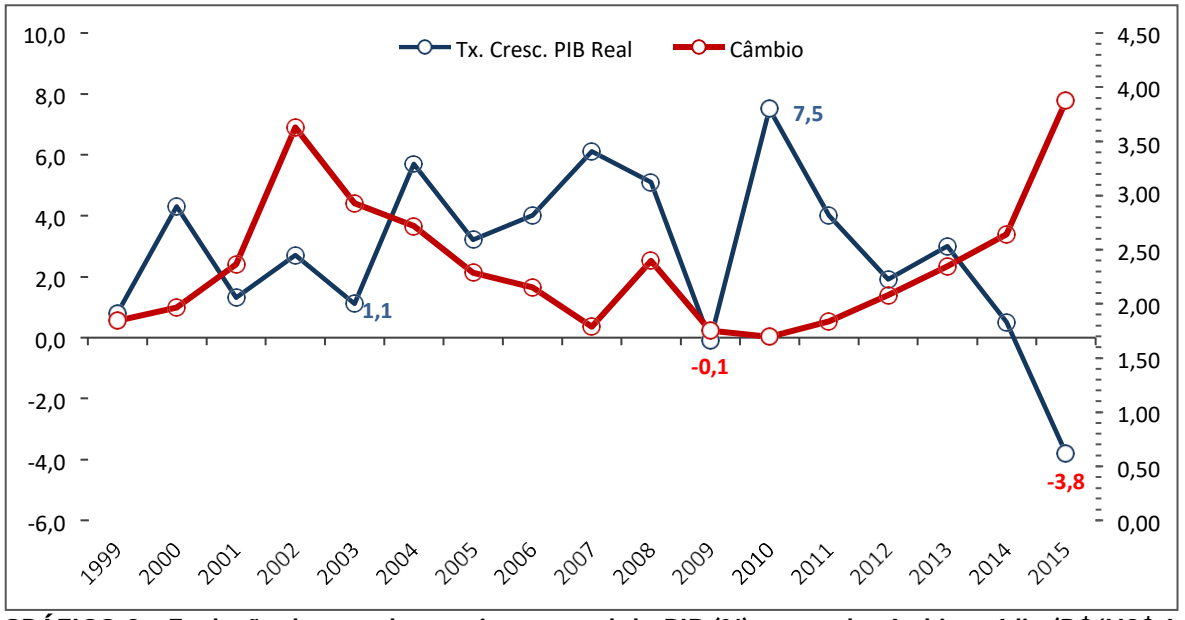


GRÁFICO 3 - Evolução da taxa de crescimento real do PIB (%) e taxa de câmbio média (R$/US$ à direita) entre 1999 e 2015
FONTE: IBGE; BCB (2018).

Os quatro pontos destacados no **Gráfico 3** marcam situações bem peculiares na conjuntura econômica brasileira. Em 2003, pode-se destacar, inicialmente, a mudança no quadro político brasileiro, com a saída de Fernando Henrique Cardoso do poder, após oito anos de mandato e a entrada do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Esse cenário de incerteza quanto aos rumos da economia brasileira gerou alguns problemas, dentre os quais, a forte desvalorização cambial entre 2001 e 2002, tendo em vista que a taxa de câmbio chegou ao patamar de R$ 3,89 em setembro de 2002, pouco antes das eleições de outubro, o que representa um aumento aproximado de 68% em apenas seis meses.

Mesmo assim o cenário das exportações brasileiras não foi o melhor para o ano, tendo apresentado uma leve redução no ritmo de crescimento em relação aos anos anteriores, dado que entre 2000 e 2002, a taxa de crescimento das exportações saiu de 14,8% para 3,7% respectivamente, conforme destacado no **Gráfico 4**.

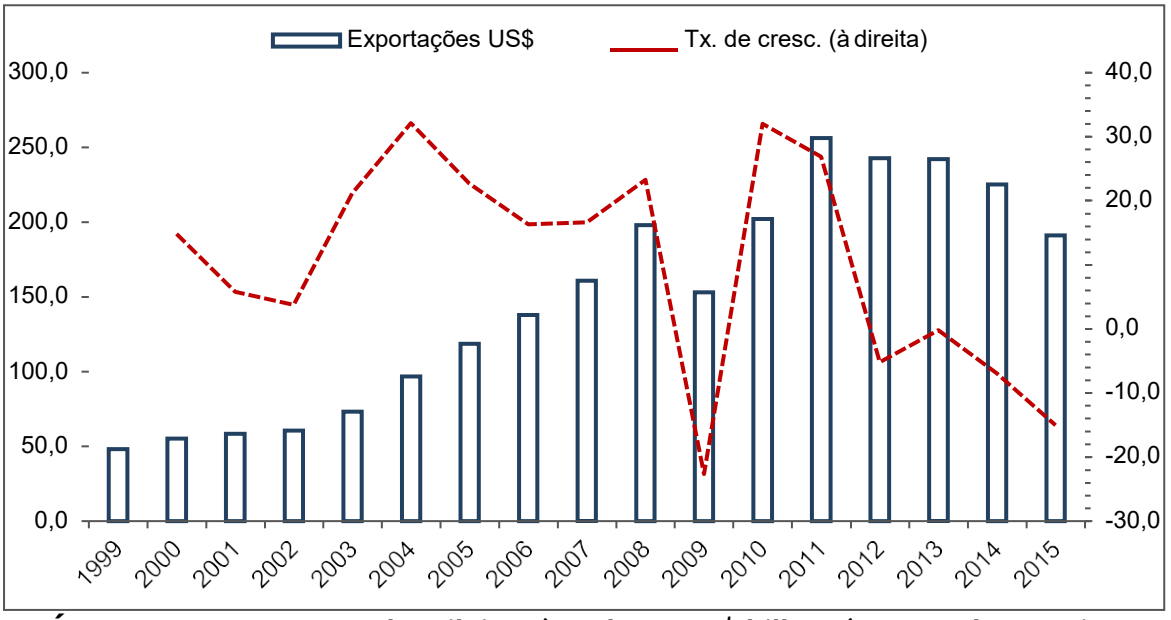


GRÁFICO 4 - Exportações brasileiras (total em US$ bilhões) e taxa de crescimento (%) entre 1999 e 2015
FONTE: BCB (2018)

Destaca-se que mesmo tendo apresentado esse arrefecimento entre 2000 e 2002, as exportações brasileiras cresceram significativamente no período imediatamente posterior, notadamente a partir de 2003 até 2010, com exceção de 2009, em que houve recessão, e mesmo com o processo de valorização cambial a partir de 2003, as exportações continuaram crescendo. Sobre este ponto, cabe destacar, segundo a Associação de Comércio Exterior do Brasil – AEB que

> *Após a balança comercial brasileira apresentar déficits comerciais no período de 1995 a 2000, época de implantação do Plano Real e de crises internacionais em diferentes países, não por coincidência, a partir do ano 2001 o Brasil voltou a gerar superávits comerciais, que apresentaram crescimento contínuo até atingir seu valor mais alto, e recorde histórico, em 2006.*
> *A partir de 2007, como reflexo da valorização do real, as importações passaram a crescer em índices percentuais maiores que as exportações, e como resultado, os superávits comerciais começaram a diminuir gradativamente, situação revertida em 2011, graças à nova elevação das cotações das commodities, com destaque especial para o minério de ferro (AEB, 2012, p. 3).*

Sobre esse crescimento expressivo nos preços das *commodities*, segue o **Gráfico 5** para melhor ilustrar essa situação.

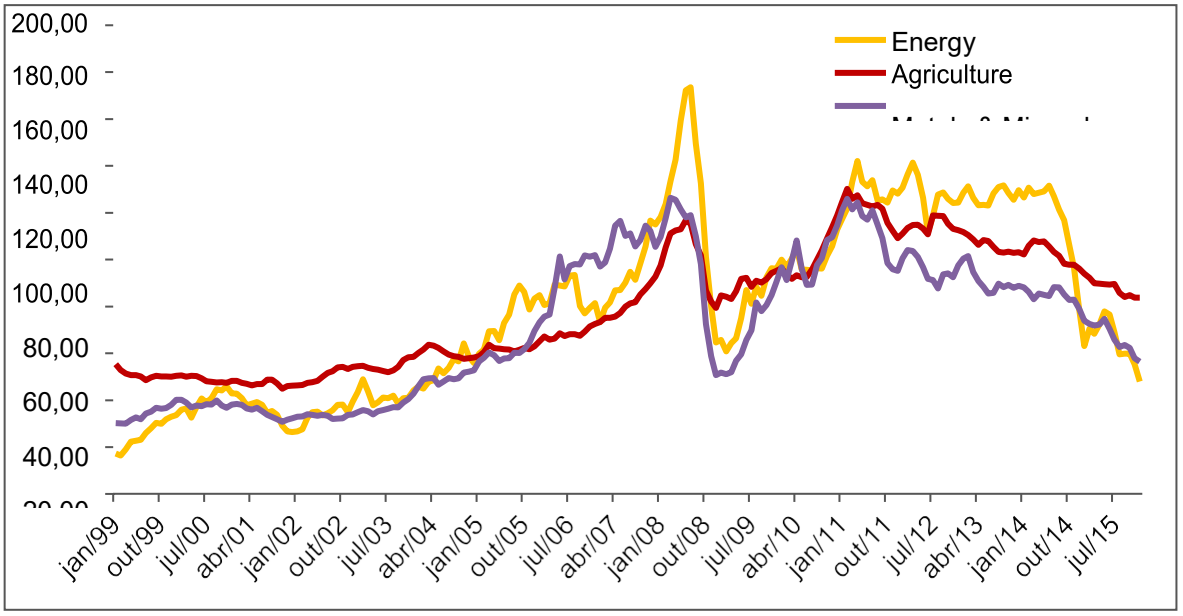


GRÁFICO 5 - Índice de preços das commodities energéticas, agrícolas e minerais/ metálicas entre jan/99 e dez/15 - (2010=100)
FONTE: FMI (2018)

Portanto, o desempenho da economia brasileira a partir de 2003 foi marcado, principalmente, pela influência da economia internacional que, segundo Giambiagi *et al.* (2011), atrelado à continuidade do RMI, da valorização cambial e da convergência, ainda que tímida, da inflação, abriu espaço para reduções gradativas na taxa básica de juros para que se pudesse retomar o crescimento econômico, que ocorreu substancialmente no ano seguinte, vindo a cair bruscamente só em 2009, por conta dos reflexos da crise financeira internacional.

Ainda nesse contexto, cabe destacar que

> *[...] a ortodoxia fiscal e monetária abraçada pelo novo governo gerou resultados positivos em termos de combate à inflação, ajudada naturalmente pela queda do câmbio no início de 2003 — causada, em parte, pelo rigor da política monetária. Para isso, contribuiu não apenas a política econômica como também a abundância conjuntural de liquidez internacional, face às baixíssimas taxas de juros vigentes nos Estados Unidos, na época em torno de 1% a.a. Com a perspectiva de que o mercado de câmbio revertesse em parte a desvalorização de 2002, isto é, tendo pela frente a possibilidade de um importante ganho de capital medido em dólares, houve uma grande entrada de recursos que, por sua vez, contribuiu para fazer cair a cotação do dólar (GIAMBIAGI et al., 2011, p.209).*

Nesse momento, houve uma nova redução na taxa básica de juros, pois com a crise que se iniciara, buscava-se políticas anticíclicas e, para isso, o governo tinha que fazer tanto uma política monetária expansionista quanto uma política fiscal que colocasse novamente a economia nos trilhos. Assim, a taxa Selic somente em 2009 reduziu 4 p.p., saiu de 12,75% a.a. em janeiro de 2009 para 8,75% a.a. em julho do mesmo ano. Ressalta-se que entre dezembro de 2008 e janeiro de 2009, a Selic reduziu em 1,0 p.p., já indicando um reflexo negativo da crise que estourou em 2009 com o PIB encerrando em -0,2%. João Sicsú, em um texto publicado na Carta Capital, afirmou o seguinte:

> *De 2008 para 2009, o governo somente aumentou as despesas com juros em R$ 6,8 bilhões. Em 2009, o déficit nominal das contas do setor público aumentou.*
> *O déficit mais que dobrou, saiu de 1,53% para 3,34% do PIB (de 2008 para 2009). E o resultado geral foi que a dívida líquida do setor público aumentou de 38,5% do PIB para 42,1%.*
> *Na época, isso foi considerado um escândalo pelos analistas ligados ao sistema financeiro que queriam mais renda (pagamento de juros) para os seus patrões.*
> *No entanto, como a política de transformar "tsunami em marolinha" estava dando certo, os financistas, empresários rentistas e banqueiros foram neutralizados. Vale enfatizar o tripé fiscal adotado pelo governo para enfrentar a crise de 2008-9: redução da meta de superávit primário, alívio das despesas com juros e aumento consciente (programado) do déficit nominal do setor público.*
> *Esse tripé fiscal possibilitou ao governo, em primeiro lugar, aumentar o gasto social per capita de 2.690 (em 2008) para 2.968 reais (em 2009), uma elevação superior a 10%. Gasto social é o dinheiro utilizado em saúde, educação, previdência, seguro-desemprego e segmentos afim (SICSÚ, 2016).*

A partir desse momento, a economia deu um salto gigantesco que resultou em um crescimento real nada modesto de 7,5% em 2010. Pode-se afirmar, portanto, que um conjunto de medidas anticíclicas adotadas pelo governo, especialmente aquelas atreladas à desoneração de uma série de impostos, como por exemplo, o IPI, deram um *upgrade* em 2010, ou seja, não foi somente a redução da taxa básica de juros, que caiu mais significativamente em 2012 (7,25% a.a.) impulsionou a economia nesse momento. Conforme Graupen (2015), a redução das alíquotas do IPI incidentes sobre os eletrodomésticos da linha branca, somada à desoneração desse mesmo imposto sobre os bens de capital e materiais de construção, foram as políticas anticíclicas de maior destaque nesse momento.

Pode-se considerar também, a redução da taxa de juros de longo prazo que, a partir de janeiro de 2009, com a Medida Provisória nº 453, garantiu ao BNDES recursos adicionais de R$ 100 bilhões, cujo objetivo era aumentar a disponibilidade de crédito de longo prazo. Com isso, pode-se fazer uma afirmação a priori, que acaba corroborando com o exposto no parágrafo anterior:

> *[...] os bancos públicos (BNDES, Caixa e Banco do Brasil) reduziram as taxas de juros e ofertaram crédito. A ampliação da oferta de crédito é uma boa medida, mas sozinha não resolve nada porque ninguém quer pegar dinheiro emprestado para gastar ou investir durante uma crise (SICSÚ,2016).*

Ainda no tocante aos juros, antes de passar para a seção seguinte, segue a evolução da taxa básica de juros (over-selic) e a taxa de juros real esperada ou taxa de juros *Ex-ante* (DI x Pré 360 dias descontada da expectativa de inflação em 12 meses à frente) no **Gráfico 6**.

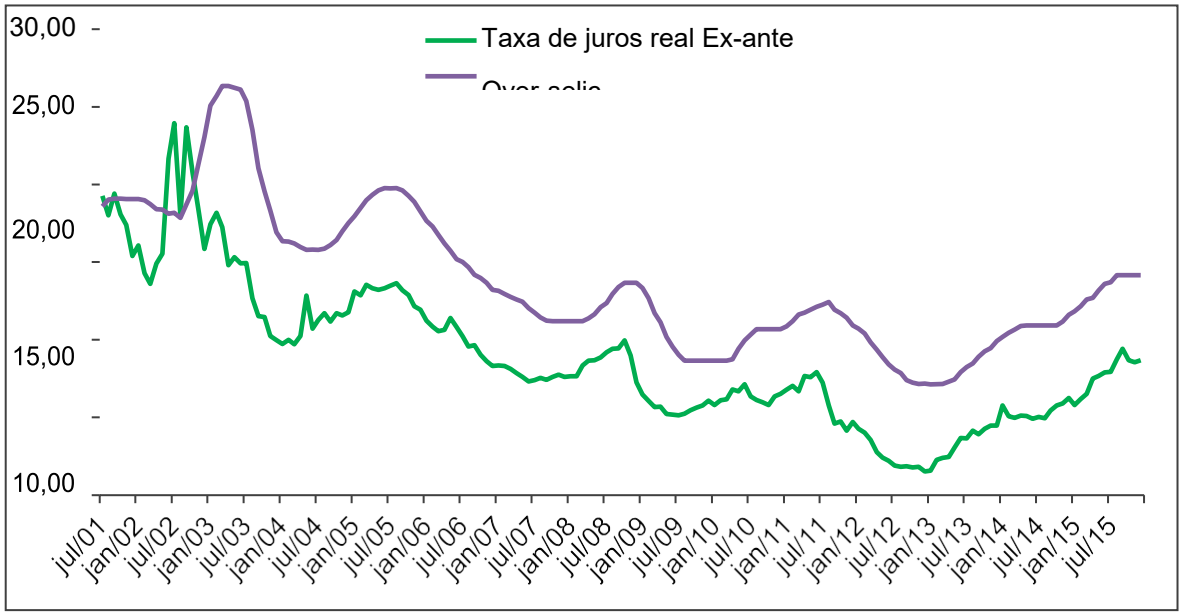


Gráfico 6 - Evolução da taxa básica de juros (over-selic) e a taxa de juros real Ex- ante entre jul/2001 e dez/2015 – em %
Fonte: SGS; BCB (2017).

Estudos realizados por Barboza (2012) concluem que a taxa de juros Ex- ante tem o poder de antecipar os movimentos na taxa nominal e, além disso, com base em seus estudos, "[...] os resultados encontrados parecem corroborar a hipótese de que o efeito da política monetária é pouco expressivo no Brasil" (BARBOZA, 2012, p. 46).

De fato, essa antecipação tem a ver com a própria metodologia de cálculo dessa taxa, tendo em vista que ela depende da inflação esperada. Dessa forma, quanto a expectativa de inflação é de arrefecimento ao longo dos meses, espera-se que o comportamento da taxa de juros nominal se dê da mesma forma, isto é, reduza ao longo do tempo, já que não faz sentido manter uma taxa de juros elevada quando a inflação está convergindo para baixo, admitindo-se que esta é fruto de pressões na demanda.

Quanto ao ano de 2015, a combinação de diversos fatores foi responsável pela maior queda no PIB desde 2009, como por exemplo, a crise político- institucional, que culminou posteriormente com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, somado a um conjunto de choques de oferta e demanda, que segundo Barbosa Filho (2017), derivou de certa fragilidade da chamada Nova Matriz Econômica (NME), que trocando em miúdos, baseava-se em expansão fiscal, crédito abundante a juros subsidiados, e taxa de câmbio controlada.

Esse conjunto de políticas adotadas a partir de 2011 acabou por reduzir a produtividade da economia brasileira. O resultado disso, foi a retração exacerbada da economia (3,8%), alta inflação (10,67%) e o estouro da dívida pública, que beirou os R$ 2,8 trilhões, sendo que a despesa com juros de cerca de R$ 367,7 bilhões foi a maior responsável, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Desse modo,

> *O esgotamento da NME devido à perda de capacidade financeira do governo reduziu diversos investimentos da economia brasileira a partir de 2015, com a forte redução do investimento da Petrobras sendo um exemplo marcante. A crise de sustentabilidade fiscal que se seguiu elevou o risco país, a taxa de juros de longo prazo e a incerteza, reduzindo consumo e investimento de forma substancial em 2015 e 2016. A recomposição de preços e a política monetária necessária para recolocar a inflação na meta também contribuem para a recessão, principalmente devido à perda de credibilidade do Banco Central. Por último, a consolidação fiscal de 2015 devido à pouca duração e intensidade não deve ter contribuído de forma significativa para a recessão atual (BARBOSA FILHO, 2017, p.58).*

No tocante à perda de credibilidade do Banco Central, um dos grandes problemas é que a inflação é, em sua grande parte, influenciada pelos preços administrados que representam quase 30% do índice geral de preços. Este é um dos principais determinantes da inflação a partir do surgimento do RMI, além de outras variáveis, discutidas mais detalhadamente na seção seguinte.

3 – Os principais determinantes da inflação no Brasil: pressões básicas e mecanismos de propagação

Com o intuito de entender o que tem determinado a inflação no Brasil a partir de 1999, buscou-se fazer um breve estudo das variáveis que podem ter afetado mais fortemente a inflação a partir da implementação do referido regime. Neste estudo, resgata-se o método de análise estruturalista, que considera a inflação como resultado das pressões inflacionárias básicas e dos mecanismos de propagação.

Para tanto, esta seção está dividida e duas subseções. Na primeira delas, apresenta- se uma análise bastante simplificada da taxa de câmbio, principal indicador de pressão básica e a forma como a mesma pode ter afetado a inflação brasileira nos últimos 18 anos. Na segunda subseção, discute-se os mecanismos de propagação da inflação, ou seja, os preços administrados, que além de afetar a inflação, servem de blindagem contra as variações nas taxas de juros, já que estes preços não estão diretamente ligados às pressões de demanda.

a. Câmbio

Um dos princípios mais elementares da macroeconomia, em especial, na economia monetária, é o fato de que uma forte competitividade internacional, segundo Généreux (1995), contribui para a melhora do saldo das trocas comerciais, fazendo com que a moeda nacional se valorize frente à moeda estrangeira.

A taxa de juros também é importante na determinação da taxa de câmbio. Généreux (1995) aponta que as entradas de capitais causadas pela alta da taxa de juros interna geram um excedente no Balanço de Capitais do país. Esse excedente se revela por uma forte demanda internacional da moeda nacional que contribui para a valorização da taxa de câmbio.

Destaca-se ainda que, tanto a apreciação quanto a depreciação da taxa de câmbio transmitem seus efeitos para a economia, conforme Souza (2016), afetando diretamente o nível de preços através dos bens comercializáveis internacionalmente (*commodities*), tendo em vista que esse efeito é bastante rápido e, consequentemente, afeta a inflação.

Diferentemente da taxa de juros, instrumento de política monetária segundo o qual, o Banco Central tem o total controle, a transmissão monetária via taxa de câmbio é impulsionada, segundo Souza (2016), pelos choques externos, neste caso, por meio das variações nos índices de preços das *commodities*, como se observa no **Gráfico 7**.

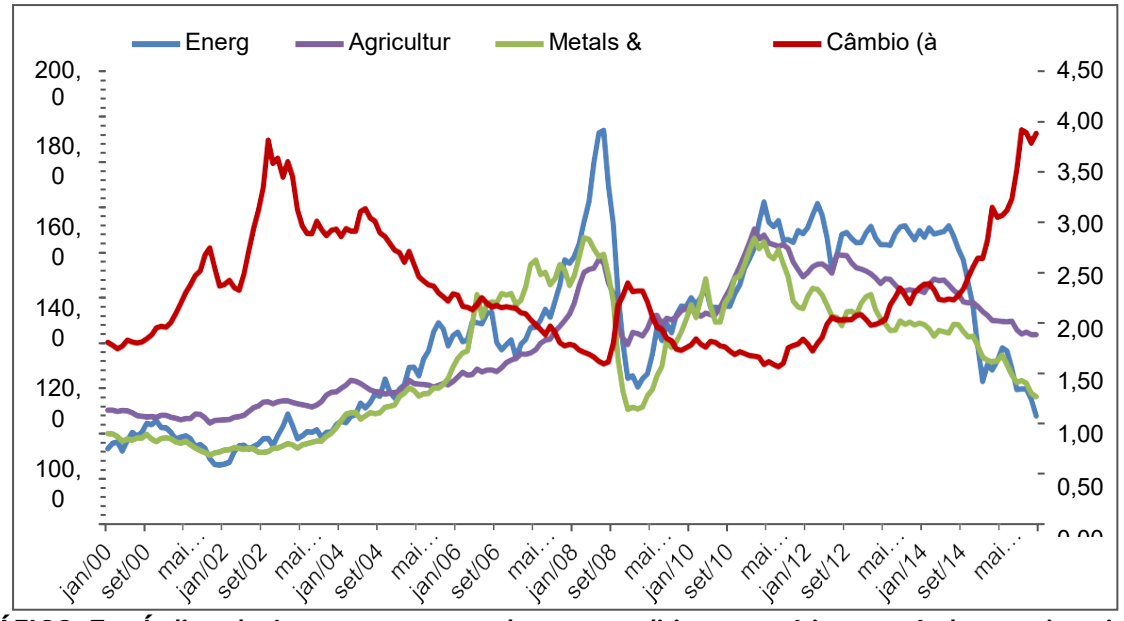


GRÁFICO 7 - Índice de Laspeyres preços das commodities energéticas, agrícolas e minerais/ metálicas (2010=100) e taxa de câmbio (R$/USS venda média do período) entre jan/00 e dez/15
FONTE: SGS/BCB/Depec/ IMF (2017)

Conforme verificado no **Gráfico 7**, entre janeiro de 2000 até outubro de 2002, a taxa de câmbio desvalorizou significativamente. Por outro lado, os índices de preços das *commodities* permaneceram basicamente constantes. No entanto, quando os índices das *commodities* começaram a aumentar, a taxa de câmbio valorizou de forma expressiva, tendo saído de R$ 3,81 em outubro de 2002 para R$ 1,61 por volta de agosto de 2008, sendo que esta voltou a desvalorizar apenas quando os índices de preços das *commodities* declinaram devido à recessão de 2009.

Calculou-se o coeficiente de correlação entre a taxa de câmbio e os índices de preços das *commodities* para o período destacado no gráfico e os resultados foram, em média, -0,55 para as três *commodities*, o que indica uma correlação pelo menos moderada e negativa. Portanto, a relação entre os preços das *commodities* e a taxa de câmbio não deve ser desprezada, já que o repasse cambial é algo persistente na economia brasileira e possui relação direta com o nível geral de preços.

Em relação isso, segue um gráfico com a evolução da taxa de câmbio nominal desde 2000 até 2015 juntamente com o IPCA, IPCA-Comercializáveis e IPCA-Não comercializáveis.

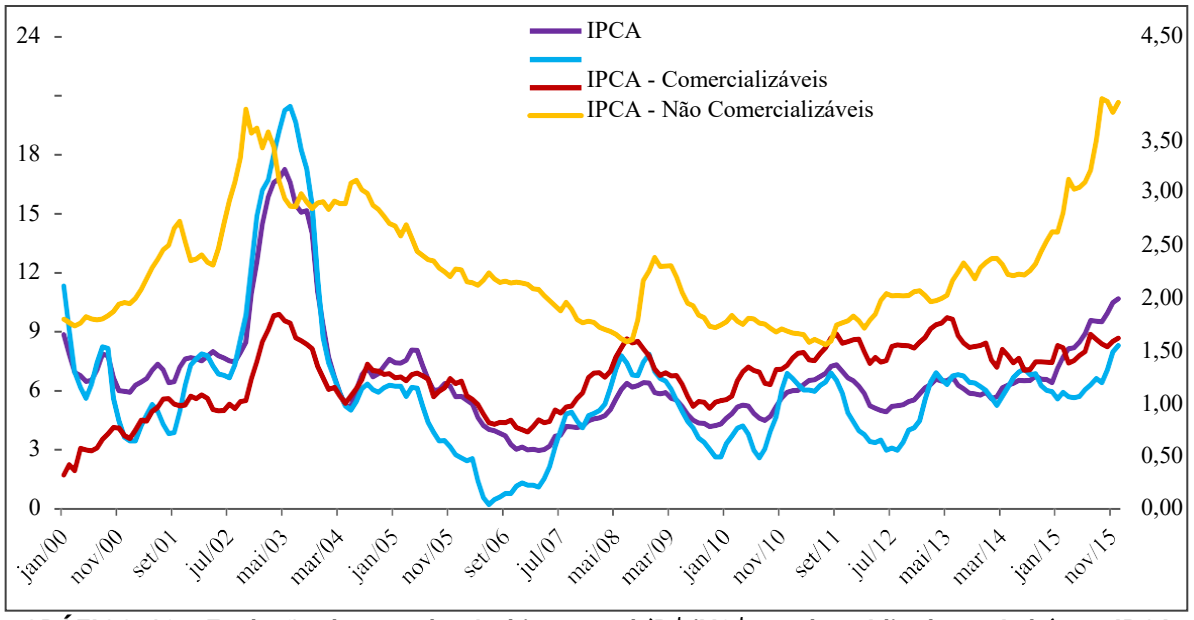


GRÁFICO 18 - Evolução da taxa de câmbio mensal (R$/US$ venda média do período) e o IPCA e demais componentes (% a.a.) entre jan/00 e dez/15
FONTE: SGS/BCB/Depec/2017.

Observa-se que a taxa de câmbio média mensal aumentou significativamente a partir de 2011, o que, posteriormente, afetou o IPCA de maneira mais severa, a partir de 2014, quando saltou de R$ 2,22 em julho desse ano para R$ 3,87 em dezembro de 2015. Fazendo-se um exercício bastante simplificado, o coeficiente correlação entre IPCA (e componentes) e câmbio no período de 2011 a 2015 foi de 0,81, o que indica uma correlação positiva forte, ou seja, mostra o quanto a alta do IPCA pode ter sido influenciada pela taxa de câmbio.

Complementar a isso, estudos realizados por Modenesi e Araújo (2010), apontam que entre 2000 e 2008, período de análise escolhido pelos autores, ao final de 12 meses, o IPCA é explicado pela taxa de câmbio em 45%. Esta situação corrobora com o fato de que o canal mais relevante da política monetária brasileira é o canal da taxa de câmbio. Em outras palavras, sugere-se que o *pass-through* da taxa de câmbio para os preços é bastante significativo.

Somado a isso, fazendo-se uma relação do que foi apresentado nesta subseção entre taxa de câmbio, índice de preço das commodities e nível geral de preços, tomando como referência o trabalho de Souza (2016), destaca-se que

> *[...] os choques das commodities afetam os preços domésticos de forma direta e indireta. De forma direta através das mudanças dos preços relativos através da taxa de câmbio, afetando diretamente o índice de inflação geral, à medida que este contém itens como alimentos e energia (commodities). Em relação aos efeitos de segunda rodada, tem-se que o aumento dos preços das commodities provocam expectativas de inflação, aumentando salários e o núcleo de inflação. Desta forma os efeitos indiretos estão relacionados principalmente a equalização dos salários entre os setores tradable e non tradable e mudanças nos termos de troca no qual conduz a um aumento dos preços domésticos e a uma apreciação da taxa de câmbio real para países commodity currencies. Os canais pelos quais os preços das commodities afetam os preços domésticos são através da expectativa de inflação, custo dos insumos, variações de estoques futuros e pela demanda de Hedge (SOUZA, 2016, p. 47).*

No tocante à expressiva desvalorização cambial a partir de 2011, ressalta-se que ela veio acompanhada pela queda no preço das *commodities*, principalmente agrícolas e minerais/metálicas, o que sugere que os preços das *commodities* foram os principais responsáveis por amenizar a passagem das variações cambiais para a inflação, caso contrário, nessa conjuntura se poderia ter experimentado taxas de câmbio acima dos R$ 5,00 e índice de inflação mais elevados.

Portanto, com base no que foi discutido até o momento, fazendo-se um link com as teorias estruturalistas apresentadas na primeira parte, a taxa de câmbio se destaca na economia brasileira como principal mecanismo de transmissão de pressão inflacionária básica. Quanto aos mecanismos de propagação, destaca-se, principalmente, os preços administrados e os custos salariais, conforme apresentado nas subseções seguinte

b. *Preços Administrados*

Além da taxa de câmbio, como um dos mecanismos de propagação, os preços administrados, além de afetarem o nível geral de preços, funcionam como uma barreira que impede o controle da inflação por meio das taxas de juros, já que estes preços dependem de outras fontes e não estão relacionados às pressões de demanda. Para iniciar esta discussão, segue o **Gráfico 9** com o IPCA mensal anualizado e seus principais componentes a partir de 2000 até 2015.

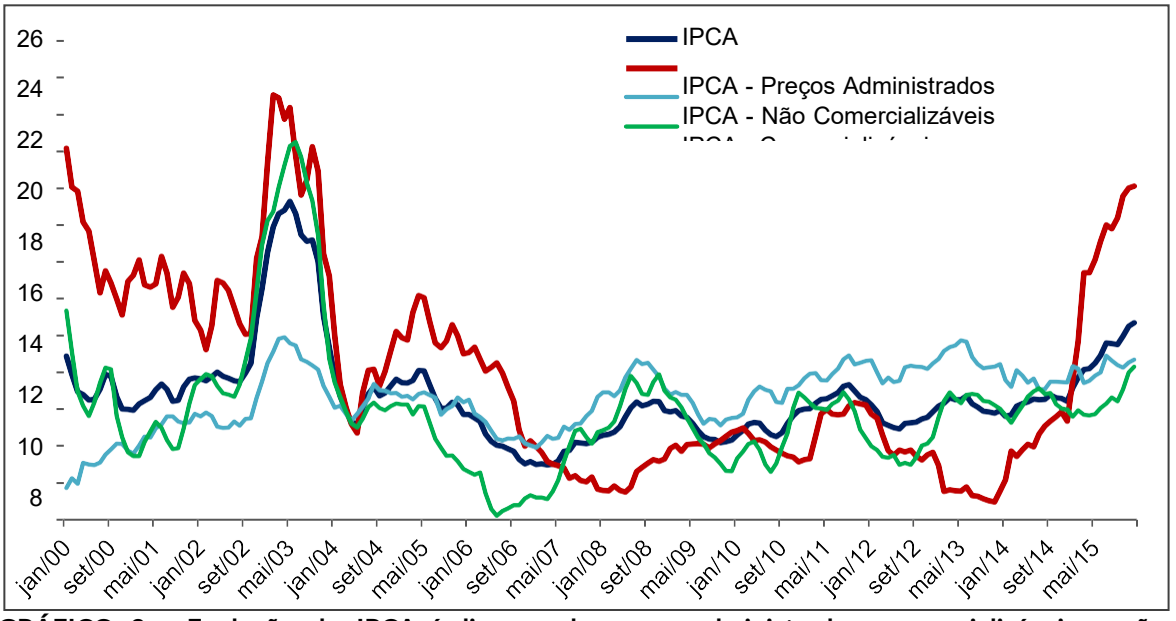


GRÁFICO 9 - Evolução do IPCA índice geral, preços administrados, comercializáveis e não-comercializáveis entre jan/2000 e dez/2015 – em %
FONTE: IBGE; SGS/BCB/Depec/2017.

Conforme pode ser observado no **Gráfico 9**, os preços administrados, pela magnitude das suas oscilações e também pela sua permanência superior aos demais preços, exercem maior influência no índice geral.

Além disso, os preços comercializáveis também exercem uma pressão significativa no IPCA, ainda que menor quando comparada aos preços administrados. Verifica-se ainda que pelo menos de janeiro de 2000 até o primeiro trimestre de 2007, visivelmente os preços administrados explicavam as variações no IPCA. Isso se dá pelo seguinte fato:

> *[...] os preços administrados mantiveram um crescimento superior aos preços livres [...] tendo exercido forte pressão sobre a inflação ao consumidor até 2005, especialmente devido ao preço dos combustíveis (mais especificamente, gasolina), energia elétrica e telefonia. Isso porque parcela relevante dos preços monitorados manteve seus reajustes, parcialmente, determinados por algum indexador após as privatizações, em geral o IGP, a despeito da extinção dos mecanismos formais de indexação de preços no Plano Real. Como o IGP sofre influência direta das variações cambiais, alguns desses itens da cesta de monitorados acabaram por atrelar seus preços de forma indireta aos movimentos da taxa de cambio, permitindo reajustes muito acima da média da inflação durante o período de desvalorização cambial. Deste modo, os contratos de serviços públicos reforçavam o canal de transmissão da taxa de câmbio à inércia inflacionária. (PAES, 2014, p. 84).*

Ressalta-se que essa mudança no sentido dos preços administrados a partir de 2007, deve-se, segundo Paes (2014), nos setores de energia elétrica e telefonia. De acordo com PAES (2014), no caso do setor elétrico, as modificações na regulação podem ser descritas da seguinte forma: (i) a designação do valor do repasse dos custos de aquisição de energia termelétricos de outras empresas à Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), fruto da nova lei do setor elétrico deliberada em 2004. O antigo marco regulatório concedia às distribuidoras de energia elétrica o repasse direto desses custos; e, (ii) a adoção do IPCA como novo indexador para os leilões realizados a partir de dezembro de 2004.

Quanto à telefonia, o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP – DI) que corrigia os preços dos serviços telefônicos (de acordo com os novos contratos firmados a partir de 2006), por exemplo, foi substituído pelo Índice de Serviços de Telecomunicação (IST) que é composto pelo IPCA, Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), o IGP – DI e o Índice Geral de Preços do Mercado (IGP – M). Portanto, "a mudança do índice de certa forma amorteceu as fortes oscilações do IGP-DI. Em 2008, por exemplo, em que se observa uma baixa influência dos preços administrados no IPCA, enquanto o IGP-DI aumentou 11,2%, a variação do IST foi de 6,6%" (PAES, 2014, p. 85).

Em resumo, a partir de 2006, após o vencimento dos contratos firmados durante as privatizações desses setores, passaram a seguir índices que refletissem melhor a estrutura e critérios mais apropriados de repasse de custos e ganhos de produtividade de cada setor (PAES, 2014, p. 85).

Outro fator que explica redução nos preços administrados a partir de 2007 foi o comportamento mais favorável dos preços dos combustíveis, tendo em vista dois fatores:

> i. *pela política adotada pela Petrobras desde 2002, na qual seriam considerados intervalos de tempo longos para repassar as oscilações internacionais do petróleo aos preços internos, isto é, a regra de reajuste da Petrobrás é de não repassar oscilações de curto prazo aos preços dos combustíveis; e*
> ii. *pela variação na alíquota da Contribuição por Intervenção de Domínio Econômico - CIDE sobre combustíveis definida em 2006 pelo Ministério da Fazenda, com o objetivo de atenuar a volatilidade dos preços ao consumidor, reduzindo temporariamente a tributação sobre a gasolina e o óleo diesel durante picos de preço do petróleo no mercado internacional (PAES, 2014, p. 85).*

Mesmo assim, os preços administrados ainda passaram a exercer, pois conforme observado na tabela no anexo, estes preços apresentam peso significativo (28,3%) no índice geral, o que dificulta a eficácia da política monetária no sentido de reduzir a inflação ou, pelo menos, deixá-la estável por um longo período. Somado a isso, pode-se destacar que o estudo realizado por Carrara e Correa (2012), concluem que

> *[...] a presença dos preços ajustados por contrato na formação do **IPCA** pode ser uma provável explicação para a resistência da inflação brasileira de se manter em patamares baixos por longos períodos sem a necessidade de se utilizar de taxas de juros elevadas. Isso porque a inflação produzida por estes preços não responde bem a aumentos na taxa de juros, que é o principal instrumento de contenção dos preços utilizado pelo regime de metas inflacionárias, sem falar que os mesmos são vulneráveis à variação da taxa de câmbio (CARRARA; CORREA, 2012, p. 458-459).*

Aqui abre-se um parêntese para mostrar a relação entre IPCA e um dos indicadores de demanda, conforme o **Gráfico 10**.

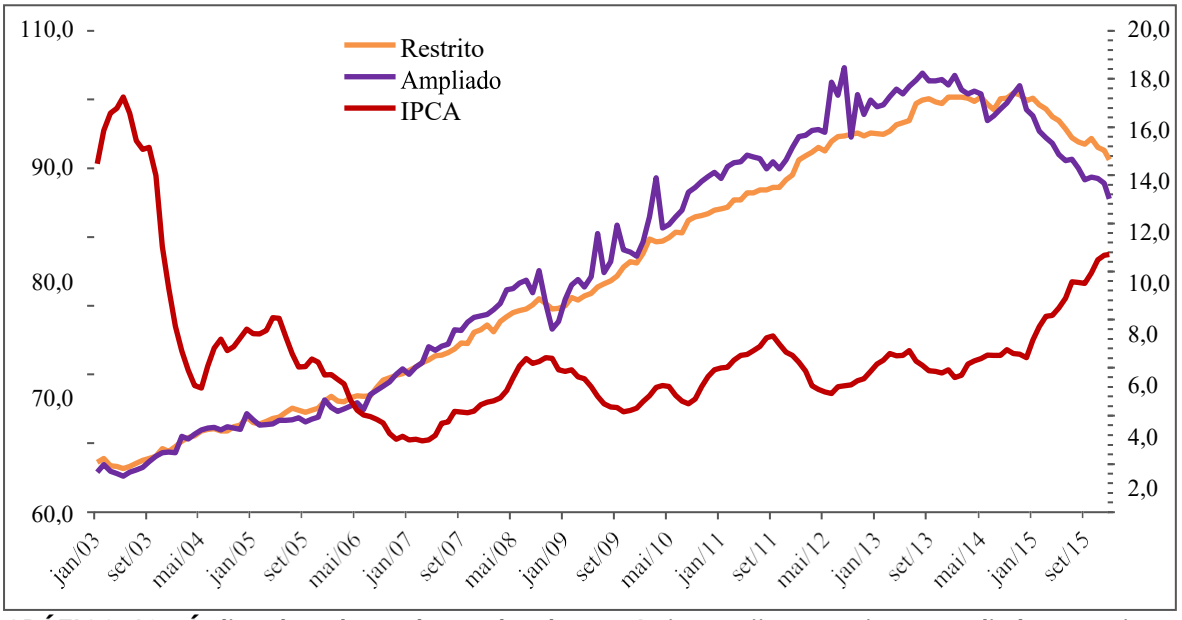


GRÁFICO 10 - Índice de volume de vendas do comércio varejista restrito e ampliado com ajuste sazonal e IPCA (% a.a. – à direita) - jan/03 a dez/15
FONTE: IBGE (2018)

De acordo com os dados do índice de volume de vendas do comércio varejista, observa-se um crescimento contínuo desde o início da série em janeiro de 2013 até 2015, mesmo que este último tenha apresentado recuo devido à recessão. Como um indicador *proxy* da demanda, calculou-se o coeficiente de correlação com o IPCA e o resultado foi -0,22 para o varejista restrito e -0,26 para o varejista ampliado. Isso sugere que a demanda não foi a principal causa da inflação no período citado, dado que o coeficiente de correlação desse indicador *proxy* da demanda é negativo e fraco, portanto, não explica a inflação.

Assim, fica evidente que tanto os preços administrados quanto a taxa de câmbio, além de pressionar a inflação para cima, podem fazer com que a mesma diminua, dependendo da intensidade de cada variável. Em outras palavras, quando o câmbio está desvalorizado e, da mesma forma, os preços estão mais elevados do que o próprio índice geral, a inflação irá aumentar concomitantemente com ambas as variáveis. Caso contrário, a inflação poderá recuar. Nesse sentido, uma política de aperto monetário nem sempre poderá surtir efeito, a menos que a inflação seja exclusivamente causada por excesso de demanda, o que é difícil de se comprovar no caso brasileiro, conforme visto até aqui.

CONCLUSÃO

A partir do que foi exposto neste trabalho, apesar da inflação brasileira não ter mais apresentado a chamada hiperinflação, ainda há certa dificuldade de mantê-la por longos períodos dentro da meta estabelecida pela autoridade monetária. Além disso, a partir dos resultados do trabalho de Modenesi e Araújo (2010), corrobora-se com a tese da reduzida eficácia da política monetária, levantada pelo autor em um dos seus trabalhos, haja vista o peso nada desprezível dos preços administrados no índice geral. Além disso, os testes obtidos pelos autores apontam para um impacto de apenas 0,29% da taxa Selic sobre o IPCA ao final de 24 meses.

Quanto aos determinantes da inflação, ficou evidente, com base nos estudos apresentados aqui, que a taxa de câmbio tem um papel extremamente relevante na determinação da inflação, tanto na aceleração quanto na desaceleração, já que os testes realizados por Modenesi e Araújo (2010), mostram que o canal da taxa de câmbio é afeta rapidamente os preços e seu efeito acelerador mostra persistência considerável. Somado a isso, observou-se também, a partir dos estudos apresentados neste artigo, que não há evidencia empírica que aponte como principal causa da inflação, as pressões na demanda.

Nesse sentido, a autoridade monetária deveria rever sua política de controle de preços, já que o cerne da inflação brasileira está mais presente na oferta, e não na demanda. O exemplo mais recente é o caso da inflação de 2015, em que os preços administrados atingiram 18%, principalmente por conta das tarifas de Energia Elétrica (51%), Gás de botijão (22,5%) e Gasolina (20,1%). No caso da Energia Elétrica, o fator primordial nesse aumento foi a seca, que reduziu o nível de água dos reservatórios e teve-se que utilizar energia a partir das Termelétricas, cujos custos são maiores. Além disso, vale destacar que a seca prejudicou a safra de grãos, que afetou significativamente o preço dos alimentos, que apresentou alta de 12%. Portanto, uma política monetária restritiva com altas taxas de juros não surtiria efeito algum, já que tais problemas não se traduzem em pressões na demanda.

Por fim, cabe destacar ainda que em países em desenvolvimento, "[...] se por um lado, a taxa de câmbio valorizada auxilia no controle dos preços, por outro pode comprometer a competitividade da indústria brasileira" (SQUEFF, 2009, p. 98). Assim, a taxa de câmbio ameniza os efeitos da inflação de um lado e pressiona de outro, o que compromete a atuação da política monetária via juros e, portanto, sugere que o RMI não é uma política de controle inflacionário mais adequada no caso brasileiro.

REFERÊNCIAS

Associação de Comércio Exterior do Brasil – AEB. **Radiografia do Comércio Exterior Brasileiro**: presente, passado e futuro. Rio de Janeiro, 15 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.aeb.org.br/userfiles/file/AEB%20%20Radiografia%20Com%C3%A9rcio%20 Exterior%20Brasil.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2018.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Regime de Metas para a Inflação no Brasil**. Série perguntas mais frequentes. Departamento de Relacionamento com Investidores e Estudos Especiais (Gerin) Brasília – DF, 2016. Dsponível em: http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/faq%2010-regime%20de%20metas%20para%20a%20infla%C3%A7%C3%A3o%20no%20brasil.pdf.
Acesso em: 6 de agosto de 2016.

BARBOSA FILHO, F. H. **A crise econômica de 2014/2017**. Estudos avançados. v.31, n .89. São Paulo, jan./abr. 2017.

BARBOZA, Ricardo de Menezes. **Mecanismos de Transmissão da Política Monetária e Nível da Taxa de Juros no Brasil: existe relação?** / [Dissertação]. Rio de Janeiro, 2012. 64f.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento Econômico Brasileiro:** o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro, Contraponto: 2000.

CARRARA, A. F.; CORREA, A. L. O Regime de Metas de Inflação no Brasil: uma análise empírica do IPCA. **Rev. Econ. Contemp**., Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 441-462, set./dez., 2012.

DEZORDI, L. L. **A condução da política monetária brasileira no regime de metas de inflação uma abordagem teórica**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2004, 142f.

FRIEDMAN, M. **The Roles of Monetary Policy**. The American Economic Review, v. 58, n. 1., mar. 1968, pp. 1-17. Disponível em: <https://wwz.unibas.ch/fileadmin/wwz/redaktion/witheo/lehre/2009_FS/vwl4/doc/chap ter8/Friedman_AER1968.pdf>. Acesso em: 18 set. 2017.

FUINHAS, José Alberto. **Os canais de transmissão da política monetária**. Texto Para Discussão DGE - 02/2002. Departamento de Gestão e Economia (DGE), Universidade da Beira Interior, Covilhã, Portugal, 2002.

GÉNÉREUX, J. **Introdução à Política Econômica**. São Paulo: Edições Loyola, 1995.

GIAMBIAGI, F. MATHIAS, A. e VELHO, E. **O aperfeiçoamento do regime de metas de inflação no Brasil**. Economia Aplicada, volume 10, nº 3, p. 443-475. São Paulo – SP, Julho- Setembro de 2006.

_____., F., VILELLA, A., CASTRO, L. B. e HERMAN, J. **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010**. Rio do janeiro, Elsevier, 2011.

KYDLAND, F.E.; PRESCOTT, E. C. Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. **Journal of Political Economy**, v. 85-3, 1977, pp. 473-491.

LEAL, P. Q., SILVA, M. M., e CAETANO, S. M. **A efetividade do Sistema de Metas de Inflação para a América Latina e Caribe**. Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas, nº 13, p. 181-201, Vitória da Conquista – BA, 2013.

MODENESI, André de Melo. **Política Monetária no Brasil pós Plano Real (1995-2008): um breve retrospecto**. Economia & Tecnologia – Ano 06, Vol. 21 – Abril/Junho de 2010.

_____. ARAÚJO, E. C. Custos e benefícios do controle inflacionário no Brasil (2000-2008): uma análise empírica do mecanismo de transmissão da política monetária com base em um modelo VAR. **Anais do XXXVIII Encontro Nacional de Economia (ANPEC)**, 2010.

MOLLO, M. L. Ortodoxia e Heterodoxia Monetárias: a questão da neutralidade da moeda.
Revista de Economia Política, v. 24, n. 3 (95), jul./set., 2004, p. 323-343.

NEVES, André Lúcio; OREIRO, José Luís. **O regime de metas de inflação: uma abordagem teórica**. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 29, n. 1, p. 101-132, jun. 2008.

PAES, Tânia Aparecida Gomes. **Análise da eficácia da política monetária brasileira sob o regime de metas para inflação (1999-2013)** [Dissertação]. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia: Programa de Pós-Graduação em Economia, 2014. 98 f.

ROSSI, P. **Regime Macroeconômico e o Projeto Social-Desenvolvimentista**. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2015.

SERRANO, F. Juros, câmbio e o sistema de metas de inflação no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 1, pp. 63-72, jan./mar., 2010.

SICSÚ, J. Keynes e os Novos-Keynesianos. **Revista de Economia Política**, v. 19, n. 2 (74), abr./jun., 1999.

_____., J. **Lições da crise de 2008 e 2009**. Carta Capital. São Paulo, 15 de fevereiro de 2016.

_____., J. **Política não-monetárias de controle da inflação**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Revista Análise Econômica, v. 21, n. 39, março de 2003. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/AnaliseEconomica/article/view/10725/6336>. Acesso em: 29 set. 2017.

SILVA, M. M. C. D. e. **Regime de Metas para a Inflação no Brasil (1999-2015):** implementação, limites e desafios. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas). Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – IE/UNICAMP. Campinas, 2016.

SOUZA, R. G. **Três ensaios sobre política monetária:** preços de commodities, taxa de câmbio real e inflação. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2016. 138 f.

SQUEFF, G. C. **Repasse cambial "reverso":** uma avaliação sobre a relação entre taxa de câmbio e IPCA no Brasil (1999-2007). In: II Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira, Porto Alegre, 2009.

SUNKEL, O. A Inflação Chilena: um enfoque heterodoxo. In: BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. p.307-346.

VÁSQUEZ, J.F.N. **Inflação e desenvolvimento econômico no Chile e no México**, In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). Cinquenta anos de pensamento na Cepal. Rio de Janeiro, Record, 2000. p. 293-306.

CAPÍTULO 4
O REPASSE CAMBIAL NO CONTEXTO DO REGIME DE METAS DE INFLAÇÃO: a experiência brasileira de 1999 a 2015

Geylson Serra Pereira
João Gonsalo de Moura

1 Introdução

A inflação sempre foi um tema recorrente nos debates econômicos e sua administração tem sido questão central nas diretrizes de política monetária, visto que seus efeitos influenciam, dentre outros aspectos, a determinação dos salários reais e, por consequência, os níveis de atividade econômica. A natureza de suas causas e a extensão de seus efeitos variam de caso a caso.

A partir da década de 1990 o cenário internacional passa por profundas transformações – desregulamentações, redução da participação do Estado, abertura comercial e financeira. No âmbito monetário, além da desregulamentação financeira, as políticas monetárias e cambiais passaram por mudanças significativas. Os países, gradativamente, abandonaram a utilização do câmbio fixo e a utilização dele como âncora nominal. Em substituição a estes, passou-se a adotar uma taxa de câmbio flexível e o Regime de Metas de Inflação (RMI) como regime *regra* para condução da política monetária. O regime consiste em uma estratégia de condução da política monetária, que busca, a partir do anúncio de uma meta numérica para a inflação, diminui-la e mantê-la em níveis baixos.

Oficialmente, o Brasil adotou o regime como arranjo de política monetária em junho de 1999, após ataques especulativos contra o Real. A adoção do regime se deu após a perda da paridade cambial (passagem do câmbio fixo para o flutuante) enquanto âncora nominal da política monetária. No entanto, nos anos iniciais do RMI, 2001 a 2003, as metas não foram cumpridas. As cartas do presidente do Bacen, obrigatoriamente divulgadas quando não cumpridas as metas, atribuíram à desvalorização do câmbio nominal a causa principal pelo não cumprimento das metas.

A despeito da identificação do câmbio como principal entrave ao cumprimento da meta, a ação da autoridade monetária não sofreu alteração: continuou centrada na utilização dos juros para conter as pressões inflacionárias a partir dos efeitos destes sobre a demanda. Bem ou mal, por efeitos diretos ou secundários, as metas seguintes foram alcançadas. Nesse sentido, o que se busca investigar neste capítulo, é como o regime tem logrado êxito no alcance das metas, tendo em vista que o componente cambial parece exercer significativa influência sobre os preços.

Em outras palavras, pretende-se avaliar se as variações cambiais são significativamente relevantes para explicar a dinâmica inflacionária no Brasil, haja vista que: *i*) o câmbio exerce influência sobre os inúmeros preços domésticos; e *ii*) a taxa de câmbio constitui um canal de transmissão da política monetária, pelo qual, uma majoração dos juros, por exemplo, ao valorizar a taxa de câmbio tem efeitos sobre os preços da economia.

Para alcançar o objetivo proposto, far-se-á uso de resultados empíricos estimados para o repasse cambial[1] no Brasil no período de 1999/2000 a, no mínimo, 2015. Isto é, metodologicamente, o ponto central deste capítulo consiste em uma avaliação comparativa dos trabalhos empíricos que tratam dos canais de transmissão da política monetária no Brasil, especificamente no período de vigência do RMI. Trabalhos nos quais se utilizam modelos com Vetores Auto regressivos para identificar o sentido da inter-relação/causalidade existente entre o câmbio, juros e inflação. A partir dos resultados destes modelos, faz-se uma análise comparativa das respostas do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) aos choques na taxa de câmbio e na taxa de juros. Da mesma forma, se compara quais das variáveis tem maior relevância para previsão do IPCA. Adicionalmente, faz-se uma avaliação da dinâmica evolutiva do câmbio, da inflação e dos juros no período posterior à instituição do RMI no Brasil. Tenta-se identificar se existem respostas significativas do IPCA ao câmbio. Isto é, se há repasse das variações cambiais aos preços em níveis significativamente relevantes para que o câmbio seja influente na determinação da inflação no país.

[1] O repasse cambial, *exchange rate pass-through ou pass-through* pode ser definido, grosso modo, como a elasticidade dos preços, em relação à taxa de câmbio. Seu grau de repasse, portanto, mostra a variação percentual dos preços domésticos frente à variação de 1% na taxa de câmbio.

Com intuído de construir uma base teórico-investigativa sólida para atingir o objetivo proposto, o trabalho está dividido em quatro seções, além desta introdução. Na seção dois se faz uma discussão teórica acerca dos fundamentos da política monetária. A seção três apresenta os pressupostos teóricos que fundamentam a implantação e utilização do RMI. Na seção quatro, por sua vez, faz-se uma avaliação das respostas do IPCA em relação ao repasse cambial. Por fim, na seção cinco são feitas as considerações finais a este capítulo.

2 - FUNDAMENTOS DE POLÍTICA MONETÁRIA: evolução da teoria monetária

2.1 Teoria Monetarista

As teorias monetaristas, em geral, podem ser expressas também como teorias quantitativistas, tendo sua base de pensamento expressa pela Teoria Quantitativa da Moeda (TQM). Segundo esta corrente, há uma ligação entre variações na quantidade de moeda existente num dado momento na economia e o nível de preços. Assim, os desequilíbrios monetários são a principal causa dos desequilíbrios econômicos reais (CORAZZA, 1996), de tal forma que a inflação, para o monetarismo, é causada por um excesso de dinheiro em circulação em relação ao produto da economia (CARVALHO JR, 1994).

A relação entre quantidade de moeda e nível de preços proposta pela TQM passou por diversas formulações desde sua formulação inicial proposta por Jean Bodin, em 1576, segundo o qual "o aumento no nível geral de preços que então se observava na França não se explicava somente pela aversão ao padrão metálico da unidade monetária, mas principalmente pela maior disponibilidade de ouro no país" (KREMER e CORAZZA, 2003).

Apesar das diversas reformulações da TQM, foram Marshall, Pigou e Fisher que formalizaram matematicamente a mesma. Marshall e Pigou a expressaram como:

$$M = KPY \ (1)$$

Conhecida como a equação de Cambridge, M=KPY, sendo Y o produto real, P o nível geral de preços e K o coeficiente de retenção da moeda, a equação informa que os agentes econômicos estão dispostos a manter uma quantidade de moeda proporcional à renda nominal. Supondo equilíbrio entre a oferta (M^o) e a demanda de moeda (M^d), um incremento de M acima da variação de Y (produto real) resultaria em expansão dos preços, visto que, neste modelo, a moeda não traria efeitos permanentes sobre o produto (CARVALHO Jr, 1994).

A partir da Equação de Cambridge, Fisher[2], em 1911, expressa as relações da TQM por meio da equação de trocas e, logo em seguida, a reformula substituindo as transações (T) pelo Produto Interno Bruto real (PIB, expresso por Y):

$$MV = PT \gg\gg\gg MV = PY \ (2)$$

A identidade proposta nestas equações é a base dos postulados quantitativistas. Grosso modo, define-se que os preços (P) devem, como um todo, variar proporcionalmente com a quantidade de moeda (M) e com a velocidade de circulação (V) e inversamente com a quantidade dos bens trocados (T ou Y). Como a economia funciona com plena capacidade e os hábitos e costumes de transação mudam vagarosamente, T e V são estáveis. Assim, segue-se que mudanças no equilíbrio do nível de preços resultam de mudanças no estoque de moeda, ou seja: $P = \frac{\bar{V}}{\bar{Y}} M$.

Em síntese, a teoria quantitativa da moeda se baseia na ideia de que a moeda é apenas um meio de troca, sendo a inflação (sempre e em qualquer lugar), segundo seus postulados, um fenômeno puramente monetário (MODENESI, 2005). As implicações destes postulados à política monetária resultam em uma visão da moeda como instrumento assegurador do correto funcionamento dos mecanismos econômicos e, por isso, deve ser estável. Assim sendo, uma importante tarefa do banco central é manter a taxa de inflação baixa e estável, e, para isso, estes devem manter baixa a taxa de crescimento da moeda em circulação (LOPES, 2015).

[2] Essa equação foi desenvolvida originalmente por Simon Newcomb, em 1885, mas se popularizou a partir da obra de Fisher, em 1911.

2.2 A Curva de Phillips e as Expectativas Adaptativas

Em 1958 um estudo de A. W. Phillips buscava responder questões macroeconômicas relativas à inflação através da análise de séries temporais do mercado de trabalho no Reino Unido, avaliando relação entre taxas de variação dos salários nominais e taxa de desemprego no período 1861-1957. Através deste estudo, aprofundado por R. G. Lipsey, em 1960, formaliza-se e populariza-se um *trade-off* entre inflação e desemprego, ou seja, taxas de desemprego menores poderiam ser obtidas com políticas expansionistas, às custas de inflação dos salários nominais (FARIA, 2008). A sistematização desta relação, proposta no modelo de Lipsey, argumenta que a taxa de variação salarial é determinada pelo excesso de demanda no mercado de trabalho.

Assim, sendo a variação dos salários função do excesso de demanda de trabalho, pode-se assumir que a taxa de desemprego também o é (CARVALHO JR, 1994). Em termos algébricos, esta relação pode ser expressa por:

$$g_w = -\alpha\ (U_t - U_n)\ (3)$$

A equação 3 não implicam dizer que não há desemprego quando o excesso de demanda for igual a zero. Pode havê-lo! Nesse caso, a existência de uma taxa positiva corresponde ao desemprego friccional, resultante do tempo que os indivíduos levam para se mover de um emprego para outro. A partir disto, tem-se que variações no salário nominal (g_w) são explicadas pela diferença entre o desemprego e a taxa natural ($U_t - U_n$) e não pela taxa de desemprego per si.

As relações e resultados apresentados por Phillips e Lipsey deram ensejo a uma série de debates e estudos acerca da relação entre salários nominais e desemprego.

Dentre eles, em meio ao aumento simultâneo da inflação e do desemprego, Phelps e Friedman argumentaram que a relação da curva de Phillips não se mostrava verdadeira porque ela, diferentemente do que considerava a curva de Phillips original, era instável no longo prazo. Isso porque, a relação estável até então assumida era dada de forma quase autônoma à taxa de inflação, pressupondo constante a expectativa de inflação, a qual, segundo eles, não poderia ser desconsiderada no processo de determinação de salários e preços (MARQUES, 1987).

Os argumentos propostos por Phelps e, principalmente, por Friedman baseiam-se em três pontos principais: renda permanente, taxa natural de desemprego e formação das expectativas dos agentes. A relação entre estes três pressupostos se dá da seguinte forma: a) a renda dos agentes é composta de receitas transitórias e receitas permanentes, mas os planos de gastos são feitos considerando esta última. Assim, demanda por moeda para transação seria estável; b) a correção dos níveis de renda é feita com base nas expectativas, formadas olhando unicamente para trás (*backward-looking*). Como os agentes estão preocupados com suas rendas permanentes, firmam seus contratos com base nas expectativas de inflação, baseadas na inflação passada; c) isto faz com que exista "uma taxa de desemprego natural na qual os salários reais crescem de forma normal ou de acordo com sua taxa de crescimento natural de longo prazo" (PAULA *et al*, 2013, p. 86). Isto é, tomando a economia em qualquer momento, existe um nível de desemprego, e consequentemente de emprego, correspondente às taxas reais de salários pagos naquele momento. Nessas condições, uma taxa de desemprego corrente diferente do que aquela natural, pressiona os salários reais. O ajuste se dará de forma automática, dada a suposição de flexibilidade de preços e salários.

Aceitar preços e salários como flexíveis implica em passividade da política monetária no longo prazo. Esta só terá efeitos sobre o nível de atividade de forma transitória, enquanto persistir o que Friedman chamou de *ilusão monetária*. Isto é, ação da política econômica não teria efeito no longo prazo, gerando apenas inflação. A ilusão monetária é resultado do processo de tomada das decisões, baseadas nas expectativas adaptativas.

Como as expectativas são formadas com base em informações do passado, os agentes levam tempo a se adequar as novas condições e, por isso, cometem erros, os quais só são corrigidos no longo prazo. Em termos algébricos, isto é expresso no modelo Phelps-Friedman pela introdução das expectativas na curva de Phillips:

$$\pi_t = \pi_t^e - \alpha(u_t - u_n) \quad (4)$$

2.3 "Novos clássicos" e as Expectativas Racionais

Ao final da década de 1970, como resultado do fraco desempenho macroeconômico verificado nos Estados Unidos – caracterizada pela combinação de elevadas taxas de desemprego e de inflação –, houve um enfraquecimento contundente da ideia de existência do *trade-off* estável entre inflação e desemprego e dos já abalados fundamentos econômicos de tradição keynesiana, resultando na emersão e fortalecimento dos postulados da escola novo-clássico, liderada por Robert Lucas, Thomas Sargent e Neil Wallace.

As proposições da escola novo-clássico baseiam-se em muitas hipóteses monetaristas, se aproximando bastante do monetarismo friedmaniano, sendo que sua principal diferença reside na maneira como os agentes formam suas expectativas. Segundo a escola novo-clássica, os agentes não formam suas expectativas de forma adaptativa, como afirmava Friedman, pois, se os agentes são maximizadores de satisfação, então, eles também otimizam a utilização das informações que recebem. Isto implica que os agentes não tomam suas decisões olhando unicamente para o passado, mas também para o futuro (*forward-looking*). Assim, as expectativas não são adaptativas, mas sim do tipo racional, ou seja, os agentes usam *expectativas racionais* em suas tomadas de decisões (CARVALHO *et al*, 2000).

A incorporação das expectativas racionais altera as prescrições de política monetária, pois, nas expectativas adaptativas supõe-se que os agentes incorrem em erros contínuos de previsão, possibilitando a existência de alguma inclinação na curva de Phillips, mesmo no longo prazo (MARQUES, 1987).

Já nas expectativas racionais, segundo Muth (1961), os agentes formam suas expectativas construindo uma distribuição subjetiva de probabilidades para descrever a variável que desejam prever. Nessas condições, estas distribuições subjetivas devem coincidir com as distribuições objetivas de probabilidades que regem o comportamento da variável em questão. Cada agente formula uma distribuição de probabilidades. Como as informações são as mesmas para todos, todos construirão a mesma função distribuição e, portanto, as expectativas serão homogêneas (CARVALHO *et al*, 2000).

Nessas condições, tem-se que a expectativa de inflação em um período é igual à esperança matemática da inflação para esse período, condicionado ao conjunto de informações disponíveis no período, acrescidas da ocorrência de erros eventuais, os quais seriam corrigidos pelos agentes, podendo ser expressa por:

$$\dot{P}_t^e = \dot{P}_t + \varepsilon_t \quad (5)$$

A equação informa que a expectativa de inflação é igual à própria taxa de inflação mais um erro aleatório, sendo este independente e igualmente distribuído. Isto é, a assunção em erro em um período não traz nenhuma informação de qual será o erro para o período seguinte, tornando as expectativas racionais a maneira mais precisa e eficiente dos agentes formarem suas expectativas. Os resultados desta racionalidade dos agentes, em termos de política econômica, é que nem mesmo no curto prazo a política monetária seria capaz de influir sobre variáveis reais.

> *[Este é o] principal postulado da teoria novo-clássica, qual seja, a ineficácia da política monetária para alterar as variáveis reais da economia, mesmo no curto prazo. Somente em condições especiais haverá impacto sobre tais variáveis, ou seja, se houver um choque monetário (PAULA et al, 2013, p.89).*

Somente ações não previstas da autoridade monetária poderiam afetar o nível de atividade (no curto prazo), ou seja, apenas desvios inesperados de uma regra sistemática adotada pela autoridade monetária exercem impactos reais.

Assim, para gerar efeitos reais, bastaria que o governo adotasse um procedimento de expansão monetária conhecido apenas pelos governantes e eventualmente utilizado. Todavia, nem mesmo os choques surpresa seriam recomendados, pois resultariam em entendimento errôneo pelos empresários, os quais aumentariam sua produção – elevando também o nível de emprego –, mas transcorrido o tempo necessário ao entendimento do movimento de variação monetária, o emprego voltaria ao nível da taxa natural, restando apenas um nível de preços mais elevado.

2.4 Câmbio e Inflação: algumas considerações

Os efeitos do câmbio sobre a inflação e a relação existente entre estas variáveis não representa um fato novo na literatura econômica dado que inúmeros preços domésticos são influenciados direta ou indiretamente por ela. No entanto, sua importância ganhou força a partir da década de 1970, como resultado do fim do sistema *Bretton Woods* e dos choques externos gerados pelas crises do petróleo. Desde então, os formuladores de política econômica passaram a dar maior atenção à manutenção de uma combinação entre câmbio estável e inflação controlada. Esta atenção adicional se tornou ainda mais necessária a partir da década de 1990, quando se instaurava na economia mundial um processo de transição dos regimes de câmbio fixo para os regimes de câmbio flexível.

A maioria dos países optou pelo abandono dos regimes de câmbio fixo ou semifixo em prol de regimes de política cambial mais flexíveis como forma de obter maior autonomia nas decisões de política monetária na busca pela estabilidade. Tal reconhecimento resultou na orientação de uma série de estratégias para a utilização do câmbio como um instrumento de política econômica. A ideia principal por trás desta utilização é de que a taxa de câmbio tem efeitos sobre a inflação, e *vice-versa*. Esta argumentação surge a partir da definição da taxa de câmbio como razão entre os níveis de preços externos e domésticos, ou ainda, como o preço relativo entre bens comercializáveis (*tradeables*) e não comercializáveis (*nontradeables*). A despeito desta definição, Dorbusch (1986) alerta que:

> *A questão principal é saber se a taxa de câmbio atua somente através de seu efeito direto sobre os preços domésticos via preços de importação ou se existem outros efeitos adicionais a serem considerados. Naturalmente esses efeitos poderiam elevar, de forma significativa, o impacto cambial sobre os preços (DORNBUSCH, 1986, p. 345).*

No que se refere a estes efeitos (diretos/indiretos), a maior ou menor propagação das variações cambiais aos preços dependerá do grau de abertura da economia. Destarte, a manutenção (e a busca) de uma taxa de câmbio estável deve ser amplamente requerida e utilizada como instrumento de controle inflacionário, visto que, considerando o efeito direto (importação de inflação), quanto maior a penetração de bens importados no mercado nacional e, portanto, maior a presença relativa de bens *tradeables* na economia, maior a tendência de altas taxas de inflação quando da existência de uma taxa de câmbio desvalorizada. Nessas circunstâncias, a taxa de câmbio se torna variável crucial na busca pela estabilidade dos preços. Isto porque, uma taxa de câmbio instável, que resulte em instabilidade inflacionária, se traduz em maiores incertezas, afetando as expectativas dos agentes.

Pelo exposto, pôde-se ter uma maior compreensão das teorias de determinação da inflação, bem como da relação existente entre ela e o câmbio. Este exercício teórico mostra-se necessário para que se possa perceber com base em quais fundamentos as decisões de políticas monetárias são tomadas e, por exemplo, porque os países passaram a substituir a ancoragem cambial pelo Regime de Metas de Inflação (RMI). Este – tema da próxima seção – tem se transformado no regime *padrão* de política monetária no mundo.

3 - REGIME DE METAS DE INFLAÇÃO: pressupostos, definições e características

3.1 Pressupostos Teóricos do RMI: o "Novo Consenso Macroeconômico" e o papel da política monetária

O desenvolvimento recente da teoria macroeconômica, em especial das teorias novo-clássica e monetaristas após o enfraquecimento dos fundamentos econômicos de tradição keynesiana, foi fundamental (e se confunde) com o aperfeiçoamento do RMI como alternativa na condução da política monetária (DEZORDI, 2004). Isto porque, o *enfraquecimento do keynesianismo a partir da década de 1970 fez com que as proposições econômicas novo-clássico e monetaristas ganhassem força. O desenvolvimento dos postulados destas escolas se traduziu, ao final da década de 1980, no estabelecimento do que se convencionou chamar de "Novo Consenso Macroeconômico" (NCM).*

Vale ressaltar que este *enfraquecimento*, que impulsionou o desenvolvimento dos novos-clássicos, não significou o abandono por completo dos postulados keynesianos, ao contrário. O próprio desenvolvimento do arcabouço de condução da política monetária no NCM é estruturado sobre alguns postulados keynesianos, em especial do novo-keynesianismo, no qual se considera o impacto da política monetária sobre o lado real da economia no curto prazo, mas não no longo prazo.

O NCM resultou, em grande parte, do surgimento, ao longo da década de 1980, de um crescente consenso da estabilidade de preços como principal objetivo da política monetária no longo prazo (MISHKIN, 1999). Apesar da utilização do termo "consenso", o surgimento (a *aceitação*) do NCM não significou dizer que as divergências teóricas existentes na teoria econômica foram superadas. No entanto, não obstante as divergências, esta consensualidade se instaurou pela aceitação e estabelecimento de que o foco principal dos Bancos Centrais deve ser o processo de estabilização dos preços, entendendo uma taxa de inflação baixa e estável como condição *sine qua non* para o crescimento econômico de longo prazo (PAULA e SARAIVA, 2015).

Tendo como fundamentação teórica a junção de diversos elementos teóricos e empíricos oriundos de diversas escolas (monetarista, novo-clássica e novo-keynesiana), os pressupostos teóricos utilizados pelo NCM em defesa da estabilidade de preços como foco da condução da política monetária são, grosso modo, a (i) a não existência de *trade-off* entre nível de produção (ou desemprego) e a taxa de inflação, expressa na curva de Phillips de longo prazo; (ii) hipótese de expectativas racionais; (iii) neutralidade da moeda no longo prazo; (iv) existência de uma taxa natural de desemprego; (v) hipótese do viés inflacionário (e inconsistência temporal da política monetária); (vi) não discricionariedade na condução da política monetária; e vii) não neutralidade da moeda no curto prazo (DEZORDI, 2004; MONTEIRO, 2006; MISHKIN, 2011).

Utilizar-se destes princípios em defesa de que a estabilidade de preços deve ser o principal objetivo de longo prazo da política monetária não implica na exclusão ou redução da importância dos demais objetivos da política macroeconômica. Esta ênfase deriva da *concordância entre economistas e policy makers* de que, no longo prazo, a taxa de inflação é a única variável macroeconômica que a política monetária pode afetar. O resultado desta *concordância*, implica a proposição da ineficácia da política monetária em atingir variáveis reais no longo prazo. Esta ineficácia deriva i) do pressuposto de que as expectativas são racionais; ii) de que taxas de inflação instáveis prejudicam a eficiência e o crescimento econômico e, por isso, a manutenção de uma taxa de inflação baixa e estável (obtida através de ações claras e não discricionárias) é importante, e talvez necessária, para alcançar outros objetivos macroeconômicos; iii) e, da argumentação de que ter a inflação como foco da política monetária, fundamentada na utilização de regras, contribui para uma maior confiança dos agentes, uma maior credibilidade na (da) autoridade monetária, além de fornecer bases sólidas para a formação das expectativas dos agentes e de formulação de políticas econômicas (BERNANKE *et al*, 2001).

Para que os princípios *norteadores* do NCM sejam válidos, tomam-se como premissas fortes, dentre os princípios considerados, que as decisões são baseadas na otimização intertemporal de uma função utilidade e a neutralidade da moeda, possibilitando que indicações na busca de inflação menor se traduzam em expectativas de inflação menor e que os valores de equilíbrio das variáveis reais independam da oferta de moeda. Assim sendo, grosso modo, o NCM defende que o papel e objetivo principal da política monetária deve ser a busca pela estabilidade de preços. Isto é, ter uma baixa taxa de inflação como seu foco principal. Nessas condições, tendo a política monetária papel principal na política econômica, o NCM estabelece que o melhor arranjo institucional para conduzir a política econômica é o RMI, uma vez que objetiva assegurar e manter baixas taxas de inflação e minimizar as flutuações do produto, pois o RMI permitiria uma "discricionariedade restrita" ao combinar alguma flexibilidade com credibilidade de maneira ótima.

3.2 Regime de Metas de Inflação: definição e características operacionais

Não há uma definição única para o RMI, mas, em geral, as definições propostas são expressas no sentido de definir este como um arranjo institucional através do qual se busca alcançar a estabilidade de preços através de uma meta de inflação previamente determinada. Nesse sentido, de acordo com Curado e Oreiro (2005, p.129), um RMI *é aquele no qual as ações da política monetária, sobretudo a fixação da taxa de juros básica, são guiadas com o objetivo explícito de obtenção de uma taxa de inflação (ou de nível de preços) previamente determinada*.

Para Nunes (2014), o RMI constitui uma forma de conduzir a política monetária com o objetivo de manter baixos e estáveis os níveis de inflação, sendo caracterizado pelo anúncio público de metas quantitativas (ou intervalos de metas, as bandas) para a inflação. Nessas condições Nascimento Jr (2014, p.30) argumenta que o *regime de metas de inflação é uma estratégia de política monetária que está baseada na estratégia de política monetária que está baseada na credibilidade que os agentes têm em relação à efetiva realização da política anunciada pela autoridade monetária.*

A partir destas definições é possível perceber que alguns elementos são essenciais e característicos na (e para) a instituição do RMI. Dentre estes, o anuncio prévio das metas a serem perseguidas. Além deste, segundo Mishkin (2011); Banco Central do Brasil (BACEN, 2011) e Modenesi (2005), outros elementos caracterizam e baseiam a operacionalidade do RMI, a saber:

I. Compromisso institucional com a estabilidade de preços como principal objetivo da política monetária;
II. Maior transparência na condução da política monetária, permitindo à sociedade o acompanhamento desta através da comunicação com o público e os mercados sobre os planos, objetivos e decisões da política monetária;
III. Aumento da responsabilidade do Banco Central para atingir o objetivo em relação à inflação;
IV. Independência de instrumentos para alcance dos objetivos assumidos;
V. Utilização de informações sobre muitas variáveis para decidir a fixação dos instrumentos de política e não somente dos agregados monetários e da taxa de câmbio;
VI. Escolha do índice de inflação: usualmente existem duas alternativas - o índice cheio ou um núcleo de inflação;
VII. Horizonte da meta: definição do período de referência para avaliar o cumprimento da meta para a inflação;
VIII. Existência de cláusulas de escape: estabelecimento a priori de situações que podem justificar o não cumprimento das metas; e
IX. Não existência de metas intermediárias, seja para o crescimento da moeda, seja para a taxa de câmbio.

No Brasil, apesar de não existir metas secundárias (não oficialmente), se instaurou uma meta “informal e não pública” para a taxa de câmbio, com este não podendo ultrapassar R$ 4,00. Manteve-se, nessas condições, uma taxa de câmbio valorizada artificialmente em diversos momentos do período avaliado.

Para que se caracterize a existência do RMI, além do anúncio prévio da meta, é necessário que estes elementos estejam simultaneamente presentes na operacionalização do arranjo institucional adotado. Ressaltando-se que a adoção do RMI é, geralmente, feita em conjunto com o sistema de câmbio flutuante com os preços fazendo, eles mesmos, o papel de âncora nominal da economia, auxiliando a reduzir as expectativas de inflação.

A junção eficaz destes fatores possibilita ao regime coordenar as expectativas de inflação dos agentes econômicos por meio de um conjunto de medidas e hipóteses que lhe atribuem propriedades condizentes com uma outra fase do consenso monetarista ortodoxo, que sempre defendeu a utilização do instrumento monetário unicamente para atingir a estabilidade de preços (MONTEIRO, 2006).

4 A INFLAÇÃO NO BRASIL NO REGIME DE METAS: 1999 a 2015

O Brasil adotou oficialmente o RMI como nova diretriz de política monetária em junho de 1999, quando o Conselho Monetário Nacional (CMN) estabeleceu, através do Decreto 3.088, a utilização do RMI para o país. A instituição do regime foi resultado da perda da âncora nominal fundamentada no câmbio após os ataques especulativos resultantes da crise dos países asiáticos (1997) e a moratória da dívida russa (1998).

Para nortear os esforços da política monetária, durante a fase de implantação do RMI no Brasil as metas foram fixadas em níveis elevados, porém decrescentes (8%, 6% e 4%) para os três primeiros anos do regime, as quais teriam como medida e índice representativo o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) cheio. Já para o alcance das metas, não só as estabelecidas inicialmente, o Bacen optou por utilizar a taxa básica de juro (Selic) como principal instrumento de condução da política monetária e direcionamento da inflação aos níveis desejados. O mecanismo de 'ajuste estabilizador' para utilização do juro visando conter a inflação pressupõe, no entanto, que a transmissão da política monetária se dê de forma eficaz através de seus mecanismos de transmissão, haja vista ser por meio destes que a autoridade monetária influencia o nível da demanda e, por conseguinte, as pressões sobre os preços.

Nesse sentido, para uma avaliação da relação entre câmbio e inflação no Brasil, faz-se necessário observar como as variações deste canal de transmissão (câmbio) se reverberam sobre os preços. Isto é, se o *pass-through* do câmbio exerce influência significativa na determinação dos preços.

4.1 Aspectos Metodológicos

Para avaliar a dinâmica da relação entre câmbio e inflação no Brasil ante o funcionamento do RMI, faz-se necessário investigar o quanto estes dois indicadores estão inter-relacionados e o quanto um exerce influência sobre o outro. Para tanto, empreende-se uma revisão dos resultados empíricos encontrados na literatura econômica sobre o repasse das variações cambiais aos preços no Brasil. Assim sendo, dentre os trabalhos disponíveis, selecionou-se[1] quatro: Murbach (2016); Canabarro (2017) e Pimentel (2017).

Os critérios de escolha dos trabalhos selecionados levaram em conta o "nível" do estudo (dissertativo ou de doutoramento); adequação ao período de avaliação proposto por esta dissertação, ou seja, com período de estimação entre 1999/2000 até, pelo menos, 2015 ; e utilização do IPCA como índice principal da inflação, haja vista este ser o índice oficial adotado pela autoridade monetária no país.

No que se refere à revisão dos resultados empíricos, vale dizer que a maioria dos trabalhos realizados estimam os valores dos repasses cambiais aos preços por meio do uso de modelos com *Vetores Auto-Regressivos* (VAR)[2], pois este, por um lado, permitir a inclusão do valor defasado da variável dependente e considera o impacto de duas ou mais variáveis defasadas sobre a variável dependente. Por outro, no VAR não há necessidade de determinação de quais variáveis são endógenas e quais são exógenas. Todas as variáveis em VAR são endógenas.

Os modelos VAR podem ser expressos um conjunto de equações simultâneas que visam captar relações de interdependência entre as variáveis e que permitem avaliar o impacto de choques aleatórios sobre uma dessas variáveis.

A fim de tornar a interpretação dos valores estimados mais *acessível*, é de praxe se reportar os resultados dos modelos VAR por meio da função impulso resposta e por meio da decomposição da variância. A decomposição da variância fornece o percentual do erro da variância prevista atribuída aos choques de uma determinada variável *versus* os choques nas outras variáveis do sistema. Enquanto pela função impulso-resposta é possível observar os efeitos imediatos e em cadeia que um choque provoca sobre a variável dependente no período t e, em sequência, sobre essa mesma variável no período $t + 1$.

4.2 Evidências Empíricas

4.2.1 Murbach (2016)

Em seu trabalho Adma Murbach (2016) faz uma avaliação do RMI no Brasil no período compreendido entre julho de 1999 e setembro de 2015. O objetivo principal do autor é avaliar se as taxas de juros, principal instrumento utilizado para alcançar as metas de inflação no país, foram as principais responsáveis para que esta tenha se mantido estável ou se outra variável – a taxa de câmbio – colaborou para que isso acontecesse. Para alcançar o objetivo pretendido Murbach (2016) estima os parâmetros por meio do *software* GRETL, utilizando-se de uma base de dados mensais (de 1999 a 2015) coletada junto ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipeadata.

Definido o período de análise, o instrumento a ser utilizado e a metodologia, as variáveis selecionadas pelo autor foram: IPCA, (variável *IPCA*); PIB, série mensal do Brasil, expressa em milhões de reais, (variável *PIB*); diferencial de taxa de juros interna e externa, construída a partir da diferença da taxa Selic e da *Fed Funds*[3], (variável *Selic fed*); taxa de câmbio, que corresponde à taxa de câmbio comercial para compra usada para operações no mercado de câmbio, (variável *câmbio*); dívida líquida do setor público, (variável *div_PIB*).

Após os testes pré-modelagem – de estacionariedade (corrigindo a estacionariedade através da primeira diferença logarítmica das variáveis) e escolha das defasagens – os parâmetros estimados foram obtidos com base em um modelo de uma defasagem e 193 observações para o período selecionado. Os resultados[4] encontrados por Murbach (2016), em logaritmos da primeira diferença das variáveis, com valores expressos em percentuais, são apresentados na **Tabela 1**.

[3] No modelo adotado, optou-se pela Overnight/Selic, que diz respeito à média dos juros que o Governo paga aos bancos que lhe emprestaram dinheiro. A *Fed Funds* é a taxa básica de juros praticada nos Estados Unidos, é através da qual os bancos norte-americanos emprestam ou tomam emprestado recursos no mercado interbancário.

[4] Os comentários relacionados aos resultados encontrados serão, neste e nos demais modelos, direcionados unicamente aos valores estimados relativos ao IPCA, câmbio e juro. Desconsiderando-se, em geral, as demais variáveis utilizadas pelos autores.

TABELA 1- Resultados do modelo VAR

Variáveis		ld_IPCA	ld_cambio	ld_div_PIB	ld_selic_fed	hp_PIBmensal
Constante	Coeficiente	0,001	0,004	0,003	-0,497	401,749
	Erro padrão	0,000	0,004	0,003	0,188	1001,82
ld_IPCA_1	Coeficiente	0,671	-0,355	-1,074	89,242	-84487,8
	Erro padrão	0,054	0,692	0,507	28,682	152109
ld_cambio_1	Coeficiente	0,019	0,428	-0,056	1,811	9878,18
	Erro padrão	0,005	0,068	0,050	2,835	15038,7
ld_div_PIB_1	Coeficiente	0,004	0,077	-0,066	3,277	4586,8
	Erro padrão	0,007	0,100	0,073	4,173	20130,7
ld_selic_fed_1	Coeficiente	-0,001	-0,002	-0,000	-0,508	-1193,16
	Erro padrão	0,000	0,001	0,001	0,068	364,272
hp_PIBmensal_1	Coeficiente	1,383	-4,656	-4,656	7,833	0,427
	Erro padrão	2,673	2,456	2,456	1,396	0,074
R2		0,464	0,185	0,051	0,256	0,176

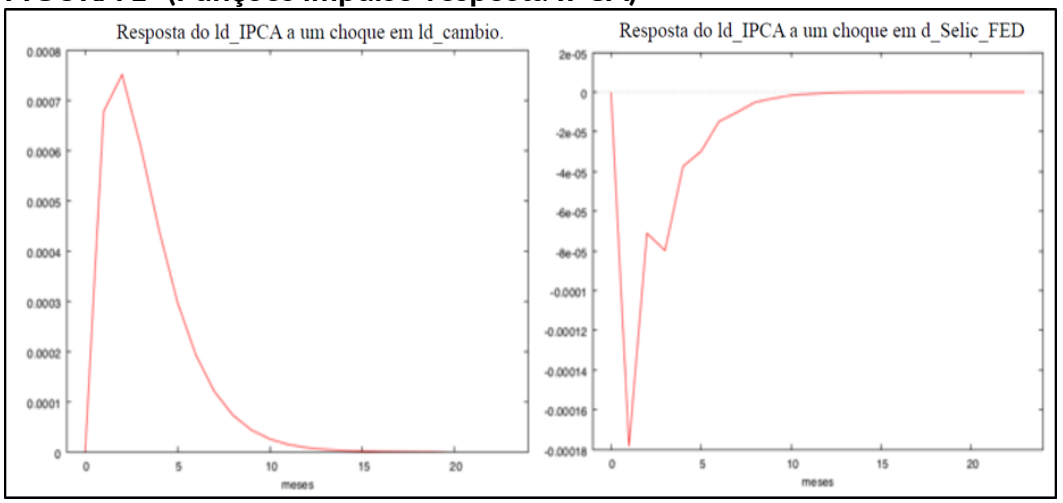
FONTE: MURBACH (2016, p. 84).

Os resultados do modelo mostram que, ao nível de confiança de 99%, as variáveis ld_IPCA e ld_cambio são significativas para explicar a variação do índice de preços da economia. Vê-se que há uma inter-relação positiva entre câmbio e IPCA, ou seja, quando se observa uma variação em uma dessas variáveis a outra tende a caminhar na mesma direção.

Como o objetivo do trabalho é analisar o comportamento da inflação frente às variações do câmbio e do juro, a utilização da função impulso-resposta possibilita analisar a trajetória de uma variável ao longo do tempo frente a um choque no desvio-padrão em outra variável do modelo.

É possível perceber que a variável ld_IPCA reage com maior amplitude às variações na taxa de câmbio, comparativamente ao juro, sendo que seus efeitos levam até doze meses para se dissipar.

FIGURA 1- (Funções impulso-resposta IPCA)



FONTE: MURBACH (2016, pp. 68-70).

A reação positiva do IPCA aos choques na taxa de câmbio pode ser explicada, em parte, pela importação da inflação, isto é, inflação dos produtos importados que se tornam mais caros quando há desvalorização do Real frente ao dólar; e, em parte, pelo repasse cambial aos produtos domésticos através da elevação dos custos dos insumos importados.

Em relação aos choques em dSelic_FED, o IPCA apresenta resposta negativa, indicando que um aumento na Selic contribui para conter a elevação do índice de preços. No entanto, vale dizer que, apesar do juro ser o principal instrumento utilizado pelo Bacen para conter a inflação, pelo modelo, a variação cambial se mostrou mais importante para a determinação do IPCA. Isto pode ser melhor observado pela decomposição da variância da previsão para ld_IPCA.

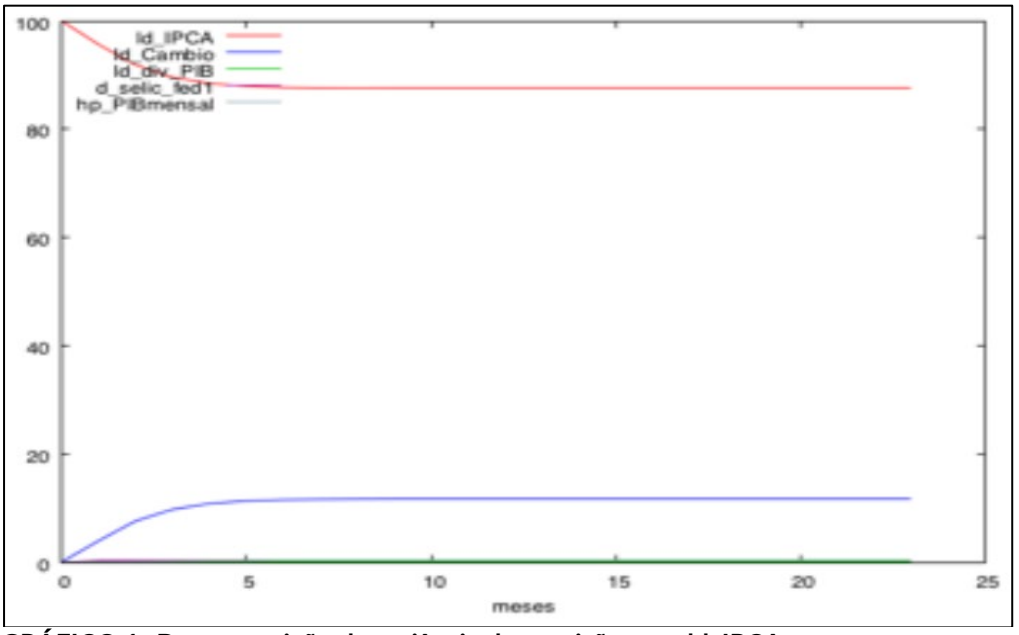


GRÁFICO 1- Decomposição da variância da previsão para ld_IPCA
FONTE: MURBACH (2016, p.70).

Pela decomposição da variância para a previsão do ld_IPCA o que se percebe é que a taxa de câmbio apresentou a maior relevância para a previsão do índice, de tal forma que a variação do índice de preços é quase que totalmente explicada pela taxa de câmbio. Além da taxa de câmbio, somente o próprio IPCA merece destaque. De forma geral, no que se refere às variações do IPCA, Murbach (2016) tem como resultados que o efeito da variação cambial sobre a inflação é muito elevado, sendo a variável mais importante (depois do próprio IPCA) para explicar a variação do índice de preços.

4.2.2 Canabarro (2017)

Em seu trabalho, Aline Canabarro (2017) tem como objetivo principal fazer uma avaliação do grau de repasse cambial para a inflação em países selecionados da América Latina (AL), com ênfase especial Brasil, Chile, Colômbia e México entre os anos de 2000 e 2015. Para alcançar o objetivo pretendido a autora estima os parâmetros aplicando um Modelo de Correções de Erros Vetorial (VEC)[5] utilizando-se de uma base de dados mensais (de janeiro de 2000 a dezembro de 2015) coletada junto aos órgãos de cada país.

[5] O Modelo de Correções de Erros Vetorial (VEC) pode ser visto como uma forma restrita de um VAR. Usualmente o emprego deste modelo recebe a terminologia VAR/VEC.

Como o interesse desde trabalho é o repasse cambial no Brasil, apresentar-se-á apenas os aspectos metodológicos e resultados estimados pela autora relativos ao Brasil. Assim sendo, as variáveis submetidas ao modelo para estimação do *pass-through* no Brasil no período de 2000 a 2015 foram: taxa de câmbio: taxa de câmbio média mensal da moeda nacional frente ao dólar (variável ca_br); inflação: série mensal do IPCA (variável in_br); produção industrial: índice de produção industrial (total), coletado junto à OCDE (variável ind_br); preço das commodities: índice de preços das commodities, incluindo preço dos combustíveis e não combustíveis, coletado junto ao IMF (variável co); e inflação mundial: índice construído com base na PPC através dos dados do PIB da China, França, Alemanha, Índia, Japão, Reino Unido e Estados Unidos (variável in_w).

Após realizados os testes pré-modelagem, utilizando a primeira diferença logarítmica das variáveis, os parâmetros estimados foram obtidos com base em um modelo de oito defasagens. Os resultados, expressos em percentuais, são resumidos na **Tabela 2** através das equações de longo prazo estimada para a inflação no Brasil.

TABELA 2- Equação de longo prazo do modelo VAR/VEC para a inflação no Brasil

BRASIL			
ln_br	**Coef.**	**Desv. pad.**	**Est. T**
C	33,8083	-	-
ind_br	-7,2776	1,4999	4,8522
ca_br	0,3657	0,2296	1,5924
co_	1,0243	0,3467	-2,9544
Tend	0,014	0,0062	-2,26

FONTE: CANABARRO (2017, p.67).

Os resultados da **Tabela 2** indicam que, ao nível de 5% de significância, no Brasil, quando considerado o longo prazo, a taxa de câmbio se revelou não significativa (uma variação de 1% no câmbio contribui em apenas 0,36% para o aumento da inflação), ou seja, no longo prazo, os repasses das variações cambiais aos níveis de preços não são significativos para explicar a inflação no país. Isto se dá pelo ajustamento dos preços após as variações do câmbio. Assim sendo, no longo prazo, as variações cambiais são dissipadas e os preços já não mais sofrem sua influência.

No que se refere às relações de curto prazo, os resultados das variações cambiais sobre os níveis de preços podem ser observados através da função impulso-resposta estimada, apresentada no **Gráfico 2**.

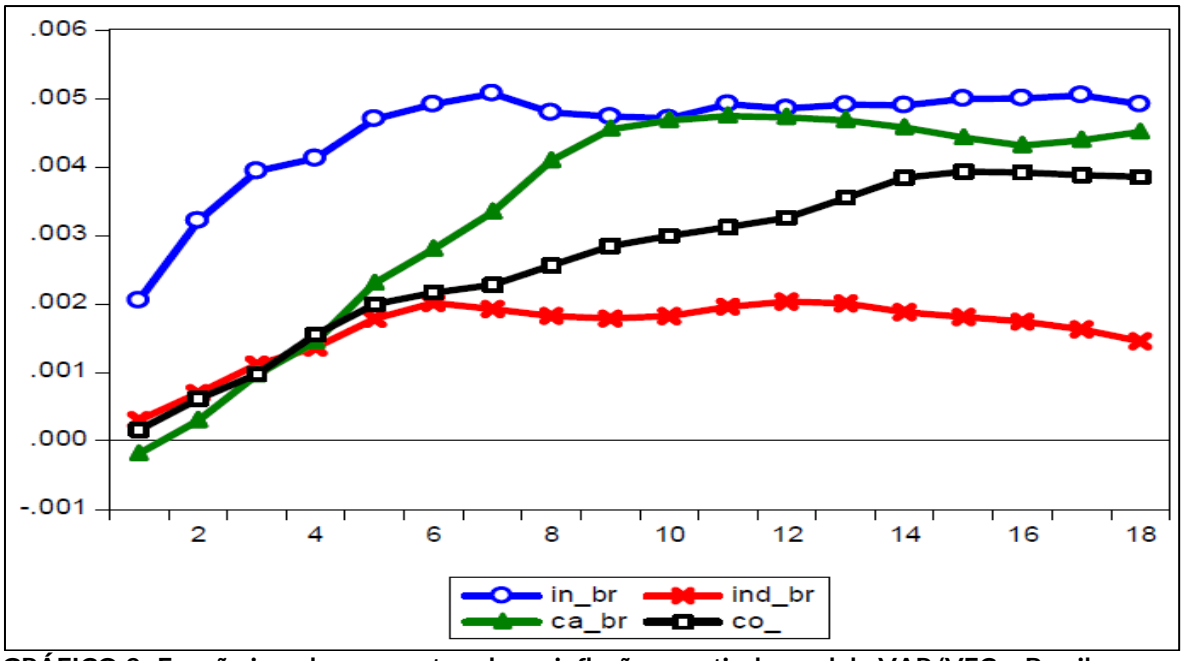


GRÁFICO 2- Função impulso-resposta sobre a inflação a partir do modelo VAR/VEC – Brasil
FONTE: CANABARRO (2017, p.66).

O **Gráfico 2** mostra a resposta da inflação ao impulso generalizado de um desvio padrão nas variáveis endógenas do modelo. No período de dezoito meses, ou seja, no curto prazo, vê-se que, no Brasil, o aumento na inflação é explicado basicamente pelos choques na própria taxa de inflação e na taxa de câmbio. Isto é, são os choques nestas duas variáveis que se mostram mais significativos na indução do aumento da inflação no país.

O repasse cambial para a inflação se mostra crescente até, aproximadamente, o nono mês. A partir daí, após atingir 4,7% de repasse (nível máximo no período, entre o nono e décimo segundo mês), tende a se estabilizar, mas mantendo nível de repasse superior a 4% até o término do período (dezoito meses).

De forma geral, o modelo estimado por Canabarro (2017) possibilita evidenciar que mudanças na taxa de câmbio tem efeitos sobre os níveis de preços, mas que estes efeitos (repasses) se dão de forma incompleta.

Isto é, a elasticidade dos preços ao câmbio é inferior à unidade: uma variação de 1% no câmbio induz uma variação menor que 1% na inflação. Além disso, apesar do câmbio não ser significativo para explicar a inflação no longo prazo, pela função impulso-resposta, no curto prazo, o impacto de um choque cambial sobre a inflação levaria até nove meses para se estabilizar.

4.2.3 Pimentel (2017)

Em seu estudo, Débora Pimentel (2017) busca avaliar a existência de assimetria na transmissão de preços e heterogeneidade na dinâmica inflacionária entre diferentes setores da economia no período de 1999 a 2016. Para realizar tal avaliação, a autora faz três análises econométricas, em três níveis de desagregação de dados: i) avalia o repasse da taxa de câmbio, do índice de *commodities* e da produção industrial ao IPCA[6] e IPA; ii) analisa a existência de assimetria e de heterogeneidade na magnitude dos repasses de custos a preços ao produtor e ao consumidor, em 21 atividades industriais; e iii) analisa a transmissão de variações de alíquotas de impostos aos preços de diversos produtos e serviços do IPCA. No entanto, vale ressaltar que, para os objetivos deste trabalho, somente as estimações relacionadas ao repasse cambial para o IPCA serão apresentadas.

Para alcançar o objetivo pretendido Pimentel (2017) utiliza-se de uma base de dados mensais que vai de agosto de 1999 a junho de 2016 coletada junto ao IBGE, Bacen e IPEA. As variáveis selecionadas para estimação do modelo foram: IPCA (classificados em monitorados, livres, serviços, industrializados, alimentos e bebidas); Índice de Preços de *Commodities*, calculado a partir da base de dados do Fundo Monetário Internacional (FMI); taxa de câmbio média mensal compra; Produção Industrial, utilizado o índice da produção física (o *quantum*) da indústria geral, dessazonalizado e calculado pelo IBGE.

[6] Para análise do IPCA, o índice foi desagregado em Alimentos e Bebidas, Industrializados, Serviços e preços Monitorados.

Considerando as variáveis, para avaliar o grau de repasse para a inflação, as estimações foram feitas através de modelos simétricos e assimétricos[7] de Vetores Autorregressivos Estruturais (SVAR)[8].

Definidos os modelos simétricos nos diferentes níveis de desagregação, bem como os modelos assimétricos, os parâmetros estimados foram obtidos com base em um modelo de duas defasagens, quando considerado o IPCA sem desagregação, o IPCA_Alimentos e Bebidas, IPCA_Industrializados e IPCA_Serviços Livres; e quatro defasagens quando considerado o IPCA_Serviços e IPCA_Monitorados. Estabelecidas as defasagens, as estimativas dos repasses encontrados são apresentadas nas **Tabela 3** e **4**, as quais apresentam, respectivamente, os resultados encontrados quando considerado um modelo simétrico e assimétrico.

TABELA 3- Repasse para os preços - modelo simétrico

Índice	Câmbio	*Commodities*	PIM-PF
IPCA	11,21	0,30	9,52
IPCA_Alimentos e Bebidas	20,39	2,52	19,29
IPCA_Industrializados	10,24	1,92	19,28
IPCA_Serviços	3,68	-0,91	-1,04
IPCA_Serviços Livres	1,49	-1,32	-2,95
IPCA_Monitorados	12,60	0,92	18,26

FONTE: PIMENTEL (2017, p.70).

TABELA 4- Repasse para os preços - modelo com câmbio assimétrico

Índice	Câmbio (+)	Câmbio (-)	*Commodities*	PIM-PF	A
IPCA	16,71	5,8	0,62	13,4	0,48
IPCA_Alimentos e Bebidas	26,88	14,73	2,47	21,63	0,29
IPCA_Industrializados	14,1	7,4	1,95	22,71	0,31
IPCA_Serviços	9,63	-1,97	-0,41	3,67	1,51
IPCA_Serviços Livres	1,86	1,64	-1,35	-1,96	0,06
IPCA_Monitorados	22,91	4,11	1,6	28,48	0,7

FONTE: PIMENTEL (2017, p. 70).

[7] O grau de assimetria é calculado por $A = \frac{R^+ - R^-}{R^+ - R^-}$, em R^+ é o repasse estimado após um choque positivo e R^- o repasse estimado após um choque negativo. Sendo assim, $R^+ > R^- \Rightarrow A > 0$ e $R^+ < R^- \Rightarrow A < 0$. Quando $R^+ = R^- \Rightarrow$ A > 0 o repasse é simétrico; quando $R^+ = 1$ e $R^- = 0 \Rightarrow$ A = 1 o repasse é extremo; quando $R^+ = 0$ e $R^- = 1 \Rightarrow$ A = -1 o repasse é extremo negativo.

[8] Modelo no qual o vetor que representa a variável dependente é multiplicado por uma matriz A que estabelece os coeficientes das relações contemporâneas entre as variáveis e esse vetor no período t.

Pela **Tabela 3** é possível observar que o repasse cambial para o IPCA se mostra superior a 10% quando considerado IPCA_Alimentos e Bebidas, IPCA_Industrializados, IPCA_Monitorados, bem como para o IPCA cheio. O IPCA_Serviços e IPCA_Serviços Livres respondem de forma menos significativa, sendo o repasse do câmbio de 3,68% para o primeiro e 1,49% para o segundo.

Dentre os componentes, o repasse cambial para o *item* Alimentos e Bebidas se mostrou o mais elevado, com as variações cambiais atingindo 20,39% de repasse. Além deste, os itens Industrializados e Monitorados *recebem* repasses significativos, com valores estimados de 10,24% e 12,6%, respectivamente. Já o índice cheio (IPCA) registrou repasse estimado de 11,21%, indicando que as variações cambiais são, de fato, transmitidas à inflação no país.

Complementando as informações da **Tabela 3**, a **Tabela 4**, com base em uma taxa de câmbio decomposta, indica que há assimetria no repasse das variações cambiais aos preços no Brasil. Segundo os valores estimados, uma variação positiva na taxa de câmbio produz um repasse maior aos preços do que uma variação negativa, tanto no índice cheio quanto no índice decomposto.

Para o índice cheio, uma variação positiva na taxa de câmbio tem repasse de 16,71%, com uma assimetria de 0.48 no repasse, comparativamente a uma variação negativa. Para o índice desagregado, dentre os itens com repasse superior a 10%, os repasses estimados após uma variação positiva no câmbio foram de 26,88% (Alimentos e Bebidas, com assimetria de 0,29); 22,91% (Monitorados, com assimetria de 0.7); 14,1% (Industrializados, assimetria de 0,31).

Já no que se refere aos repasses após uma variação negativa da taxa de câmbio, somente o item Alimentos e Bebidas registrou repasse superior a 10%, alcançando 14,73% de transmissão. A diferença dos repasses mostra que uma desvalorização na taxa de câmbio tem efeitos mais expressivos sobre os preços que uma valorização. Isto é, uma desvalorização do câmbio contribui de forma mais significativa para o aumento da inflação doméstica do que uma valorização do câmbio contribui para reduzir a inflação.

Outra forma de observar a significância da taxa de câmbio para as variações do IPCA é através do quanto do erro de previsão de cada uma das variáveis pode ser explicado por choques exógenos nas demais variáveis. Nesse sentido, a decomposição da variância fornece informação a respeito da importância relativa dos choques de cada uma das variáveis sobre as demais. Destarte, a fim de observar a significância dos choques no câmbio para os erros de previsão do IPCA, as **Tabela 5** e **6** fornecem a porcentagem de erros de previsão devido a choques em cada uma das variáveis do modelo após 12 meses.

TABELA 5- Decomposição da Variância após 12 períodos – Modelo Simétrico

Índice	Câmbio	*Commodities*	PIM-PF	Índice
IPCA	26,53	2,13	1,10	70,24
IPCA_Alimentos e Bebidas	23,13	3,80	1,61	71,46
IPCA_Industrializados	14,30	3,18	2,35	80,17
IPCA_Serviços	6,32	1,43	0,43	91,82
IPCA_Serviços Livres	2,10	2,34	1,65	93,91
IPCA_Monitorados	11,36	0,84	1,10	86,70

FONTE: Adaptado de PIMENTEL (2017, p.67).

TABELA 6- Decomposição da Variância após 12 períodos – Câmbio Assimétrico

Índice	Câmbio (+)	Câmbio (-)	*Commodities*	PIM-PF	Índice	A
IPCA	24,00	3,57	2,17	1,81	68,45	0,74
IPCA_Alimentos e Bebidas	14,94	5,17	3,96	1,80	74,14	0,49
IPCA_Industrializados	9,61	3,37	3,28	3,20	80,55	0,48
IPCA_Serviços	14,61	1,70	1,18	0,29	82,22	0,79
IPCA_Serviços Livres	4,29	1,22	2,23	1,15	91,01	0,56
IPCA_Monitorados	14,40	2,60	0,93	2,27	79,80	0,69

FONTE: Adaptado de PIMENTEL (2017, p. 68).

Independentemente do modelo considerado, a decomposição da variância indica que os choques na taxa de câmbio são os principais responsáveis por variações do índice de preços. Isto é, a taxa de câmbio é variável mais significativa na determinação dos erros de previsão do IPCA.

Considerando o modelo simétrico, pela **Tabela 5** é possível perceber que a taxa de câmbio é responsável por 26,53% dos erros de previsão do IPCA, índice cheio. Quando considerado o índice decomposto, o componente Alimento e Bebidas é o que apresenta o maior valor estimado, para o qual 23,13% dos erros de previsão são resultado dos choques cambiais. Além deste, o componente Industrializados e Monitorados alcançaram valores estimados superiores a 10%, sendo seus erros de previsão explicados em 14,3% e 11,36%, respectivamente, por choques na taxa de câmbio.

Já quando observado o modelo assimétrico, com taxa de câmbio decomposta, é possível perceber pela **Tabela 6** que os choques positivos do câmbio nas variações de preços apresentam participação superior à dos choques negativos. Segundo os valores estimados, as variações positivas na taxa de câmbio são responsáveis por 24% dos erros de previsão para o IPCA, enquanto que as variações negativas possuem participação de apenas 3,7% na explicação dos erros de previsão para o índice cheio.

Já no que se refere aos componentes do índice, vê-se que para os componentes Alimentos e Bebidas, Serviços e Monitorados a taxa de câmbio possui participação explicativa superior a 10% nos erros de previsão desses componentes. De forma individual, 14,94% dos erros de previsão para a inflação de Alimentos e Bebidas são explicadas por choques na taxa de câmbio; 14,61% no caso dos Serviços; e 14,4% no caso dos Monitorados. Assim, o que se tem é que a taxa de câmbio exerce participação significativa para explicar os desvios da inflação em relação à sua previsão.

De forma geral, o modelo estimado por Pimentel (2017) reafirma o disposto nos trabalhos de Murbach (2016) e Canabarro (2017) no sentido de que o câmbio é a variável mais relevante na determinação da dinâmica dos preços, seja considerando o índice cheio ou decomposto.

2.1 Comentários Adicionais

Como o que se busca avaliar neste trabalho relaciona-se à dinâmica da inflação no período de 1999 a 2015, considerando que os resultados empíricos indicam que a taxa de câmbio tem relevância significativa na determinação do IPCA, cabe observar como se comportou a inflação após a instituição do câmbio flutuante e do RMI. Nesse sentido, o **Gráfico 3** apresenta a série evolutiva do IPCA, comparativamente à série evolutiva da taxa de juros e de câmbio. Além disso, o **Gráfico 3** apresenta ainda os limites inferiores e superiores das metas estabelecidas, com intuito de melhor visualizar o cumprimento (ou não) das metas.

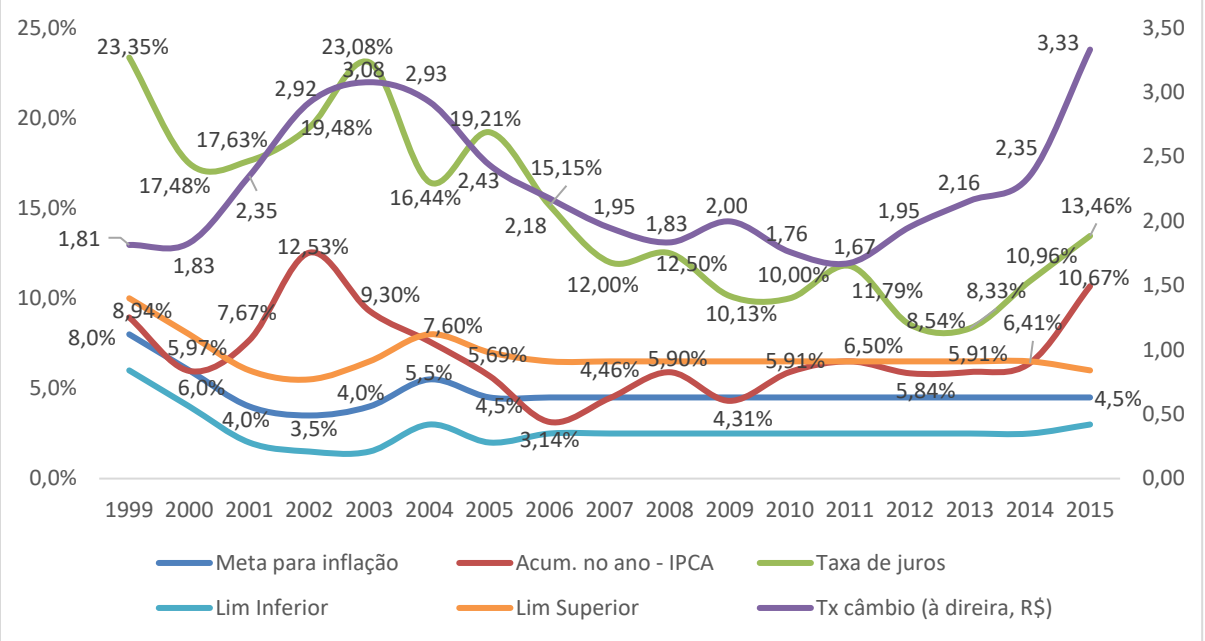


GRÁFICO 3- Evolução do IPCA, Taxa de câmbio e Taxa de juros (direita)[9] (1999-2015)
FONTE: Banco Central do Brasil (BACEN) e IBGE.

[9] A taxa de câmbio corresponde à média anual da taxa de câmbio compra. Já a taxa de juros corresponde à média anual das taxas de juros meta estabelecidas pelo Copom válidas no último dia de cada mês. Isto porque, em alguns meses foram estabelecidas mais de uma meta para o juro. Assim, considerou-se a estabelecida válida no último dia do mês em questão.

No que se refere ao cumprimento das metas, nos anos de 2001, 2002, 2003 e 2015 o IPCA registrou valores acima da meta estabelecida. À exceção desses anos, desde a implantação do regime de metas, os valores apresentados pelo IPCA ficaram dentro dos limites estabelecidos. Sendo que, em 2011 o índice atingiu valor igual ao limite superior de tolerância determinado pelo Bacen (NORONHA, 2007).

No que se refere à evolução do IPCA, após a queda do índice entre 1999-2000, comparativamente à evolução da taxa de câmbio e taxa de juros, observa-se um comportamento análogo na evolução das variáveis. A instabilidade do câmbio, do IPCA e do juro entre 2000 e 2003 se deu logo após uma queda nas variáveis entre 1999 e 2000, com a qual se esperava que, principalmente os juros, assumisse uma trajetória de queda e se estabilizasse nos patamares internacionais. No entanto, no âmbito interno, a crise energética de 2001 e a instabilidade resultante da corrida presidencial em 2002 e, no âmbito externo, a crise do "*currency board*" e os atentados terroristas nos EUA reduziram o fluxo de capitais no mercado internacional levando a aumentos na taxa de juro doméstica para evitar afluxo de divisas.

No período compreendido entre 2003 e 2008 as variáveis experimentam duas fases distintas. Na primeira, de 2003 a 2006, novamente o comportamento da taxa de câmbio e do IPCA apresentaram variações análogas. A taxa de câmbio, nesse período, apresentou contínuas valorizações, saindo de 3,08 em 2003 para 2,18 em 2006. O IPCA, por sua vez, registrou quedas consecutivas, saindo de 9,30% em 2003 para 3,14% em 2006. Já comparativamente ao juro, o comportamento não foi uniforme. Entre 2003 e 2004 houve queda no juro e queda no IPCA, mas entre 2004 e 2005 o juro foi novamente elevado, enquanto o IPCA continuou caindo. Entre 2005 e 2006 o comportamento de ambas foi análogo. Na segunda, 2006 a 2008, o câmbio e do IPCA apresentaram comportamentos distintos, um em relação ao outro. Enquanto o IPCA apresentou alta, a taxa de câmbio manteve sua trajetória de queda no mesmo período. Comparativamente à taxa de juros, de 2006 a 2012 o juro intercalou entre subidas e quedas e a partir de 2012 registra majorações sucessivas.

Esse período de *melhora* nas varáveis coincide com o período de ampliação do comércio mundial, o qual foi puxado pelo lançamento de um grande programa de investimento na China que se traduziu num *boom* do comércio mundial. Soma-se a isso o cenário de alta liquidez internacional e de redução da taxa de juros dos EUA, o que promoveu o aumento de investimentos externos em países em desenvolvimento. O Brasil aproveitou-se do ambiente favorável e tornou-se importante parceiro comercial da China, com isso, houve aumento da demanda por *commodities*, fazendo com que seus preços aumentassem, o que favoreceu a recuperação das contas externas do país e a redução das pressões cambiais, bem como uma redução dos juros em decorrência dos fluxos externos favoráveis; o que, por sua vez também contribuiu para o processo de apreciação da taxa de cambial.

Nos períodos seguintes à 2008 a taxa de câmbio alternou entre valorizações e desvalorizações até 2011 e, a partir de 2011 registra sucessivas desvalorizações, chegando a 3,33 em 2015. No mesmo período, o IPCA intercalou entre altas e baixas até 2012 e partir de 2012 registrou sucessivos acréscimos. O juro, como dito, a partir de 2012 registra majorações sucessivas. Assim, as variáveis apresentaram períodos de movimentações análogas em suas trajetórias evolutivas. Contudo, em outros, não houve uniformidade no comportamento. De 2000 a 2003, grosso modo, IPCA, juro e câmbio apresentaram comportamento análogo. De 2003 a 2006, a uniformidade é somente entre IPCA e câmbio. De 2006 a 2012 não há uma tendência estável para nenhuma das variáveis. Por fim, de 2012 a 2015, as três variáveis apresentam trajetórias altistas.

O período pós 2008, principalmente a partir de 2010, é marcante no que se refere à relação câmbio, juro e inflação. Isto porque, este se mostra um período de mudança *de fato* na forma de condução da política monetária, pois as decisões do Bacen começam a ter viés político, ao invés de técnico, sendo marcado por intensa intromissão política na determinação tanto do juro quando da taxa de câmbio. O juro foi reduzido sob força de ordem política, enquanto o mercado cambial passou a conviver com uma flutuação suja (presença do Bacen), a fim de conter a onda de desvalorização que se instaurava no mercado.

A dinâmica evolutiva apresentada no **Gráfico 3** expressa, de forma gráfica, os resultados encontrados nos trabalhos empíricos de que as variações cambiais exercem influência sobre os preços. Em termos de inter-relação, isto pode ser observado através dos coeficientes de correlação entre os preços, juros e câmbio apresentados no **Gráfico 4**[10].

Pelo **Gráfico 4** é possível perceber que os coeficientes de correlação entre os índices do IPCA e as demais variáveis apresentaram, sem exceção, valores positivos.

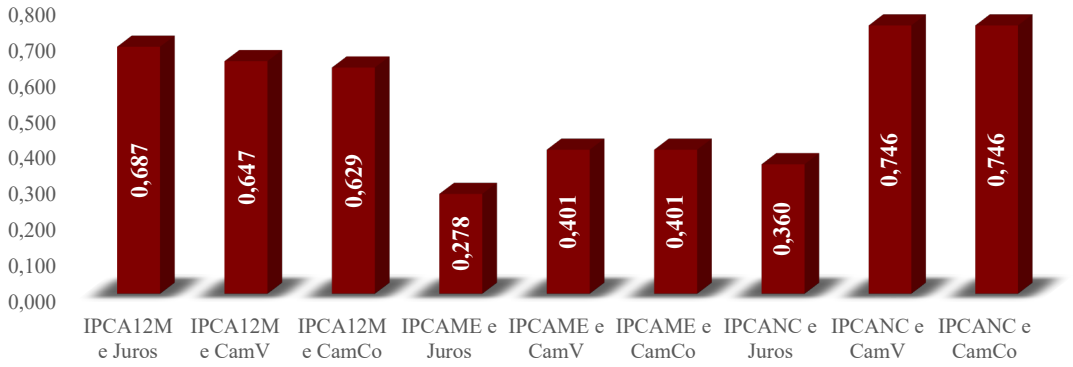


GRÁFICO 4- Coeficientes de Correlação entre as variáveis
FONTE: Banco Central do Brasil (BACEN) e IBGE.

No que se refere aos coeficientes, tomando-se individualmente as três formas apresentadas do IPCA em relação às variáveis com as quais se relacionam, vê-se que, em relação aos juros, o IPCA acumulado em doze meses (IPCA12M) é o que apresenta maior nível de inter-relação, visto que, para ele, 0,687 (68,7%) das variações ao longo do período podem estar relacionadas às variações nos juros[11]. Já quando tomado o IPCA mensal (IPCAME), o coeficiente de correlação deste, em relação aos juros, cai para 0,278, indicando que, ao longo do período, 27,8% das variações no IPCA mensal podem ter como explicação as variações na taxa de juro. Por fim, o núcleo do IPCA (IPCANC) apresenta nível de inter-relação com as taxas de juros de 0,36 ao longo do período. Assim, para o núcleo do IPCA, 36% das variações podem ter como explicação as variações nos juros.

[10] Vale dizer que a análise dos índices de correlação não visa atestar a validade dos modelos aqui apresentados, mas sim fornecer um instrumento adicional e de menor complexidade que possa sugerir a existência de uma relação entre as variáveis.
[11] Vale dizer que os coeficientes de correlação indicam a existência de uma inter-relação entre as variáveis, mas não o sentido da causalidade dos efeitos entre elas.

Se observado os coeficientes em relação ao câmbio, é possível perceber que existe correlação significativa entre a variável e o IPCA. Para o IPCA12M, os coeficientes obtidos em relação ao câmbio sugerem que 0,647 (64,7%) das variações no índice ao longo do período possam ter como explicação as variações na taxa de câmbio venda (CamV) e 0,643 (64,3%) as variações na taxa de câmbio compra (CamCo). Para o IPCAME os coeficientes obtidos sugerem que 40,1% das variações no índice podem relacionadas às variações na CamV e em igual magnitude à CamCo. O IPCANC, por sua vez, retoma a igualdade de inter-relação entre o índice considerado e as taxas de câmbio, venda e compra. No entanto, para o IPCANC os percentuais de inter-relação mostram-se mais significativos, sugerindo que, se expurgado do índice da inflação itens de maior variabilidade, as variações nas taxas de CamV e CamCo podem ser um fator explicativo de 0,746 (74,6%) das variações no núcleo da inflação.

Estes índices significativos de correlação corroboram, em termos descritivos, os resultados estimados pelos modelos empíricos. Em linhas gerais, os modelos indicaram que o câmbio é a variável mais significativa na determinação do IPCA e os coeficientes complementam indicando que o câmbio é a variável com maior inter-relação com o IPCA. Destarte, sabendo-se que o juro é o principal instrumento para conter a demanda, e, consequentemente, as pressões inflacionárias e que o câmbio é a variável mais significativa na determinação da inflação, pode haver indicações de que o canal do câmbio possa ser o mais eficaz na transmissão na política monetária; ou ainda, pode haver indicações de que a variação dos juros atua sobre a inflação de forma indireta, através do câmbio.

Outro aspecto que pode indicar que o juro tem eficácia limitada[12] é o fato de que o Bacen precisar dispender esforço significativo para manter a inflação estável e dentro da banda de variação no país, como é possível observar no **Gráfico 3** pela manutenção de elevadas taxas de juros ao longo do período para atingir este relativo sucesso na estabilidade de preços.

[12] Ou inferior na determinação do IPCA, comparativamente aos níveis médios dos juros em outras economias que utilizam o RMI.

No entanto, vale ressaltar que, no Brasil, não há como o juro ter *plena* eficácia no controle inflacionário. Isto porque, o esforço adicional do Bacen pode estar relacionado à estrutura do mercado de crédito no país, haja vista que, no Brasil, parcela significativa do crédito disponível não está sujeita às taxas de juros livres/Selic, pois há participação expressiva dos bancos públicos concedendo crédito subsidiado no país, como pode ser observado no **Gráfico 5** que apresenta a relação crédito/PIB entre os anos de 2002 e 2015 no Brasil.

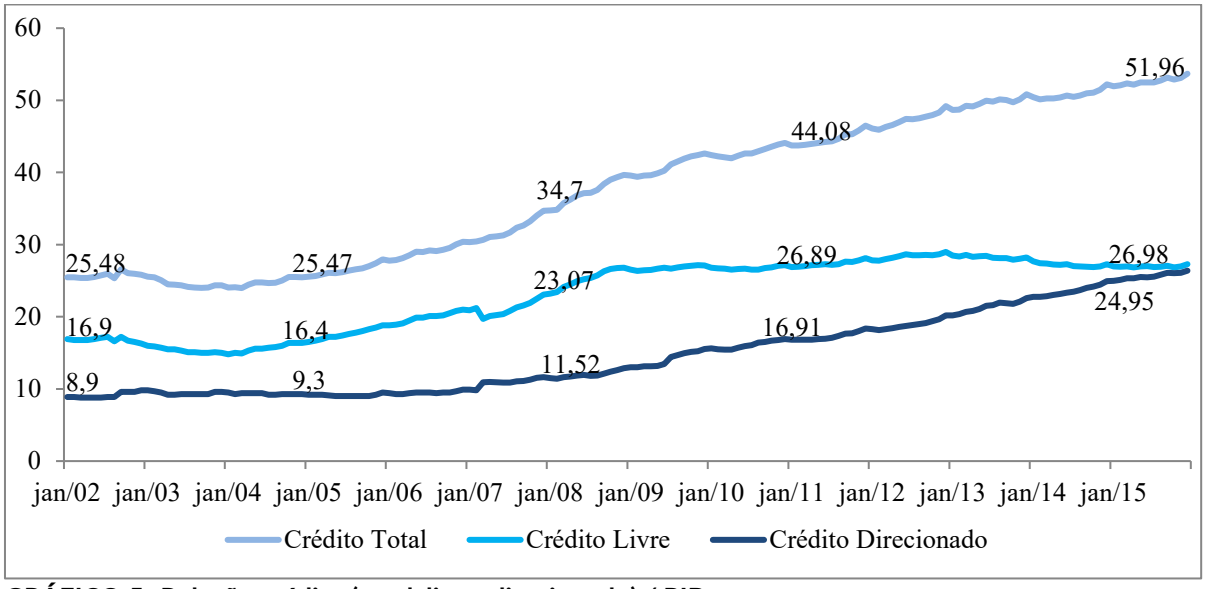


GRÁFICO 5- Relação crédito (total, livre, direcionado) / PIB
FONTE: Banco Central do Brasil (BACEN).

O canal do crédito transmite os impulsos de política monetária em direção à economia real via alterações no preço do crédito. Este movimento ocorre porque uma alteração na taxa de juros básica pode ser rapidamente transmitida às taxas de juros prevalecentes no mercado de crédito (Barboza, 2015). No entanto, pelo **Gráfico 5** é possível observar um crescimento continuo da participação do crédito direcionado. Como o crédito direcionado é destinado a determinados setores ou atividades, realizados com recursos regulados em lei ou normativo, seu aumento participativo é um indicativo de perda de poder de influência da política monetária sobre o canal do crédito, visto que, na sua forma direcionada o mesmo é utilizado como política de fomento e está sujeito a *taxas diferentes* das de mercado, gerando embaraços à política monetária ao limitar o poder de atuação da autoridade monetária.

A diferenciação nos custos dos créditos disponíveis, com parcela significativa do crédito total não apresentando tanta sensibilidade à política monetária conduzida pelo Bacen (não tem custos associados à Selic), faz com que a autoridade monetária não disponha de máxima eficácia na condução da política adotada. O crédito não constitui, nas condições estruturais atuais do mercado financeiro brasileiro, um canal plenamente passível de utilização (no sentido de potencializar os desdobramentos de uma alteração na taxa de juro). Ao contrário, ele induz a variações cada vez maiores na Selic para gerar os mesmos efeitos sobre a demanda, dadas as distorções provocadas pela participação nada discreta dos bancos públicos na concessão de crédito no país a custos menores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo abordou a questão do repasse cambial para o IPCA no Brasil num contexto do RMI no período compreendido entre janeiro de 1999 e dezembro de 2015, buscando avaliar se a taxa de câmbio constitui uma variável significativamente relevante para a determinação da inflação no país. Para atingir o objetivo do trabalho buscou-se, inicialmente, apresentar os fundamentos teóricos da política monetária, bem como dos pressupostos teóricos para implantação do RMI – além de sua definição e caracterização.

Além dos aspectos teóricos, naquilo que diz respeito a avaliação do repasse cambial, em geral, pôde-se perceber que, nos modelos observados, a taxa de câmbio possui maior relevância para a determinação do *futuro* do índice de preços. De forma individual, considerando os três modelos estimados avaliados, viu-se pelo modelo de Murbach (2016) que na comparação da efetividade da taxa de câmbio e da taxa de juros Selic para a determinação da inflação (IPCA), os resultados evidenciaram que o câmbio constitui variável mais importante.

As respostas do IPCA frente a um choque na taxa de câmbio se mostraram mais significativas, comparativamente a um choque na Selic. Apesar das mudanças nos juros induzirem alterações no IPCA, sua influência sobre o índice de preços apresentou menor magnitude, comparado aos efeitos de um choque cambial. Além disso, o efeito de um choque dos juros sobre o IPCA se dissipa em um período menor (dez meses) que um choque na taxa de câmbio (que leva até doze meses para se dissipar).

Complementando os resultados estimados por Murbach (2016), os resultados encontrados por Canabarro (2017) mostraram que, apesar dos efeitos de um choque cambial sobre o IPCA demorarem mais para se dissipar, no longo prazo a variável não se mostra significativamente relevante para a determinação do índice de preços. No entanto, no curto prazo, além de induzirem respostas significativas no IPCA, levaria aproximadamente nove meses para que um choque do câmbio sobre a inflação começasse a se estabilizar. Isto é, segundo os valores estimados, o repasse cambial se mostra significativo e pressiona a inflação no curto prazo.

Já pelo modelo estimado por Pimentel (2017) foi possível perceber que a dinâmica da inflação no país responde sensivelmente às variações na taxa de câmbio. Os resultados indicaram que a taxa de câmbio constitui a variável mais relevante na dinâmica do IPCA, corroborando os resultados encontrados por Murbach (2016) e Canabarro (2017). De forma desagregada, os resultados indicaram também presença de assimetria positiva no repasse cambial. Nessas condições, evolução no repasse mostra que, no caso do repasse assimétrico positivo, o impacto deflacionário de uma valorização do câmbio não compensa o impacto inflacionário de uma desvalorização anterior de mesma magnitude. Vale ressaltar que, independentemente do modelo considerado – simétrico ou assimétrico –, a decomposição da variância indicou que os choques na taxa de câmbio são os mais relevantes na/para explicação de variações no IPCA.

Já no que se refere à dinâmica evolutiva do IPCA, câmbio e juros, foi possível perceber que, dentro do intervalo aqui estudado (1999-2015), dependendo do subperíodo analisado, a relação entre as variáveis é mais facilmente percebida, e isto se torna mais latente quando comparada as variações do IPCA frente às variações do câmbio.

Por fim, vale salientar que o RMI tem se mostrado exitoso em manter a inflação dentro dos limites estabelecidos pelas metas, à exceção dos anos de 2001, 2002, 2003 e 2015, quando a meta ficou acima dos limites estabelecidos. Todavia, este sucesso tem sido obtido com a manutenção das taxas de juros em níveis significativamente elevados. Uma das razões para este esforço adicional do Bacen, mantendo os juros elevados, pode ser resultado da estrutura do mercado de crédito no Brasil. Isto porque, as variações na taxa de juros pelo Bacen incidem apenas sobre pouco mais da metade do crédito disponível no país, ficando o restante às margens da política monetária por se tratar de crédito direcionado e subsidiado, o qual está sujeito a uma taxa de juros inferior a estipulada pela autoridade monetária.

De forma geral, pelos modelos apresentados e pela dinâmica evolutiva do câmbio e da inflação, é possível concluir que parece haver influência significativa das variações cambiais sobre o IPCA. O câmbio mostrou ter o maior nível de relevância para previsão do índice, aliada a uma maior persistência de seus efeitos sobre o IPCA. Assim, o repasse cambial constitui um fator decisivo no nível da inflação. Nesse sentido, parece correto afirmar que para o sucesso do RMI a estabilidade da taxa de câmbio constitui uma condição necessária, de tal forma que, na prática, tem se mostrado um canal de transmissão importante para o controle da inflação, à medida que a utilização do juro (majoração) para conter as pressões inflacionárias se traduz em valorizações da taxa de câmbio, as quais, por sua vez, com alguma defasagem, têm efeitos significativos sobre os preços da economia.

REFERÊNCIAS

ARESTIS, A; SAWYER, M. **Re-examining Monetary and Fiscal Policy for the 21st Century**. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar. 2004.

BACEN – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Dez Anos de Metas para a Inflação** - 1999-2009. Brasília: Banco Central do Brasil, 2011. 456 p.

_____. **Metas para a Inflação.** Resoluções de fixação das metas para a inflação e seus respectivos intervalos de tolerância, respectivos anos. DF, 2014. Resolução. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?METASNORMA>.

_____. **Séries Temporais.** DF, 2014. (site). Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?SERIETEMP>.

BARBOZA, Ricardo de Menezes. **Taxa de juros e mecanismos de transmissão da política monetária no Brasil**. Ver. de Economia Política, vol.35, nº 1 (138), pp.133-155, jan-mar/2015.

BERNANKE, Ben S.; LAUBACH, Thomas; MISHKIN, Frederic S; POSEN, Adam S. **Inflation Targeting**. Princeton University Press, 2001.

CANABARO, Aline T. **O Repasse Cambial para a Inflação**: análise empírica para os países da América Latina de 2000 a 2015. Dissertação. São Leopoldo, 2017.

CARVALHO, Fernando C; *et al*. **Economia Monetária e Financeira**: teoria e política. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

CARVALHO JUNIOR., Luiz Carlos de. **Verificação da Existência de Convergências entre as Teorias da Inflação**. Florianópolis, 1994. Textos de Economia: Artigo.

CORAZZA, Gentil. **O Monetarismo ou a Negação da Moeda**. DECON/UFRGS, Porto Alegre, 1996.

CURADO, M.; OREIRO, J.L. **Metas de Inflação: uma avaliação do caso brasileiro.** ndic. Econ. FEE, Porto Alegre, v.33, n.2, p. 127-146, set. 2005. CRESPO, A. A; **Estatística Fácil**. 17ª ed. Saraiva. São Paulo, 2002.

DEZORDI, Lucas Lautert. **A Condução da Política Monetária Brasileira no Regime de Metas de Inflação uma Abordagem Teórica**. Dissertação. Curitiba, 2004.

DORNBUSCH, Rudiger. **Inflação, Taxa de Câmbio e Estabilização**. Pesquisa e Planejamento Econômico, nº 16 (2). Rio de Janeiro, 1986. Artigo.

FARIA, José Henrique de. **A Questão da Inflação**. Artigo. Curitiba: EPPEO, 2008.

KREMER, Rodrigo L; CORAZZA, Gentil. **Friedman e o Monetarismo** - a velha teoria quantitativa da moeda e a moderna escola monetarista. 2003.

LOPES, João Carlos de Jesus. **Recursos Naturais, Preços Internacionais e Inflação em Angola**. Dissertação. Coimbra, 2015.

MARQUES, Maria Silvia Bastos. **Uma Resenha das Teorias de Inflação**. R. Bras. Econ. 41. nº 2. p. 185-223. abr.fjun. Rio de Janeiro,1987.

MISHKIN, F. S. **International Experiences with Different Monetary Policy Regimes**. Cambridge: National Bureau of Economic Research. (Working paper; n. 6.965), 1999.

_____. **Monetary Policy Strategy**: lessons from the crisis. NBER Working Paper Series. Working Paper 16755 http://www.nber.org/papers/w16755 National Bureau Of Economic Research 1050 Massachusetts Avenue Cambridge, MA 02138 February, 2011.

MODENESI, A. M. **Regimes Monetários:** teoria e experiência do real. Editora Manole, 1ª ed, São Paulo, 2005.

MONTEIRO, João Evangelista Dias. **Regime de Metas de Inflação**: teoria e prática. Tese. Rio de Janeiro, 2006

MURBACH, Adma**. Avaliação do Regime do Metas do Inflação no Brasil**: 1999 a 2015. Dissertação. Araraquara, 2016.

MUTH, J. F. **Rational Expectations and the Theory of Price Movements.** Econométrica, vol. 29, nº 3, jul, 1961.

NASCIMENTO Jr, Antônio Negromonte. **Fundamentos do Regime de Metas de Inflação**. Salvador, 2004.

NORONHA, Luís Eduardo Pitta de. **O Canal Cambial de Transmissão da Política Monetária no Regime de Metas de Inflação no Brasil**. Dissertação. Rio de Janeiro, 2007.

NUNES, Maria Andréia dos Santos. **Inflação e Política Monetária –** uma avaliação da experiência brasileira com o regime de metas de inflação (1999-2012). Porto Alegre, 2014.

PAULA, Ricardo Zimbrão Affonso de; MOURA, João Gonsalo de; BRITO, Alexandro Sousa; ROSAR, Orlando Oscar. **Política Monetária no Brasil**: abordagem e proposição de políticas pela ortodoxia brasileira. Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada – Vol. 8 Nº 14 Jan-Jun 2013. Juiz de Fora, 2013.

PAULA, Luiz Fernando de; SARAIVA, Paulo José. **Novo Consenso Macroeconômico e Regime de Metas de Inflação**: algumas implicações para o Brasil. Revista Paranaense De Desenvolvimento, Curitiba, v.36, n.128, p.19-32, jan./jun. 2015.

PIMENTEL, Débora Mesquita. **Dinâmica Inflacionária no Brasil Pós Real**: transmissão assimétrica de preços em uma abordagem desagregada. Tese. Rio de Janeiro, 2017.

CAPÍTULO 5
UMA BREVE ANÁLISE DO PROCESSO INFLACIONÁRIO DO BRASIL: sua origem, característica e peculiaridades[1]

Rodrigo Gustavo de Souza
Lucy Rosana Silva

Introdução

A partir dos anos 2000, desenvolveu um consenso de política macroeconômica no qual o tripé superávit primário, taxas de câmbio flutuante e regime monetário de metas de inflação (RMMI) pareceu como consenso de política macroeconômica defendida pela ortodoxia. Este consenso de política ficou conhecido como Novo Consenso de Política monetária (NCP) e também ficaria conhecido como modelo 2000 (HERMANN, 2004). É neste contexto que o debate da relação entre câmbio e preços se torna relevante para a economia brasileira, na medida em que a taxa de câmbio é um componente de custo associada à inserção externa na economia.

O debate sobre a relação entre câmbio e preços vem adquirindo relevo nas últimas décadas, verificando-se uma ampla gama de estudos que se preocupam com este tema. Historicamente, pode-se observar que os precursores no estudo da relação entre câmbio e preços tiveram inspiração nas teorias da Paridade do Poder de Compra, a exemplo de Cassel (1921, 1922 apud ROGOFF, 1996), que utilizou a Paridade do Poder de Compra como meio para restabelecer a paridade relativa do ouro.

Posteriormente, na década de 1970, os estudos da relação entre câmbio e preços foram usados para testar a fundamentação monetarista da Paridade do Poder de Compra e da Lei do Preço Único, como também pelo desejo de se avaliar os impactos da desvalorização da taxa de câmbio sobre o balanço de transações correntes e a inflação doméstica. O interesse era avaliar se uma desvalorização da taxa de câmbio estimularia as exportações em detrimento das importações, levando a um melhor resultado na balança comercial e, consequentemente, no balanço de pagamentos. Essa situação ficou conhecida na literatura como condição Marshall-Lerner, segundo a qual

[1] Texto originalmente publicado na revista Cadernos do Desenvolvimento, v. 13. n. 22, pp. 103-126, jan.-jun. 2018."

uma desvalorização melhoraria a condição da balança comercial de um país se a soma das elasticidades da demanda por importação e exportação excedesse a unidade.

A problemática do presente trabalho se traduz na seguinte pergunta: Qual a contribuição de um componente de custo associado à inserção externa da economia brasileira dentro desse modelo 2000 para o processo inflacionário da economia brasileira?

A justificativa para o presente trabalho refere-se na importância de estudar o componente de custo associado à inserção externa na economia na medida em que a taxa de câmbio influi de forma positiva (negativa) na formação de preços das empresas quando ocorrem depreciações (apreciações) da taxa de câmbio. Desta forma, uma estrutura de mercado oligopolizada, a taxa de câmbio funciona como um canal de transmissão da política monetária, no qual Modenesi, Pires-Alves e Martins (2012) denominaram de canal câmbio-custo.

Objetivo geral deste artigo é fazer um “mapeamento” do processo inflacionário brasileiro, no qual se busca identificar sua origem, causa e peculiaridades. Como objetivo específico pretende-se verificar a contribuição deste componente de custo associado à inserção externa na economia brasileira na composição do processo inflacionário.

Diante do exposto, a hipótese deste trabalho é que movimentos na taxa de câmbio causam variações no nível geral de preços, todavia cada setor responde de forma diferenciada as variações das taxas de câmbio devido à estrutura de mercado oligopolizada da economia brasileira, desta forma haveria repasse cambial incompleto da taxa de câmbio para os níveis de preços.

A metodologia utilizada para atingir os objetivos propostos é teórica, desta maneira busca-se fazer uma revisão teórica buscando contextualizar as principais teorias a respeito da inflação e posteriormente discute-se o processo inflacionário no Brasil com ênfase no canal de câmbio-custo.

Para alcançar o objetivo proposto, este artigo está dividido em duas seções. Na primeira seção, é feita uma revisão da teoria a respeito da inflação, desta forma busca discutir o processo inflacionário dentro das duas principais dicotomias,: a inflação de demanda e de custo. Na segunda seção, é discutida a importância da inserção de um

componente de custo externo (taxa de câmbio) no processo inflacionário brasileiro. Por fim, são feitas algumas considerações finais.

1 – **ETIMOLOGIA DO PROCESSO INFLACIONÁRIO**

A partir de uma análise histórica, Vernengo (2006) mostra que houve quatro revoluções de preços importantes na história. Estas quatro revoluções de preços ocorreram aproximadamente no período final da Idade Média, 1180-1350, após a idade das grandes descobertas no século XVI, 1470-1650, durante a Revolução era Industrial, 1730-1815, e durante o século XX século, de 1890 a 1980. Dentro desta perspectiva os processos inflacionários, segundo Vernengo (2006) vêm em ondas longas de inflação estável e baixa, mas também muitas vezes surtos de inflação alta e hiperinflação ocorrem. Desta maneira existem varias formas de processos inflacionários. Todavia a alta inflação e hiperinflação são eventos raros associados com graves crises, guerras e situações de quando colapso no aparato do estado.

A partir destes acontecimentos históricos, para Vernengo (2006) duas distinções analíticas são úteis para compreender as diferentes explicações sobre o processo inflacionário de todos os tipos. Em primeiro lugar, e mais importante, as teorias podem ser vistos como teoria de inflação impulsionada pelos custos ou puxada pela demanda. As antigas teorias enfatizam o papel de salários e incremento da produção, ou seja, as forças de oferta, na geração de inflação, enquanto o segundo implica que as forças de escassez e demanda são as principais causas da inflação. Em segundo lugar, a distinção entre oferta monetária exógena e endógena é importante para uma taxonomia adequada das teorias de inflação. Este segundo corte analítico resulta do fato que há uma conexão empírica clara entre as medidas de inflação e o estoque monetário.

Desta forma o as teorias tradicionais fornecem uma classificação a respeito do processo inflacionário, segundo o qual classifica o processo inflacionário com base na inflação de demanda ou de custo, oferta monetária endógena ou exógena e por fim faz uma distinção entre a sabedoria convencional (ortodoxa) e a heterodoxa do processo inflacionário.

	Demand-pull	Cost-push
Exogenous money	Salamanca school Quantity theory of Money Keynes's inflation gap Phillips curve models	Marxists Neo-Chartalists
Endogenous money	Neo-Malthusian model Wicksell's cumulative process Real business cycle New neoclassical synthesis	Balance of payments school Structuralists Scandinavian model Post-Keynesians Inertialists

Quadro 1: Classificação das Teorias de Inflação
Fonte: Extraído de Vernango (2006)

O Quadro 1 é extraído de Vernengo (2006), mostra a classificação da inflação de acordo com a taxionomia do processo inflacionário. A característica mais importante do Quadro 1, é que todas as escolas ortodoxas de pensamento estão do lado esquerdo, enquanto todos as heterodoxas estão no lado direito. Isto sugere que a dicotomia mais importante é aquele associado com a inflação decorrente do processo de demanda (*demand-pull*) contra divisão impulsionada pelos custos (*cost-push*).

Nesta seção busca descrever algumas abordagens a respeito do fenômeno inflacionário, analisando de forma breve diversas abordagens no que diz respeito a seu surgimento e propagação na economia brasileira. Assim, faz uma breve análise dos arcabouços teóricos ortodoxos e heterodoxos vigentes na literatura, isto se faz necessário na medida em que o processo inflacionário brasileiro cada vez mais se mostra um fenômeno complexo e persistente, cujas origens não advêm apenas de fonte da demanda como defendido pela teoria ortodoxa, mas também de fontes de custos decorrentes de fontes externas e internas e fatores de ordem institucionais.

1.1 – Abordagens ortodoxas do processo inflacionário

Nesta seção busca-se desenvolver a abordagem ortodoxa a respeito da inflação. Neste contexto será discutido de forma breve a teoria quantitativa da moeda na versão de Fisher e de Cambridge e seu restabelecimento por Friedman (1956). Também será discutida a abordagem do processo cumulativo de Wicksell ([1911] 1986), segundo o qual o aumento dos preços ocorre através de mecanismo direto e indireto, introduzindo assim a importância do diferencial das taxas de juro natural e de mercado na determinação dos preços.

1.1.1 – A Teoria Quantitativa da Moeda e seu Restabelecimento por Milton Friedman

O ponto de partida da Teoria Quantitativa da moeda[2] (TQM) é a equação de trocas, uma identidade que relaciona o volume de transações, avaliadas a preços correntes, com o estoque de moeda multiplicado pela taxa de circulação da moeda. Outra versão da equação de trocas se restringe às transações em termos da renda:

$$MV = PY \qquad (1)$$

Onde M é a quantidade de moeda e V é a velocidade-renda da moeda, o número de vezes em que, na média, a moeda é utilizada em transações que envolvem a produção corrente (renda). O índice de preços para a produção corrente é dado por P , e o nível de produção corrente, por Y .

A equação de trocas é evidente, um truísmo, e, em si mesma, não explica as variáveis que contém. Todos os valores de equilíbrio dos elementos da equação de trocas, com exceção do nível de preços, eram determinados por forças externas à equação de trocas.

Ademais, sendo Y e M determinado exogenamente, V é determinado pelos hábitos e tecnologias da realização dos pagamentos na sociedade. O valor de equilíbrio da velocidade era determinado por tais fatores institucionais e, no curto prazo, podia ser considerado sendo fixo. Contudo se a velocidade é uma constante predeterminada, não sendo simplesmente definida apropriadamente para igualar MV e PY , a equação de trocas deixa de ser uma mera tautologia. A equação quantitativa assume o status de uma teoria de determinação do nível de preços ao supor que a velocidade de circulação da moeda é suficientemente estável (ou quase constante) e que o volume de produto fixado pelo lado da oferta, a equação de trocas expressa uma relação de proporcionalidade entre o estoque de moeda, definido exogenamente, e o nível de preços:

A abordagem de Cambridge[3] também postulou a existência de uma relação proporcional entre a quantidade exógena de moeda e o nível de preços agregados. Esta

[2] A respeito dos postulados básicos da Teoria Quantitativa da Moeda, ver Carvalho (2007) e Costa (1994).
[3] Assim chamada em homenagem à Universidade de Cambridge, a origem acadêmica de seus fundadores, Alfred Marshall e A.C Pigou.

teoria era menos mecanicista que a encontrada nas versões transacionais ou na versão fisheriana da teoria quantitativa. Marshall começou analisando a decisão sobre a escolha dos montantes de moeda pelos indivíduos. Para ele os indivíduos demandavam moeda para suas transações e para sua segurança, diminuindo os riscos advindos de não conseguir liquidez para cumprir obrigações inesperadas.

Marshall e os outros economistas de Cambridge supunham que a demanda por moeda é uma fração da renda e da riqueza, contudo eles negligenciaram a distinção entre renda e riqueza. O tratamento da teoria quantitativa como uma teoria da demanda por moeda, no enfoque de Cambridge, traz naturalmente uma resposta à pergunta sobre os mecanismos pelos quais a moeda afeta os preços.

A teoria Quantitativa da Moeda (TQM) foi predominante até os anos de 1930, quando enfrentou ceticismo, pois a aparente expansão monetária realizada pelo Federal Reserve Bank (FED) durante a Grande Depressão, serviu como evidência contrária a TQM, e por outro lado tem-se a surgimento da teoria keynesiana como um instrumental teórico alternativo[4].

Durante a década de 1950 e início dos anos 1960, período que marcou o auge da síntese neoclássica, a crença na existência de um *trade-off* estável entre inflação e desemprego sepultou a teoria quantitativa da moeda. Foi somente na década de 1960, que um grupo de economistas até então marginalizados e liderados por Friedman, reunidos na Escola de Chicago e que até então postulavam a neutralidade da moeda começaram a realizar um esforço explícito de negação de *um trade-off* estável entre inflação e desemprego, em linha com a adoção da hipótese de taxa natural de desemprego e com o desenvolvimento da curva de Phillips versão Friedman-Phelps (MODENESI, 2005).

A hipótese central do monetarismo tipo I é a da existência da chamada taxa natural de desemprego. Outro aspecto fundamental dessa abordagem monetarista é a suposição de que os agentes econômicos formam expectativas do tipo adaptativas, o que, por sua vez deu origem a chamada curva de Phillips versão de Friedman-Phelps ou curva de *Phillips aceleracionista*. A combinação destas duas hipóteses do monetarismo tipo I resulta na concepção que, no longo prazo, variações no estoque de moeda não afetam variáveis reais como os níveis de produto e emprego, afetando somente o nível

4 Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda de John Maynard Keynes.

de preços. Desta forma o principal resultado deste modelo é denominada neutralidade da moeda.

Desta maneira, Friedman supôs que os agentes formam expectativas adaptativas baseando-se apenas em informações sobre o passado, desta forma uma expansão monetária levará a uma expansão da demanda agregada (nominal). Supondo que os preços dos bens se ajustam mais rapidamente que os preços dos fatores de produção, assim havendo uma redução do salário real. Desta maneira as firmas aumentam o salário nominal de forma a manter o salário real constante. Contudo os trabalhadores não percebem que o aumento do salário nominal simplesmente compensa o aumento da inflação, e desta forma acham que estão com um salário real maior e aumentam a oferta de trabalho[5], desta forma aumentando o produto e o emprego. Isso ocorre porque os trabalhadores sofrem de ilusão monetária, que se refere à incapacidade de se distinguir entre variações no nível geral de preços e variações de preços relativos, desta forma a ilusão monetária nada mais é que um erro expectacional.

Ademais, com o aumento da oferta de trabalho, aumenta o produto e o emprego, assim taxa de desemprego será menor que a taxa natural. Este efeito é transitório, pois, à medida que a ilusão monetária acaba, e os trabalhadores corrigem suas expectativas, e reduzem a oferta de trabalho de forma que a taxa de desemprego retorna a natural e a economia retorna ao seu equilíbrio. Todavia haverá um aumento do nível de preços. Desta forma a curva de Phillips de longo prazo é vertical, fixada no nível de desemprego igual à taxa natural.

Logo a hipótese da taxa natural de desemprego, quando incorporada à curva de Phillips versão de Friedman-Phelps, gera aquilo que se pode chamar de quantitativismo de longo prazo segundo o qual no curto prazo as surpresas inflacionárias criam um erro expectacional, produzindo efeitos reais na economia que duram enquanto houver ilusão monetária e no longo prazo a moeda é neutra. Destarte, de acordo com a hipótese aceleracionista, a política monetária pode afetar variáveis reais de forma sustentada, se criar surpresas inflacionárias continuamente, expandindo a oferta monetária a taxas crescentes e gerando, assim uma taxa de inflação também crescente. A partir do desenvolvimento da curva de Phillips versão Friedman-Phelps, no qual mostrou que a

[5] A oferta de trabalho é uma função crescente do salário real.

moeda é neutra no longo prazo, contribui para o restabelecimento da abordagem quantitativa, que voltou a predominar a partir dos anos de 1960.

Em sua abordagem Friedman (1956) reformulou a TQM enfatizando duas diferenças sutis com relação à concepção clássica dessa teoria, a saber: (i) trata-se de uma teoria de demanda por moeda, e não de determinação dos níveis de renda e preços; (ii) existe uma relação funcional estável entre a demanda por encaixes reais e um número de variáveis, como por exemplo, renda permanente (*proxy* da riqueza), taxa de retorno sobre ativos financeiros como títulos e ações, expectativa de inflação e os gostos e preferências dos agentes econômicos, além de outros fatores como o grau de estabilidade econômica. Dessa forma, a velocidade de circulação da moeda, ainda que não seja constante - como assumido pelos autores clássicos - é estável, apresentando um comportamento previsível (MODENESI, 2005).

Desta forma Friedman em seu artigo clássico de 1956, "*The Quantity Theory of Money: A Restatement*" reformulou a TQM. As principais premissas de seu modelo de demanda por moeda: A teoria quantitativa é em primeira instância, uma teoria da demanda por moeda. Não é uma teoria da produção, da renda ou dinheiro, ou do nível de preços; para as unidades detentoras de riqueza básica da economia, a moeda é uma espécie de ativo, uma forma de manter riqueza, a análise da demanda por moeda por parte das unidades básicas detentoras de riqueza deve ser tomada da mesma forma idêntica à demanda por um bem de consumo ou serviço; inclui a riqueza humana e as unidades detentoras de riqueza maximizam sua utilidade, dada a sua riqueza, busca alocar de varias formas sua riqueza[6] de forma a maximizar sua utilidade dada à restrição orçamentária e seus gostos e preferências. A função demanda por moeda é dada da seguinte forma:

$$M = f\left(P, \overset{+}{w}, \bar{r}_a, \bar{r}_b, \frac{1}{P}\frac{dP}{dt}, \frac{Y}{r}, u\right) \qquad (2)$$

[6] Com base nessas premissas, considerações levantadas, são suficientes para considerar cinco formas diferentes em que a riqueza pode ser mantida: (i) moeda (M), interpretado como unidades de direitos ou são geralmente aceitas em pagamento de dívidas a um valor nominal fixo; (ii) títulos (T), interpretados como direitos a fluxos temporais de pagamentos que são fixados em unidades nominais; (iii) ações (A), interpretadas como direitos a participações *pro-rata* estabelecidas dos retornos das empresas; (iv) bens físicos não humanos ; e (v) capital humano (H). Com base nessas cinco formas de riqueza que pode ser mantida, Friedman constrói sua função de demanda por moeda.

Onde, M = Estoque de moeda (quantia de moeda desejada pelo público); P = nível de preços; $\frac{Y}{r} = W = Y = Wr$ = riqueza total representada pela renda permanente; w = relação entre riqueza humana e não humana; r_a = taxa esperada de retorno dos títulos de renda fixa (títulos); r_b = taxa esperada de retorno dos títulos de renda variável (ações); $\frac{1}{P}\frac{dP}{dt}$ = taxa esperada de variação dos preços dos bens; u = gostos e preferências e outros fatores que podem afetar a utilidade da moeda. Para Friedman (1956) a equação (5) pode ser considerada como homogênea de primeiro grau em P e Y. Assim pode-se reescrever a equação 3 da seguinte forma:

$$Y = v\left(r_a, r_b, \frac{1}{P}\frac{dP}{dt}, w, \frac{Y}{P}, u\right)M \qquad (3)$$

O impacto inicial de uma expansão monetária ocorre sobre a riqueza total (y) e sobre as taxas esperadas de retorno dos ativos, mais o impacto final se dá predominantemente nos preços (P), tal como estabelecido pela teoria quantitativa. Isto ocorre, de acordo com Friedman, sob a hipótese de os preços permanecerem estáveis, as expectativas de mudança na taxa de inflação são praticamente nulas, por outro lado à elasticidade da demanda por moeda em relação à taxa de juros é próxima de zero, de acordo com os estudos empíricos para a economia americana. Desta maneira, a função demanda por moeda depende principalmente do nível de riqueza total[7] dos agentes, sendo esta relação funcional estável como assumido por Friedman, logo aumento na quantidade de moeda leva a aumento no nível de preços.

A restauração da teoria quantitativa reforçou a tese a favor da adoção de uma regra monetária. No modelo monetarista a inflação é um fenômeno monetário, a estabilidade de preços será alcançada se, e somente se, as variações do estoque de moeda evoluírem pari passu com a taxa de crescimento do produto real: “Inflação é sempre e em qualquer lugar um fenômeno monetário no sentido de que ela é e somente

[7] Como colocado por Carvalho (2007), em nível agregado pode-se considerar a renda nacional como um indicador aproximado de riqueza total.

pode ser gerada por um crescimento do estoque monetário maior do que o produto" (FRIEDMAN, 1989: 32, itálico no original, apud MOEDENESI, 2005).

1.1.2 – O quantitativismo Wickselliano

O Processo Cumulativo é proveniente da reformulação da Teoria Quantitativa da Moeda, segundo o qual Wicksell busca explicar as flutuações dos níveis de preços através de um mecanismo indireto[8] que consiste no hiato entre a taxa de juros de mercado e a taxa natural de juros. Em sua análise, o autor parte de uma economia mista de moeda-crédito, ou economias de moeda-depósito, no qual uma perturbação monetária conduz a uma redução (aumento) das taxas de juros, no qual levará a um aumento (redução) no nível de preços. Esse diferencial das taxas de juros conduzirá a um processo persistente de alta nos preços enquanto as taxas de juros de mercado estiverem abaixo da taxa natural[9].

A perturbação do equilíbrio monetário devido à expansão da oferta de moeda leva a uma redução das taxas de juros de mercado em relação a natural[10]. Esta redução dos juros irá afetar o espírito da poupança levando a uma redução da poupança e aumento da demanda presente de bens de consumo e serviços. Por outro lado, sendo que a produtividade marginal do capital será maior que o custo do capital, abre para os empresários uma perspectiva de maiores lucros, assim demandam mais crédito; a produção de bens e serviços aumenta. "(...) e a demanda por bens e serviços e de matérias primas que se encontram no mercado para produção futura são incrementadas

[8] O mecanismo indireto refere-se que uma expansão da oferta de moeda irá fazer com que a taxa de juros de mercado caia abaixo da taxa natural ou normal. E a partir do diferencial das taxas de juros haverá uma flutuação dos níveis de preços.

[9] A *Taxa de juros de mercado ou de empréstimos* que se refere à taxa de juros cobrado pelo sistema bancário para empréstimo de capital, ou seja, são as taxas de juros bancárias. As taxa de juros de mercado são determinadas no mercado de crédito pelo sistema bancário. *A taxa de juros natural* é a taxa de juros de equilíbrio no qual poupança é igual ao investimento, ou seja, é a taxa que iguala a demanda por capital a oferta de capital e que do ponto de vista dos marginalistas é a taxa que corresponde à produtividade marginal do capital ou a taxa interna de retorno sobre o capital.

[10] De acordo com Wicksell ([1911] 196) para que os bancos permanecessem com sua taxa de juros de empréstimos abaixo da natural era necessário que aflua permanentemente ouro ou que haja uma expansão de crédito por parte dos bancos. A questão em relação à afluência do ouro como colocado por Wicksell refere-se a uma expansão exógena da moeda, haja vista que o autor estava dentro do contexto do padrão-ouro. Enquanto a expansão de crédito por parte dos bancos refere-se a uma expansão endógena da moeda.

no mesmo sentido, como se a mais alta taxa de juros estivesse freando tal aumento" (WICKSELL [1911] 1986, p.276).

Neste ponto, a demanda por crédito será maior que a oferta e os bancos irão agir de forma passiva, acomodando a demanda por crédito, expandindo o crédito na economia e conduzindo a uma flutuação nos preços. Desta forma, os preços dos bens de consumo começarão a subir devido à demanda aumentada em duas direções, sendo que a primeira refere-se ao desestimulo a poupança e a segunda a maior renda dos trabalhadores, os proprietários de terra, os proprietários de matéria prima, entre outros; alterando o equilíbrio do mercado de bens e serviços. A maior demanda com uma oferta invariável ou reduzida fará com que subam os salários (e renda da terra) e, direta ou indiretamente, os preços (WICKSELL [1911] 1986, p.276) [11].

Todavia este processo não é explosivo, pois tem um fator estabilizador interno, à medida que os preços aumentam o público demanda mais moeda para satisfazer a demanda transacional real de moeda, a conversão por parte do público dos depósitos em meio circulante e a drenagem das reservas bancárias induzem os bancos a elevarem a sua taxa de juros de empréstimo até que elas se igualem à taxa natural. Desta forma o principal fator responsável para que a taxa de empréstimos convergirem eventualmente, para o nível de equilíbrio natural é a perda de reservas, que acaba afetando a oferta de empréstimos e de depósitos bancários, já que os bancos se encontram na necessidade de elevar a taxa de juros para proteger as reservas (CARVALHO, et al., 2007) [12].

Para Wicksell, os bancos não alteram de forma arbitrária suas taxas de juros sem que as condições dominantes do mercado os forçassem a isso, sendo razoável esperar preços ascendentes dos produtos ao baixar as taxas de juros, e vice-versa. Desta forma, a principal causa consiste em que "(...) a taxa de juros natural, o rendimento real do

[11] Para Wicksell ([1911] 1986) alta dos preços, seja ela grande ou insignificante no início, não pode cessar enquanto estiver agindo a causa que deu origem a alta, ou seja, enquanto a taxa de juros de mercado permanecer abaixo da taxa natural de juros, a elevação dos preços serão contínuos e persistentes.

[12] "O Processo Cumulativo seria explosivo só no caso especial (considerado extremo por Wicksell) de que a economia seja de crédito puro ou *dinheiro endógeno* em sua totalidade. Aqui, todo o dinheiro assume a forma de depósitos bancários e os bancos não conservam ouro nem alguma outra forma de efetivo como reservas. Em tal caso, os bancos poderiam conservar permanentemente sua taxa de juros por baixo da 'taxa natural' e não se veriam restritos por nenhuma perda de reservas" (HARRIS, 1985 apud COSTA, 1999a, p.115).

capital no processo de produção, está, como qualquer outra coisa, sujeita, a mudanças às vezes muito intensas" (WICKSELL [1911] 1986, p.283).

Dificilmente as taxa natural de juros e a de empréstimos, irão coincidir, desta forma Wicksell coloca a responsabilidade deste ajustamento nos bancos para manter a estabilidade monetária. Entretanto sendo a taxa natural de juros hipotética e expectacional não adiantariam os bancos avaliarem a taxa natural de juros antes de fixarem suas próprias. O procedimento bancário deve se basear nas mudanças dos preços, enquanto os preços se manterem inalterados a taxas de juros bancárias devem permanecer inalteradas no mesmo nível. Quando os preços subirem, as taxas de juros devem ser elevadas, e quando os preços caírem às taxas de juros deve ser diminuídas. Logo as taxas de juros devem ser manipuladas de forma adequada pelo sistema bancário de forma a manter a moeda estável (COSTA, 1999; CARVALHO et al., 2007).

À medida que a taxa natural de juros coincidirem com a taxa de juros de mercado (o que dificilmente ocorrerá a não ser por uma coincidência), a oferta de fundos será igual à demanda, o oferta agregada será igual à demanda e o nível de preços será estável. Desta forma, como colocado por Costa (1999), a ligação Wickselliana entre o setor real e o setor financeiro mostra que é possível o equilíbrio simultâneo entre os dois mercados distintos. Wicksell não se encaixa como um quantitativista clássico, na medida em que ele restabelece a TQM ao incrementar mecanismo indireto de transmissão da política monetária. Por outro lado, assim como os quantitativismo clássico de Fisher e de Cambridge ele considera que o aumento do nível de preços é decorrente do aumento da oferta de moeda ou da velocidade de circulação da mesma, e todo processo inflacionário é devido "sempre" a um excesso de "demanda".

1.2 – *Abordagens heterodoxas do processo inflacionário*

Dados os principais enfoques da inflação decorrente do excesso de demanda, outro enfoque é totalmente o oposto, pois enfatizam os custos de produção como determinantes da formação de preços, desta forma esta seção irá abordar o processo inflacionário dentro da visão keynesiana e pós –keynesiana.

1.2.1 – Visão Keynsesiana e Pós-Keynesiana do Processo Inflacionário

Para Keynes ([1936] 1982) em uma indústria específica, o seu nível de preços depende, em parte, da taxa de remuneração dos fatores produtivos que entram no custo marginal e, em parte, da escala de produção. Não havendo motivo algum para modificar esta conclusão quando se passar à indústria como conjunta. O nível geral de preços depende em parte da taxa de remuneração dos fatores produtivos que entram no custo marginal e, em parte, da escala global da produção, isto é, do volume de emprego (considerando conhecidos o equipamento e a técnica).

Keynes ([1936] 1982) não considera a TQM válida na medida em que para ele o aumento do estoque de moeda pode não levar ao aumento da demanda agregada (DA), pois tem que considerar a curva de preferência pela liquidez, a curva de eficiência marginal e o multiplicador do investimento. Desta maneira um aumento do estoque de moeda pode ou não levar a um aumento da demanda agregada (DA) e caso haja um aumento na demanda agregada esta pode ou não levar a um aumento do produto, do emprego e da inflação. Assim outro ponto é discutir que o aumento da DA pode não levar a um aumento do nível de preços, caso haja desemprego, constituindo desta forma a um aumento do nível de emprego e do produto.

Entre os trabalhos pós-keynesianos vale destacar o trabalho de Carvalho (1990), no qual mostra o papel da incerteza na visão Keynesiana, segundo a qual permeia as decisões privadas em uma economia empresarial é ineliminável, mas a sociedade desenvolve instituições que permitem reduzi-la ou socializa-la de modo a viabilizar atividades produtivas complexas e demoradas. Desta forma Carvalho (1990) descreve os efeitos de uma inflação sistêmica, de uma inflação elevada e de uma hiperinflação sobre os contratos e a economia. Vale ressaltar que em cenários de alta inflação os agentes surgem com uma inovação institucional, ou seja, a indexação de contratos, enquanto que nas hiperinflações ressalta a fuga à moeda pelos agentes econômicos.

Para Davidson (1994) Qualquer aumento do preço de curto prazo do fluxo de oferta do produto é devido a três possíveis causas: (1) retornos decrescentes, (2) aumentar as margens de lucro, e (3) aumentar salários monetários (em relação aos incrementos de produtividade). A quarta causa envolve o preço das importações.

Rendimentos decrescentes são inevitáveis, apesar de todo insumo trabalho e capital sejam igualmente eficientes, isto decorre da escassez de matéria primas e/ou talento gerencial, assim elevando os custos marginais e os preços.

O grau de monopólio ou inflação lucros refere-se à capacidade dos empresários que acreditando que as condições de mercado mudaram suficiente de modo que é possível (ou mesmo necessário) para eles para aumentar o *mark-up* dos preços relativos aos custos, à economia vai experimentar uma inflação de lucros. Não há razão teórica para sugerir que as mudanças nas margens de lucro são necessariamente relacionadas às mudanças na demanda agregada efetiva.

A inflação salário refere-se que aumento na taxa de salários monetários não compensados por melhorias de produtividade, no qual aumenta os custos de produção. Se as margens de lucro são mantidas, o resultado deve ser um aumento no fluxo de fornecimento a preços programados. Se as taxas de desemprego diminuir de forma significativa, é mais fácil para os trabalhadores de obter (coletiva e individualmente) aumentos salariais mais liberais. Inflação salarial pode ocorrer mesmo sem uma redução significativa das taxas de desemprego se o trabalho é capaz de garantir aumentos que ultrapassam incrementos de produtividade.

E por fim, a inflação de importação (ou deflação), dependendo do grau que as importações são importantes para as compras de residentes nacionais, mudanças no preço das importações pode afetar a taxa de inflação na economia, sendo um fator importante neste caso é o grau de abertura da economia.

Em 1961, Sidney Weintraub foi capaz de simplificar a análise da inflação dos preços dos produtos atualmente produzidos por um pouco de álgebra simples:

$$Z = PQ = kwN \qquad (4)$$

Onde Z é o produto agregado atual do setor privado (empresas) em termos de dinheiro, P é o nível de preços, Q é o produto real do negócio, w é a taxa de salário monetário, N é o nível de emprego e k é um múltiplo de a massa salarial (wN). Dividir ambos os lados da equação (4) por Q, obtém-se:

$$P = k\left(w/A\right) \qquad (5)$$

Onde A produtividade média do trabalho físico, w/A são os custos unitários do trabalho de produção (ou salário eficiência) e k é o lucro bruto *mark-up*.

Weintraub (1961 apud Davidson, 1994) concluiu que o nível de preços associado com bens produzíveis do setor privado e de serviços está relacionada com a margem de lucro *mark-up* e o salário eficiência. Para eliminar a inflação requer então aumentar prevenção em (1) a margem de lucro bruto e (2) a limitação da taxa de variação dos salários nominais para a mudança na produtividade do trabalho.

2 – A INFLUÊNCIA DE UM COMPONENTE DE CUSTOS ASSOCIADO À INSERÇÃO EXTERNA DA ECONOMIA, NO COMPORTAMENTO DA INFLAÇÃO NO BRASIL NO PERÍODO 2005-2016

Para discutir a influência de um componente de custos associado à inserção externa da economia, no comportamento da inflação no Brasil no período 2005-2016 será feito uso da visão de Hermann (2004), que discute o dilema entre crescimento e inflação através de 2 modelos, um para a década de 1990 e outro para a década de 2000. A autora discute o clássico *trade off* do crescimento econômico no Brasil, expresso em dois dilemas recorrentes: crescimento e estabilidade de preços (doravante, crescimento-inflação) e entre crescimento e equilíbrio do balanço de pagamento (BP) (doravante, crescimento-BP). Para esta análise, a autora usa o modelo dos anos 1990 (modelo-1990) e o modelo dos anos 2000 (modelo-2000) [13].

Já no fim da década de 1990, o modelo foi abandonado devido às crises cambiais sofridas por vários países. A partir daí, foi adotado nos países em desenvolvimento o modelo-2000, o qual combina flutuação cambial, abertura comercial e financeira (elemento preservado do modelo-1990), um modelo de metas de inflação (MMI) para as política monetária e um modelo de metas de superávit primário (MMSp) para a política fiscal. A principal lógica deste modelo 2000, é que no regime de câmbio flutuante, em tese, *trade-off* crescimento-BP fica automaticamente resolvido pela flexibilidade cambial.

[13] O modelo-1990 tem as seguintes características:a) liberalização comercial e financeira; b) redução do grau de intervenção do Estado na economia; e c) programas de estabilização de preços com base em âncora cambial (fixação ou *crawling peg* da taxa de câmbio)

Todavia, a flexibilidade cambial traz de volta o *trade-off* crescimento-inflação, pois o modelo-2000 tem como principal medida de política monetária a manipulação da taxa básica de juros da economia (SELIC). Desta forma, é necessário compreender como as decisões de política monetária afetam os agentes econômicos, para isto é necessário estudar seus mecanismos. De acordo com Mishkin (1995; 1996), Carvalho et al. (2007), existem cinco canais fundamentais através dos quais a política monetária pode afetar a variação do nível geral de preços: i) a estrutura a termo da taxa de juros; ii) o crédito; iii) as expectativas; iv) o preço dos ativos; e v) a taxa de câmbio[14].

O fenômeno denominado como *pass-through* ou repasse refere-se a qualquer impacto causal de uma variável sobre a outra. Assim, o *pass-through* da taxa de câmbio para os preços é o impacto das variações da taxa de câmbio sobre o nível de preços, que pode ser positivo ou negativo. No que se refere aos estágios de transmissão da depreciação cambial para a inflação doméstica, Amitrano, Grauwe e Tullio (1997 apud SOUZA, 2010) descrevem os três estágios a saber:

O primeiro estágio é o *pass-through* da depreciação da moeda para incremento dos preços importados, desta forma as firmas mantêm um *markup* dos preços sobre os custos marginais, e uma depreciação cambial levará a um aumento dos custos marginais, que, na presença de elasticidade da demanda constante, levará a um aumento dos preços dos importados na mesma proporção, havendo um *pass-through* completo[15].

O segundo estágio refere-se à transmissão das mudanças da taxa de câmbio para os preços domésticos. Assim diz respeito ao canal entre os preços de importação e os preços domésticos. Esta etapa no processo de transmissão será muito influenciada pelas características da economia, quanto maior o grau de abertura da economia maior a participação dos produtos importados na cesta de consumo interna, e maior será o *pass-through*.

O terceiro estágio no qual a taxa de câmbio afeta os preços, refere-se à dinâmica dos preços e salários após a depreciação. Um aumento dos preços devido à depreciação cambial provoca reajustes salariais. Isso vai depender das condições em que se encontram o mercado de trabalho e a demanda da economia. Quando a economia está em recessão, caracterizada pela fraca demanda agregada e elevado desemprego, os

[14] Será discutido o mecanismo de transmissão da política monetária através do canal cambial, pois é o objeto do estudo.
[15] Ver Goldberg e Knetter (1997), que discutem as condições para um *pass-though* completo.

reajustes salariais seguintes aos aumentos de preço no mercado interno serão menores, reduzindo o *pass-through* global de uma depreciação da moeda.

Com base em Souza (2010), estudos recentes sobre o tema têm atraído fortemente modelos de organização industrial, focando os impactos da estrutura de mercado no comportamento de preços das firmas. Em particular, a literatura corrente enfatiza a convexidade da curva de demanda na explicação dos ajustamentos de preços em consequência de uma mudança na taxa de câmbio. O *pass-through* parcial ocorreria se a demanda se tornasse mais elástica com o incremento dos preços (Ver, por exemplo, Feenstra, 1987; Knetter, 1989 e 1993; Goldberg e Knetter, 1997; Marston, 1990; Yang, 1997).

A literatura ainda sugere que o grau de *pass-through* varia através da indústria e que a variação está relacionada à característica da indústria tal como a estrutura de mercado (o grau de competição), substitubilidade dos produtos e a participação no mercado das firmas doméstica e estrangeira (Ver, por exemplo, Dornbusch, 1987, e Feenstra, 1987). Além desses fatores, Menon (1996) enfatiza o papel das corporações multinacionais mediante o comércio e as barreiras não tarifárias na determinação do *pass-through*.

Tomando-se por base diversos trabalhos, Feenstra (1987), Knetter (1989, 1993), Goldberg e Knetter (1997), Marston (1990), Menon (1996), Yang (1997), Campa e Goldberg (2002), entre outros, observa-se que os preços dos importados não refletem totalmente as mudanças na taxa de câmbio. Este fenômeno tem sido denominado pela literatura de *pass-through* "incompleto" ou "parcial". Alterações nas taxas de câmbio são percebidas como choques de custo para as firmas que produzem para o mercado doméstico e exportam o produto. Quando há mudanças nas taxas de câmbio, as firmas podem escolher repassar totalmente os choques de custos (*pass-through* completo) ou absorver o choque e continuar a praticar os mesmos preços (não há *pass-through*) ou, quando há um meio termo, tem-se a situação de *pass-through* incompleto (YANG, 1997).

O conceito de discriminação de preços foi levantado por Pigou's (1920 apud GOLDBERG; KNETTER, 1997), segundo o qual a discriminação de preços está presente em diferentes grupos de consumidores que pagam diferentes preços por produtos idênticos. Portanto, dois mercados nacionais são segmentados se os compradores

daqueles mercados enfrentarem preços em moeda corrente sistematicamente diferentes pelo mesmo produto[16].

Em seu artigo, Krugman (1986) [17] analisa a relação entre o preço dos importados e a mudanças nas taxas de câmbio. Ao contrário de muitos economistas, Krugman observou que, quando havia uma depreciação cambial, as firmas estrangeiras mantinham seus preços de exportações ou os incrementavam.

Já Dornbusch (1987) procura explicar o ajustamento relativo dos preços a movimentos nas taxas de câmbio sob um enfoque da organização industrial. A extensão e o grau dos ajustamentos dado o custo do insumo trabalho, em suas respectivas moedas, dependem da substitubilidade, do número relativo de firmas domésticas e estrangeiras e da estrutura de mercado.

Uma discussão inicial a respeito do *price to market*, desenvolvido por Krugman (1986), é encontrada em Marston (1990). Neste trabalho, ele desenvolve um modelo de monopólio com discriminação de preços para vendas no mercado doméstico e para o mercado estrangeiro. Para Marston (1990), a resposta dos preços de exportações a mudanças nas taxas de câmbio depende de dois fatores: a convexidade da curva de demanda no mercado exportador e qualquer mudança no custo marginal, que pode resultar em uma mudança no nível de produção. A convexidade da curva de demanda determina como a elasticidade desta curva se altera com as mudanças no nível de preços. Geralmente, a demanda torna-se mais elástica quando os preços em moeda local aumentam, então, há uma mudança no *markup* ótimo.

Goldberg e Knetter (1997) explicam que a mudança das taxas de câmbio das exportações pode afetar o mercado de destino por dois caminhos: pelo custo marginal ou pela elasticidade da demanda por exportações. O primeiro canal afetará os preços para todos os mercados de destino, enquanto o segundo afetará conforme o destino específico. Desta maneira, com base no *pricing to marketing*, Goldberg e Knetter (1997)

---

[16] Um mercado integrado é definido "[...] as one in which geography or nationality do not have systematic effects on transaction prices for otherwise identical products" (GOLDBERG; KNETTER, 1997, p. 1245). A segmentação refere-se à falta de integração no mercado, assim, para esses autores, mercado segmentado é aquele em que "[...] the location of the buyers and sellers influences the terms of the transaction in a substantial way" (GOLDBERG; KENETTER, 1997, p. 1245).

[17] O estudo realizado por Paul Krugman (1986) investiga a taxa de câmbio que induz a uma discriminação de preços e define o *price to market* como "*the phenomenon of foreign firms maintaining or even increasing their export prices to the US when the dollar rises may be described as 'pricing to market'(PTM*)" (KRUGMAN, 1986, p.1).

ao abordarem a discriminação de preços no mercado internacional, afirmam que esta decorre de mudanças nas taxas de câmbio em um contexto microeconômico, trazendo para discussão o papel da estrutura de mercado para dentro das transações internacionais.

Segundo Menon (1996), a explicação mais comum para *pass-through* incompleto diz respeito a estruturas de mercado que se desviam da competição perfeita. Sob as condições de concorrência imperfeita, os preços não serão mais iguais ao custo marginal, e as empresas podem cobrar um *markup* sobre os custos e ganhar lucro anormal mesmo no longo prazo. A variação do *markup* acima do custo marginal em resposta a uma mudança na taxa de câmbio é determinada por dois fatores: i) grau de substitubilidade entre os bens nacionais e importados, bem como determinada pelo grau de diferenciação do produto, e ii) grau de integração ou segmentação do mercado.

Yang (1997) discute o *pass-through* incompleto e como este varia através da indústria. O autor elucida que o *pass-through* é positivamente relacionado ao grau de diferenciação do produto, ou seja, quanto maior o poder de mercado da empresa, maior será o *pass-through* da variação do câmbio para os preços, que serão também inversamente relacionados à elasticidade do custo marginal.

Pautado nos trabalhos de Dornbusch (1987), Feenstra (1987), Marston (1990), Knetter (1989, 1993), Menon (1996), Yang (1997), Goldberg e Knetter (1997) e Campa e Goldberg (2002), é possível inferir algumas considerações a respeito dos determinantes do *pass-through* no nível microeconômico. Como exposto por estes trabalhos, o *pass-through* em nível microeconômico depende dos seguintes fatores: substitubilidade dos bens nacionais e importados, relação entre as firmas domésticas e estrangeiras, estrutura de mercado, convexidade da curva de demanda, corporações multinacionais e das barreiras não tarifárias.

Para uma análise a nível macro, Souza (2010) discute que, para um melhor entendimento do canal pelo qual a apreciação da taxa de câmbio conduz a uma redução do IPCA, é necessário analisar este índice de forma decomposta em preços monitorados e preços livres. Os preços administrados correspondem ao conjunto de bens que apresentam algum tipo de controle ou são regidos por contratos, exemplificando: tem-se neste grupo os combustíveis, a energia elétrica, as telecomunicações, os serviços de transporte, os pedágios, entre outros.

Vários destes preços que são regidos por contratos com cláusulas de indexação no momento da sua privatização, geralmente adotaram como indexador o IGP-DI no momento da sua privatização. IGP-DI é composto por uma média ponderada de três índices, o IPA (60%), Índice de Preços ao Consumidor (IPC) que corresponde a 30% e o Índice Nacional da Construção Civil (INCC) que corresponde a 10% do IGP-DI[18]. Como o IGP- DI é composto em sua maior parte pelo IPA- DI, uma apreciação cambial leva a uma redução do IPA-DI e do IGP-DI, tendo como consequência uma redução dos preços monitorados que compõem o IPCA e ocasionando uma redução neste índice.

Braga (2011) procurou identificar quais dos principais tipos de inflação sugeridos na literatura pós-keynesiana e estruturalista melhor caracterizam a dinâmica da inflação na década de 2000. A tipologia utilizada denomina os principais tipos de inflação como inflação salarial, inflação de grau de monopólio (ou inflação de lucros), inflação importada, inflação spot (ou de *commodities*), inflação de impostos, inflação de retornos decrescentes e, finalmente, a própria inflação de demanda. As estimativas do período de 2000-2010 apontam que a inflação importada foi o principal tipo verificado de inflação na economia brasileira na década de 2000, seja por causa das pressões cambiais (ocorridas, grosso modo, na primeira metade da década) seja pelas pressões dos preços das *commodities* (relevante principalmente na segunda metade da década). Neste contexto, seus resultados vão em direção ao enfoque de Davidson (1994) e Weintraub (1961).

Tendo em vista o exposto acima, pode-se considerar que existe uma possível influência positiva de um componente de custos associado à variação da taxa de câmbio dentro deste modelo-2000, no qual a elevada taxa de juros conduz a uma apreciação cambial que contribuiu para uma redução do IPCA, através dos bens administrados.

Modenesi, Pires-Alves e Martins (2012) propõem um arcabouço teórico alternativo, que ofereça uma explicação mais completa para o processo de inflacionário que segundo estes autores são um processo complexo. Desta forma para eles é necessária uma abordagem alternativa que leve em consideração os componentes dos custos no processo inflacionário. Neste contexto ele propõe uma abordagem “micro-macro integrada” para analisar o processo de inflação no Brasil.

[18] http://www.ibge.gov.br

Modenesi, Pires-Alves e Martins (2012) propõem a introdução de dois canais de mecanismo de transmissão da política monetária: crédito-custo e câmbio custo. Através destes canais os autores mostram evidências que em estruturas de mercado oligopolizadas, as firmas têm poder de mercado, e não concorrem via preços e assim podem manter ou aumentar o seu *markup* sobre os custos quando há um aumento da taxa de juros ou depreciação da taxa de câmbio, assim contribuindo para o aumento dos preços. Desta forma os autores enfatizam o papel da estrutura de mercado, segundo o qual em mercados mais oligopolizados as empresas tem mais poder de mercado para repassar preços, desta maneira o Banco Central deveria responder de forma diferente de acordo com o poder de mercado de cada setor.

Outra medida de política de combate à inflação enfatizada pelos autores refere-se ao papel de outras políticas no combate a inflação, como políticas a proteção do ambiente concorrencial por meio da política antitruste procurando incentivar a concorrência e inibir movimentos de cartelização de mercados. Desta maneira a visão destes autores vai à direção da necessidade de políticas alternativas de combate à inflação não deixando apenas a incumbência desta ao Banco Central, devido ao caráter do processo inflacionário brasileiro.

Souza (2016) discute a relação entre taxa de câmbio real, preço das *commodities* e inflação no Brasil no período de 2002 a 2014. A metodologia empregada pelo autor é baseada em séries temporais, utilizando fatores comuns e previsão dentro (*in sample*) e previsão fora da amostra (*out-of-sample*). Para medidas de comparação entre os modelos utilizaram-se a Raiz Quadrada do Erro Quadrado Médio (RMSE) e o Erro Percentual Absoluto Médio (MAPE). O estudo apontou como principais resultados que há uma relação inversa entre preços das *commodities* e taxa de câmbio real, de forma que uma elevação dos preços das *commodities* é acompanhada por uma apreciação da taxa de câmbio real, que neste caso teria um *pass-through* inverso sobre o nível de preços.

CONSIDRAÇÕES FINAIS

O processo inflacionário brasileiro é complexo e a estabilidade de preços não deve passar somente por medidas de contenção da demanda em detrimento do crescimento econômico e emprego.

Esta complexidade do processo inflacionário brasileiro, passa por fatores de ordem de estruturais, que se referem à falta de infraestrutura básica para o escoamento e barateamento da produção, como rodovias, hidrovias, ferrovias e aeroportos; a estrutura tributária inadequada, segundo o qual se tem impostos elevadas onerando o setor produtivo; pela estrutura de mercado oligopolizada, segundo a qual os agentes econômicos (empresas) são capazes de manter seu *markup* ao repassar preços devido ao caráter oligopolizado da economia, refletido pela fraca concorrência entre os setores e fragilidades dos órgãos reguladores e a pouca diversificação e primarização da pauta de exportações, segundo o qual as oscilações dos preços das *commodities* agrícolas têm grande impacto na economia, devido às flutuações das taxas de câmbio.

Por outro lado, a não desindexação total da economia, refletida através da política de ajustes anuais do salário mínimo, e o surgimento de uma nova classe C, provocando uma pressão de demanda por bens e serviços não acompanhada por um aumento da oferta desses fortalece o aumento persistente no setor de bens não *tradeables* como o setor de serviços, a indexação dos contratos de serviços como telefonia, energia, aluguel, passagens rodoviárias entre outros, contribuem para um processo crescente e persistente do processo inflacionário.

Neste contexto, o presente artigo buscou analisar o processo inflacionário dentro de uma abordagem multidimensional, buscando analisar a estrutura do processo inflacionário sobre vários enfoques analíticos, do ponto de vista ortodoxo, através da teoria quantitativa da moeda e sua reformulação por Friedman (1956), assim como o quantitativismo de Wicksell ([1911] 1986), segundo a qual a inflação é tratada como sendo decorrentes de pressão de demanda e desta forma deveria buscar a estabilidade de preços através de medidas de controle de demanda. Por outro lado, Keynes ([1936] 1982) e os pós-keynesianos davam ênfase nos custos de produção como fontes do processo inflacionário, e desta forma a inflação era decorrente de retornos decrescentes de escala, inflação salarial, inflação de lucro e inflação importada.

Particularmente para o caso Brasileiro, dentro do arcabouço teórico do modelo 2000, como colocado por Hermann (2004), a flexibilidade da taxa de câmbio é um importante componente de custos associado à inserção externa da economia, e dada às características da estrutura de mercado no Brasil – segmentada, com discriminação de preços devido ao seu caráter oligopolizado – buscou-se dar uma ênfase na taxa de câmbio como componente importante do custo na formação de preços da economia brasileira. Variações das taxas de câmbio (apreciação ou depreciação) provocam uma variação no nível de preços, devido a mudanças nos preços de insumos e bens de capital importados aumentando o custo de produção, todavia este repasse cambial não é completo como colocado por Goldberg e Kenetter (1997), pois depende da capacidade destas empresas em repassar estes custos. Assim cada setor terá um efeito diferenciado decorrente de uma variação da taxa de câmbio e esses efeitos vão depender das características de cada setor, como o grau de substituição e a elasticidade-preço da demanda de seus produtos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMITRANO, A.; GRAUWE, P.; TULLIO, G. Why has inflation remained so low after the long exchange rate depreciations of 1992? J. Common Mark. Stud., Oxford, v. 35, no. 3, p. 329-346, Sep. 1997.

CARVALHO, Fernando J. C. de et al. *Economia Monetária Financeira*: Teoria e Política. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

_____. “Alta Inflação e Hiperinflação: uma visão pós-keynesiana”, *Revista de Economia Política*, Vol. 10, n° 4 (40), Out-Dez, pp. 62-82, 1990.

CAMPA, J. M., GOLDBERG, L. S. *Rate pass-through into import prices: a macro or micro phenomenon?* Cambridge: NBER, 2002. Working Paper Series, n. 8934. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w8934.pdf?new_window=1>. Acesso em: 5 mar. 2010.

COSTA, Fernando Nogueira da. Postulados de Uma Teoria Alternativa da Moeda. *Ensaios FEE*. Porto Alegre, (15) 1: 62-79, 1994.

_____. *Economia Monetária e Financeira*: Uma Abordagem Pluralista. 1 ed. Makron, 1999.

DAVIDSON, P. (1994). *Post-Keynesian Macroeconomic Theory*. Cheltenham: Edward Elgar.

DORNBUSCH, R. Exchange rate and prices. *Am. Econ. Review*, Nashville, v. 77, no. 1, p. 93-106, Mar. 1987.

FEENSTRA, R. C. *Symmetric pass-through of tariffs and exchange rates under imperfect competition: an empirical test*. Cambridge: NBER, 1987. Working Paper, n. 2453.

FROYEN, Richard T. *Macroeconomia*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FRIEDMAN, M. "A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability". *The American Economic review*, v. XXXVIII (3), p. 245-264, 1948.

_____ "The Quantity Theory of Money – A Restatement" in FRIEDMAN, M. (Ed.), *Studies in the Quantity Theory of Money*. Chicago: Chicago University Press, 1956.

GOLDBERG, P. K; KNETTER, M. M. Goods prices and exchange rates: what have we learned? *J. Econ. Lit*., Nashville, v. 35, no. 3, p. 1243-1272, Sep. 1997. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2729977>. Acesso em: 10 mai. 2013.

HERMANN, J. (2004). "O Trade Off do Crescimento no Brasil nos Anos 1990-2000: análise crítica e alternativas de política monetária". *Revista Econômica*, v. 6, n° 2, Dezembro 2004, pp. 261-289.

KEYNES, John M. A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1982.

KNETTER, M. M. Price discrimination by U.S. and german exporters. *Amer. Econ. Rev*., Nashville, v. 79, no. 1, p. 198-210, Mar. 1989.

_____. International compararisons of price-to-market behavior. *Amer. Econ. Rev*., Nashville, v. 83, no. 3, p. 473-486, Jun. 1993.

KRUGMAN, P. *Pricing to market when exchange rate changes*. Cambridge: NBER, 1986. Working Paper, n. 1926.

MARSTON, R. Pricing to market in japanese manufacturing. *J. Int. Econ*., Amsterdam, v. 29, no. 3-4, p. 217-236, Nov. 1990.

MENON, J. The degree and determinants of exchange rate pass-through: market struture, non-tariff barriers and multinational corporations. *Econ. J*., Cambridge, v. 106, no. 435, p. 434-444, Mar. 1996.

MISHKIN, F., "Symposium on the monetary transmission mechanism". *Journal of Economic Perspectives*, v. 9 (4), pp. 3-10. (1995)

_____."The Channels of Monetary Transmission: Lessons for Monetary Policy," *NBER Working Paper*, No. 5464 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research). (1996).

MODENESI, André. *Regimes Monetários*. 1 ed. Barueri: Manole, 2005.

MODENESI, André; PIRES-ALVES, Camila C.; MARTINS, Norberto M. Mecanismo de transmissão da política monetária: a importância dos fatores microeconômicos. *OIKOS* Rio de Janeiro, v. 11, n. 2 , p. 203-216, 2012.

ROGOFF, K. The purchasing power parity puzzle. *J. Econ. Lit*., Nashville, v. 34, p. 647 668, Jun. 1996.

SOUZA, Rodrigo Gustavo de. *Três ensaios sobre política monetária: preços de commodities, taxa de câmbio real e inflação*. 2016. 138 f. Tese (Doutorado em Economia) Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

_____. *Relação entre Câmbio e preços no Brasil: aspectos teóricos e evidências empíricas para o período de 1999 a 2009*. 2010. 148 f. Dissertação (Mestrado em Economia)- Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas, Universidade Estadual de Maringá, Paraná, 2010.

VERNENGO, M. (2006), "*Money and inflation*". In: P. ARESITIS e M. SAWYER (Ed.), A Handbook of monetary Economics. Cheltenham: Edward Elgar.

WEINTRAUB, S. (1961). Classical Keynesianism Monetary Theory and the Price Level. Connecticut: Greenwood Press. Cap. 3.

WICKSELL, Knut. *Lições de Economia Política*. Os economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

YANG, J. Exchange rate pass-through em U.S. Manufacturing industries. *Review of Economics and Statistics*, Cambridge, v. 79, no. 1, p. 95-104, Feb. 1997.

CAPÍTULO 6
ANÁLISE DA DINÂMICA ENTRE PREÇOS DAS *COMMODITIES* E INFLAÇÃO NO BRASIL UTILIZANDO FATORES COMUNS E PREVISÕES FORA DA AMOSTRA PARA O PERÍODO DE 2003:02 A 2014:02

Rodrigo Gustavo de Souza
Lucia Silva Kubrusly
Lucy Rosana Silva

Introdução

Na literatura existe uma gama de trabalhos que tratam da relação entre preços de *commodities* e inflação. Os trabalhos pioneiros têm origem na década de 1970, quando discutiam se os preços das *commodities* eram bons indicadores antecedentes da inflação. Entre os trabalhos pioneiros vale ressaltar os trabalhos de Garner (1985, 1989), Marquis e Cunnengham (1990), Cody e Mills (1991), entre outros, corroboram a relação causal dos preços das *commodities* para a inflação.

Esta relação dos preços das *commodities* e inflação se mostrou muito forte na década de 1970, todavia a partir de meados da década de 1980 esta relação se enfraqueceu, e os preços das *commodities* que eram considerados bons indicadores antecedentes da inflação, mostraram-se indicadores pobres para prever a inflação no início da década de 1980. Isto ocorreu devido aos canais nos quais os preços das *commodities* sinalizam a inflação não estavam mais operando de forma adequada, assim como eles fizeram no passado: bens tornaram-se menos importantes como insumo para a produção, alguns dos sinais de inflação de preços de *commodities* podem ser esterilizados por compensação política monetária, e produtos tornaram-se menos popular como uma proteção contra a inflação (BLOOMBERG; HARRYS, 1995).

Outra questão refere-se que qualquer *commodity*, está sujeita a choques idiossincráticos, como choques de oferta que elevam os preços das *commodities* podendo conduzir a um aumento de preços gerais da economia. Todavia o efeito observado vai depender da relativa importância da mercadoria que está sofrendo o choque e da flexibilidade dos outros preços, assim os preços das *commodities* afetadas seriam maiores do que o efeito sobre os preços globais, o que significa que a relação entre o nível de preços das *commodities* que sofreram o choque e o nível geral de preços

globais seria distorcida, de forma que haveria mudança de relação entre eles (FURLONG; INGENITO, 1996).

A discussão entre os preços das *commodities* e inflação ganhou uma nova abordagem na década de 1980, no que se refere ao uso dos preços das *commodities* na formulação ou condução da política monetária. Contudo com a perda da importância dos preços das *commodities* para prever a inflação na década de 1980, esta discussão perdeu importância. Os trabalhos recentes a respeito dos preços das *commodities* como Awokuse e Yang (2003), Bhar e Hamori (2008), Cheung (2009), Hassam e Salim (2011), Ciner (2011), Gospodinov e Ng (2013), entre outros, mostraram evidências que os preços das *commodities* são bons indicadores antecedentes da inflação, da produção industrial e taxa de juros, desta forma os preços das *commodities* podem ser usados no mínimo como uma variável informacional para a condução da política monetária.

O principal argumento na literatura a favor da utilização de preços de *commodities* decorre do fato de que as *commodities* são negociadas em mercados de leilões contínuos. Consequentemente, proponentes argumentam que os preços das *commodities* fornecem informações instantâneas sobre o estado da economia. O aumento dos preços das *commodities*, por exemplo, sinaliza que a economia real está crescendo muito rapidamente e, portanto, a inflação poderá acelerar. Uma resposta automática ao aumento dos preços das *commodities* levaria a uma política monetária mais restritiva e prevenção da aceleração da inflação (CODY; MILLS, 1991).

A crítica a este argumento é que os preços das *commodities* não podem ser usados efetivamente na formulação da política monetária porque estão sujeitos a grandes choques específicos de mercado que não têm implicações macroeconômicas (MARQUIS E CUNNINGHAM, 1990; CODY E MILLS, 1991). Dentro de uma visão monetarista tradicional Bessler (1984), Pindyck e Rotemberg (1990); Hua (1998) argumentaram que os movimentos de preços de *commodities* são pelo menos em parte, o resultado de fatores macroeconômicos e que a causalidade deveria ser pensada a partir de variáveis macroeconômicas para os preços das *commodities*[1].

Frankel (2006) analisa a influência da política monetária nos preços das *commodities*. O seu argumento central é que alto preço real das *commodities* pode ser

[1]Barsky e Kilian (2001), entretanto, contestam essa visão e argumentam que o aumento dos preços das *commodities* durante a década de 1970 foi resultado da política monetária.

um sinal de política monetária fraca. Assim, questiona os argumentos que os preços das *commodities* seriam bons indicadores antecedentes da inflação, na medida em que as taxas reais de juros juntos com outros fatores determinam os preços reais das *commodities*. Contrapondo à maioria dos estudos na literatura, em que os preços das *commodities* afetam as variáveis de política monetária, o autor mostra que as decisões de política monetária podem afetar os preços das *commodities*. O argumento é que as altas taxas de juros reduzem a demanda por *commodities* armazenáveis, ou aumentam a oferta, através de uma variedade de canais, assim conduzindo a uma redução dos preços das *commodities*.

Gospodinov e Ng (2013) desenvolvem um sistema para analisar os preços das *commodities* e inflação nos Estados Unidos e nos países do G-7 (Canadá, Japão, Alemanha, França, Itália e Reino Unido). A premissa básica é que rendimentos de conveniência (o benefício de usar a mercadoria armazenada sempre que desejado, no caso ter as *commodities* em "mãos" quando precisar), contêm informações sobre os preços das *commodities* e os preços das *commodities* antecipam a inflação. Os autores desenvolvem um modelo que estabelece uma relação entre os preços das *commodities* e os rendimentos de conveniência do qual a relação entre inflação e rendimentos de conveniência é obtida. Os principais resultados é que os componentes principais dos rendimentos de conveniência individuais incorporaram informações úteis para a previsão da inflação e dos preços das *commodities*. O fato de que os componentes principais dos rendimentos de conveniência explicam tanto a inflação como o índice de preços de *commodities* do FMI, mas que este último só tem fraco poder preditivo para a inflação é o que reforça o ponto de que os preços das *commodities* têm várias fontes de variação e não são todas que tem consequências inflacionárias.

> *Os componentes principais* $y_1, y_2, ..., y_n$ *são definidos enquanto combinações lineares não correlacionadas das variáveis observadas originais* $x_1, x_2, ..., x_p$, *explicando proporções máximas decrescentes da variação dos dados originais. Ou seja,* y_1 *explica o montante máximo de variância entre todas as possíveis combinações lineares de* $x_1, ..., x_p$; y_2 *explica o máximo de variância residual, sob a condição de não ser correlacionado a* y_1, *e assim sucessivamente (REIS, 1997, p.48).*

Esta técnica surgiu com o trabalho pioneiro de Person em 1901 e posteriormente desenvolvida por Hotelling (1930), o principal objetivo da análise de componentes principais é “redução do número de variáveis não se faz por uma simples seleção de algumas variáveis, mas pela construção de novas variáveis sintéticas, obtidas pela combinação linear das variáveis inicias, por meio dos fatores” (BOUROCHE, 1982 apud VICINI, 2005, p.27).

A análise de componentes principais (ACP) busca uma redução dos dados através de combinações lineares, buscando reproduzir o máximo a variância original dos dados, gerando um novo conjunto de dados que são não correlacionados entre si, ou seja, são ortogonais (REIS, 1997; REGAZZI, 2001; VICINI, 2005).

A análise fatorial (AF) busca “investigar se as covariâncias ou correlações de um conjunto de variáveis observadas podem ser explicadas em termos de um número menor de construtos não observados denominados variáveis latentes ou fatores comuns” (REIS, 1997, p.29). Desta maneira trabalha com a estrutura da variância ou correlação das variáveis de forma a verificar se existe um conjunto de variáveis latentes que explica a inter-relações entre as variáveis embora não explique toda a sua variância.

Apesar dos dois métodos serem empregados em técnicas de análise multivariada eles são diferentes entre si.

> *A ACP é apenas uma técnica de redução de dados que busca combinações lineares de variáveis observadas, objetivando reproduzir o máximo da variância original dos dados. Inexiste modelo explicativo subjacente nesse método. Por outro lado, a análise de fator postula que os valores observados são funções lineares de um número menor de variáveis latentes (fatores) que são, supostamente, a causa comum que explica a variabilidade das variáveis observadas (REIS, 1997, p. 47).*

A problemática trazida pela literatura refere-se ao potencial poder preditivo dos preços das *commodities* para prever a inflação. Objetivo do presente artigo é verificar se a inclusão dos fatores contidos nos índices de *commodities* melhora o desempenho preditivo de um modelo para inflação que contenha somente variáveis macroeconômicas para o Brasil no período de janeiro de 2003 a fevereiro de 2014.

O modelo de fatores tem como vantagem em relação aos modelos tradicionais o fato de reduzir uma grande quantidade de séries a um pequeno número de fatores.

Desta forma facilita trabalhar com enormes quantidades de dados. Por outro lado, a análise fatorial possibilita investigar a variância e a correlação de um conjunto de dados observados através de um número de variáveis latentes (construto não observados) que explicam a causa comum da variabilidade dos dados. Assim, o uso de fatores comuns possibilita captar componentes não observados comuns ao conjunto de dados que não seria captado por modelos tradicionais.

Na literatura existem vários trabalhos que utilizam fatores para previsão de variáveis macroeconômicas. Vale ressaltar os trabalhos de Stock e Watson (1998, 2002a, 2002b) que consideram a previsão de uma série usando um grande número de séries preditoras. Para previsões macroeconômicas, o número de séries candidata a preditores (N) pode ser muito grande, frequentemente maior do que o número de observações das séries no tempo (T) disponível para ajustamento do modelo. Este problema de alta-dimensionalidade é simplificado através da modelação do covariabilidade da série em termos de um número relativamente pequeno de fatores latentes não observados. Banerjee, Marcellino e Masten (2008) utilizam métodos baseados em índices de difusão em amostras curtas com mudança estrutural para prever variáveis macroeconômicas na área do euro e Eslovênia.

Para o Brasil, entre os trabalhos realizados tem-se Ferreira (2005) que busca prever o PIB trimestral do Brasil através de um modelo de índice de difusão; Ferreira, Oliveira Júnior e Castelar (2012) usam o modelo de índice de difusão para prever a taxa de crescimento do PIB agrícola brasileiro; Almeida, Alves e Lima (2012) estimam os impactos dos choques exógenos na política monetária e no câmbio sobre variáveis econômicas brasileiras, utilizando- um modelo *Factor-Augmented Vector Autoregression* (FAVAR), Maeda Junior (2012) usa uma abordagem combinada entre o modelo de fator de correção de erros e fatores extraídos de grandes conjuntos de dados para verificar se melhora a previsão da taxa de juros no Brasil, em relação a modelos como VAR, VEC e FAVAR, Felício e Rossi Júnior (2014) utiliza um modelo de fator para explicar a dinâmica da taxa de câmbio Real/Dólar Norte- Americano.

Para alcançar o objetivo proposto, o presente artigo está divido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na segunda seção é feita uma descrição do modelo e dos dados que serão utilizados. Na terceira seção, são extraídos os fatores comuns e feita uma análise da relação dos fatores com as variáveis originais.

Na quarta seção são realizados os exercícios econométricos de previsão dentro e fora da amostra. Por fim, a quinta e última seção são feitas as considerações finais.

1 - MODELO PARA PREVISÃO DA INFLAÇÃO COM BASE NO ÍNDICE DE *COMMODITIES*

Dado o forte aumento dos preços das *commodities* cujo auge foi entre 2003 a 2008 e, o fato de que a participação relativa dos produtos não industriais na pauta de exportações brasileiras praticamente dobrou – de acordo com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (2013) passou de 19%, em 2002, para 40% em 2012, é de fundamental importância analisar quais os efeitos dos preços das *commodities* sobre a inflação no Brasil.

Países em que os preços das *commodities* têm um peso considerável nas exportações, mudanças dos preços das *commodities* alteram seus termos de troca, podem levar a um aumento na receita de exportação, pois, por um lado tem uma melhora nos seus termos de troca e por outro, pode haver uma apreciação da taxa de câmbio conduzindo a uma redução da quantidade de exportação. Caso o efeito liquido seja positivo, haverá um aumento da renda nacional, com efeito positivo sobre a demanda agregada e consequentemente sobre a produção, o emprego e o nível de preços.

A relação entre os preços das *commodities* e o aumento da inflação de preços ao consumidor surge através de vários canais. Em primeiro lugar, as extensões que os preços das *commodities* aumentam refletem a aceleração da demanda por bens finais globais, eles podem alimentar pressões inflacionárias domésticas (internas), dependendo do grau de abertura da economia. Isto ocorre por que a demanda por bens finais aumenta a demanda por matérias primas e insumos. Em segundo lugar, as *commodities* são importantes insumos para a produção e, portanto, se os aumentos de preços de *commodities* são suficientemente persistentes para influenciar as expectativas de inflação, os agentes podem repassar o aumento dos custos dos insumos na forma de uma inflação mais elevada de bens finais. Como os preços das *commodities* são determinados nos mercados de leilões contínuos, eles respondem instantaneamente às expectativas sobre a oferta e a demanda, enquanto os preços ao consumidor ajustam de forma mais lenta. Isto permite preços das *commodities* darem

uma advertência antecipada de pressões inflacionárias, mesmo quando a demanda se origina na fase bens finais. Em terceiro lugar, como as *commodities* são armazenáveis, a demanda de estoque é influenciada pelos preços futuros esperados, e os preços das *commodities*, portanto contém um elemento *forward-looking*. Por último, uma vez que os preços das *commodities* respondem rapidamente às pressões gerais de inflação, os investidores podem ver eles como um *hedge* contra a inflação (GARNER, 1989; BLOOMBERG E HARRYS, 1995; CHEUNG, 2009).

Os modelos de tomada de decisões de política monetária pelo Banco Central do Brasil (BACEN) têm como estrutura básica é constituída por uma curva de Phillips para a inflação de preços livres, a qual representa o lado da oferta da economia; uma curva IS descrevendo a dinâmica do hiato do produto e representando a demanda agregada e uma equação que descreve a inclinação da estrutura a termo da taxa de juros (BACEN, 2011).

Dada a literatura a respeito de preços das *commodities* e inflação e a estrutura dos modelos do BACEN, é possível definir o seguinte modelo base para a previsão da inflação com base nos índices de preços das *commodities*.

$$\pi_t = \alpha + \beta_1 \pi_{t-p} + \phi_2 \pi^e_{t+h} + \gamma_3 y_{t-p} + \psi_4 PC_{t-p} + \delta_5 EP + \mu_t \qquad (1)$$

Onde $p = 1,...,h$. Sendo que h é o número de defasagens.

O modelo é composto pela inflação presente (π_t), inflação passada (π_{t-p}), choques de oferta e demanda. Como choque de demanda tem-se taxa de variação do hiato do produto $\left(y_{t-p}\right)$, os choques de oferta são dados pelos índices de preços das *commodities* (PC_{t-p}) e a taxa de câmbio efetiva real (EP), sendo que são consideradas diferentes especificações para os preços das *commodities* (PC). Assim serão estimados dois modelos bases, sendo que o primeiro será usado o índice de *commodities* geral do FMI e o segundo serão usado fatores comuns dos índices *de commodities* do FMI e desta

forma será feita uma comparação em termos de poder preditivo dos modelos para avaliar a importância da utilização dos fatores[2].

1.1 DADOS

Esta seção discute os dados usados na parte empírica. O período a ser analisado corresponde de janeiro de 2003 a fevereiro de 2014. Os dados são mensais, abrangendo um total de 134 observações e 14 séries, sendo que 10 séries se referem a preços de *commodities*, separados por subgrupos[3] e as outras variáveis são de controle.

O componente inercial e expectacional do modelo que são representadas pelas séries do índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e Expectativa de Inflação obtida pelo Relatório *Focus* (EXIPCA), são obtidas respectivamente ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e ao Banco Central do Brasil (BCB). Os choques de demanda são representados pelo hiato do Índice de Atividade Econômica do Banco Central (IBC-Br) com ajuste sazonal e sua tendência. A tendência é obtida com o uso do filtro Hodrick-Prescott (HP). O parâmetro de alisamento para o filtro HP é ajustado para seu valor padrão 14.400 para os dados mensais. Assim, o hiato do IBC-Br é obtido a partir do desvio do IBC-br com ajuste sazonal menos a sua tendência.

O choque de oferta é usado o índice de preços de *commodities* fornecido pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), estes índices são divididos em subgrupos. Desta forma tem-se índice de *commodities* total, não energia (inclui todas as *commodities*, exceto as de energia), alimentos e bebidas, alimentos (inclui índice de preços de cereais, óleos vegetais, carne, frutos do mar, açúcar, bananas e laranjas), bebidas (inclui café, chá e cacau), insumos industriais (inclui índice de preços de matérias primas agrícolas e índice de preços de metais), matérias primas agrícolas (inclui índice de preços da

[2] Segundo Vernengo (2006) duas distinções analíticas são úteis para compreender as diferentes explicações sobre o processo inflacionário de todos os tipos. Em primeiro lugar, e mais importante, as teorias podem ser vistas como teoria de inflação impulsionada pelos custos ou puxada pela demanda. As antigas teorias enfatizam o papel de salários e incremento da produção, ou seja, as forças de oferta na geração de inflação, enquanto o segundo implica que as forças de escassez e demanda são as principais causas da inflação.

[3]Os dados sobre a taxa de câmbio, taxa de juros, variação da inflação e índices de preços das *commodities* pode ser obtidos para *dowloading* em http://www.ipeadata.gov.br/, https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries e http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx.

madeira, algodão, lã, borracha e couro cru), Metais (inclui índice de preços de cobre, alumínio, minério de ferro, estanho, níquel, zinco, chumbo e urânio) e preços de energia (inclui índice de preços de petróleo, gás natural e carvão). Além do índice de preços das *commodities*, a taxa de câmbio efetiva real deflacionada pelo IPCA é usada como um indicador de choque de oferta.

Para estimativas dos modelos também se utilizou variáveis *dummy* para controlar quebras estruturais nas séries. Através de análise gráfica verificou-se possível quebra estrutural no índice de *commodities* em 2006 e 2008. Por ouro lado, tem-se uma mudança de tendência da inflação em 2003, assim utilizou-se uma variável *dummy* para inflação neste ano.

O período a ser analisado foi escolhido devido a sua relevância, pois do período de 2003 até 2008, houve um dos maiores aumentos dos preços das *commodities* no mercado mundial e posteriormente a partir de meados de 2008, houve uma drástica queda de corrente da crise americana *subprime*. A partir de 2009, novamente houve uma recuperação dos preços das *commodities*, todavia não no mesmo patamar, no qual seguiu se novamente um processo de recuperação até 2011. A partir de 2011, os preços das *commodities* novamente seguiu numa tendência de queda, devido a uma redução de demanda mundial pelos países emergentes, aumento da oferta de energia decorrente dos preços mais elevados do petróleo e de novas fontes de energia e por fim pelo processo de reversão da financeirização das *commodities*.

2 – EXTRAÇÃO DOS FATORES COMUNS

O passo inicial da análise é determinar o método de extração dos fatores. O corpo da literatura referente ao modelo de fatores é extenso, os primeiros modelos de fatores referem-se aos trabalhos Geweke (1977), Sims e Sargent (1977 apud STOCK e WATSON, 1998) que analisaram este modelo usando domínio de frequência para um pequeno número de variáveis. Entre os trabalhos mais recentes, destacam-se os trabalhos de Stock e Watson (1998, 2002), Forni *et al*. (2000, 2005), Bai e Ng (2008), entre outros trabalhos.

Uma abordagem alternativa é a modelo de espaço estado, que também pode ser usado para extrair movimentos comuns entre um conjunto de séries temporais

agregadas. Cayen (2010) analisa os movimentos da taxa de câmbio através de um painel de taxa de câmbio, usando a metodologia de modelo de fator dinâmico ortogonal e também usando modelo de espaço estado.

Definida a metodologia de extração dos fatores é necessário determinar o número de fatores. Na literatura vale ressaltar três metodologias para determinar o número de fatores, a metodologia proposta por Stock e Watson (1998), Bai e Ng (2002) e o critério Kaiser-Guttman, que diz que só os fatores com autovalor maior do que 1 deve ser mantido.

O primeiro considera que o número de *k* maiores fatores, de forma que $k << r$, onde *k* são os fatores estimados e *r* os fatores verdadeiros. Desta forma são utilizados os *k* maiores fatores, tendo como base os erros médios quadrados (SME), usando um critério de informação. Por outro lado, Bai e Ng (2002), desenvolvem o método de determinação de fatores através do uso de um critério segundo o qual a uma penalização à medida que acrescenta fatores desnecessários, desta forma a uma penalidade pelo super ajustamento do modelo.

Por fim, o último critério, considera o número de fatores retidos deve ser grande o suficiente para dar conta da maior parte da variação comum na amostra, mas pequena o suficiente para descartar fatores que basicamente representam movimentos idiossincráticos nos dados. Um critério comum para a série de fatores a ser considerado é o critério Kaiser-Guttman, que diz que só os fatores com autovalor maior do que 1 deve ser mantido (CAYEN, 2010).

Para a Cayen et al. (2010) a estratégia empírica é a chave para identificar os movimentos comuns das estruturas de covariância ou correlação dos dados. Existem essencialmente dois caminhos para estimar estas estruturas de covariância ou correlação comum ao conjunto de dados. O primeiro seria o método de analise fatorial puramente estatística e a outra é baseada no modelo estado espaço. Assim ele aponta as vantagens e desvantagens de cada metologia e verifica que ambas produzem o mesmo resultado.

Como ambas metodologias produzem o mesmo resultado, no presente trabalho será usado o método de extração de fatores ortogonais, este método foi escolhido por possibilitar comparações com outros trabalhos na literatura como o de Felício e Rossi Júnior (2014) e simplicidade do método baseado no cálculo de fatores comuns através

de componentes principais. O critério do número de fatores será baseado no critério de Kaiser-Guttman. A Tabela 1 mostra a variância acumulada explicada por n fatores.

TABELA 1: Autovalores e percentual da variância explicada de cada componente

Autovalores Extração dos componentes principais				
Número de componentes	**Autovalores**	**% da variância explicada**	**Autovalores Acumulados**	**%da variância acumulada**
1	**5.650308**	**62.78120**	5.650308	**62.78120**
2	**1.213315**	**13.48128**	6.863623	**76.26247**
3	0.944647	10.49608	7.808270	86.75856
4	0.621973	6.91082	8.430244	93.66937
5	0.558618	6.20687	8.988862	99.87624
6	0.006341	0.07046	8.995203	99.94670
7	0.003783	0.04203	8.998986	99.98873

FONTE: elaboração própria com base em dados da pesquisa.

Analisando a Tabela 1, pode-se observar que os 2 (dois) primeiros fatores possuem autovalores, que correspondem a 62,79% e 13,49% da variância total explicada pelos autovalores do modelo, assim correspondendo a 76, 27%, desta maneira os dois primeiros fatores juntos explicam 76,27% das variações das variáveis originais, assim será utilizado dois fatores para a análise seguindo o critério de Kaiser-Guttman.

O Gráfico 1, demonstra o percentual da variância dos índices de preços das *commodities* que é acumulada pelos primeiros n fatores.

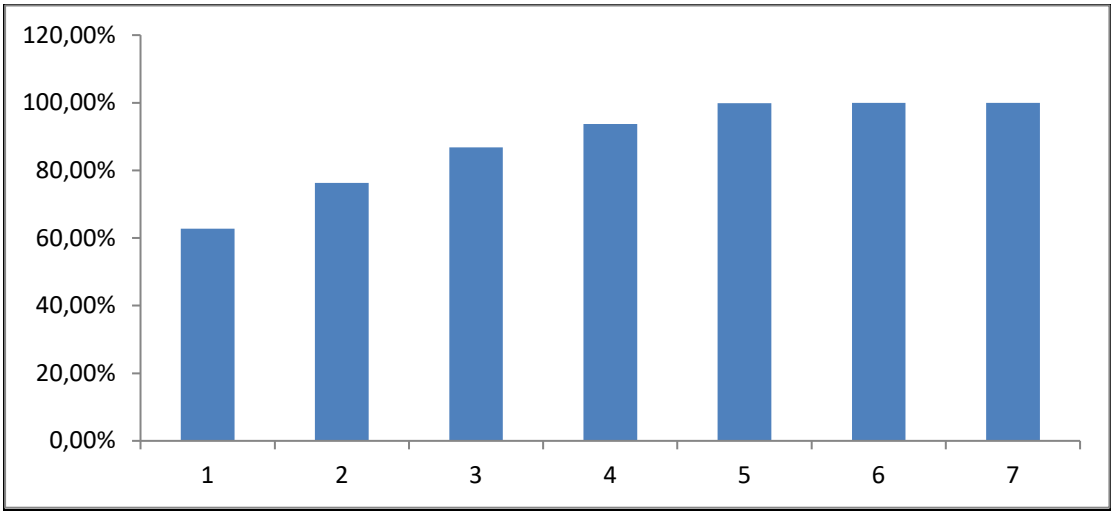


GRÁFICO 1:Variância Acumulada explicada pelos *n* fatores para os índices de *Commodities*
FONTE: elaboração própria com base em dados da pesquisa.

Outra forma de determinar o número de fatores é através do método gráfico. No Gráfico 2, tem-se a seleção dos componentes principais através do método gráfico *ScreePlot*. No eixo das ordenadas tem-se a porcentagem de variação explicada por cada componente e os autovalores estão representados em ordem decrescente no eixo das abscissas.

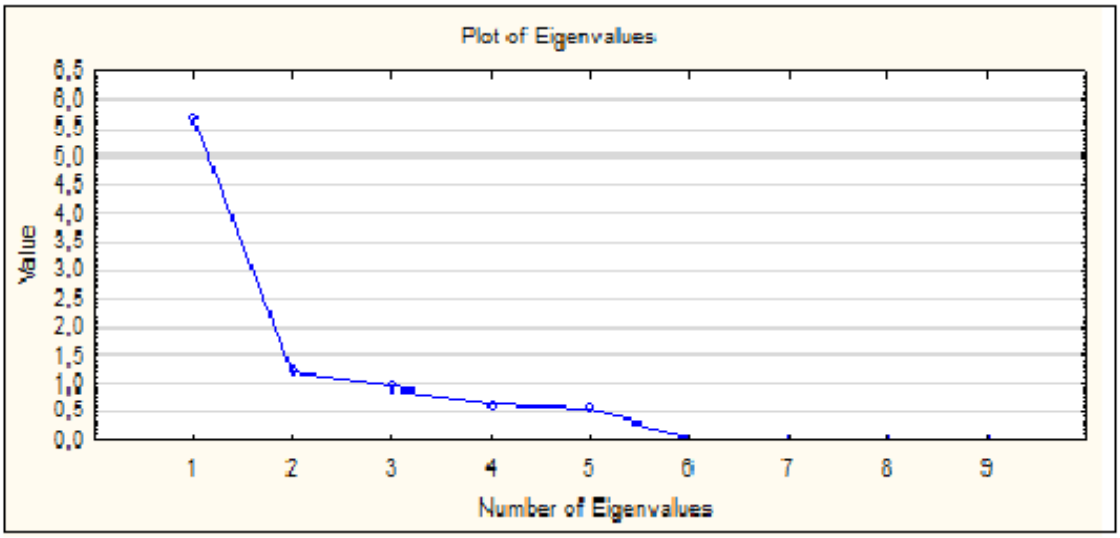


GRÁFICO 2: Explicação da proporção de variação de cada componente principal
FONTE: Elaboração própria com base em dados da pesquisa.

Com base no critério de Kaiser-Guttman e da análise gráfica, foi extraído dois fatores dos índices de *commodities*. O Gráfico 3, mostra a evolução dos fatores no tempo e sua relação com o a inflação.

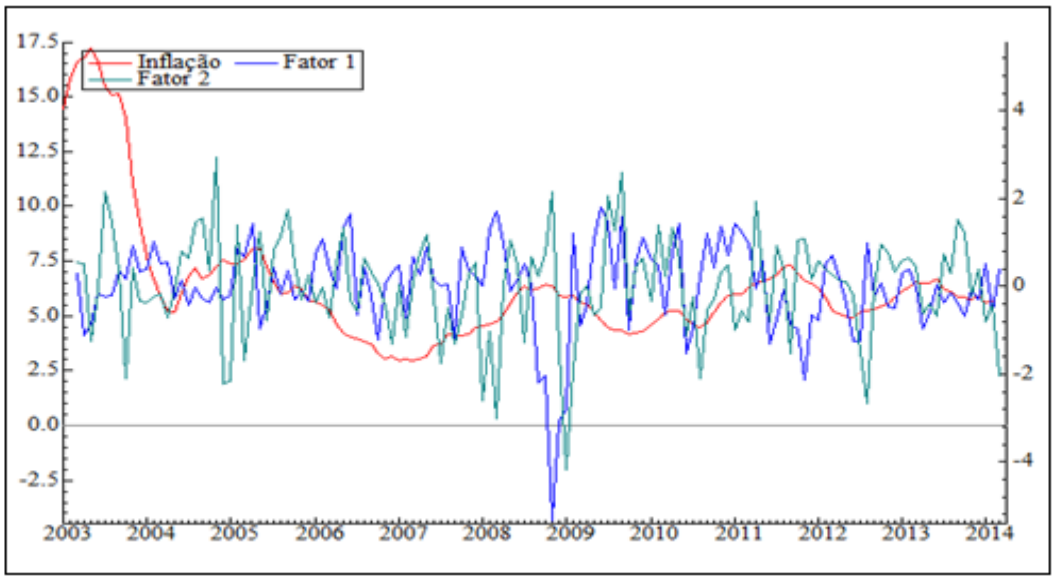


GRÁFICO 3: Evolução dos Fatores dos Índices de *Commodities* do período de 2003:01 a 20014:02
FONTE: Elaboração própria com base em dados da pesquisa.
Notas: Os Fatores estão em taxa de crescimento. O Fator 1, foi multiplicado por (-1).

2.1 RELAÇÕES ENTRE OS FATORES COMUNS E AS VARIÁVEIS ORIGINAIS

O modelo de fatores possibilita reduzir um grande número de variáveis observáveis para um pequeno conjunto de fatores não observáveis, desta forma tem-se como vantagem poder utilizar uma grande quantidade de informações em modelo de previsão, cuja quantidade de variáveis poderia levar o modelo a uma super. parametrização. Todavia a grande desvantagem deste método consiste na dificuldade de interpretar estes fatores. Uma das formas de interpretar estes fatores é através das cargas fatoriais (*fator ladinho*). As cargas fatoriais correspondem à correlação entre a variável observada e o fator comum (REIS, 1997). As cargas fatoriais estão na Tabela 2.

TABELA 2: Cargas fatoriais

Variáveis	Fator 1	Fator 2
PNCB	-0.969804*	-0.092755
PAB	-0.818460*	**-0.517217***
PA	-0.802175*	-0.487247*
PB	-0.546802*	-0.486590*
PIND	**-0.870999***	0.268742*
PMP	-0.668057*	0.300816*
PMET	**-0.823149***	0.222645*
PENE	-0.783039*	0.351776*
PPET	-0.775739*	0.356356*

FONTE: Elaboração própria com base em dados da pesquisa. Variáveis em taxa de crescimento
Nota: Correlação significativa a *5%.

A Tabela 2 mostra a matriz de correlação entre as variáveis originais e as os componentes principais e a contribuição de cada variável em relação a cada fator. Como se pode observar, para os fatores dos índices de *commodities*, todos os subgrupos de *commodities* tem uma contribuição importante na composição de cada fator. Vale ressaltar que o subgrupo de *commodities* insumos não combustíveis (PNCB), industriais (PIND) e metais (PMET) são os que têm maior participação no primeiro fator enquanto que alimentos e bebidas (PAB) são os subgrupos de *commodities* com maior peso no segundo fator.

O primeiro fator (F1) é geral, deve ser altamente correlacionado com o índice geral de *commodities*. O segundo fator (F2), mostra uma "oposição" entre um grupo de *commodities* (não energéticas) e outro grupo de (energéticas). De qualquer forma, dois grupos de *commodities* que se opõe no segundo fator. Essa oposição, no entanto, é muito menos importante que o movimento conjunto geral descrito por F1. Olhando para o fator 2, existem valores próximos de zero, e em alguns momentos, o fator 2 *sobe*, indicando que os "energéticos" dominam, *ou desce*, indicando que os "não energéticos" dominam. Apesar do fator (F2) apresentar valores próximos de zero ele é importante para o modelo, pois 13,49% da estrutura de variância do conjunto das variáveis de *commodities* é explicada por este fator.

3 PREVISIBILIDADE DA INFLAÇÃO E UTILIZAÇÃO DE FATORES COMUNS

No presente trabalho será examinada a dinâmica entre inflação, índice de preços de *commodities*, variáveis macroeconômicas fundamentais e fatores comuns como forma de capturar os efeitos e elementos não observáveis da amostra, tanto em termos de Causalidade de Granger e habilidade de previsão dentro (*in sample*) e previsão fora da amostra (*out-of-sample*). Segundo Chen, Rogoff e Rossi (2008), estes dois testes são importantes alternativas de abordagens para avaliar o conteúdo preditivo de uma variável.

Os testes na amostra tiram vantagem do tamanho total da amostra e, portanto, tendem a ter uma maior potência, enquanto que o processo de previsão para fora da amostra pode ser mais prático, uma vez que imita a restrição de dados de previsão em tempo real e é mais sensível aos problemas de má especificação. Como é bem conhecido na literatura, os testes preditivos dentro da amostra e fora da amostra (*out-of-sample*) podem muitas vezes fornecer conclusões diferentes, devido suas diferenças no tratamento de parâmetros variáveis no tempo, a possibilidade de sobre ajustamento, tamanhos de amostra e outro viés (CHEN, ROGOFF E ROSSI, 2008, p.10-11).

O exercício econométrico se assemelha aos trabalhos de Chen, Rogoff e Rossi (2008), Farraro, Rogoff e Rossi (2012), Felício e Rossi Júnior (2012), que utilizaram diversas especificações de modelos de previsões dentro e fora da amostra. Cabe ressaltar o trabalho de Felício e Rossi Júnior (2014) que utiliza fatores para fazer previsões dentro e fora da amostra para diferentes horizontes.

Para iniciar as previsões dentro e fora da amostra, serão realizados testes de raiz unitária como forma de verificar se as séries seguem um processo estocástico estacionário, para este fim foi realizado três tipos diferentes de testes de raiz unitárias: Dickey-Fuller Aumentado (ADF), Dyckey-Fuller Aumentado-GLS (ADF-GLS) e Kwiatkowski, Phillips, Schmidt e Shin (KPSS).

O teste de Dickey-Fuller Aumentado (ADF), proposto por Said e Dickey (1984) inclui termos de diferença defasados e possui a vantagem de considerar a autocorrelação entre os resíduos. Elliott, Rothenberg e Stock (1996), propõem uma simples modificação dos testes ADF em que os dados são retificados de modo que as variáveis explicativas são "tiradas" dos dados antes de executar a regressão de teste,

desta forma tem-se o teste Dickey-Fuller GLS (DFGLS). Por último será realizado o teste KPSS (1992) como forma de robustez, pois ele difere dos testes de raiz unitária descritos, na medida em que as séries são assumidas ter uma tendência estacionária sobre a hipótese nula, desta forma a hipótese do teste de raiz unitária é inversa ao dos testes ADF e DFGLS.

TABELA 3: Testes de Raiz Unitária

Variáveis	Teste de Raiz Unitária (ADF, DFGLS e KPSS)		
	ADF	**DFGLS**	**KPSS**
IPCA	-2.32777(12)(c)	0.330546(12)(c)	0.459424*(9)(c)
EXIPCA	-4.149437***(2)(c)	-0.200029(2)(c)	0.353874*(9)(c)
TCR	-2.36422(1)(c,t)	-1.10492(1)(c,t)	0.298610***(c,t)
Commodity	-3.35341*(1)(c,t)	-3.36604**(1)(c,t)	0.091950(9)(c,t)
Hiato	-3.549576***(0)(c)	-2.890.808***(0)(c)	0.036378(8)(c)
DTCR	-9.250372***(0)(c,t)	-6.05938***(0)(c,t)	0.029573(4)(c,t)

Notas: (1) Todos os modelos foram rodados utilizando constante e/ou tendência conforme sugerido pela análise gráfica. (2) As defasagens estão entre parênteses, ***, ** e * denota rejeição da hipótese nula a 1%, 5% e 10% respectivamente. (3) A hipótese nula do teste KPSS é que rejeita-se a hipótese nula de estacionariedade da série.

Os resultados da Tabela 3 mostram evidências de que as séries expectativa de inflação (EXIPCA) e o hiato do IBC-Br (hiato) são estacionárias ao nível de 1% pelos testes ADF, DFGLS e KPSS. A série *commodity* mostrou-se estacionária apenas pelo teste ADF ao nível de significância de 10%, desta forma rejeita-se a hipótese nula de raiz unitária.

Para as séries inflação (IPCA) e taxa de câmbio efetiva real (TCR) não se rejeitou a hipótese nula, evidenciando que as séries possuem raiz unitária. Todavia os testes de raiz unitária têm vários problemas, no que se refere ao tamanho do teste e a sua potência. Por outro lado, os testes de raiz unitária têm baixa potência, dessa forma muitas vezes tendem a aceitar a hipótese nula de raiz unitária mais do que deveria (erro *Tipo II)*. Isto ocorre por muitas razões, como a amplitude do tempo usado, se $\rho \approx 1$, pode evidenciar que a série é não estacionária, os testes de raiz unitária admitem uma única raiz unitária, assim para séries que sejam integradas com uma ordem maior que 1,

podem levar a erros e por fim, a presença de quebras estruturais os testes ADF são viesados[4].

Através da análise gráfica foi possível verificar uma possível quebra estrutural nas séries, desta forma para não obter resultados viesados foram realizados testes de raiz unitária considerando quebras estruturais. Foram realizados dois tipos de testes, o de Vogelsang (1993) e Zivot e Andrews (1992). Os resultados encontram-se no Quadro 1.

Variáveis	Vogelsang (1993)	Zivot e Andrews
IPCA	-4,55815**(1) (A quebra ocorreu no intercepto em Maio de 2005)	-7.150280*** (A quebra ocorreu no intercepto Em Maio de 2005)
EXIPCA	-5,098112***(2) (A quebra ocorreu no intercepto em Junho de 2010)	-5.002.877**(4) (A quebra ocorreu no intercepto em Junho de 2010)
TCR	-4,11508**(1) (A quebra se deu no intercepto e na tendência em Março de 2005)	-4.124.804(1) (A quebra se deu no intercepto e na tendência em Abril de 2005)
Commodity	-4,99816**(2) (A quebra se deu no intercepto e na tendência em Junho de 2008)	-5.716.153***(2) (A quebra se deu no intercepto e na tendência em Agosto de 2008)

QUADRO 1: Teste de Raiz Unitária considerando quebras estruturais (Vogelsang e Zivot e Andrews)
FONTE: Elaboração própria com base em dados da pesquisa.
Notas: (1) Todos os modelos foram rodados utilizando constante e tendência conforme sugerido pela análise gráfica. (2) O teste de Vogelsang (1993) foi realizado pelo EViews (9.0) que agora suporta o cálculo de testes de Dickey-Fuller modificados que permitem níveis e tendências que diferem entre uma única quebra dos dados. O sistema segue os trabalhos de Perron (1989), Perron e Vogelsang (1992), e Vogelsang Perron (1998), Banerjee et al. (1992). Utilizou-se o critério de Schwartz para a seleção do número de defasagens da equação de teste. (3) Significativo a *** 1%, ** 5% e * 10% respectivamente.

Como se pode observar, ao considerar os testes de raiz unitária com quebras estruturais verificou-se que a série IPCA é estacionária ao nível de significância de 5% e 1% respectivamente aos testes de Vogelsang (1993) e Zivot e Andrews (1992). A taxa de câmbio real continuou mostrando-se não estacionária em nível, sendo estacionária na primeira diferença.

Os fatores foram extraídos dos índices de *commodities* em taxa de crescimento, no entanto, os fatores em nível (e não em taxa) mostraram-se mais adequados nas

[4] Ver Enders (1995) e Greene (2009).

especificações dos modelos estimados[5]. Abaixo segue o quadro com as correlações entre os fatores (em nível) e as variáveis utilizadas nas estimações.

Correlação	Fator 1	Fator 2	IPCA	EXIPCA	Cambio	Hiato
Fator 1 (nível)	1.000.000					
Fator 2 (nível)	0.073995	1.000.000				
IPCA	**0.791900****	0.086828	1.000.000			
EXIPCA	**0.608199****	**0.197095***	**0.830447****	1.000.000		
Cambio	**-0.171542***	0.055136	-0.122479	-0.012843	1.000.000	
Hiato	-0.077826	**0.212032***	-0.000250	0.115103	0.108705	1.000.000

QUADRO 2: Correlação entre as variáveis explicativas e os fatores escolhidos
FONTE: Elaboração própria com base em dados da pesquisa.
Nota: As correlações marcadas são significativas a **,* 1% e 5% respectivamente.

A correlação entre o F1 e a inflação (IPCA) e a expectativa de inflação 12 meses à frente (EXIPCA) é positiva, evidenciando que aumento nos preços das *commodities* podem levar a expectativas de inflação e inflação para o Brasil.

Pode-se verificar também que existe uma correlação negativa entre o Fator 1 (F1) e a taxa de câmbio efetiva real (Câmbio), mostrando evidências que a taxa de câmbio e preços internacionais das *commodities* vêm apresentando movimentos inversos, quando os preços das *commodities* aumentam a taxa de câmbio aprecia e quando os preços das *commodities* caem a taxa de câmbio deprecia. Esta correlação é esperada"[6] na medida em que o Brasil detém grande pauta de sua exportação baseada em *commodities*, desta maneira elevações dos preços das *commodities*, podem conduzir a apreciação da taxa de câmbio.

A relação entre a taxa de câmbio, a EXIPCA e o IPCA mostraram-se negativa, evidenciando que uma apreciação da taxa de câmbio real pode conduzir a uma redução da inflação e de sua expectativa, contudo esta relação não se mostrou significativa.

Em relação ao hiato do produto, está a correlação é ambígua, pois há uma correlação negativa entre o hiato do índice de atividade do Banco Central (IBC-br) e o

[5] Os fatores foram extraídos dos indices de *commodities* do FMI em taxa de crescimento. Para uma melhor espeficificação dos modelos, transformou os fatores em taxas de crescimento para nível, como segue: $\frac{x_t - x_{t-1}}{x_{t-1}} = \frac{x_t}{x_{t-1}} - 1 = y \longrightarrow \frac{x_1}{x_0} - 1 = y_1, \frac{x_2}{x_1} - 1 = y_2,$ assim por diante.

[6] Aumentos nos preços das *commodities* levam a ganhos nos termos de troca apreciando a taxa de câmbio real.

F1, por outro lado a relação é positiva como relação ao segundo fator. Este resultado não é totalmente inesperado, pois alguns canais da transmissão dos preços das *commodities* para a inflação podem não estar funcionando, como ressaltado por (BLOOMBERG; HARRY, 1995).

3.1 PREVISÕES DENTRO DA AMOSTRA (*IN-SAMPLE*)

No que diz respeito a previsões dentro da amostra, existem diversos critérios concorrentes quando o propósito é avaliar o desempenho do modelo dentro da amostra. Os critérios de Informação de Akaike, Teste de razão de verossimilhança, Hannan-Quinn e Schwarz Bayesiano são exemplos de critérios de escolha de modelos dentro da amostra (LÜTKEPOHL, 2007 apud MENDONÇA, SACHSIDA; MEDRANO, 2013, p.304)

Para a análise dentro da amostra foram estimados 6 modelos de previsão da taxa de inflação. O primeiro modelo (Modelo 1) refere-se ao *"benchmark"*, ou seja, o modelo padrão para que outros modelos sejam comparados a ele, neste caso é um *randow walk* com *drift*. O segundo modelo (modelo 2) tem-se a inclusão dos fatores comuns (F1 e F2), no terceiro modelo é usado somente o índice Geral de *Commodities* do FMI (Modelo 3), quarto modelo somente variáveis macroeconômicas fundamentais para a previsão da inflação (Modelo 4); no quinto modelo é utilizado variáveis macroeconômicas mais fatores (Modelo 5) e por fim no sexto e último modelo (Modelo 6) é usado variáveis macroeconômicas fundamentais com o índice de *commodities* geral do FMI.

Como se pode observar o exercício econométrico parte de um modelo mais desagregado para um modelo mais completo, comparando as várias especificações a um modelo padrão (naïve). Este exercício pode ser visto em vários trabalhos na literatura como em Meese e Rogoff (1983), Chen et al. (2010) entre outros. Este exercício tem como finalidade tentar capturar o efeito dos fatores na previsão da inflação de forma a verificar a importância do uso dos fatores comuns nos modelos de previsões.

A Tabela 4 apresenta os coeficientes das regressões dos seis modelos estimados pelo método dos Mínimos Quadrados (LS). A inflação passada – componente inercial do modelo – mostrou-se significativa para todas as especificações. A inclusão da

variável fator (F1), expectativa de inflação, taxa de câmbio e hiato mostrou-se significativo para todas as especificações. Por outro lado, o índice de preços de *commodities* e o F2, não mostrou-se significativo ao nível de significância de 1% e 5% respectivamente.

TABELA 4: Estimativas dos modelos dentro da amostra (*in-sample*) para o período de 2003:01 à 2014:02

Modelos	**Modelo 1**	**Modelo 2**	**Modelo 3**	**Modelo 4**	**Modelo 5**	**Modelo 6**
Método	**LS**	**LS**	**LS**	**LS**	**LS**	**LS**
Variável Dependente	**INFLACAO**	**INFLACAO**	**INFLACAO**	**INFLACAO**	**INFLACAO**	**INFLACAO**
C	1.0899	0.4742	0.7823	**-0.8767**	**-0.4711**	**-0.9823**
	[1.299]	[0.590]	[1.033]	[-2.900]**	[-1.980]*	[-2.363]*
INFLACAO(-1)	0.9087	**0.8929**	**0.9176**	**0.8587**	**0.7982**	**0.8615**
	[18.804]**	[15.161]**	[22.913]**	[19.926]**	[16.166]**	[22.615]**
F1		**0.4486**			**0.392**	
		[2.046]*			[2.793]**	
F2		0.003			-0.0003	
		[1.801]			[-0.212]	
COMMODITY			0.0026			0.0006
			[1.638]			[0.365]
INFLACAO_E				**0.3242**	**0.3092**	**0.3243**
				[3.644]**	[4.706]**	[3.665]**
HIATO				**0.0463**	**0.0509**	**0.0413**
				[2.631]**	[2.544]*	[1.987]*
CAMBIO				**-3.1918**	**-2.336**	**-4.1059**
				[-2.298]*	[-2.003]*	[-2.537]*
DUMMY2	-0.6224	0.1039	-0.7405			
	[-0.957]	[0.169]	[-1.121]			
D03M06		**-1.4892**			**-0.9959**	
		[-2.517]*			[-4.224]**	
D08M10			**0.273**			**0.7255**
			[3.837]**			[2.511]*
Observações	133	132	133	133	132	133
R^2 (quadrado)	0.9735	0.9772	0.9747	0.9818	**0.9848**	0.9822
R^2(ajustado)	0.9731	0.9763	0.9739	0.9813	**0.9840**	0.9814
AIC	1.3743	1.2743	1.3565	1.0256	**0.8989**	1.0326
BIC	1.4395	1.4053	1.4652	1.1342	**1.0736**	1.1847
Log(SSR/T)	-0.6552	-0.7218	-0.6760	-0.8197	**-0.8980**	-0.8297

Notas: (1) Os modelos *in sample* foram estimados por mínimos quadrados (LS). (2) Estatísticas *t* (calculados com erros padrão consistentes robustos para heterocedasticidade e autocorrelação, erros padrão robustos *Newey-West*). (3) Denota Rejeição da hipótese nula, **significativo a 1% e *5% respectivamente.

A comparação ao modelo naïve (*randow walk* com com *drift*), verifica-se que as inclusões de outras variáveis ao modelo incrementam o poder de previsão da inflação.

Os usos de fatores comuns melhoram o poder de previsão dos modelos. O modelo que contém somente as variáveis macroeconômicas fundamentais tem um R^2 (ajustado) igual a 98,13%. Com a inclusão dos fatores comuns R^2 (ajustado) do modelo de previsão aumenta para 98,40%. O mesmo ocorre com a inclusão do índice de *commodities* ao modelo com variáveis macroeconômica, no qual o R^2 (ajustado) aumenta para 98,14%. Considerando apenas o coeficiente de determinação R^2 verifica-se que o modelo 5 apresenta o maior coeficiente sendo de 98,48% corroborando os resultados. Desta maneira, a inclusão dos fatores comuns e do índice de *commodities* evidenciam ganhos no poder de previsão em um modelo de inflação. Apesar da melhoria do poder de previsão, verifica-se que os coeficientes inerciais e expectacionais representadas pela inflação passada e inflação esperada respectivamente são grandes e significativos, evidenciando que grande parte da inflação presente se deve pela inflação passada e pela expectativa futura dos agentes.

Com base nos critérios de informações - O Critério de Informação de Akaike (AIC), o Critério de Informação Bayesiano (BIC) e o Logarítimo da Soma do Quadro do Resíduo (log SSR/T) – verifica-se que o modelo 5, no qual se tem a inclusão dos fatores comuns apresenta o melhor resultado, confirmando que a inclusão de fatores comuns dos preços das *commodities* melhora o poder de previsão dos modelos de inflação.
Na Tabela 5, são apresentados os testes de causalidade, com o intuito de verificar se uma variável precede temporalmente – ou causa, *no sentido de Granger* – a outra.

TABELA 5: Teste de Causalidade de Granger (*in sample)*

Hipótese Nula	F-Estatítica F	Probabilidade
F1 não causa no sentido de Granger IPCA	4.88678	**0.009**
IPCA não causa no sentido de Granger F1	10.8443	**0.00005**
F2 não causa no sentido de Granger IPCA	0.24071	0.7864
IPCA não causa no sentido de Granger F2	0.38494	0.6813
CAMBIO não causa no sentido de Granger IPCA	0.57685	0.5631
IPCA não causa no sentido de Granger CAMBIO	3.46531	**0.0343**
F2 não causa no sentido de Granger F1	0.03427	0.9663
F1 não causa no sentido de Granger F2	0.06516	0.9369
CAMBIO não causa no sentido de Granger F1	3.55296	**0.0316**
F1 não causa no sentido de Granger CAMBIO	1.91891	0.1511
CAMBIO não causa no sentido de Granger F2	2.84323	**0.062**
F2 não causa no sentido de Granger CAMBIO	0.47601	0.6224

FONTE: Elaboração própria com base em dados da pesquisa.

A Tabela 5 mostra os resultados do teste de causalidade de Granger para os fatores comuns, inflação e taxa de câmbio. De acordo com os resultados, há evidências que variações em F1 causa, no sentido de Granger, uma variação no IPCA (nível de significância de 1%). A relação inversa também se verifica, na medida em que variações no IPCA causa, no sentido de Granger, uma variação em F1 (nível de significância de 1%). O IPCA causa, no sentido de Granger, uma variação na taxa de câmbio (nível de significância de 5%). A taxa de câmbio causa, no sentido de Granger, variações em F1 e F2 (nível de significância de 5%).

3.2 PREVISÕES FORA DA AMOSTRA (*N-STEP AHEAD OUT-OF-SAMPLE-FORECASTING*)

Para a seleção do modelo depende não somente de quão bom é seu ajustamento aos dados, mais também do objetivo da análise. Assim, nem sempre um modelo que é melhor dentro da amostra fornece os melhores resultados fora da amostra (*out-of-sample*)[7].

A previsão fora da amostra (*Out-of-sample*) é utilizada para determinar se um dos principais indicadores proposto é potencialmente útil para a previsão de uma variável meta. No caso do presente trabalho, tem-se como foco a variável meta taxa de inflação e a utilização de fatores comuns como uma variável importante para prever esta variável do ponto de vista de uma melhora do poder preditivo em relação ao índice de *commodities* geral.

O experimento fora da amostra consiste em fazer previsões com base em um subconjunto da amostra. Isto é, o total de dados é dividido em um conjunto de *"inicialização"* e um conjunto de *"teste"* ou *"validação"* definido. Em seguida, o conjunto de "inicialização" é utilizado para estimar os parâmetros e inicializar o método. As previsões são feitas para o conjunto de "teste" [8]. Uma vez que o conjunto de teste não foi utilizado no ajustamento do modelo, estas previsões são genuínas previsões feitas sem utilizar os valores das observações para este período. As medidas de precisão são calculadas apenas para os erros no conjunto de teste definido (MAKRIDAKIS; WHEELWRIGH; HYNDMAN;1998, Ch. 2).

[7] Para maiores detalhes ver Clements e Hendry (1998).
[8] O subconjunto reservado para realizar as previsões *out-of-sample*.

O conjunto de observação T é dividido em subamostras, sendo que a amostra foi dividida em dois subperíodos, sendo a primeira inicialização (estimativa da subamostra) enquanto que o segundo é o de teste (previsão da subamostra) utilizado para avaliar o desempenho de previsão. Desta forma tem-se o primeiro período para o ajustamento do modelo e o outro período para a previsão. Assim dado o conjunto de observações T, sendo que $\{r_1,...,r_T\}$, divide-se o período para inicialização $\{r_1,...,r_n\}$ e o período para teste (previsão) $\{r_{n+1},...,r_T\}$, onde n é a origem inicial da previsão. O tamanho da amostra reservada para a previsão é arbitrário, na literatura existem trabalhos que reservam 20%, 30% e até 50% do tamanho total da amostra. Como a amostra é relativamente grande será utilizada para o período $n=\frac{T}{2}$, assim $M=n$, sendo que M corresponde ao período de inicialização e n ao de previsão. No presente trabalho utilizou-se aproximadamente 50% da amostra, ou seja, 66 observações como período de inicialização (estimativa da subamostra).

Definido o subconjunto da amostra reservada para previsão, é necessário estabelecer um horizonte de previsão *h* passos à frente (*h step ahead out-sample-forecasting*), neste trabalho serão realizadas previsões para *h*= 1, 3, 6 e 12 passos à frente. Também é necessário estabelecer uma função de perda para a previsão, que será a medida de acurácia do modelo.

O próximo passo é definir os modelos que serão utilizados, como já especificados para análise dentro da amostra, serão utilizados 6 diferentes modelos. Para $M=n$ a previsão inicial, há uma competição entre os modelos de forma a verificar qual deles oferece um maior poder de previsão.

A partir do ajustamento do modelo dado pela estimativa da subamostra faz as previsões da subamostra. Os modelos são "*roll*" (reestimados) através do subconjunto de dados fora da amostra uma observação ao longo do tempo para cada período de previsão da variável meta. Isto significa que "*rolling*" (reestima) os parâmetros do modelo (coeficientes) com uma observação adicional aos seus dados de estimativa cada vez que prevê a variável meta *h* passos à frente, esta interação ocorre até que $M=T$. Desta forma ao fazer previsões um passo à frente terá $T-n-1$ (o número de observações para previsão vai diminuindo) e o horizonte de previsão está aumentando $M-h+1$.

Realizadas as previsões fora da amostra para diferentes horizontes, um passo final é verificar a acurácia do modelo. Existem diversas medidas estatísticas padrões de acurácia de modelos como erro médio (ME), erro absoluto médio (MAE) e o erro quadrado médio (MSE). Como cada uma destas estatísticas lida com medidas de precisão, cujo tamanho depende da escala dos dados, é difícil a comparação entre diferentes séries de tempo e para diferentes intervalos de tempo. Uma das alternativas é usar medidas relativas ou de percentual, como erro percentual (PE), erro Percentual Médio (MPE) e erro percentual absoluto médio (MAPE)[9], neste trabalho optou-se por usar como medida de acurácia dos modelos a raiz do erro quadrado médio (RMSE) e MAPE. A Tabela 6 apresenta os resultados das previsões estáticas para *h*= 1, 3, 6 e 12 passos à frente.

TABELA 6: Previsões Estáticas *Out-of-Sample* para *h*=1,3,6 e 12 Passos a Frente

		h=1	*h=3*	*h=6*	*h=12*
Modelo 1	RMSE	0.25935	0.59294	**0.59294**	1.0884
	MAPE	3.8034	8.5235	**8.5235**	14.017
Modelo 2	RMSE	0.25214	**0.56082**	0.79927	0.92223
	MAPE	3.7567	8.2847	11.395	**12.623**
Modelo 3	RMSE	**0.24848**	0.56698	0.84882	1.0494
	MAPE	**3.5311**	**8.0257**	11.719	14.143
Modelo 4	RMSE	0.29457	0.59458	0.80574	**0.90352**
	MAPE	4.1949	8.5352	11.762	13.312
Modelo 5	RMSE	0.37191	0.80056	1.0958	1.2335
	MAPE	5.0703	10.526	14.313	16.294
Modelo 6	RMSE	0.48725	1.1446	1.709	2.1459
	MAPE	6.9483	16.319	24.215	29.818

FONTE: elaboração própria com base em dados da pesquisa.
Notas: (1) Todos os Modelos foram rodados utilizando os erros padrão *Newey-West* (HACSE). (2) O período de estimação inicial 2003:02 – 2008:07, sendo 66 observações reservadas para as projeções *out-of-sample*, sendo equivalente a aproximadamente 50% da amostra total.

Como se pode observar na Tabela 6, os modelos 2 e 3 apresentaram os melhores resultados, apresentando RMSE e MAPE menor para a maioria dos horizontes de previsão.

Contudo nenhumas das medidas possibilitam uma boa base de comparação, na medida em que ao ter um RMSE e/ou MAPE baixos indicam um bom ou mal desempenho. Uma forma seria comparar estes modelos utilizando uma modelo base,

[9] Para uma discussão detalhada ver Makridakis, Wheelwright, and Hyndman (1998, Ch. 2).

no qual seria um modelo mais simples possível. Para Makridakis, Wheelwright e Hyndman (1998) é útil definir método nïve (ingênuo) de previsão para usar como base de avaliação de outros métodos. No método nïve utilizado, refere-se ao uso do método que utiliza a observação mais recente disponível como uma previsão (no presente trabalho é um *randow walk* com *drift*).

A diferença entre o RMSE e/ou MAPE, obtido a partir de um método mais sofisticado de previsão e o obtido utilizando o modelo 1, fornece uma medida da melhoria atingível pela utilização do referido método de previsão mais sofisticado. Este tipo de comparação é muito mais útil do que simplesmente calcular o RMSE e/ou MAPE do primeiro método, uma vez que fornece uma base para avaliar a precisão relativa desses resultados.

Para uma melhor análise comparativa entre os modelos, fez a diferença entre o RMSE do modelo padrão – *randow walk* com *drift* – representado pelo Modelo 1 em relação aos outros modelos. Desta forma procurou verificar quanto outras especificações de modelos poderiam melhorar o poder de previsão medido pelo RMSE. Também foi feito o mesmo exercício tendo como referência o Modelo 2 - no qual são acrescentados fatores comuns à especificação básica do modelo – com o objetivo de verificar o quanto se tem de ganho de previsão o acréscimo de fatores comuns no modelo. O resultado desta diferença entre o RMSE do modelo de referência e outros modelos é dado por d. Assim, quando $d > 0$, significa que o RMSE do modelo base é maior que o do modelo ao qual ele está sendo comparado, logo o modelo apresenta mais poder de previsão do que o modelo básico. O mesmo raciocínio é válido para $d < 0$, no qual se o RMSE do modelo básico é menor que o modelo que está sendo comparado, significa que o modelo básico apresenta um melhor poder de previsão. A Tabela 7 apresenta os resultados de d.

TABELA 7: Análise Comparativa do RMSE entre os Modelos $(d>0)(d<0)$

	Modelo 1 (Passeio Aleatório) e outros modelos (d>0) e (d<0)			
	$h=1$	$h=3$	$h=6$	$h=12$
d(1-2)	**0.00721**	**0.03212**	-0.20633	**0.16617**
d(1-3)	**0.01087**	**0.02596**	-0.25588	**0.039**
d(1-4)	-0.03522	-0.00164	-0.2128	**0.18488**
d(1-5)	-0.11256	-0.20762	-0.50286	-0.1451
d(1-6)	-0.2279	-0.55166	-1.11606	-1.0575
	Modelo 2 (Fatores) e outros modelos (d>0) e (d<0			
d(2-3)	**0.00366**	-0.00616	-0.04955	-0.12717
d(2-4)	-0.04243	-0.03376	-0.00647	**0.01871**
d(2-5)	-0.11977	-0.23974	-0.29653	-0.31127
d(2-6)	-0.23511	-0.58378	-0.90973	-1.22367

FONTE: Elaboração própria com base em dados da pesquisa

Notas: (1) Para $d>0$ os modelos são melhores que o naïve e do que o de fatores. No caso de $d<0$, os modelos naïve e o de fatores apresentaram melhores poder de previsão.

Com base na diferença entre os RMSE dos modelos 2, 3, 4, 5 e 6 em relação ao modelo 1, verificou-se que apenas para as diferenças entre o RMSE do modelo 1 em relação aos modelos 2 e 3 o $d>0$, evidenciando que os usos do índice de *commodities* e de seus fatores comuns melhoraram a acurácia dos modelos.

Quando comparado os modelos 3, 4, 5 e 6 em relação ao modelo 2, verificaram-se que apenas que as diferenças entre o RMSE dos modelos 2 e do modelo 3 – considerando um passo à frente – e o modelo 4 –considerando 12 passos à frente – obtiveram um $d>0$. Este resultado mostra evidência que o modelo 2, no qual considera os fatores comuns tende a ter um maior poder de previsão.

Comparando o RMSE e o MAPE ao naïve, não considera a diferença nos pesos dos erros ao contrário do que ocorre com o erro quadrado médio (MSE). Desta forma como colocado por Makridakis, Wheelwright e Hyndman (1998) seria útil ter uma medida que considera tanto o custo desproporcional de grandes erros e fornece uma base relativa para comparação com os métodos naïve. Uma medida que teria estas características é o U-statistic desenvolvida por Theil (1996), pois esta estatística permite uma comparação relativa de métodos de previsão formais com abordagens naïve (ingênuas) e também dos quadrados dos erros envolvidos de modo que grandes erros são dados muito mais peso do que para pequenos erros.

Outra medida de acurácia usada para comparação entre os modelos foi à estatística U de Theil. Esta foi calculada com base na razão entre o RMSE dos modelos

em comparação à modelo base (naïve). Primeiramente foi calculado o U de Theil tendo como modelo base o de passeio aleatório com tendência. Depois foi calculado o U de Theil comparando o RMSE dos modelos 1, 3, 4, 5 e 6 em relação ao modelo de fatores. Os resultados da estatística U de Theil encontram-se na Tabela 8.

TABELA 8: Estatítica Theil U

RMSE Modelos/RMSE Modelo 1(Passeio Aleatório)				
Modelo 2	**0.9722**	**0.945829**	1.347978	**0.847326**
Modelo 3	**0.958088**	**0.956218**	1.431545	**0.964168**
Modelo 4	1.135801	1.002766	1.35889	0.830136
Modelo 5	1.434008	1.350153	1.848079	1.133315
Modelo 6	1.434008	1.350153	1.848079	1.133315
RMSE Modelos/RMSE Modelo 2 (Fatores)				
Modelo 1	1.028595	1.057273	0.741852	1.180183
Modelo 3	**0.985484**	1.010984	1.061994	1.137894
Modelo 4	1.16828	1.060198	1.008095	**0.979712**
Modelo 5	1.475014	1.427481	1.371001	1.337519
Modelo 6	1.932458	2.04094	2.138201	2.32686

FONTE: Elaboração própria com base em dados da pesquisa.
Notas: Se $U = 1$ o método naïve é tão bom quanto o outro modelo de previsão. Se $U < 1$ a técnica de previsão usada é melhor do que a naïve. $U > 1$ a técnica não é melhor que a naïve.

A Tabela 8 mostra que ao fazer a comparação com o modelo 1, apenas os modelos 2 e 3 apresentaram um valor menor do que 1, desta forma apresentando um poder de previsão melhor que o modelo 1. Em relação a comparação entre outros modelos em relação ao modelo 2, somente o modelo 3 apresentou um valor menor do que 1. Os resultados da estatística de Theil apontam para que as inclusões do índice de *commodities* e de seus fatores melhoraram o poder de previsão do modelo. Outra conclusão é que as inclusões dos fatores comuns melhoram ainda mais o poder de previsão, como pode ser visto na Tabela 8. O modelo 3 obteve uma melhor acurácia apenas para o primeiro horizonte de previsão enquanto para os outros o modelo de fator a presentou melhor resultado. Por fim, verifica que modelos mais sofisticados como os modelos 5 e 6, que levam em consideração variáveis macros fundamentais mais a inclusão de fatores e *commodities* respectivamente apresentaram piores

resultados. Isto pode ser devido ao forte impacto do componente inercial da inflação representada pela inflação passada[10].

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou verificar se a inclusão de fatores contidos nos índices de *commodities* melhora o desempenho preditivo de um modelo para inflação que contenha somente variáveis econômicas. Primeiramente foram estimados fatores comuns que posteriormente foram utilizados nas previsões. Seguindo a abordagem de Chen, Rogoff e Rossi (2008), Ferraro, Rogoff e Rossi (2012), buscou-se através de várias especificações de modelos, partindo do particular para o geral verificar a contribuição do uso de fatores comuns na previsão de um modelo de inflação. Para isto realizou-se previsões dentro e fora da amostra.

Com base nas estimativas *in sample* dos modelos e critérios de escolha dos modelos, no qual se utilizou o coeficiente de determinação R^2 e o R^2 (ajustado) além dos critérios de informações AIC, BIC e o logaritmo da Soma do Quadrado do Resíduo, tem-se que o modelo 5, no qual leva em consideração as variáveis macroeconômicas fundamentais e os fatores comuns apresentou o melhor resultado, mostrando evidências que a inclusão de fatores comuns dos preços das *commodities* melhora o poder de previsão dos modelos de inflação.

Todavia os resultados *in sample* e *out-of-sample* podem ter resultados bastante diferentes. Desta forma foram estimados modelos de previsão *out-of-sample* para h=1,3,6 e 12 passos à frente e como critério de escolha dos modelos utilizou-se o RMSE, o MAPE e a estatística U-Theil. Os resultados mostraram que os modelos 2 e 3 apresentaram os melhores resultados para diferentes horizontes de previsão quando comparado ao naïve (*randow walk* com *drift*). Para verificar se a inclusão de fatores melhoraria o poder de previsão em relação ao modelo com índice de *commodities*, compararam-se os modelos em relação ao modelo de fatores. Esta comparação

[10] Ademais, foi realizado um exercíco comparative entre previsões dinâmicas e estáticas, os resultados mostraram que as previsões estatáticas tem um maior poder de acurácia em relação à dinâmica. Como forma de verificar a validade dos resultados encontrados foi realizada exercício de robustez, para isto adotou-se uma estratégia recursiva sequencial. Os resultados obtidos mostraram evidência que o uso dos fatores comuns e do índice de *commodities* nos modelos melhoram o poder de previsão da inflação. Os resultados não foram mostrados, mas podem ser solicitados junto ao autor.

possibilitou verificar que as inclusões dos fatores comuns melhoraram a acurácia dos modelos de previsão.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Glaudiane; ALVES, Paloma; LIMA, Elcyon. Impactos dos Choques na Política Monetária e no Câmbio no Brasil: Um Modelo de Autorregressão Vetorial Estrutural Aumentada por Fatores Dinâmicos. *IPEA*, Texto para Discussão, No. 1711, Fev., 2012.

AWOKUSE, T.O.; YANG, J., 2003. The information role of commodity prices in formulating monetary policy: a re-examination. *Econ.Lett*. 79, 219–224.

BAI, Jushan; NG, Serena.Determining the Number of Factors in Aproximate Factor Models. *Econometrica*, Vol. 70, No. 1, pp. 191-221, Janeiro 2002.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB) (1999). *Relatório de Inflação*, v. 1, nº 1, jun. 1999.

_____-_____. *Relatório de Inflação*, v. 17, nº 1, mar. 2015.

_____-_____. *Relatório de Inflação*, v. 17, nº 2, jun. 2015.

_____-_____. *Relatório de Inflação*, v. 17, nº 3, set. 2015.

_____-_____. *Relatório de Inflação*, v. 17, nº 4, dez. 2015.

BARSKY, R.B., KILIAN, L. *Do We Really Know That Oil Caused the Great Stagflation? A Monetary Alternative*. NBER, Working Paper 8386, 2001.

BHAR, Ramaprasad., HAMORI, Shingeyuki. Information content of commodity futures prices for monetary policy. *Econ.Model*.25, p. 274–283, 2008.

BLOOMBERG, S. Brock.; HARRIS, Ethan S.“The Commodity-Consumer Prices Connection: Fact or Fable?” Federal Reserve Bank of New York *Economic Policy Review*, 1 (3),p. 21–38 .October, 1995.

CAYEN, Jean-Philippe et al. What Drives Exchange Rates? New Evidence from a Panel of U.S. Dollar Bilateral Exchange Rates. *Bank of Canada Working Paper 2010-5*, Feb. 2010..

CHEN, Yu-Chin.; ROGOFF, Kenneth.; ROSSI, Barbara. CAN EXCHANGE RATES FORECAST COMMODITY PRICES?.NBER. WorkingPaper, 13901. Disponível em:<http://www.nber.org/papers/w13901>. Acesso 20 mai.2014

CHEUNG, Calista. Are commodity prices useful leading indicators of inflation? *Working Paper*, Bank of Canada, 2009. Disponível <http://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2010/01/dp09-5.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2013.

CINER, Cetin. Commodity prices and inflation: Testing in the frequency Domain. *Research in International Business and Finance*., 25 (2011), p. 229-237.

CLEMENTS, M. P. E HENDRY, D. F. *Forecasting Economic Time Series*. Cambrige: Cambrige University Press, 1998.

CODY, Brian J.; MILLS, Leonardo O. The role of commodity prices in formulating monetary policy. *Rev. Econ. Stat*, v. 73, no. 2, , p.358-365, May, 1991. Disponível em: <http: http://www.jstor.org/stable/2109529>. Acesso em: 4 nov. 2013.

DICKEY, D. A.; FULLER, W. A. Distribution of the estimators for autoregressive time series with a unit roon.*J. Am. Stat. Assoc*., Alexandria, v. 74, no. 366, p. 427-431, Jun. 1979.

DOORNIK, J. A.; HENDRY, D. F. PCGIVE 7: Empirical Econometric Modelling PcGiveTM 14: Vol I. Oxford: Institute of Economics and Statistics, University of Oxford, (1992).

_____. PCGIVE 7: Modeling Dynamic Systems PcGiveTM 14: Vol II. Oxford: Institute of Economics and Statistics, University of Oxford.

ENDERS, W. *Applied econometric time series*. New York: John Wiley & Sons, 1995.

FELÍCIO, Wilson R. de. O.; ROSSI JUNIOR, José L. Common Factors and the Exchange Rate: Results From The Brazilian Case. *RBE*, v.68, n.1, p. 49-71. Jan-Mar 2014.

FERRARO, Domenico.; ROGOFF Kenneth S.;ROSSI, Barabara. *Can oil prices forecast exchange rates?*.NBER, 2012.WorkingPaper 17998. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w17998>. Acesso em 20 mai. 2014.

FERREIRA, Roberto T. *Forecasting quarterly Brazilian GDP growth rate with linear and nonlinear diffusion index models*.2005. 110f. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.

FERREIRA, Roberto T.; OLIVEIRA JÚNIOR, José N. de.; CASTELAR, Ivan. Modelos de Índice de Difusão para prever a taxa de crescimento do PIB agrícola brasileiro. *Nova Economia*_Belo Horizonte, v.22, n. 1, p. 117-139, janeiro-abril de 2012.

FORNI, Mario; HALLIN, Marc; LIPPI, Marco; REICHLIN, Lucrezia. The Generalized Dynamic-Factor Model: Identification and Estimation. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 82, No. 4, pp. 540-554, Nov., 2000.

FURLONG, Fred.; INGENITO, Robert. "Commodity Prices and Inflation", *FRBSF Economic Review* 2 (1996), 27–47.

GARNER, Alan C. Commodity Prices: Policy Target or Information Variable? *Journal of Money, Credit, and Banking*., Ohio State University Press, v. 21, no 4, p. 508–514, Nov. 1989. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1992357>. Acesso: 04/11/2013.

_____. Commodity Prices and Monetary Policy Reform. *Economic Review*, Feb. 1985

GOSPODINOV, Nikolay.; NG, Serena. Commodity prices, convenience yields, and inflation.*The Review of Economics and Statistics*, 95(1), p.206-219, Mar, 2013.

GREENE, W. H. *Econometric analisys*. 6th ed. New Jersey: Prentice Hall, 2008.

HASSAN, A.F.M. Kamrul; SALIM, Ruhul A. Is there any link between commodity price and monetary policy? EvidencefromAustralia. *EconomicAnalysisandPolicy*. 41 (3): pp. 205-216, 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Macroeconômico. 2009. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 03 mar. 2014.

LÜTKEPOHL, Helmut. *New Introduction to Multiple Time Series Analysis*, Springer Publishing Company, Incorporated, 2007.

MAEDA JUNIOR, Tomoharu. *Prevendo a Taxa de Juros no Brasil: Uma Abordagem Combinada entre o Modelo de Correção de Erros e o Modelo de Fatores*. 2012. 74 f. Dissertação (MPFE) - Escola de Economia de São Paulo. 2012.

MAKRIDAKIS, Spyros.; WHEELWRIGHT Steven. C.; and HYNDMAN Rob C. Forecasting: *Methods and Applications*. 3rd. ed. New York: John Wiley and Sons, 1998.

MARQUIS, M.H., CUNNINGHAM, S.R., 1990. Is there a role for commodity prices in the design of monetary policy? Some empirical evidence. *Southern Econ. J.* 57, 169–209.

MEESE, Richard A.; ROGOFF, Kenneth. Empirical exchange rate models of the seventies: Do they fit out of sample?, *Journal of International Economics*, v.14, n0. 1–2, Feb.1983, Pages 3-24, ISSN 0022-1996, http://dx.doi.org/10.1016/0022-1996(83)90017-X.

REGAZZI, A. J. INF 766 - *Análise multivariada. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas*. Departamento de Informática, 2001. 166p. Apostila de disciplina.

REIS, E. *Estatística multivariada aplicada*. Lisboa, 1997.

STOCK, James H.; WATSON, Mark W. *Diffusion Indexes*: NBER, 1998. Working Paper Series, n.6702.

_____. Forecasting Using Principal Components From a Large Number of Predictors. *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 97, No. 460, pp. 1167-1179, Dez. 2002.

_____. Macroeconomic forecasting using diffusion indexes. *Journal of Business and Economic Statistics*, Vol. 20, No. 2, pp. 147-162, Abr. 2002. Disponível: <http://www.jstor.org/stable/3085839>. Accesso em 15 de out. 2013.

VERNENGO, M.“*Money and inflation*”. In: P. ARESITIS e M. SAWYER (Ed.), A Handbook of monetary Economics. Cheltenham: Edward Elgar, 2000.

CAPÍTULO 7
A DESINDUSTRIALIZAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA NO PERÍODO DE 1990 A 2010

Marlana Portilho Rodrigues

Introdução

A indústria, na literatura econômica, é abordada geralmente como fonte de dinamismo, difusora e geradora de novas tecnologias e fator de desenvolvimento utilizado para superar as condições de subdesenvolvimento em vários países. Neste esteio, temos Kaldor (1978, *apud* FEIJÓ; LAMÔNICA, 2013, p. 61), que mostra a relevância da indústria para o desenvolvimento econômico, ao elucidar que a "estrutura industrial mais sofisticada tecnologicamente apresenta encadeamentos intra e inter-setores mais sólidos e complexos, possibilitando um potencial de crescimento maior para a economia".

Outro teórico é Hirschaman (1958, *apud* FEIJÓ; CARVALHO, 2002), o qual afirma que os encadeamentos seriam cumulativos, ou seja, a instalação de uma certa indústria possibilitaria o aparecimento de algumas outras indústrias, fazendo com que o efeito de encadeamento das indústrias tomadas em conjunto fossem bem maiores que seus efeitos individuais, fato que explicaria a aceleração do crescimento industrial nos países.

No caso brasileiro, a industrialização também foi incentivada por essa perspectiva, notadamente entre 1950 e 1979, por meio da política de substituição de importações, em que se priorizou fomentar a indústria nacional, almejando torná-la integrada e diversificada, período pelo qual ficou conhecido como desenvolvimentismo.

Na década de 1980, esse modelo de desenvolvimento se esgotou, uma vez que fora financiado em parte por meio da expansão da dívida externa, o que acabou ocasionando desequilíbrios nas contas externas e inflação. Na década de 1990, ao tornar a economia mais aberta, por meio da implantação de políticas neoliberais consubstanciadas no Consenso de Washington, houve várias privatizações de empresas estatais e o país integrou-se à economia internacional.

Com a abertura econômica, a indústria nacional competiu com empresas internacionais, que contavam com maior tecnologia e com preços mais acessíveis. Consequentemente, várias empresas nacionais faliram em decorrência da concorrência desigual. Além da turbulência mundial entre 1994 e 1999, com fortes crises financeiras no México em 1995, a asiática em 1997 e a russa 1998, que deixou a economia brasileira vulnerável externamente.

O novo cenário brasileiro, a partir de 2000, se caracteriza pela forte presença das suas vantagens comparativas, principalmente, no ramo dos recursos naturais. Os setores mais eficientes conseguiram se manter competitivos no mercado, enquanto os demais gradualmente reduziram sua participação. No período de 2000 a 2010, na balança comercial, os produtos industrializados, com alta incorporação tecnológica, perderam participação nas exportações: em 2000, a participação desses produtos era de 12,4% das exportações totais; em 2010, passou para 4,6%[1]. Por sua vez, as exportações de *commodities* primárias apresentaram crescimento em termos de participação, passando do patamar de 37% em 2000 para 51% em 2010[2]. Consequentemente, esse desempenho é resultado dos investimentos tanto dos governos e dos investidores internacionais nesse setor, o que acaba deixando o setor industrial desprotegido, vulnerável e suscitando preocupação.

Após essas breves considerações sobre os principais acontecimentos que ocorreram na economia brasileira, particularmente, instiga-se verificar as consequências sobre o dinamismo da indústria nacional. Assim, o objetivo deste trabalho é elucidar a desindustrialização da economia brasileira entre 1990 e 2010, embora em alguns momentos adotar-se-á uma periodização mais longa ou mais curta, dependendo da disponibilidade dos dados.

Assim, este trabalho divide-se em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda seção explica a relevância da indústria para o desenvolvimento econômico e elucida as principais vertentes da desindustrialização no âmbito da literatura nacional e internacional. A terceira seção analisa as evidências da

[1] Ver Lavarotti (2010).
[2] Idem.

desindustrialização no período de 1990 a 2010. A quarta seção se refere às causas explicativas da desindustrialização. E, por fim, as considerações finais.

1 A importância da indústria para o desenvolvimento econômico e a definição de desindustrialização

O principal teórico que defende a indústria como fator relevante de desenvolvimento econômico para os países é Kaldor (1978). Para ele, a maturidade econômica aconteceria quando uma economia atingisse o desenvolvimento industrial pleno. Kaldor (1966, *apud* FEIJÓ; LAMÔNICA, 2009, p. 62), se refere a "quatro estágios de desenvolvimento no processo de industrialização, afirmando que uma economia "imatura" se torna "madura" por causa da expansão da "demanda agregada".

Para Kaldor, no processo de industrialização, ocorre a acumulação de capital, principal determinante para o processo de desenvolvimento econômico, porque através deste processo, a taxa de mudança tecnológica se acelera, o que acaba beneficiando toda a economia. Com isso, tem-se a redução dos custos unitários e melhoria na qualidade de produtos exportáveis, o que possibilita a inserção dos produtores locais no mercado internacional. Portanto, pressupõe-se que o processo de industrialização de um país pode ocorrer de forma cumulativa, uma vez que, a produção de bens de consumo precederia a produção de bens de capital, presentes nos seus estágios iniciais, atendendo à demanda doméstica e antecedendo a produção industrial voltada para exportação. (FEIJÓ; LAMÔNICA, 2013)

Kaldor (1978, *apud* LAMÔNICA; FEIJÓ, 2007, p. 2) caracteriza os quatro estágios de desenvolvimento no processo de industrialização, da seguinte forma:

- **1º Estágio:** Surgimento de uma indústria local voltada para a produção de bens de consumo, cuja experiência do processo de industrialização ocorreu da maioria dos países, principalmente, na América Latina, visando à redução da dependência da importação desses produtos. Algumas máquinas e equipamentos começam a ser produzidos internamente, uma vez que, já seriam dotados de condições tecnológicas para produzi-los. Em contrapartida, a maioria ainda seria importada, sobretudo, as tecnologicamente mais avançadas

e nem toda tecnologia de última geração seria vendida pelos países mais desenvolvidos. Kaldor considerava a fase de instalação e produção de bens de consumo um momento de crescimento relativamente rápido, mas que se esgotaria quando o processo de substituição de importações de bens de consumo estivesse completo;

- **2º Estágio:** A indústria de consumo deveria começar a exportar seu excedente para sustentar as taxas de crescimento acelerado, funcionaria como pré-condição para a especialização, notadamente, na produção de bens de capital, que resulta no próximo estágio;
- **3º Estágio:** Começaria quando o país iniciasse um esforço para promover a substituição de importações de bens de capital;
- **4º Estágio:** Corresponderia ao momento em que o país se tornaria um exportador de bens de capital. Logo, é neste último estágio que o crescimento econômico se tornaria bastante acentuado, uma vez que seria impulsionado pela demanda interna e externa por bens de consumo e de capital.

Lamônica e Feijó (2009) afirmam que para Kaldor, o processo de transformação industrial contínuo é decorrente da acumulação de capital composta por modernas tecnologias, que permite transformações na estrutura produtiva, de modo que o *catching-up* ocorra naquelas onde os níveis de produtividade são mais altos. A política de acumulação de capital, segundo os autores, seria um fator determinante para impulsionar o crescimento nas economias em desenvolvimento, visto que o desenvolvimento industrial mais avançado e com alta incorporação tecnológica é relevante para sustentar o crescimento de longo prazo.

Todavia, para alguns teóricos, quando uma determinada economia atinge a maturidade industrial, ocorre naturalmente um processo de desindustrialização. Os principais defensores da Desindustrialização Natural são Rowthorn e Ramaswamy (1999; 1997). Estes analisaram o processo de desindustrialização que ocorreu nos países desenvolvidos (Estados Unidos, Japão e União Europeia) nos anos de 1960 e 1970. Segundo estes autores, a desindustrialização significa uma redução persistente da participação do emprego manufatureiro no emprego total

nos países desenvolvidos ao longo do tempo. Sendo, assim, um fenômeno natural no processo de desenvolvimento econômico nos países industrializados.

Dois fatores foram apontados por Rowthorn e Ramaswamy (1999; 1997) como causas explicativas da Desindustrialização Natural. O primeiro fator relaciona-se com o lado da oferta e refere-se ao aumento mais rápido da produtividade do fator de produção trabalho na indústria em relação ao setor de serviços. Desenvolveram um estudo econométrico para verificar quais variáveis deflagraram o fenômeno da desindustrialização nos países industrializados, por meio de dados transversais e em painel, relacionando a participação da manufatura no emprego civil com as variáveis explicativas (renda *per capita* real, comércio, exportação e importação de bens industriais como percentual do PIB em dólares com poder de Paridade do Poder de Compra (PPC)). Concluíram que até certa faixa de renda, o emprego na manufatura se expande e depois, ao atingir a renda máxima por meio do crescimento econômico, começa a cair. Constataram ainda que o crescimento da produção foi aproximadamente igual nos dois setores (industrial e serviços), indicando uma maior absorção de mão de obra pelo setor de serviços e uma redução da participação do emprego industrial.

O segundo fator relaciona-se com o lado da demanda e se refere à mudança na relação entre a elasticidade de renda da demanda por bens manufaturados e serviços, ou seja, à mudança no padrão de dispêndios da sociedade, mudando a estrutura de emprego ao longo do processo de desenvolvimento econômico. Essa ideia tem como referência a “Lei de Engel”, cuja lógica foi ampliada por Clark, segundo a qual afirma que as famílias de baixa renda gastam grande parte desta com alimentos. No entanto, à medida que ocorre a elevação do nível de renda, o consumo de alimentos das famílias se estabilizaria e uma proporção cada vez maior da renda seria gasta em produtos manufaturados e serviços.

Dessa forma, um determinado país com nível de renda baixo, gasta grande parte de sua renda com alimentos. No entanto, a demanda por alimentos diminui à medida que há aumento da renda *per capita*, enquanto uma parcela crescente é gasto com outros itens, como bens manufaturados. Mas, o país se desenvolve e a demanda se desloca cada vez mais para o setor de serviços e a participação dos

gastos dedicados aos produtos industriais se estabiliza e depois cai em última instância. Como resultado, a quota de produção de emprego também deve se estabilizar, para posteriormente, cair. (ROWTHORN; RAMASWAMY, 1999)

Conforme Rowthorn e Ramaswamy (1999), ao estudar a hipótese de Clark, levam em consideração a evolução da elasticidade de renda da demanda por bens manufaturados em diversos níveis de renda *per capita*. Nos países subdesenvolvidos, a elasticidade de renda da demanda por bens manufaturados se apresenta de forma elevada, enquanto nos países é reduzida. Isso explica porque a participação relativa da indústria na produção e no emprego se eleva num primeiro momento para depois estabilizar e se reduzir no curso do desenvolvimento econômico. Tendo isso como base de referência, os fatores endógenos supracitados corroboram para que a desindustrialização das economias desenvolvidas não se manifeste como um fenômeno indesejável, manifestando-se como uma etapa natural de suas trajetórias de desenvolvimento econômico.

Tomando como base a divisão analítica elaborada por Rowthorn e Ramaswany (1999), uma terceira linha de estudo surge como uma das causas explicativas para a desindustrialização, denominada como fatores externos. Nesse campo analítico estão Sachs e Schatz (1994, *apud* SONAGLIO, 2010) e Saeger (1996, *apud* SONAGLIO, 2010), os quais ressaltam que os fatores externos de igual modo são relevantes para explicar o fenômeno da desindustrialização. Essa abordagem parte do pressuposto de que o aumento do comércio Norte-Sul influenciaria a redução da participação do emprego manufatureiro no emprego total nos países do Norte. Nesse contexto, os países desenvolvidos se caracterizariam pela importação de bens intensivos em mão de obra e pela exportação de produtos intensivos em capital. Com isso, haveria uma redução na demanda por trabalhadores menos qualificados nos países industrializados e uma expansão da produção de mercadorias capital-intensivas. Consequentemente, a criação de empregos nesses países seria menor que a destruição de postos de trabalho de baixa qualificação por causa da criação de postos de trabalho nos países em desenvolvimento.

Posteriormente, em 2004, Rowthorn juntamente com Coutts, publicam um novo estudo sobre a desindustrialização, definindo-a como um “declínio secular da participação do emprego manufatureiro no emprego nacional” (ROWTHORN; COUTTS, 2004, p. 1), atribuindo outras causas explicativas para o fenômeno:

- Certas atividades passaram a ser realizadas por prestadores de serviços especializados, não sendo mais realizadas sob o âmbito da indústria, ou seja, o que antes era contabilizado como parte da indústria passou a fazer parte do setor de serviços. No entanto, trata-se mais de uma mudança classificatória das atividades que de uma redução propriamente dita do setor manufatureiro;
- Os bens manufaturados nos países desenvolvidos estão mais baratos e poderiam ser consumidos em maior quantidade impactando menos na renda, em virtude do aumento da produtividade nos países desenvolvidos e do aumento da importação de produtos industrializados vindos de países com mão de obra barata;
- As trocas comerciais com países de mão de obra barata fariam que ocorressem perdas de postos de trabalho nos países desenvolvidos, os quais exportariam bens de maior valor agregado e importariam bens intensivos em trabalho. Consequentemente, a demanda por trabalhadores nas indústrias intensivas em mão de obra dos países desenvolvidos se reduziria e nas indústrias capital-intensivas aumentaria, mas, o saldo seria negativo, pois os empregos seriam transferidos para os países de mão de obra barata;
- Quanto maior a taxa de investimento maior seria a participação da manufatura no produto e no emprego. Logo, o setor industrial é impactado negativamente quando há redução dessa taxa.

Rowthorn e Coutts (2004), apesar de elencar outras causas explicativas para o fenômeno da desindustrialização, afirmam, de igual modo, que a produtividade do trabalho estaria crescendo mais rápido em relação ao produto da manufatura, fazendo com que a demanda por trabalhadores se reduzisse, ou seja, há uma queda contínua da taxa de emprego industrial, o que ocasionaria a desindustrialização.

Contudo, Tregenna (2009) amplia o conceito de desindustrialização – Desindustrialização Ampliada – ao considerar como causas explicativas do fenômeno tanto a redução persistente da participação do emprego industrial no emprego total quanto à perda de participação do valor adicionado da indústria de transformação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Para chegar a essa conclusão, realizou um estudo sobre a desindustrialização englobando 48[3] países e utilizou o método da decomposição, segundo o qual separa os componentes das mudanças no emprego manufatureiro em três decomposições. A primeira verificou as mudanças ocorridas no nível de emprego influenciado pela alteração do valor agregado da manufatura no PIB e pela alteração na intensidade de trabalho no setor. A segunda enfatizou as mudanças no emprego ocasionadas pelas mudanças de intensidade do trabalho no setor, alterações na participação da manufatura no PIB e pelo crescimento econômico. A terceira analisou as mudanças na participação do emprego manufatureiro no emprego total por meio da separação dos efeitos da intensidade do fator trabalho, da participação do setor no PIB e da produtividade geral do trabalho. (TREGENNA, 2009)

Tregenna (2009) observou que em grande parte dos países a queda do emprego industrial está relacionada com a redução da intensidade trabalho e não com a redução do setor manufatureiro, principalmente, no que se refere em termos de participação e de nível. Dessa forma, Tregenna (2009) questiona o conceito "clássico" de desindustrialização, por não levar em conta as tecnologias de produção, que modificam a produção e tornam as indústrias intensivas em capital e, não intensivas em trabalho.

A justificativa utilizada por Tregenna (2008) para elucidar o processo de desindustrialização remonta aos argumentos explicitados por Rowthorn e Coutts (2004). Primeiro, a chamada especialização, que consiste na realização de atividades por prestadores de serviços em vez do setor industrial. Segundo, o preço relativo dos manufaturados apresenta queda. Terceiro, a produtividade do setor industrial cresce mais rápido que no setor de serviços. Quarto, o comércio realizado entre países avançados e em desenvolvimento proporciona queda nos

[3] O Brasil não fez parte do estudo de Tregenna (2008), porque a autora não encontrou na época uma série de dados contínua de emprego manufatureiro.

postos de trabalho nos países desenvolvidos. Quinto, o setor industrial é negativamente influenciado pela redução do investimento.

Assim, para Tregenna, ao propor um conceito “ampliado” de desindustrialização, ressalta que a economia não se desindustrializa quando a atividade industrial está estagnada ou em desaceleração (OREIRO; FEIJÓ, 2010). Na verdade, a desindustrialização ocorreria se a indústria sofresse perda de importância como fonte geradora de emprego e/ou valor adicionado. “Dessa forma, a simples expansão da produção industrial (em termos de *quantum*) não pode ser utilizada como ‘prova’ da inexistência de desindustrialização” (OREIRO; FEIJÓ, 2010, p. 221).

Outra vertente que é a Desindustrialização Prematura ou Precoce, esta não corresponde a um fenômeno natural do processo de desenvolvimento econômico, caracterizando-se, portanto, como um fenômeno indesejável. Ricupero (2005) define a desindustrialização precoce como variante patológica da chamada desindustrialização “clássica”. É patológico porque aparece em economias em que a renda *per capita* é menos da metade ou até um terço da observada nos países desenvolvidos, cuja renda varia entre US$ 8.000 e US$ 9.000. Consequentemente, com o declínio do processo de industrialização antes do surgimento de uma economia próspera de serviços, este fica impedido de absorver com êxito a mão de obra desempregada pela indústria. Para Alderson (1999), esse fenômeno patológico constitui um desequilíbrio estrutural que impede uma determinada economia de alcançar seu crescimento potencial ou empregar a totalidade de seus recursos produtivos.

Ricupero (2005) afirma que alguns países da América Latina estariam vivenciando um processo de desindustrialização prematura, cuja principal causa seria a crise da dívida ocorrida nos anos 80, que desviou muitos países da trajetória de desenvolvimento que vinham seguindo até então. Os países latino-americanos tiveram que adotar drásticas mudanças de política econômica, no esforço para reduzir os níveis de endividamento e controlar inflações que ameaçavam deteriorar em hiperinflações. Embora tenha sido inegável o êxito em atingir alguns desses objetivos, as reformas nunca foram capazes de fazer com que o nível de investimento retornasse à fase pré-crise. De modo geral, a América Latina parece

haver estabilizado seu nível de formação de capital em torno do investimento por ano de apenas 20% ou menos do PIB, significativamente inferior aos 25% considerados como o ideal para economias em estágio intermediário de desenvolvimento e igualmente muito abaixo da média do investimento prevalecente na fase pré-crise.

Ainda, segundo Ricupero (2005), tal situação de debilidade macroeconômica, de investimento insuficiente e de instabilidade permanente de taxas de juros e de câmbio preparou mal as economias latino-americanas para o "choque de competição" decorrente da liberalização comercial e financeira simultânea ao processo de ajuste. Inúmeros setores, especialmente na indústria manufatureira, não foram capazes, devido ao estado crítico em que se encontravam, de reagir à concorrência de produtos importados no momento em que perderam a proteção.

Ademais, a desindustrialização pode ser decorrente de outros fatores não relacionados ao próprio desenvolvimento econômico de um país. Neste sentido, diversas economias emergentes, principalmente, os países latino-americanos, apresentaram uma perda na participação da indústria em termos das escalas setoriais do emprego e do valor adicionado. No entanto, as causas desse fenômeno divergem daquelas que caracterizaram o processo de desenvolvimento nas economias avançadas. Essas causas podem estar associadas às falhas de mercado, como a "doença holandesa", defendido por Bresser-Pereira (2008).

Para Bresser- Pereira (2008), "doença holandesa" é definida como um fenômeno da valorização da taxa de câmbio, resultado da entrada de divisas internacionais decorrentes da comercialização da riqueza natural abundante. A desindustrialização prematura ocorre em virtude da valorização do câmbio reduzir a competitividade do setor industrial exportador no mercado internacional. Por conseguinte, a participação da indústria no PIB do país e a participação do emprego industrial no emprego total diminuem, à medida que há uma transferência de mão de obra deste setor para os setores agrícolas, mineradoras, agroindustriais e de baixo valor *per capita*.

Por outro lado, Palma (2005) identifica uma "Nova Doença Holandesa". Essa "nova doença holandesa" que atingiu o Brasil e a América Latina, seria

ocasionada pela mudança do regime de substituição de importações por outro, particularmente, o observado a partir da década de 90, que articulou a liberalização comercial e financeira com profundas mudanças institucionais. Na verdade, as novas políticas econômicas implantadas permitiram a perda relativa e precoce de participação da indústria no PIB, além, do retorno a um padrão de especialização internacional baseado em produtos intensivos em recursos naturais. Uma causa complementar apontada por Palma (2005) seria a combinação de taxas de câmbio reais baixíssimas com excessivo aumento dos preços relativos das principais *commodities* exportadas pelo Brasil.

Ademais, ressalta-se que o processo de desindustrialização não resulta necessariamente em uma reprimarização das exportações, conforme explicam Oreiro e Feijó (2010):

> *Com efeito, a participação da indústria no emprego e no valor adicionado pode se reduzir em função da transferência para o exterior das atividades manufatureiras mais intensivas em trabalho e/ou com menor valor adicionado. Se assim for, a desindustrialização pode vir acompanhada por um aumento da participação de produtos com maior conteúdo tecnológico e maior valor adicionado na pauta de exportações. Nesse caso, a desindustrialização é classificada como "positiva". No entanto, se a desindustrialização vier acompanhada de uma "re-primarização" da pauta de exportações, ou seja, por um processo de reversão da pauta exportadora na direção de commodities, produtos primários ou manufaturas com baixo valor adicionado e/ou baixo conteúdo tecnológico; então isso pode ser sintoma da ocorrência de "doença holandesa", ou seja, a desindustrialização causada pela apreciação da taxa real de câmbio resultante da descoberta de recursos naturais escassos num determinado país ou região. Nesse caso, a desindustrialização é classificada como "negativa", pois é o resultado de uma "falha de mercado" na qual a existência e/ou a descoberta de recursos naturais escassos, para os quais o preço de mercado é superior ao custo marginal social de produção, gera uma apreciação da taxa de câmbio real, produzindo assim uma externalidade negativa sobre o setor produtor de bens manufaturados. (OREIRO; FEIJÓ, 2010, p. 10)*

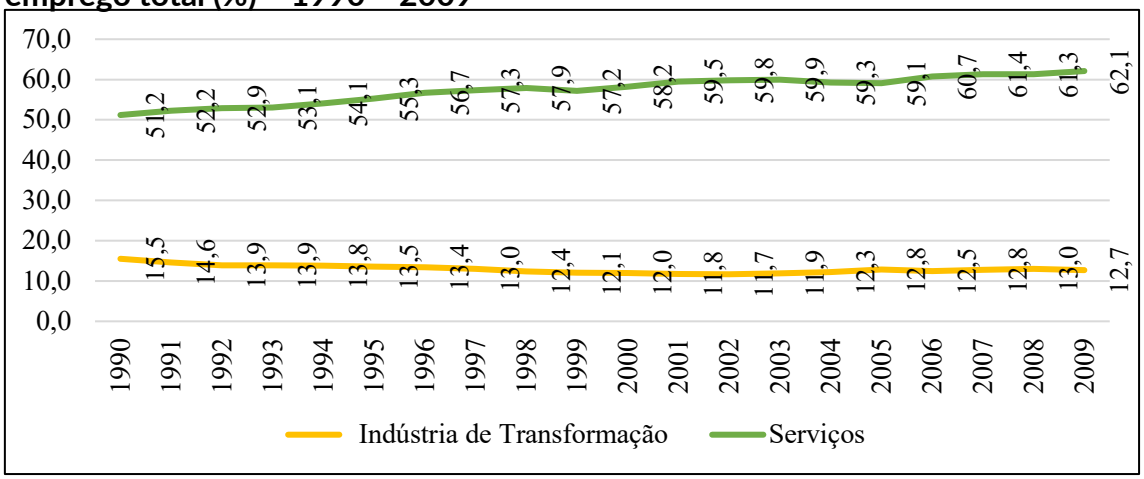
Logo, observou-se que para os autores aqui mencionados, as causas da Desindustrialização Precoce ou Prematura divergem significativamente do conceito de Desindustrialização Natural, ocasionadas por fatores que não são inerentes à trajetória de desenvolvimento econômico de um país.

2 - Breve discussão sobre a desindustrialização da economia brasileira no período de 1990 a 2010: uma análise das evidências

É importante destacar para a investigação sobre a desindustrialização da economia brasileira no período de 1990 a 2010, é necessário considerar as especificidades da sua economia, bem como, os aspectos metodológicos de vários indicadores econômicos que subsidiarão a análise desta seção. Para tanto, a análise aqui posta abrange a perspectiva do emprego, do produto e da inserção externa, conforme as teorias apresentadas na seção anterior.

O conceito utilizado, inicialmente, para a desindustrialização, de Rowthorn e Ramaswamy (1997), se refere à perda de participação relativa do emprego industrial no emprego total de uma economia. O **Gráfico 1** mostra a evolução da participação dos setores econômicos no emprego total no período de 1990 a 2009. Observa-se que, ao longo da década de 90, a indústria de transformação perdeu importância como fonte geradora de emprego: em 1990, a participação relativa da indústria era de 15,5%; em 2009, passou para 12,7%, ensejando uma queda de 3,4 pontos percentuais.

GRÁFICO 1 – Participação da Indústria de Transformação e de Serviços no emprego total (%) – 1990 – 2009



FONTE: Contas Nacionais, IBGE.

Por outro lado, ao longo da década 2000, evidencia-se que não se observou uma redução contínua da participação do emprego gerado na indústria de transformação no emprego total, uma vez que, esse processo foi interrompido, temporariamente, no interregno de 2004 a 2008 (**Gráfico 1**). No entanto, em

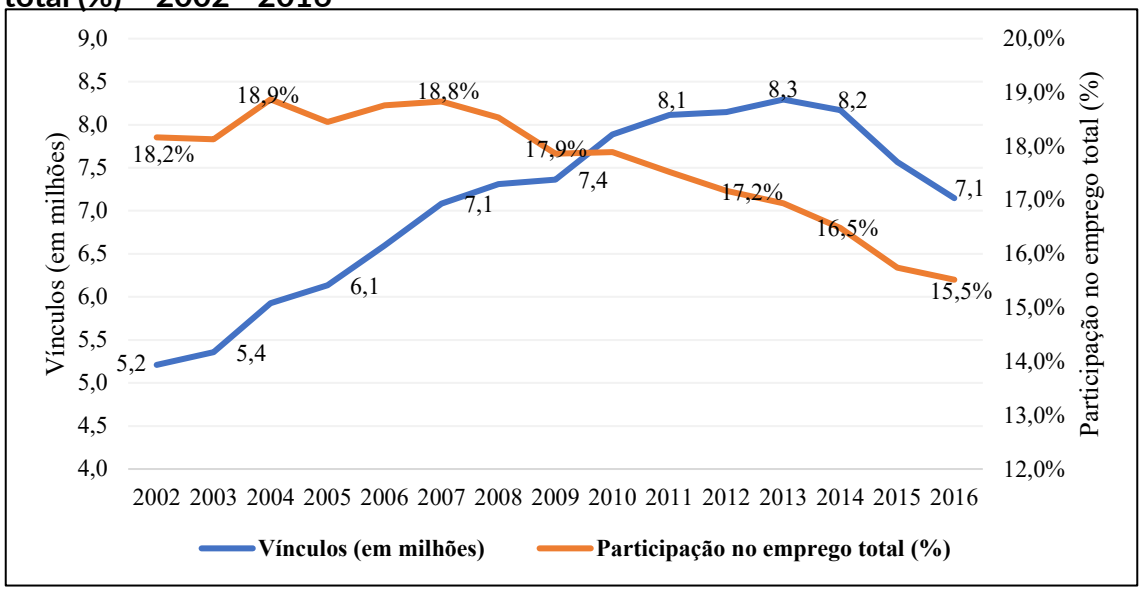
2009, a participação da indústria de transformação no emprego total apresentou queda de 0,6 p.p, em relação a 2000.

Outro fato que chama atenção no **Gráfico 1** é a expansão do setor de serviços durante o período em tela. Em 1990, esse setor correspondia a 51,2% do emprego total e em 2009, já equivalia a 62,1%, um aumento de 10,9 p.p., significando que o setor terciário acompanhou a tendência de alta do emprego total.

Quando se analisa os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), que registram a evolução do emprego formal, entre 1995 e 2010, houve uma queda de 2,73 pontos percentuais da participação do emprego da indústria de transformação no emprego formal total: saindo de 20,62% em 1995 para 17,89%. Entre 1995 e 1998, a queda de participação da indústria de transformação no emprego formal total ocorreu de forma bastante acentuada, que segundo Bonelli e Pessoa (2010), ocorreu devido ao aumento da cobertura da RAIS na década de 90, notadamente, entre 1995 e 1998, o que significou melhoria na qualidade das informações.

Apesar da retomada do emprego industrial, notadamente, entre 2002 e 2010, como pode ser verificado no **Gráfico 2**, há um declínio do número de empregos a partir de 2014 (8,2 milhões), fechando 2016, com 7,1 milhões de empregados no setor industrial. Em termos de participação do setor industrial no emprego total, observa-se que há uma redução gradativa entre 2002 e 2016. **(Gráfico 2)**

GRÁFICO 2 - Evolução Anual do Emprego Formal da Indústria de Transformação Brasileira em número de empregados (milhões) e em relação ao emprego formal total (%) – 2002 - 2016

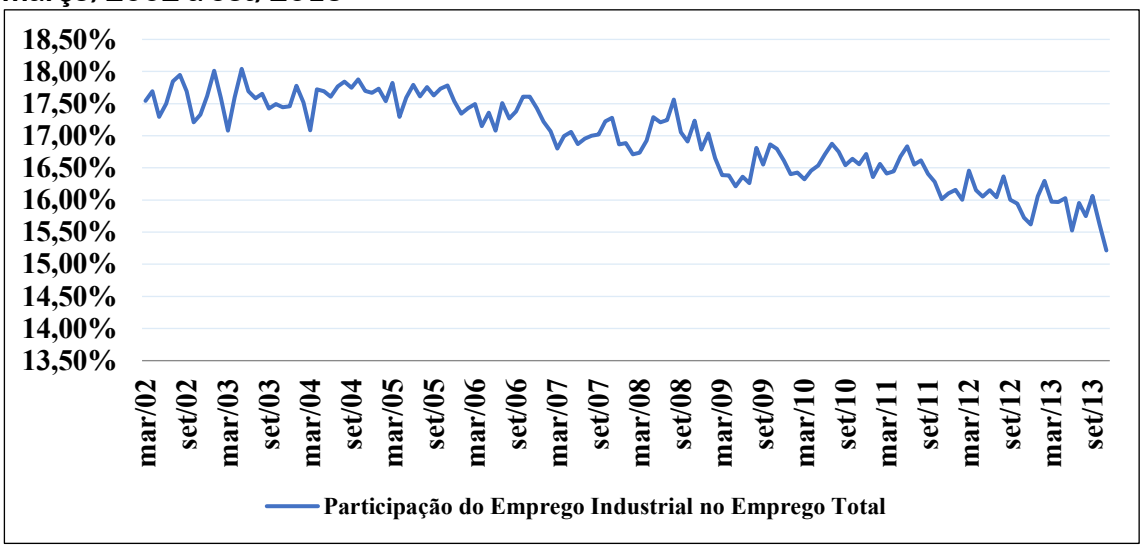


FONTE: RAIS.

O **Gráfico 3** ilustra como evoluiu a participação da indústria de transformação no emprego total nas Regiões Metropolitanas, segundo os dados da Pesquisa Mensal do Emprego (PME), divulgados pelo IBGE. No período de 2002 a 2013, essa participação relativa passou de 17,57%, em 2002, para 15,97% em 2013, o que ensejou uma queda de cerca de 1,60 pontos percentuais de participação do emprego industrial no emprego total.

Através da análise do **gráfico 3**, poder-se-ia afirmar que o Brasil estaria passando por um processo de desindustrialização. No entanto, do mesmo modo, os dados da Pesquisa Mensal do Emprego (PME) não são conclusivos, devido a dois fatores principais. Primeiro, a PME se limita apenas a Regiões Metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de janeiro, São Paulo e Porto Alegre, e conforme, Bonelli e Pessoa (2010) elucidam, a atividade industrial desconcentrou-se espacialmente no período, localizando-se cada vez mais fora das Regiões Metropolitanas. E segundo, em 2001, a PME passou por uma mudança metodológica de pesquisa, o que impede e dificulta a comparação entre períodos anteriores e posteriores à mudança.

GRÁFICO 3 - Participação do Emprego Industrial no Emprego Total (%) - março/2002 a set/2013

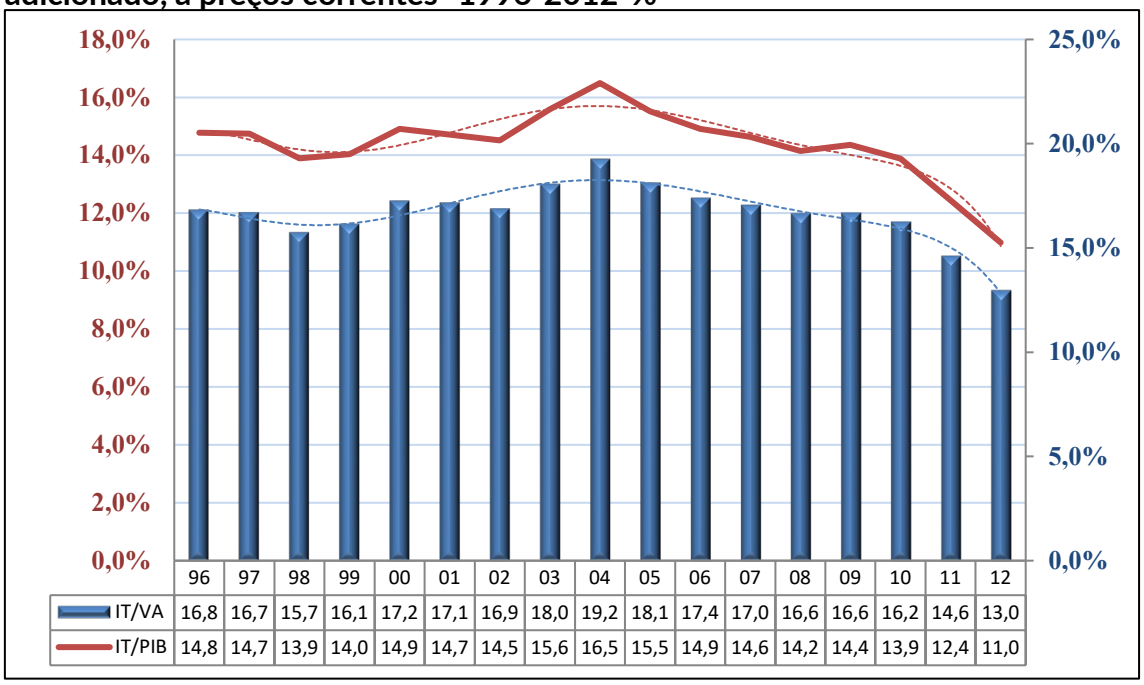


FONTE: Pesquisa Mensal do Emprego, IBGE.

Por fim, as três metodologias de pesquisa aqui analisadas (Contas Nacionais, RAIS e PME) evidenciaram um declínio na participação do emprego da indústria de transformação no emprego total, mas que não foram suficientes para afirmar que o emprego manufatureiro esteja reduzindo em termos relativos. Por outro lado, observou-se que a participação do setor de serviços vem se expandindo desde a década de 90. Portanto, apesar das limitações vistas, é importante ressaltar que os dados apresentados sugerem que a indústria de transformação vem perdendo dinamismo em relação a outros setores de atividade econômica ao longo do período em análise.

Quanto à conceituação ampliada de desindustrialização, defendida por Tregenna (2009), em que o processo de desindustrialização se verifica a partir do movimento de redução dos pesos relativos do emprego e do valor adicionado do setor industrial nos níveis de emprego total e no PIB, em um determinado intervalo de tempo, o **Gráfico 4** mostra a trajetória da participação da indústria de transformação no valor adicionado e no PIB, a preços correntes, para o período de 1996 a 2012. Observa-se trajetória declinante de participação da indústria de transformação no PIB e no valor adicionado: em 1996, respectivamente, correspondia a 14,8% e 16,8%; fechou 2012, com 11% e 13%. **(Gráfico 4)**

GRÁFICO 4 - Participação da Indústria de Transformação no PIB e no valor adicionado, a preços correntes- 1996-2012-%



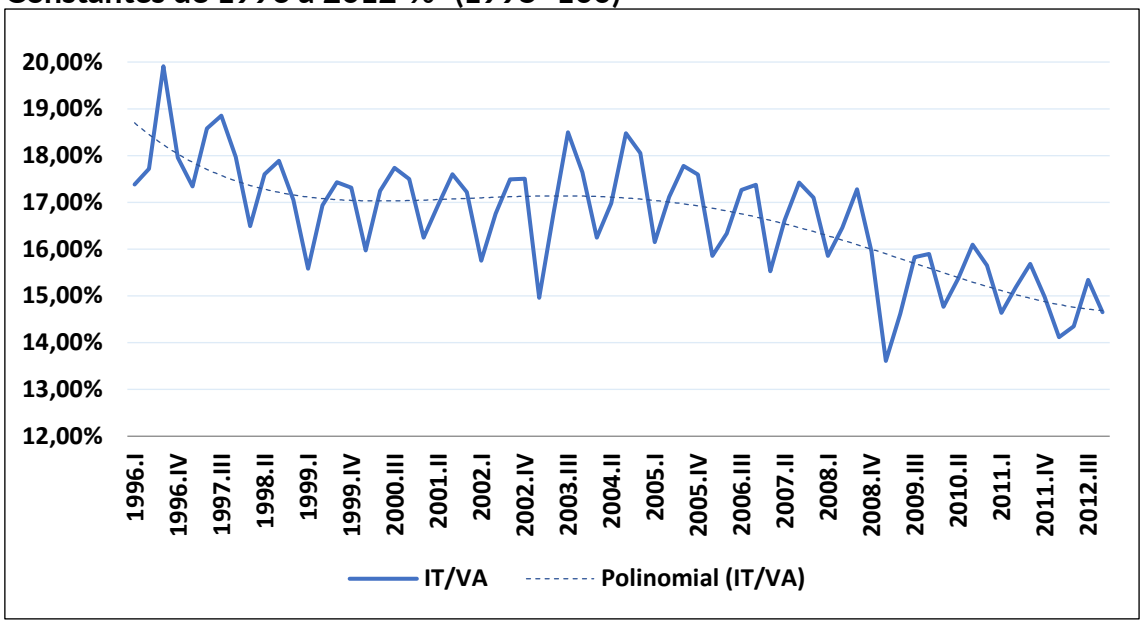
	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
IT/VA	16,8	16,7	15,7	16,1	17,2	17,1	16,9	18,0	19,2	18,1	17,4	17,0	16,6	16,6	16,2	14,6	13,0
IT/PIB	14,8	14,7	13,9	14,0	14,9	14,7	14,5	15,6	16,5	15,5	14,9	14,6	14,2	14,4	13,9	12,4	11,0

FONTE: Contas Nacionais, IBGE.

Em 2004, a participação da indústria de transformação no PIB e no valor adicionado atingiu o maior pico ao longo da série, equivalendo a 16,5% e 19,2%, respectivamente. Em contrapartida, nos anos subsequentes, a participação da indústria apresentou queda, atingindo em 2012, o patamar mais baixo em termos de valores da série temporal. De acordo com alguns autores, como Oreiro, Feijó e Carvalho (2010) e Bresser-Pereira (2010), essa perda de participação da indústria relaciona-se, em parte, com a apreciação do câmbio real a partir de 2004.

O **Gráfico 5** apresenta a evolução da participação do PIB da indústria no valor adicionado a preços constantes, evidenciando a perda de importância da indústria de transformação na criação de valor na economia brasileira: em 1996, a participação da indústria equivaleu a 18,28%, e em 2012, correspondeu a 14,62%, o que significou uma queda de 3, 66 p.p. A partir de 2004, há um processo de desindustrialização, embora de menor intensidade em relação aos valores de moeda corrente. Entre 2004 e 2012, a participação da indústria de transformação reduziu 2,84 p.p, passando de 17,46% para 14,62%.

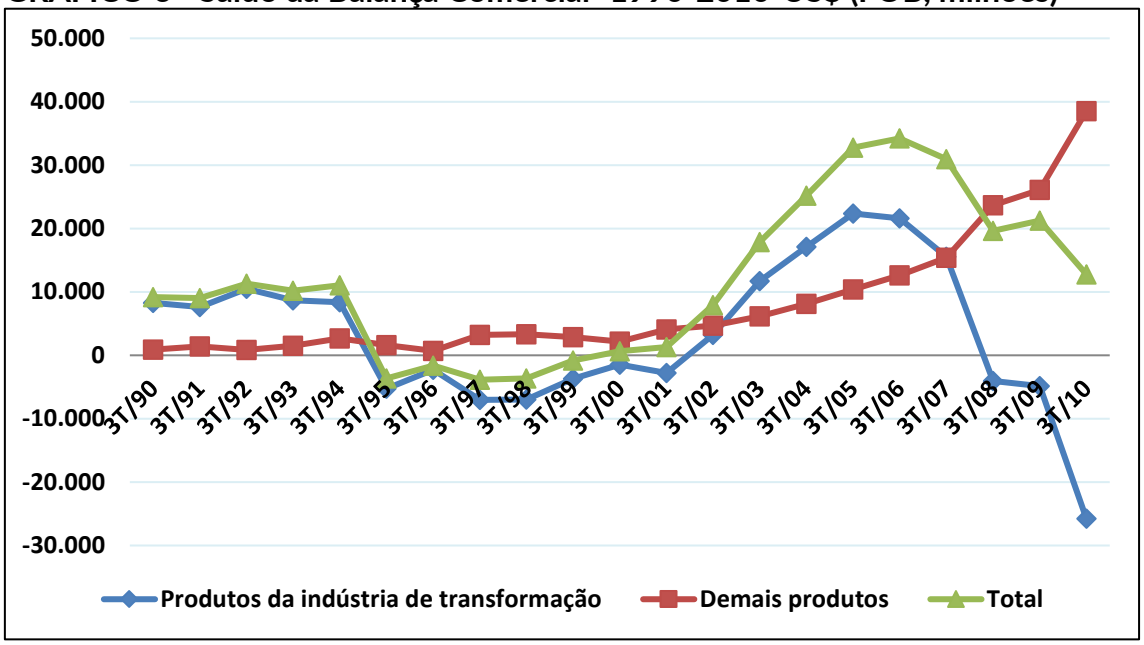
GRÁFICO 5 - Participação do PIB da Indústria no Valor Adicionado a Preços Constantes de 1996 a 2012-%- (1995=100)



FONTE: Contas Nacionais, IBGE.

No que se refere ao comportamento da balança comercial dos bens da indústria de transformação ao longo de 1990 a 2010, observa-se que o saldo comercial da indústria de transformação começa apresentar queda a partir de 2005, tornando-se deficitária em 2008, como pode ser visto no **Gráfico 6.**

GRÁFICO 6 - Saldo da Balança Comercial- 1990-2010-US$ (FOB, milhões)

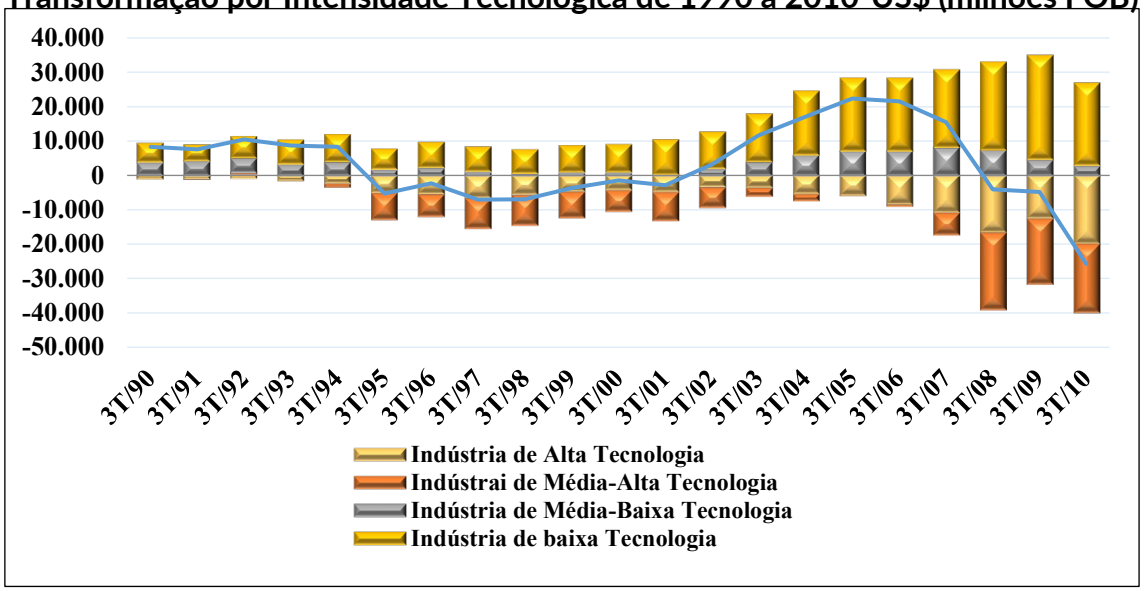


FONTE: IEDI, 2012.

Segundo o IEDI (2012), tem-se o fenômeno conhecido por “curva J”, segundo o qual uma depreciação da moeda doméstica provoca inicialmente uma deterioração no saldo comercial do país. Ainda de acordo com o IEDI (2012, p. 3), “só ao longo do tempo é que a balança comercial se recupera e tende ficar mais superavitária ou menos deficitária do que a situação inicial”. Isto ocorre, em decorrência, do tempo necessário para que contratos novos sejam feitos e o tempo de vigência de contratos mais antigos de compra e venda para o exterior terminem de vigorar e cedam espaço para novos. Dessa forma, a um prazo maior, espera-se uma melhora no saldo comercial. Contudo, observa-se que a balança de bens brasileira se deteriorou tal como preconiza o fenômeno da curva J.

O **Gráfico 7** permite analisar a evolução do saldo comercial da indústria de transformação no período de 1990 a 2010, evidenciando a maior competitividade dos setores de baixa tecnologia, que apresentaram superávits ao longo do período, ao contrário dos segmentos industriais de média-baixa, média-alta e alta que apresentaram os maiores déficits. Somente a indústria de produtos de baixa intensidade tecnológica se manteve superavitária durante todo o período disponível para análise. Outro fator a ser destacado refere-se ao aumento do déficit comercial ao longo do tempo da série, significando aumento de prejuízos de setores industriais ao longo dos anos.

GRÁFICO 7 - Saldo da Balança Comercial dos Produtos de Indústria de Transformação por Intensidade Tecnológica de 1990 a 2010-US$ (milhões FOB)

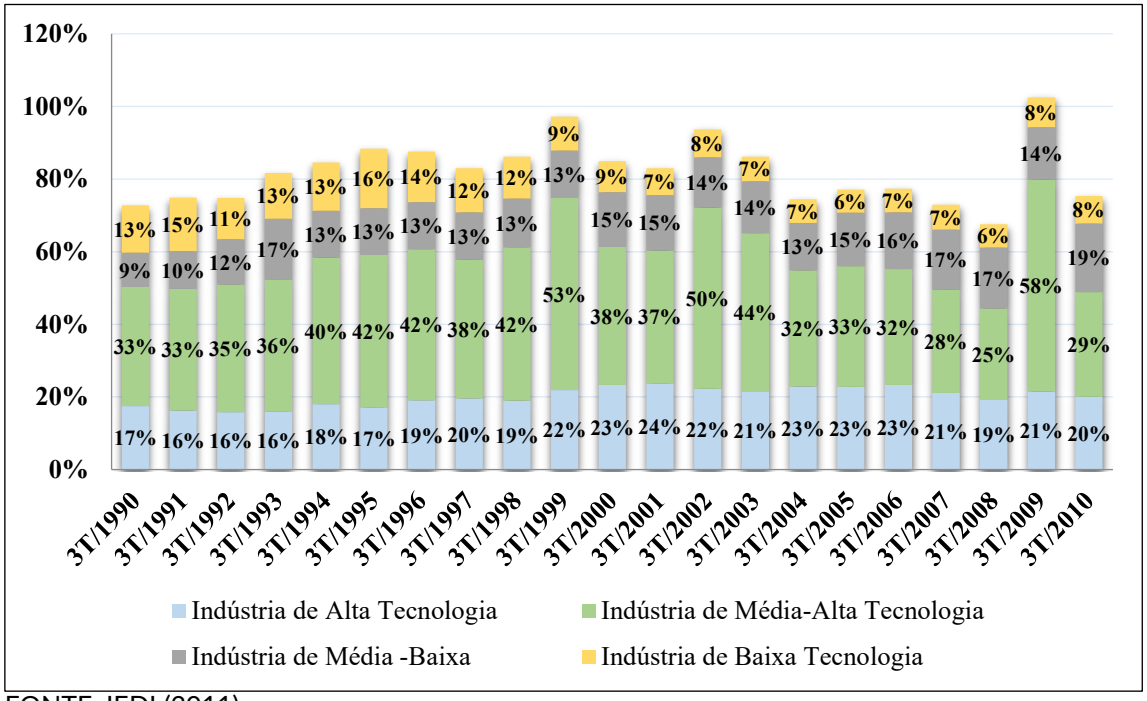


Fonte: IEDI (2012).

Quando analisamos a evolução dos preços e do *quantum* exportado dos bens manufaturados e dos bens básicos de 1995 a 2010, evidencia-se que estes últimos apresentaram melhor desempenho quando comparados aos manufaturados. De acordo com os dados da Fundação Centro de Estudos em Comércio Exterior (FUNCEX), entre 1995 e 2010, o preço dos produtos básicos cresceu, em média, 7,6% ao ano, enquanto os manufaturados apresentaram taxa média de 3,3% a.a. Em relação ao *quantum* exportado, o de produtos básicos correspondeu a 9,8% ao ano, e de 5,8%, os manufaturados. Com esses dados, inicialmente, refutaria a hipótese da desindustrialização, tendo em vista que as exportações de manufaturados não se reduziram entre 1995 a 2010. Porém, Bresser-Pereira e Marconi (2008) afirma que a desindustrialização pode estar ocorrendo mesmo com as exportações de manufaturados continuarem altas na medida em que a indústria se transforma em maquiladora importando grande parte dos insumos.

A pauta de importação brasileira apresenta elevada participação de produtos de alta e média-alta tecnologia da indústria, que perfez ao longo de 1990 a 2010, mais da metade dos bens importados pelo país, como pode ser visto no **Gráfico 8**, atingindo o pico de 80% em 2009, diante de um cenário extremamente desfavorável ao comércio internacional, reflexo da crise financeira internacional, o que impactou fortemente no saldo comercial brasileira com o aumento das importações.

GRÁFICO 8 - Participação das importações por intensidade tecnológica (%) 90/2010



FONTE: IEDI (2011).

Observa-se que o grupo de Média-Alta Tecnologia concentra, isoladamente, grande parte das importações brasileiras, englobando aproximadamente 38% do total importado pelo país. No que se refere às importações menos intensivas em tecnologia, nota-se um aumento da participação do segmento de Média-Baixa Tecnologia, que detinha 9% das importações em 1990, chegando a 19% em 2010. Os produtos de Baixa Tecnologia, por sua vez, perderam, 5 pontos percentuais durante o período, representando, em 2010, 8% das importações.

Em suma, verificamos que a maioria das importações brasileiras se concentrou em setores de alta tecnologia e média-alta tecnologia (49% em 2010, **Gráfico 8**), enquanto as exportações se concentram em produtos de baixa tecnologia, aprofundando-se no período em análise. De acordo com a literatura, isso se caracteriza como uma reprimarização das exportações, mesmo que venha sendo acompanhada simultaneamente pela expansão das exportações de produtos de maior intensidade tecnológica, com taxas mais modestas. As indústrias de alta tecnologia e média-alta foram responsáveis pelos principais *déficits* vistos no período. Esse desempenho é decorrente, sobretudo, do efeito da

apreciação do câmbio, notadamente, a partir de 2003, que impactou desfavoravelmente as exportações desses produtos.

3 Causas da desindustrialização brasileira

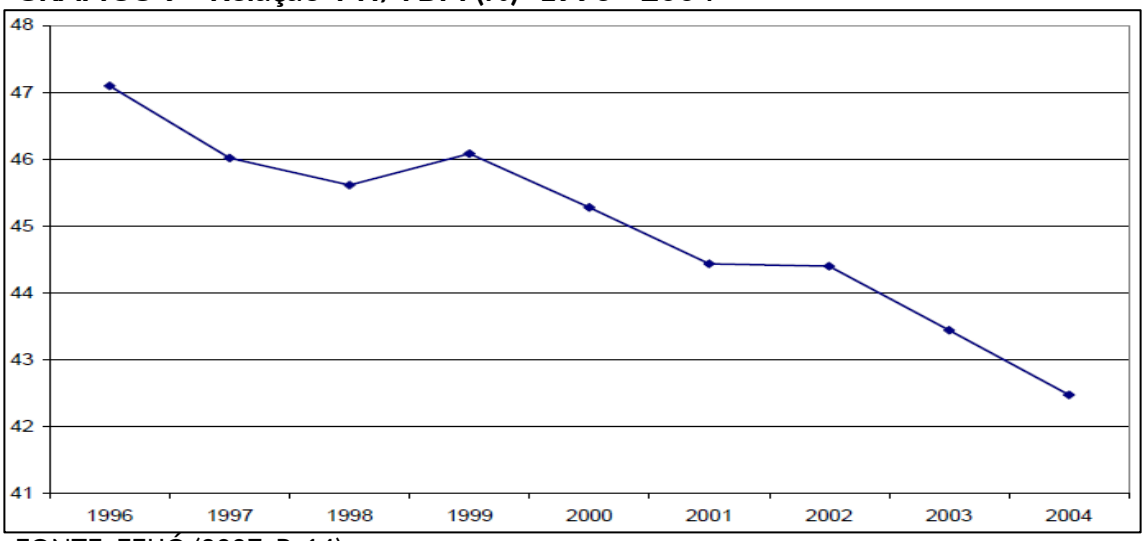
Autores como Coutinho (1997), Kupfer (2003), Laplane e Sarti (2006) e Carneiro (2008) já haviam apontado a perda de dinamismo da indústria de transformação brasileira nos anos 90. Esses autores verificaram que a abertura econômica nos anos 90, a elevação dos juros e a apreciação cambial propiciaram um choque competitivo sobre a estrutura produtiva nacional. Assim, de acordo com os autores, houve redução do investimento atrelado à ampliação da capacidade produtiva, na simplificação de processos e no aumento do coeficiente de importação de bens intermediários, insumos e máquinas. Consequentemente, ocorreu aumento do conteúdo importado da produção nacional, favorecendo o rompimento de elos produtivos de algumas cadeias, tornando-as menos densas.

A partir da adoção das políticas neoliberais, o setor industrial foi redesenhado para reforçar o papel de fornecedor de matérias-primas para mercado internacional, em contrapartida passando a receber produtos manufaturados importados. Isso não quer dizer que ser um grande agroexportador seja ruim para o país, o que está em jogo é capacidade do país perder o que já conquistou em termos de produtos manufaturados (LAVORATTI, 2010). Neste sentido, a desindustrialização possui duas características centrais: redução da participação relativa da indústria de transformação brasileira dentre as atividades econômicas e perda de adensamento produtivo, principalmente, nos ramos vinculados aos setores de alta tecnologia e de média-alta.

Feijó e Carvalho (2007) apontam que um dos principais indicadores para mensurar a desindustrialização no país se justifica a partir da análise da relação Valor de Transformação Industrial (VTI) e Valor Bruto da Produção Industrial (VBPI). Essa relação indica o quanto a produção nacional é intensiva em valor agregado, ou seja, quanto menor essa relação menor o conteúdo nacional na produção interna, e portanto, maior a desindustrialização. De acordo com Feijó (2007), a relação VTI/VBPI, no período de 1996 a 2004, caiu ao longo do período

em análise, sobretudo, a partir de 1997, como pode ser visto no **Gráfico 9**. Esse desempenho, segundo a autora, indicou redução do conteúdo nacional na produção interna e, consequentemente, esvaziamento de cadeias produtivas e perdas de elos industriais.

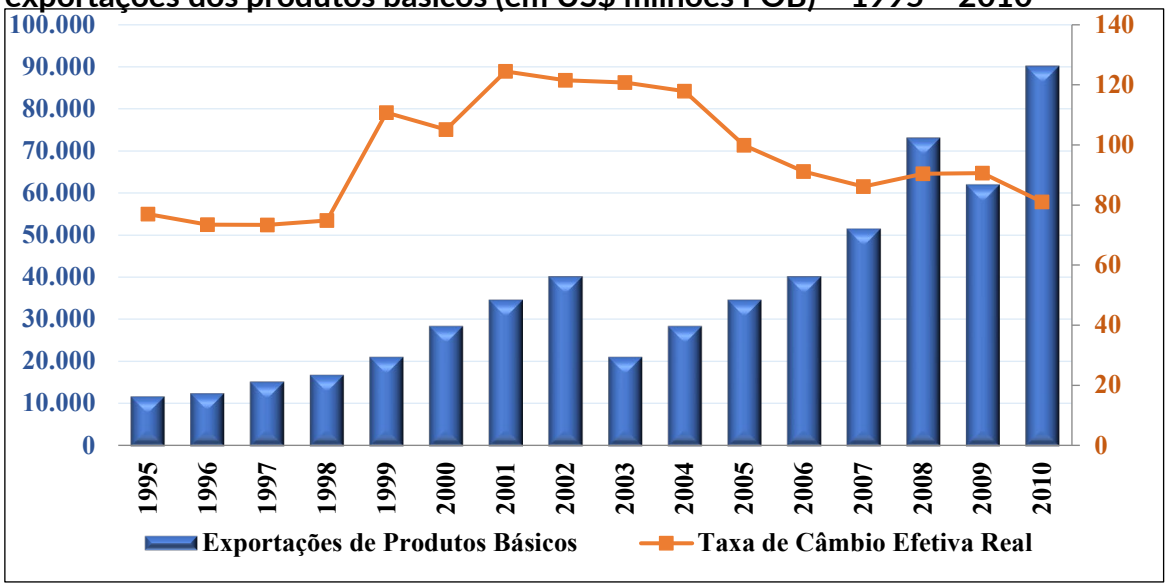
GRÁFICO 9 - Relação VTI/VBPI (%) -1996 - 2004



FONTE: FEIJÓ (2007, P. 14)

Outro fator que influencia o fenômeno da desindustrialização é a taxa de câmbio sobre as exportações de produtos básicos e manufaturados. Ao analisar o comportamento da evolução das exportações de produtos básicos, relacionando com a taxa de câmbio efetiva real, verifica-se que em momentos de apreciação do câmbio, as exportações de produtos básicos estão em alta, sobretudo, a partir de 2003, como demonstrado, no **Gráfico 10**.

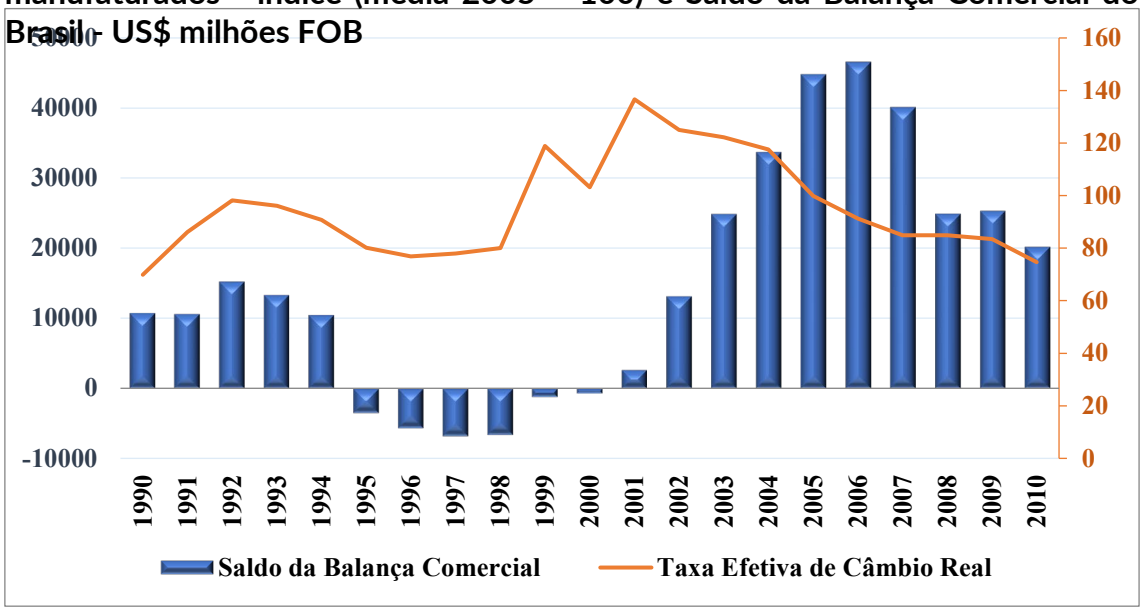
GRÁFICO 11 - Evolução da taxa de câmbio efetiva real (média anual) e das exportações dos produtos básicos (em US$ milhões FOB) – 1995 – 2010



FONTE: MDIC; IPEADATA.

Ao analisarmos a taxa de câmbio real e o saldo da balança comercial no **Gráfico 11**, observa-se que, a partir de 2003, as exportações cresceram de forma mais intensa, mesmo com o câmbio valorizando-se nesse período, estendendo-se até 2007. A partir de 2007, o saldo da balança comercial passa a responder ao câmbio, ou seja, com a apreciação do câmbio, o saldo comercial se reduziu.

GRÁFICO 12 – Evolução da Taxa de Câmbio Efetiva Real exportações - manufaturados - índice (média 2005 = 100) e Saldo da Balança Comercial do Brasil - US$ milhões FOB

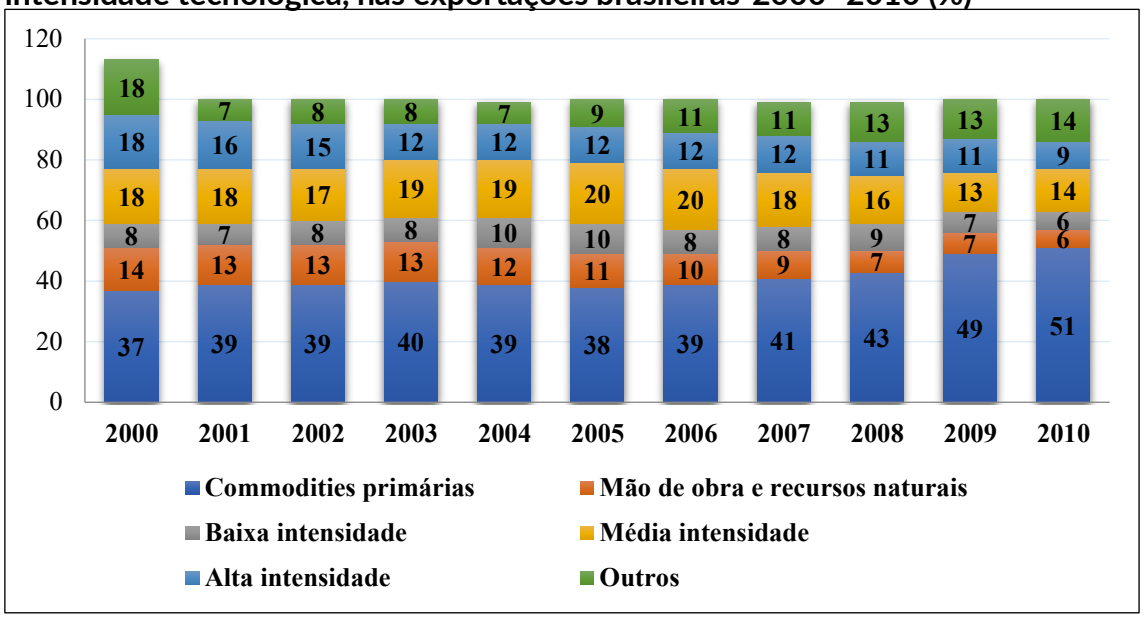


FONTE: MDIC; IPEADATA.

Para Bresser-Pereira e Marconi (2008), após o pico de desvalorização da moeda brasileira em 2001 e em 2002 com a crise do balanço de pagamentos, há a apreciação do real. Assim, segundo os autores, devido ao aumento da demanda internacional e dos preços das *commodities* exportados pelo Brasil, as exportações aumentaram independentemente da apreciação do câmbio. Contudo, a partir de 2007, a balança comercial começa a reduzir. Como não houve a redução da demanda externa e queda nos preços, essa diminuição do saldo se deve à sobreapreciação da taxa de câmbio, o que implicou no aumento das importações, incentivadas pelo maior poder de compra da moeda doméstica.

Podemos verificar o aumento da participação de *commodities* na última década, quando analisamos o **Gráfico 13.** Segundo Negri e Alvarenga (2011), o aumento da demanda internacional por *commodities* contribuiu para o aumento do preço desses produtos, bem como na expansão de sua participação na pauta de exportação brasileira. Ainda de acordo com os autores supramencionados, desde os anos 90, que a participação desses produtos oscila ao redor dos 40%. Conforme o **Gráfico 13**, entre 2007 e 2010, houve aumento de 10 pontos percentuais de participação, fechando 2010, em 51%.

GRÁFICO 13 - Participação dos diferentes grupos de produtos, segundo intensidade tecnológica, nas exportações brasileiras-2000- 2010 (%)



FONTE: DI NEGRI E ALVARENGA (2011).

As exportações de produtos manufaturados foram prejudicadas pela taxa de câmbio apreciada, as de produtos primários foram beneficiadas. De acordo com Bresser-Pereira e Marconi (2008), isso é um caso típico de “doença holandesa”, a qual é definida como a sobreapreciação da taxa de câmbio causada pela abundância de recursos naturais, compatível com uma taxa de câmbio inferior àquela que viabilizaria as demais indústrias de bens comercializáveis. Ademais, afirmam que a doença holandesa ocorre de forma menos intensa no país, visto que o país possui uma estrutura industrial consolidada.

Porém, Palma (2005) defende a existência de uma nova doença holandesa. Esta se caracteriza por apresentar uma persistente apreciação cambial, propiciando perda de importância relativa da indústria nacional. Contudo, as causas deste fenômeno seriam a brusca mudança de regime macroeconômico em direção ao neoliberalismo, e não ao aumento das exportações de *commodities*. Desse modo, a abrupta mudança da política macroeconômica resultou em perda de adensamento produtivo da indústria nacional.

Outro autor que corrobora com essa hipótese é Ricupero (2005), segundo o qual afirma que a crise da dívida externa dos anos 80 gerou um ambiente pouco favorável aos investimentos produtivos no país, em virtude da condução da política macroeconômica (alta instabilidade das variáveis câmbio e juros).

Além disso, Shafaeddin (2005) afirma que a rápida liberalização comercial incitou a especialização produtiva em setores industriais maduros e em atividades com vantagens comparativas, de modo que, os segmentos potencialmente dinâmicos são, geralmente, precocemente substituídos pelas importações.

A partir, notadamente, de 2004, a economia brasileira entrou em um novo ciclo de crescimento econômico, caracterizado por um maior dinamismo da demanda doméstica e do consumo das famílias, mas esse crescimento não foi suficiente para estimular o desenvolvimento de novas atividades industriais.

Por fim, é importante ressaltar que o processo de desindustrialização não implica a reversão da economia do país para a produção estritamente primária, embora tenha ocorrido essa reinserção durante a década de 2000. Contudo, essa reativação ocorre sobre novas bases, ou seja, não se caracteriza somente como exportadora de produtos primários e importadora de manufaturados. Uma das

faces da desindustrialização inclui o crescimento do setor industrial voltado para a transformação de recursos naturais exportáveis.

Considerações finais

Vimos neste trabalho neste trabalho alguns indicadores que explicam o fenômeno da desindustrialização brasileira para o período de 1990 a 2010. Sobre o âmbito do emprego industrial, este vem perdendo espaço relativamente ao emprego total, porém, devido a alterações metodológicas na aferição do emprego, não foi possível confirmar de fato que o país esteja se desindustrializando. Contudo, percebeu-se que o setor industrial vem perdendo dinamismo, principalmente, para o setor de serviços, o que corrobora com a tendência mundial.

Após analisar os dados referentes ao produto da indústria de transformação observou-se que vem perdendo espaço relativo no PIB em detrimento da expansão dos serviços. Em relação ao comércio exterior, verificou-se uma inflexão no saldo comercial brasileiro, notadamente, em grande parte dos segmentos que compõem os produtos manufaturados, com exceção dos produtos de baixo valor agregado.

Adicionalmente, observou-se uma especialização regressiva, com aumento das exportações de *commodities* e redução das exportações de produtos de maior intensidade tecnológica. De fato, a perda de participação destes produtos relaciona-se com apreciação da moeda nacional, o que acaba comprometendo a competitividade desses bens no comércio exterior. Para Bresser-Pereira (2008), isso se trata da manifestação da “Doença Holandesa”. Por outro lado, as altas taxas de juros praticadas também contribuem para a valorização cambial, uma vez que, provoca volumosa entrada de divisas no país em busca de valorização rápida e segura, conhecida como uma das faces da “Nova Holandesa” (juros altos) preconizada por Palma (2005).

Consequentemente, o processo de desindustrialização ocorre desde os meados da década de 90, consubstanciado nas reformas neoliberais, especificamente, reflexo da abertura comercial, da apreciação cambial e da

redução do Estado no âmbito produtivo e econômico, e é intensificado nos anos 2000 e se caracterizou pelo ganho de peso de setores de menor sofisticação tecnológica.

Como ressaltou Shafaeddin (2005), o choque competitivo gerado pela liberalização comercial tende naturalmente a favorecer os setores já maduros da economia. Em um contexto de baixo crescimento, parece razoável imaginar que os setores que conseguem se manter, e, portanto, aumentam sua participação relativa, são aqueles que já possuíam maior potencial exportador, essencialmente, os setores produtores de *commodities* e bens tradicionais.

Diante dessas análises foi possível verificar as evidências do processo de desindustrialização pelo qual vem passando a economia brasileira. Neste sentido, quando se analisa a capacidade relativa de agregar valor da indústria de transformação, através da relação VTI/VBPI, observa-se o movimento de perda entre 1996 a 2004.

Houve uma inflexão nas políticas econômicas, a partir da década de 90, pois ficou ausente no cenário econômico brasileiro o desenvolvimento de políticas industriais, reflexo do processo de abertura comercial e financeira. O desenho de uma política industrial adequada para a estratégia de crescimento deve ser complementada por políticas de inovação para a recuperação de elos de nossas cadeias produtivas, favorecendo o desenvolvimento de atividades de maior incorporação tecnológica.

Portanto, a desindustrialização não é resultado de uma causa específica. Ela decorre de um conjunto de fatores mais amplos que afetam o dinamismo industrial. Isto posto, recolocam-se na pauta a discussão da apreciação cambial, a questão tributária e o aumento dos importados e o próprio papel do Estado, como incentivador de medidas que dinamizem o desenvolvimento industrial a longo prazo. Neste sentido, é relevante que o enfoque das políticas implementadas beneficie, sobretudo, o adensamento produtivo e a inovação tecnológica.

Referências

ALDERSON, A. S. Explaining Deindustrialization: Globalization, Failure, or Success? American Sociological Review, v. 64, n. 5, p. 701-721, outubro/1999.

BONELLI, R.; PESSÔA, S. de A.. Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência. FGV, texto para discussão n. 7, mar./2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Maldição dos recursos naturais. Folha de São Paulo, São Paulo, 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARCONI, N. Existe doença holandesa no Brasil?. Anais do IV Fórum de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas: São Paulo, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: www.ibge.gov.br.

COUTINHO, L. A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós estabilização. In: VELLOSO, J. P. R. (Org.). Brasil: desafios de um país em transformação. Rio de Janeiro: José Olympio, 1997.

KUPFER, D. Política Industrial. Econômica: revista da Pós-Graduação em Economia da UFF, Rio de Janeiro, v.5, n.2, p.281-298, dez. 2003.

CARNEIRO, R. Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva. Textos para Discussão, Campinas: IE/UNICAMP, n. 153, nov. 2008.

FEIJÓ, C. A. e CARVALHO, P. G. M. (2007). Desindustrialização e os Dilemas do Crescimento Econômico Recente. IEDI, mimeo. São Paulo: IEDI.

FEIJÓ, C.A; CARVALHO, P. G. M. Uma interpretação sobre a evolução da produtividade industrial no Brasil nos anos 90 e as leis de Kaldor. In: Nova Economia. Belo Horizonte. Julho-Dezembro/2002, p. 57-78. Disponível em: www.face.umg.br/novaeconomia/sumarios/v12n2/feijo.pdf

FEIJÓ, C.A.; LAMÔNICA, M.T..Mudança da estrutura industrial e desenvolvimento econômico: as liçoes de Kaldor para a indústria brasileira. Revista Economia & Tecnologia (RET), v. 5, n. 3 (2009). Disponível em: https://revistas.ufpr.br/ret/article/view/27136/18063

LAMÔNICA, M. T.; FEIJÓ, C. A. Indústria de Transformação e crescimento: uma interpretação para o desempenho da economia brasileira nos anos de 1990 e 2000. Revista Economia & Tecnologia (RET). Volume 9, Número 1, p. 20-40, Jan/Mar 2013

IEDI. A Indústria de Transformação por Intensidade Tecnológica: o desafio de crescer sem deteriorar ainda mais o saldo comercial. Carta IEDI, São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, n. 454, 2011.

_____. Indústria, Desenvolvimento e Política Industrial. Carta IEDI n.530, Julho, 2012. Disponível em: http://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_530.html.

LAMÔNICA, M. T.; FEIJÓ, C. A. Crescimento e Industrialização no Brasil: as lições de Kaldor. 2007. Disponível: www.anpc.org.br/encontro2007/artigos/A07A053.pdf

LAVORATTI, L. O mapa das exportações. Revista Desafios do Desenvolvimento. 2010. Ano 6. Nº 52.

OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. Revista de Economia Política, São Paulo-SP, v. 30, n. 2, p. 219-232, abr./jun. 2010.

PALMA, J. G.. Quatro fontes de desindustrialização e um novo conceito de doença holandesa. Conferência de Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, agosto/2005.

RICUPERO, R. Desindustrialização precoce: futuro ou presente do Brasil? Paper apresentado na Conferência Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento, São Paulo: IEDI/FIESP, 2005.

ROWTHORN, R.; RAMASWAMY, R.. Deindustrialization: Causes and Implications. IMF Working Paper. 1997. 38 pg. Disponível em: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9742.pdf

ROWTHORN, R.; RAMASWAMY, R. Growth, Trade and Deindustrialization. International Monetary Funds, IMF Staff Papers, vol. 46, n.1, March 1999. 28 pgs. Disponível em: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9860.pdf
ROWTHORN; R.; COUTTS; K. De-industrialisation and the balance of payments in advanced economies. Cambridge Journal of Economics, 2004, vol. 28, issue 5, 767-790. Disponível em https://academic.oup.com/cje/article-abstract/28/5/767/1729959?redirectedFrom=fulltext

SHAFAEDDIN, S. M. Trade liberalization and economic reform in developing countries: structural change or de-industrialization? UNCTAD Discussion Papers 179, April 2005.

SONAGLIO, C. M. et al. Políticas de câmbio e evidências de desindustrialização no Brasil pós-plano Real: uma análise com dados em painel. Disponível em: http://www.ppge.ufrgs.br/anpecsul2010/artigos/07.pdf

TREGENNA, Fiona. Characterizing deindustrialization: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. Cambrigde Journal of Economics, v. 33, p. 433-466, 2009. Disponível em: www.ideas.repec.org/a/oup/.../v33y2009i3p433-466

CAPÍTULO 8
INOVAÇÃO TECNOLÓGICA NA INDÚSTRIA BRASILEIRA ENTRE 2003 E 2008

Tiago Miranda Ribeiro
José Lúcio Alves Silveira

Introdução

O avanço da tecnologia proporciona o desenvolvimento dos negócios de forma acelerada e com um menor custo, principalmente no ambiente digital. Essa tecnologia associada à internet e novas formas de comunicação geram significativas transformações nas organizações. Por isso, o desenvolvimento e a utilização de novas tecnologias são essenciais para a inovação.

A tecnologia, por sua vez, pode ser definida como conhecimento sobre técnicas, enquanto as técnicas envolvem aplicações desse conhecimento em produtos, processos e métodos organizacionais (TIGRE, 2006). Quando há aplicação dessas tecnologias no desenvolvimento de produtos ou processos organizacionais, é possível identificar a inovação tecnológica. Isso acontece, pois, a inovação tecnológica é entendida como a exploração de novas ideias que incorporam novas tecnologias em produtos ou processos que contribuem para o crescimento do negócio.

Em um ambiente onde há novas tecnologias, é relevante diferenciar os termos *inovação* e *invenção*. A invenção consiste em criar um processo, técnica ou produto inédito. Ela pode ser divulgada através de artigos técnicos e científicos, registrada em forma de patente, visualizada e simulada através de protótipos e plantas pilotos sem, contudo, ter uma aplicação comercial efetiva. Já a inovação ocorre com a efetiva aplicação prática de uma invenção (TIGRE, 2006).

A inovação tecnológica tem um caráter transformador, sendo um dos principais condutores da concorrência. Ela também é um grande equalizador, abolindo a vantagem competitiva, até mesmo de empresas bem fortificadas e instigando outras para a dianteira (PORTER, 1989). Assim, a tecnologia pode gerar vantagem competitiva quando, em comparação com a concorrência, um competidor opera com um custo menor, podendo cobrar um valor superior.

Desse modo, é relevante estudar o tema inovação para identificar os seus elementos conceituais benéficos, configurando o que é uma inovação tecnológica no

intuito de evitar possíveis falhas estratégicas oriundas de uma má interpretação. Pois tais falhas podem prejudicar as empresas, indústrias e até mesmo a economia de um país.

Assim, Freeman e Soete (2008) destacam que o campo da economia não pode ignorar as inovações, pelo fato de estas serem uma condição essencial para o progresso econômico e um elemento crítico na luta concorrencial das empresas e das nações. As inovações são importantes não somente para aumentar as riquezas dos países, no estrito sentido de aumentar a prosperidade, mas também no sentido mais fundamental de permitir às pessoas fazerem coisas que nunca haviam sido feitas anteriormente.

O objetivo deste artigo é realizar uma analise comparativa da inovação tecnológica nas indústrias brasileiras entre 2003-2005 e 2006-2008. Para tanto, foram estabelecidas questões complementares de investigação que serão posteriormente detalhadas neste trabalho.

O artigo está estruturado em cinco tópicos. No primeiro, faz-se uma introdução, que aborda, principalmente, o tema em questão e o objetivo da pesquisa. No segundo, apresenta-se uma revisão da literatura para fundamentar a inovação tecnológica, sendo destacadas as inovações de produtos e de processos. No terceiro, descreve-se a metodologia utilizada neste estudo. No quarto tópico, são apresentados os resultados obtidos que respondem a cada uma das questões complementares. E no quinto, são apresentadas as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A inovação, no âmbito de uma economia baseada no conhecimento, é vista como um processo social integrado de aprendizagem interativa que não pode ser compreendida independentemente do seu contexto institucional e cultural (LUNDVALL, 1992; COOKE; HEIDENREICH; BRACZYK, 2004; SOUSA; MONTEIRO; PEÑALVER, 2012).

As empresas ganham vantagem competitiva por meio de atos de inovação. Ter vantagem competitiva significa criar valor superior em relação aos concorrentes. A empresa gera a criação de valor quando possui lucratividade através da constante satisfação das necessidades e expectativas dos clientes, fornecedores, empregados e outros membros da empresa. Para tanto, as organizações podem utilizar a inovação no

seu sentido mais amplo, incluindo tanto as novas tecnologias e novas formas de fazer as tarefas (PORTER, 2008).

Entretanto, para Vidrik (2012), a falta de conhecimento sobre gestão da inovação e a acomodação em uma zona de conforto, quando os resultados do negócio estão estáveis, levam muitos gestores a não pensarem em inovação ou até mesmo demonstrar resistência, apontando sempre coisas negativas trazidas a partir dos riscos existentes de inovar. Ainda de acordo com o autor, mesmo que haja todo o risco para inovar, cabe destacar que não inovar também tem custos, e pode ocasionar a insolvência da empresa. À medida que um negócio deixa de inovar, ele começa a perder faturamento para aqueles que estão oferecendo mais valor para os clientes.

Segundo Amorim (2005), a principal função da inovação é acompanhar, e se possível antecipar, as alterações das necessidades dos clientes, para a empresa poder atendê-los com propostas de valor sempre renovadas. A empresa através da inovação constrói no presente as bases do seu desenvolvimento futuro.

Inovar significa também correr o risco de não ter todo o êxito que previa, em maior ou menor escala, mas deixar de inovar será menos competitivo, tendendo a organização não ser líder, e no futuro estar fora do mercado, deixando o risco pela certeza de sair de cena. Ou seja, há sempre um risco de inovar, porém não inovar significa garantia de perda, especialmente em mercados muito competitivos (VIDRIK, 2012).

Algumas empresas insistem em atender apenas as necessidades conhecidas dos clientes ou seguir as iniciativas da concorrência, sem investimento em inovação para atender mercados ainda não explorados. Certamente que, mantendo esta política, as empresas conseguem economizar custos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), oferecendo produtos não diferenciados a preços mais baratos. No entanto, para Amorim (2005), o risco que correm é bastante elevado, pois a estagnação da oferta pode levar os clientes a preferirem os novos produtos da concorrência.

As empresas que não inovarem ficarão estagnadas, pois nenhuma organização pode manter uma posição de liderança de longo prazo, em uma categoria, a não ser que mantenha um processo contínuo de desenvolvimento de produtos inovadores que atendam às exigências dos clientes. Isso significa que a inovação deve ser considerada parte intrínseca de praticamente todas as atividades de uma empresa.

Há possibilidade de que aconteçam fracassos durante o processo de inovação. Entretanto os riscos de não inovar são mais danosos, em uma perspectiva de longo prazo para a empresa, pois concorrentes podem se posicionar como líderes de mercado por conta da inovação. E para que a empresa saiba minimizar os efeitos negativos do fracasso são necessárias reservas financeiras que irão sustentar as eventualidades não programadas.

E no caso de fracassos acontecerem, o importante é pensar que estes são uma maneira de aumentar a probabilidade de que a próxima ideia tenha êxito. Portanto, existe uma necessidade de inspiração contínua que é uma extensão lógica de processos cognitivos comuns e não obra do acaso (RAZEGHI, 2008). Vidrik (2012) também confirma que a inovação não é obra do acaso, nem feita em apenas um ou outro departamento, mas sim é a consequência da gestão de toda a empresa comprometida em prol da inovação. Por conseguinte, desde o planejamento estratégico até as ações táticas do cotidiano, todos os esforços devem ser dirigidos para a proatividade e a inovação.

Dessa forma, é possível evidenciar que a inovação não deve estar contida em um único departamento ou setor organizacional. Por sua natureza própria, inovação requer recursos, competência e experiência que residem em diferentes partes da organização e também em organizações externas (DAVILA; EPSTEIN; SHELTON, 2006).

Para Teece (1986) é muito comum as firmas inovadoras – as primeiras a comercializarem um novo produto ou processo no mercado – lamentarem o fato de que concorrentes/imitadores lucraram mais com a inovação do que a firma que primeiro a comercializou. Uma vez que geralmente se sustenta que ser a primeira a lançar no mercado é uma fonte de vantagem estratégica, entretanto, a clara existência e a persistência deste fenômeno podem parecer surpreendentes, se não preocupantes.

Nas indústrias em que a inovação está incorporada no processo, os segredos comerciais podem ser uma alternativa às patentes. Todavia, a proteção conferida por segredos industriais somente é possível se a firma for capaz de colocar seu produto perante o público e ainda manter a tecnologia subjacente em segredo.

Assim, organizar a empresa para que ocorra a vantagem competitiva a partir da inovação continua a ser um desafio de grandes proporções. Conforme Davila, Epstein e Shelton (2006), desenvolver uma estratégia ou elaborar processos de inovação é

importante, mas não suficiente. É essencial construir e incutir a inovação no tecido geral da empresa. Com isso, a inovação bem-sucedida exige escolher, elaborar e preparar a organização de forma adequada e as pessoas certas para executar e intensificar a inovação.

Inovar consiste em criar sistemas, métodos e procedimentos de informação e decisão. Além de incorporar novas tecnologias, construir uma cultura empresarial própria e a respectiva aprendizagem que permite à empresa conseguir a excelência em mercados competitivos, seja reduzindo os custos, melhorando a qualidade, aumentando o mercado ou constituindo nichos de atuação preferenciais (AMORIM, 2005).

Para Razeghi (2008) o maior desafio da inovação é que grandes ideias nunca são deixadas sozinhas. Depois de ter uma grande ideia e compartilhá-la, a primeira coisa que acontece é a busca para que seja gerada outra. Inovação não é o destino final ou um elemento pontual no percurso, mas sim uma capacidade. Para uma empresa ser considerada inovadora, várias ações repetidas de inovação são esperadas.

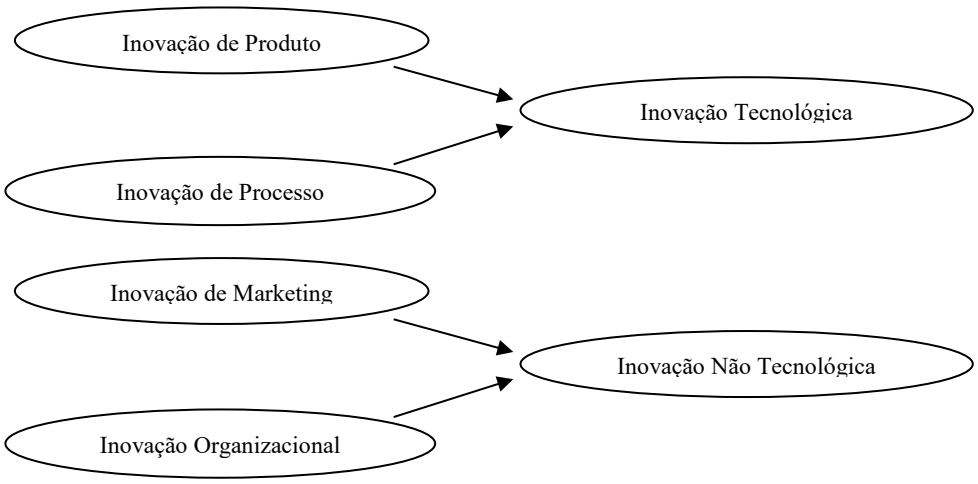
Segundo Drucker (2005), a inovação é a função específica do empreendedorismo[1], seja em um negócio existente, em uma instituição pública ou em um novo empreendimento iniciado por um só indivíduo. Desse modo, a inovação é o meio pelo qual o empreendedor cria recursos novos de geração de riquezas ou fornece recursos existentes com potencial melhorado para produzir benefícios. Ainda de acordo com o autor, a inovação é um instrumento específico dos empreendedores, meio pelo qual eles exploram a mudança como uma oportunidade para um negócio ou serviço diferente. Os empreendedores precisam buscar, com propósito deliberado, as fontes de inovação, as mudanças e seus sintomas que indicam oportunidades para que uma inovação tenha êxito.

Com a finalidade de esclarecer os termos “inovação tecnológica” e “inovação não tecnológica”, a Pesquisa de Inovação Tecnológica (PINTEC) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2009) mostra que a inovação tecnológica é determinada pela introdução de um produto (bem ou serviço), ou processo, em um

[1] O empreendedorismo aborda a forma de pensar sobre oportunidades de negócios rentáveis. Essa área do conhecimento também estuda o perfil do empreendedor que é uma pessoa que identifica e aproveita oportunidades de forma inovadora.

mercado novo ou aprimorado. Assim, as inovações de marketing e organizacionais fazem parte da categoria de inovações não tecnológicas[2], como mostra a figura 1.

FIGURA 1 – Inovação tecnológica e inovação não tecnológica



FONTE: adaptado de Monteiro Júnior (2011)

O Manual de Oslo elaborado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2005) define que a inovação de produto está relacionada às características tecnológicas que se diferenciam das suas versões anteriormente produzidas. Na definição de inovação de produto estão inseridos aqueles tecnologicamente aprimorados, que contemplam bens que tiveram seu desempenho significativamente aperfeiçoado. Completa-se ainda, que, para construir um produto inovador, novas tecnologias podem ser adotadas, tecnologias diversas podem ser combinadas ou então um novo conhecimento pode ser aplicado.

A PINTEC / IBGE (2009) complementa o Manual de Oslo definindo como produto tecnologicamente novo aquele em que suas principais características sejam diferentes de qualquer produto que a empresa possua. É desejável que elas se adaptem, com o intuito de obter melhores performances, e que insiram alterações em sua estrutura, nomeadamente, de novos produtos. Sendo que estes novos bens/serviços podem ser apenas resultado de pequenas alterações efetuadas pelas organizações. Para

[2] Embora a "inovação não tecnológica" seja relevante no âmbito gerencial, este artigo irá investigar com maior profundidade a "inovação tecnológica".

Damanpour (1987), a inovação em produto é cada vez mais essencial para as empresas, uma vez que o ambiente externo que as envolve está em constante mutação.

Entendendo-se os principais conceitos abordados sobre inovação de produtos, é relevante enfatizar outro componente da inovação tecnológica que se desdobra na inovação de processos. Destarte, segundo o Manual de Oslo / OCDE (2005), a inovação em processos é conceituada como a melhoria de meios de produção existentes ou a adoção de meios de produção nunca antes existentes na empresa. Estas melhorias podem contemplar alterações em equipamentos usados no processo de produção na própria organização. Desse modo, estão incluídas as melhorias em processos existentes que têm como objetivo o aumento da produção ou a melhor eficiência na entrega destes produtos.

A inovação de processo é também definida como sendo a introdução de novos elementos na produção da organização, ou na operação do serviço, nomeadamente matérias-primas, especificações nas tarefas, mecanismos de trabalho e de comunicação, e o equipamento que é utilizado para a produção ou a prestação de um serviço (DAMANPOUR, 1987).

Uma vez que a inovação tecnológica é definida como sendo as alterações introduzidas no produto ou processo é possível concluir que a inovação, em ambas as tipologias, de produto e de processo, são inovações tecnológicas, em oposição às inovações administrativas (LIN; CHEN, 2007). Assim, a inovação tecnológica possibilita a empresa de oferecer produtos cada vez mais adaptados às necessidades dos clientes, voltados para nichos de mercado. Proporciona ainda, introduzir melhorias de qualidade e produtividade nos processos de produção.

3 METODOLOGIA

O objetivo geral desta investigação é analisar o nível inovação tecnológica das indústrias nacionais entre 2003-2005 e 2006-2008. E para a concretização deste objetivo geral, são apresentados objetivos específicos a seguir: a) realizar uma análise

comparativa a partir da PINTEC nos triênios 2003-2005 e 2006-2008; b) compreender o nível de inovação tecnológica a partir das questões complementares.

Como questões complementares à investigação, foram listadas as seguintes perguntas baseadas na pesquisa de Gurgel (2006):

Q1 – Quais as razões para as empresas não inovarem?

Q2 – Qual a relação entre as dificuldades das empresas que inovaram e as das empresas que não inovaram?

Q3 – Quanto maior o número de empresas em um segmento, maior é a taxa de inovação desse segmento?

Q4 – Quanto maior for a receita de um segmento, maior será a taxa de inovação?

Q5 – Quais os principais responsáveis pela inovação do produto?

Q6 – Quais os principais responsáveis pela inovação do processo?

Q7 – As indústrias nacionais inovam mais em produto ou em processo?

A principal fonte de recolhimento de dados é a secundária, proveniente da PINTEC nos triênios 2003-2005 e 2006-2008 realizada pelo IBGE e para analisar a relação das variáveis, será utilizado o "coeficiente de correlação".

Para todas as técnicas empregadas serão utilizadas como referencial o nível de significância[3] de 5%, e o nível de confiança[4] de 95%. Do ponto de vista estatístico, as análises foram realizadas com a utilização dos programas *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS – versão 22.0) e *Microsoft Excel*.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A seguir, são apresentadas as análises às questões de interesse da pesquisa.

[3] Nível de significância: é a estimação do grau em que um resultado é verdadeiro. Compara-se o valor-p (probabilidade de acerto de um teste/análise) com o nível de significância adotado.

[4] Nível de confiança: é um intervalo que estabelece limites em torno da estimativa obtida sendo que o mais usual é trabalhar com intervalos de 95% de confiança.

Q1 – Quais as razões para as empresas não inovarem?

A análise dos resultados da PINTEC mostra que as empresas que não implementaram processos de inovação alegam que o maior motivo da não implementação é a condição do mercado ou seja, uma deficiência de demanda (agregada e/ou setorial). Como razões da não inovação também foram evidenciadas a influencia das inovações prévias ou de outros fatores impeditivos (Tabela 1).

Quando se fala em outros fatores impeditivos, deve-se entender: *Riscos econômicos excessivos*; *Elevados custos da inovação*; *Escassez de fontes apropriadas de financiamento*; *Rigidez organizacional*; *Falta de pessoal qualificado*; *Falta de informação sobre tecnologia*; *Falta de informação sobre mercados*; *Escassas possibilidades de cooperação com outras empresas/instituições*; *Dificuldade para se adequar a padrões, normas e regulamentações*; *Fraca resposta dos consumidores quanto a novos produtos*; *Escassez de serviços técnicos externos adequados*; *Centralização da atividade inovativa em outra empresa do grupo.*

TABELA 1 - Razões para as empresas não inovarem (2003-2005 e 2006-2008)

Segmentos	Número de Empresas no Segmento (A)	Número de empresas no segmento que não inovaram (B)	Razões da não inovação			Participação de empresas que não inovaram (C) = (B)/(A) (em %)
			Inovações Prévias	Condições de Mercado	Outros fatores Impeditivos	
1. Total 2003-2005	***95.301***	***60.305***	***6.872***	***42.030***	***11.404***	***63,27***
1.1. Indústrias extrativas	1.849	1.344	238	929	177	72,68
1.2. Indústrias de transformação	89.205	57.277	6.381	40.151	10.746	64,20
1.3. Serviços	4246	1.684	253	950	481	39,66
2. Total 2006-2008	***106.862***	***62.857***	***9.944***	***35.077***	***17.837***	***58,82***
2.1. Indústrias extrativas	2.076	1.523	320	909	294	73,36
2.2. Indústrias de transformação	98.420	58.063	9.009	32.218	16.836	58,99
2.3. Serviços	6.366	3.271	614	1.950	707	51,38
3. Taxa de Variação Percentual – Total (2/1)	***12,13%***	***4, 23%***	***44,70%***	***-16,54%***	***56,41%***	***-4,45***
3.1. Taxa de Variação Percentual –Extrativas (2.1./1.1.)	12,27%	13,31%	34,45%	-2,15%	66,10%	0,68
3.2. Taxa de Variação Percentual – Transformação (2.2/1.2.)	10,33%	1,37%	41,18%	-19,75%	56,67%	-5,21
3.3. Taxa de Variação Percentual – Serviços (2.3./1.3.)	49,92%	94,23%	142,68%	105,26%	46,98%	11,72

FONTE: Elaborada pelos autores a partir das PINTECs-IBGE (2003-2005 e 2006-2008)

A comparação entre os dois triênios mostra um diminuição na participação percentual de empresas que não inovaram. E a análise por setores industriais revela que esta queda de não inovação se deve às indústrias de transformação. Ou seja, houve um aumento do número de empresas que inovaram principalmente nas indústrias de transformação.

Em ambos os triênios, a principal causa da não implementação da inovação foram as condições de mercado, demonstrando que a inovação depende mais de condições externas às empresas do que da vontade da organização. Existem aspectos macroeconômicos, de política fiscal, de regulamentação de mercado que atingem diretamente as empresas. As empresas podem ter a intenção de inovar, mas são as condições de mercado que efetivamente definem se o fenômeno ocorrerá ou não.

Avaliando a mudança existente entre os motivos de não inovação (Tabela 2), observa-se ter havido uma queda daquelas indústrias que alegam que o problema é a condição de mercado, e também, foi identificado que houve um leve aumento das que alegam terem praticado inovações prévias e a ocorrência de outros fatores impeditivos.

TABELA 2 - Percentual dos motivos da não inovação por ramo de atividade

Segmentos	Participação de empresas que inovaram (em %)	Participação de empresas que não inovaram (em %)	Peso dos motivos de não inovação			
			Inovações Prévias (em %)	Condições de Mercado (em %)	Outros fatores Impeditivos (em %)	Total (em %)
1. Total 2003-2005	***36,73***	***63,27***	***11,39***	***69,69***	***18,91***	***100***
1.1. Indústrias extrativas	27,32	72,68	17,70	69,12	13,16	100
1.2. Indústrias de transformação	35,80	64,20	11,14	70,09	18,76	100
1.3. Serviços	60,34	39,66	15,02	56,41	28,56	100
2. Total 2006-2008	***41,18***	***58,82***	***15,82***	***55,80***	***28,37***	***100***
2.1. Indústrias extrativas	26,64	73,36	21,01	59,68	19,30	100
2.2. Indústrias de transformação	41,01	58,99	15,51	55,48	28,99	100
2.3. Serviços	48,62	51,38	18,77	59,61	21,61	100
3. Taxa de Variação Percentual – Total (2/1)	***-4,45***	***-4,45***	***4,43***	***-13,89***	***9,46***	***0***
3.1. Taxa de Variação Percentual –Extrativas (2.1./1.1.)	-0,68	0,68	3,31	-9,44	6,14	0
3.2. Taxa de Variação Percentual – Transformação (2.2/1.2.)	5,21	-5,21	4,37	-14,61	10,23	0
3.3. Taxa de Variação Percentual – Serviços (2.3./1.3.)	-11,72	11,72	3,75	3,20	-6,95	0

FONTE: Elaborada pelos autores a partir das PINTECs-IBGE (2003-2005 e 2006-2008)

Q2 – Qual a relação entre as dificuldades das empresas que inovaram e as das empresas que não inovaram?

Observando a explanação da Tabela 3 é possível constatar que os obstáculos considerados de alta importância para as empresas que inovaram e as que não inovaram são: os elevados custos da inovação (média de 56,46%), os riscos econômicos (média de 46,71%) e a escassez de financiamento (média de 30,94%). Mesmo com os elevados custos de inovação sendo o principal obstáculo para as empresas que inovaram, estas assumiram uma postura estratégica de implementar a inovação e superar essa dificuldade.

TABELA 3 - OBSTÁCULOS ENCONTRADOS PARA INOVAR

Fonte: Elaborada pelos autores a partir das PINTECs-IBGE (2003-2005 e 2006-2008)

Obstáculos	TRIÊNIO 2003 – 2005 (valores em %)						TRIÊNIO 2006 – 2008 (valores em %)						Média do nível de importância "alto" (em %)
	Não Inovou			Inovou			Não Inovou			Inovou			
	Nível de importância			Nível de importância			Nível de importância			Nível de importância			
	Alto	Médio	Baixo	**Alto**	Médio	Baixo	**Alto**	Médio	Baixo	**Alto**	Médio	Baixo	
1. Riscos Econômicos Excessivos	**50,72**	**25,17**	**24,09**	**48,20**	**24,94**	**26,85**	**48,67**	**19,45**	**31,85**	**39,25**	**26,32**	**34,40**	**46,71**
2. Elevados custos da inovação	**65,76**	**18,86**	**15,37**	**55,02**	**21,21**	**23,76**	**57,77**	**17,56**	**24,65**	**47,32**	**25,75**	**26,89**	**56,46**
3. Escassez de fontes apropriadas de financiamento	**50, 32**	**13,32**	**36,35**	**45,89**	**11,82**	**42,28**	**39,88**	**13,52**	**46,57**	**37,99**	**13,43**	**48,58**	**30,94**
4. Rigidez organizacional	**6,19**	**14,48**	**79,31**	**19,89**	**16,11**	**73,98**	**6,72**	**13,11**	**80,16**	**14,15**	**17,23**	**68,60**	**11,73**
5. Falta de pessoal qualificado	**15,32**	**15,59**	**69,07**	**23,01**	**23,95**	**53,02**	**19,79**	**22,41**	**57,78**	**37,14**	**21,62**	**41,22**	**23,81**
6. Falta de informação sobre tecnologia	**10,69**	**12,47**	**76,82**	**11,82**	**21,01**	**67,16**	**8,61**	**14,81**	**76,57**	**13,24**	**23,46**	**63,29**	**11,09**
7. Falta de informação sobre mercados	**7,33**	**16,16**	**76,49**	**9,81**	**21,27**	**68,92**	**6,62**	**13,42**	**79,94**	**9,14**	**23,31**	**67,52**	**8,22**
8. Escassas possibilidades de cooperação com outras empresas / instituições	**13,97**	**10,39**	**75,62**	**13,53**	**14,72**	**71,74**	**17,64**	**14,94**	**67,40**	**15,75**	**15,84**	**68,39**	**11,73**
9. Dificuldade para se adequar a padrões, normas e regulamentações	**15,40**	**13,62**	**70,96**	**18,16**	**14,03**	**67,81**	**12,83**	**15,35**	**71,81**	**13,69**	**18,72**	**67,58**	**15,02**
10. Fraca resposta dos consumidores quanto a novos produtos	**6,95**	**13,61**	**79,42**	**11,07**	**16,82**	**72,10**	**9,81**	**10,81**	**79,37**	**10,21**	**19,70**	**70,07**	**9,51**
11. Escassez de serviços técnicos externos adequados	**12,20**	**12,70**	**75,08**	**15,13**	**18,58**	**66,27**	**10,71**	**19,13**	**70,13**	**15,77**	**21,86**	**62,34**	**13,45**
12. Centralização da atividade inovativa em outra empresa do grupo	**28,82**	**10,81**	**60,36**	**7,42**	**6,15**	**86,42**	**15,85**	**4,17**	**79,96**	**5,27**	**9,55**	**85,17**	**14,34**

Os dados da Tabela 3 ainda permitem destacar dois pontos: o primeiro pode ser dado ao problema da falta de pessoal qualificado, que vem crescendo entre as empresas que inovaram. Assim, é possível perceber que estas empresas acreditam que é importante ter capital humano qualificado para a realização da inovação; o segundo ponto a ser destacado são as escassas possibilidades de cooperação com outras empresas que cresceu entre os triênios analisados, principalmente para as empresas que não inovaram.

Q3 – Quanto maior o número de empresas em um segmento, maior é a taxa de inovação desse segmento?

Para responder a esta pergunta, nas tabelas 4 e 5, foram calculados para ambos os triênios:

a) O peso (valor da quantidade em percentual) das indústrias pertencentes ao segmento de transformação;
b) A taxa de inovação das indústrias pertencentes ao segmento de transformação;
c) A correlação entre o peso da indústria e sua respectiva taxa de inovação.

Ressalta-se que foram necessários alguns ajustes de nomenclaturas das indústrias em decorrência de modificações ocorridas na pesquisa entre os triênios analisados[5].

TABELA 4 - Taxa de inovação das empresas do triênio de 2003-2005

Atividades das Indústrias de Transformação 2003-2005	**Total Empresas**	**Peso das Empresas (em %)**	**Taxa de Inovação[1]**
1. Indústrias de transformação	**89.205**	**100,00**	**-**
1.1. Confecção de artigos do vestuário e acessórios	12.162	13,63	0,30
1.2. Fabricação de produtos alimentícios	10.828	12,13	0,35
1.3. Fabricação de produtos de metal	8.573	9,61	0,33
1.4. Fabricação de produtos de minerais não metálicos	6.643	7,44	0,25
1.5. Fabricação de máquinas e equipamentos	5.799	6,50	0,43
1.6. Fabricação de artigos de borracha e plástico	5.308	5,95	0,37
1.7. Fabricação de produtos de madeira	5.089	5,70	0,29
1.8. Fabricação de móveis	5.067	5,68	0,35
1.9. Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados	4.556	5,10	0,35
1.10. Fabricação de produtos têxteis	4.154	4,65	0,35
1.11. Impressão e reprodução de gravações	3.973	4,45	0,39
1.12. Fabricação de produtos químicos	3.180	3,56	0,52
1.13. Fabricação de produtos diversos	2.019	2,26	0,31
1.14. Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	1.892	2,12	0,51
1.15. Fabricação de papel, embalagens e artefatos de papel	1.757	1,96	0,33
1.16. Fabricação de peças e acessórios para veículos	1.211	1,35	0,46
1.17. Metalurgia de metais não ferrosos e fundição	1.089	1,22	0,52
1.18. Fabricação de cabines, carrocerias, reboques e recondicionamento de motores	962	1,07	0,25
1.19. Fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios	921	1,03	0,74
1.20. Fabricação de bebidas	760	0,85	0,43
1.21. Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos	622	0,69	0,55
1.22. Fabricação de outros equipamentos de transporte	589	0,66	0,35
1.23. Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos	470	0,52	0,26
1.24. Produtos siderúrgicos	382	0,42	0,37
1.25. Fabricação de componentes eletrônicos	326	0,36	0,60

[5] Pequenos ajustes foram realizados no sentido de padronizar as tabelas. Por exemplo, no triênio 2003-2005 constava o segmento “Edição, impressão e reprodução de gravações”, já no período 2006-2008, constava como nomenclatura apenas “Impressão e reprodução de gravações”.

1.26. Fabricação de equipamentos de comunicação	318	0,35	0,58
1.27. Fabricação de equipamentos de informática e periféricos	211	0,23	0,71
1.28. Fabricação de coque e biocombustíveis (álcool e outros)	130	0,14	0,47
1.29. Refino de petróleo	75	0,08	0,62
1.30. Fabricação de produtos do fumo	70	0,07	0,27
1.31. Fabricação de automóveis, camionetas e utilitários, caminhões e ônibus	40	0,04	0,81
1.32. Fabricação de celulose e outras pastas	27	0,03	0,52

FONTE: Elaborada pelos autores a partir da PINTEC-IBGE (2003-2005)

Nota[1]: O IBGE define, dentro da PINTEC, que a taxa de inovação é correspondente ao número de empresas que inovaram em produto e/ou processo sobre o total do número de empresas.

TABELA 5 - Taxa de inovação das empresas do triênio de 2006-2008

Atividades das Indústrias de Transformação 2006-2008	**Total Empresas**	**Peso das Empresas (em %)**	**Taxa de Inovação**
1. Indústrias de transformação	**98.420**	**100,00**	**-**
1.1. Confecção de artigos do vestuário e acessórios	14.746	14,98	0,39
1.2. Fabricação de produtos alimentícios	11.723	11,91	0,42
1.3. Fabricação de produtos de metal	10.106	10,26	0,41
1.4. Fabricação de produtos de minerais não metálicos	7.861	7,98	0,36
1.5. Fabricação de artigos de borracha e plástico	6.461	6,56	0,40
1.6. Fabricação de máquinas e equipamentos	5.551	5,64	0,53
1.7. Fabricação de produtos de madeira	5.249	5,33	0,25
1.8. Fabricação de móveis	5.116	5,19	0,37
1.9. Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados	5.111	5,19	0,38
1.10. Metalurgia de metais não ferrosos e fundição	1.185	1,20	0,40
1.11. Fabricação de cabines, carrocerias, reboques e recondicionamento de motores	1.085	1,10	0,45
1.12. Fabricação de bebidas	889	0,90	0,38
1.13. Fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios	555	0,56	0,67
1.14. Fabricação de outros equipamentos de transporte	500	0,50	0,38
1.15. Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos	495	0,50	0,67
1.16. Produtos siderúrgicos	489	0,49	0,56
1.17. Fabricação de componentes eletrônicos	372	0,37	0,55
1.18. Fabricação de equipamentos de comunicação	317	0,32	0,55
1.19. Fabricação de equipamentos de informática e periféricos	222	0,22	0,57
1.20. Fabricação de coque e biocombustíveis (álcool e outros)	204	0,20	0,48
1.21. Refino de petróleo	82	0,08	0,51
1.22. Fabricação de produtos do fumo	62	0,06	0,33
1.23. Fabricação de automóveis, camionetas e utilitários, caminhões e ônibus	36	0,03	0,83
1.24. Fabricação de celulose e outras pastas	32	0,03	0,29

FONTE: Elaborada pelos autores a partir da PINTEC-IBGE (2006-2008).

Para ambos os triênios é possível observar que a indústria de maior taxa de inovação é a do segmento de “Fabricação de automóveis, camionetas e utilitários, caminhões e ônibus”, ocorrendo um aumento na taxa de inovação de 0,81, no primeiro triênio, para 0,83, no segundo triênio.

No triênio 2003-2005, o segmento “Fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares” obteve a taxa de inovação de 0,74, posicionando-se como o segmento com a segunda maior taxa de inovação. Entretanto, no segundo

triênio, essa taxa reduziu para 0,67[6], posicionando-se como a terceira maior taxa de inovação.

O segmento “Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos”, no primeiro triênio, possuía uma taxa de inovação de 0,55, ocupando a sétima maior taxa de inovação. Já no segundo triênio, a taxa de inovação encontrada para o segmento foi de 0,67[7], obtendo a segunda maior taxa de inovação.

O coeficiente de correlação utilizado é o Coeficiente de Correlação de Pearson, técnica descrita na metodologia deste artigo. Então, as variáveis correlacionadas foram o peso das empresas e a taxa de inovação.

Na tabela 6, a análise do teste de correlação revela que parece haver uma correlação negativa moderada entre o peso da indústria no mercado e sua taxa de inovação para o primeiro triênio de análise [coef.= -0,461 (p<0,05)]. No próximo triênio, esta correlação aparentemente permanece classificada como negativa moderada [coef.= -0,326 (p>0,05)]. Entretanto, este resultado não pode ser validado, pois o valor observado para Sig. foi maior que 0,05 (nível de significância adotado pela metodologia deste estudo).

TABELA 6 - Testes de correlação entre peso das empresas e taxa de inovação

Correlations

		Taxa de Inovação 2003-2005
Peso das Empresas	Pearson Correlation	-,461
	Sig. (2-tailed)	,008
	N	32

Correlations

		Taxa de Inovação 2006-2008
Peso das Empresas	Pearson Correlation	-,326
	Sig. (2-tailed)	,069
	N	32

FONTE: Elaborada pelos autores

Com base nos testes de correlação, no primeiro triênio, uma correlação negativa moderada entre a quantidade de empresas no segmento e sua a taxa de inovação, ou seja, quanto maior o número de empresas em um segmento, menor a taxa de inovação.

Entretanto, para o segundo triênio analisado, pode-se afirmar que não há correlação entre as variáveis, pois o resultado da correlação não foi validado. Assim, a taxa de inovação independe da quantidade de empresas existentes no segmento.

[6] O valor não arredondado é 0,666805708450707.
[7] O valor não arredondado é 0,666805708450707.

Q4 – Quanto maior for a receita de um segmento, maior será a taxa de inovação?

Para responder a esta pergunta, nas tabelas 7 e 8, foram calculados para ambos os triênios:

a) A taxa de inovação das indústrias pertencentes ao segmento de transformação[8];
b) A receita média das indústrias em vendas[9];
c) A correlação entre a taxa de inovação e sua respectiva receita.

TABELA 7 - Taxa de inovação versus receita das empresas do triênio de 2003-2005

Atividades das Indústrias de Transformação 2003-2005	Total Empresas	Taxa de Inovação	Receita média anual de vendas (1 000 R$)
1. Indústrias de transformação	**89.205**	**-**	**R$ 13.482,42**
1.1. Confecção de artigos do vestuário e acessórios	12.162	0,30	R$ 1.259,21
1.2. Fabricação de produtos alimentícios	10.828	0,35	R$ 18.462,09
1.3. Fabricação de produtos de metal	8.573	0,33	R$ 4.766,78
1.4. Fabricação de produtos de minerais não metálicos	6.643	0,25	R$ 4.689,68
1.5. Fabricação de máquinas e equipamentos	5.799	0,43	R$ 11.588,30
1.6. Fabricação de artigos de borracha e plástico	5.308	0,37	R$ 8.642,97
1.7. Fabricação de produtos de madeira	5.089	0,29	R$ 3.010,55
1.8. Fabricação de móveis	5.067	0,35	R$ 2.601,25
1.9. Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados	4.556	0,35	R$ 4.348,71
1.10. Fabricação de produtos têxteis	4.154	0,35	R$ 6.211,88
1.11. Impressão e reprodução de gravações	3.973	0,39	R$ 5.778,67
1.12. Fabricação de produtos químicos	3.180	0,52	R$ 42.007,17
1.13. Fabricação de produtos diversos	2.019	0,31	R$ 2.681,43
1.14. Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	1.892	0,51	R$ 16.121,34
1.15. Fabricação de papel, embalagens e artefatos de papel	1.757	0,33	R$ 18.873,60
1.16. Fabricação de peças e acessórios para veículos	1.211	0,46	R$ 42.733,22
1.17. Metalurgia de metais não ferrosos e fundição	1.089	0,52	R$ 22.220,47
1.18. Fabricação de cabines, carrocerias, reboques e recondicionamento de motores	962	0,25	R$ 6.734,81
1.19. Fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios	921	0,74	R$ 8.167,16
1.20. Fabricação de bebidas	760	0,43	R$ 36.964,75
1.21. Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos	622	0,55	R$ 40.148,02
1.22. Fabricação de outros equipamentos de transporte	589	0,35	R$ 40.837,15
1.23. Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos	470	0,26	R$ 2.318,97
1.24. Produtos siderúrgicos	382	0,37	R$ 192.387,41
1.25. Fabricação de componentes eletrônicos	326	0,60	R$ 12.115,74
1.26. Fabricação de equipamentos de comunicação	318	0,58	R$ 105.556,42
1.27. Fabricação de equipamentos de informática e periféricos	211	0,71	R$ 49.043,53
1.28. Fabricação de coque e biocombustíveis (álcool e outros)	130	0,47	R$ 66.526,28
1.29. Refino de petróleo	75	0,62	R$ 1.524.217,43
1.30. Fabricação de produtos do fumo	70	0,27	R$ 126.621,40
1.31. Fabricação de automóveis, camionetas e utilitários, caminhões e ônibus	40	0,81	R$ 1.926.425,66
1.32. Fabricação de celulose e outras pastas	27	0,52	R$ 157.229,42

FONTE: Elaborada pelos autores a partir da PINTEC-IBGE (2003-2005)

[8] O IBGE define, dentro da PINTEC que a taxa de inovação é correspondente ao número de empresas que inovaram em produto e/ou processo sobre o total do número de empresas.

[9] A receita média foi obtida a partir do número da receita líquida de vendas dividido pela quantidade de empresas do respectivo segmento de indústrias.

TABELA 8 - Taxa de inovação versus receita das empresas do triênio de 2006-2008

Atividades das Indústrias de Transformação 2006-2008	**Total Empresas**	**Taxa de Inovação**	**Receita média anual de vendas (1 000 R$)**
1. Indústrias de transformação	**98.420**	**-**	**R$ 16.887,05**
1.1. Confecção de artigos do vestuário e acessórios	14.746	0,39	R$ 1.594,38
1.2. Fabricação de produtos alimentícios	11.723	0,42	R$ 23.823,44
1.3. Fabricação de produtos de metal	10.106	0,41	R$ 5.950,29
1.4. Fabricação de produtos de minerais não metálicos	7.861	0,36	R$ 6.141,89
1.5. Fabricação de artigos de borracha e plástico	6.461	0,40	R$ 9.006,27
1.6. Fabricação de máquinas e equipamentos	5.551	0,53	R$ 15.408,30
1.7. Fabricação de produtos de madeira	5.249	0,25	R$ 3.122,15
1.8. Fabricação de móveis	5.116	0,37	R$ 3.364,73
1.9. Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados	5.111	0,38	R$ 4.688,04
1.10. Fabricação de produtos têxteis	3.532	0,38	R$ 8.182,86
1.11. Fabricação de produtos químicos	3.064	0,62	R$ 55.756,96
1.12. Impressão e reprodução de gravações	2.862	0,49	R$ 3.673,83
1.13. Fabricação de produtos diversos	2.607	0,37	R$ 4.765,16
1.14. Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos	2.343	0,28	R$ 4.777,63
1.15. Fabricação de papel, embalagens e artefatos de papel	2.106	0,37	R$ 20.163,54
1.16. Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	1.938	0,53	R$ 26.729,67
1.17. Fabricação de peças e acessórios para veículos	1.517	0,48	R$ 47.047,40
1.18. Metalurgia de metais não ferrosos e fundição	1.185	0,40	R$ 30.243,29
1.19. Fabricação de cabines, carrocerias, reboques e recondicionamento de motores	1.085	0,45	R$ 9.509,70
1.20. Fabricação de bebidas	889	0,38	R$ 44.625,96
1.21. Fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios	555	0,67	R$ 10.707,16
1.22. Fabricação de outros equipamentos de transporte	500	0,38	R$ 64.438,40
1.23. Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos	495	0,67	R$ 60.590,13
1.24. Produtos siderúrgicos	489	0,56	R$ 215.283,98
1.25. Fabricação de componentes eletrônicos	372	0,55	R$ 12.523,29
1.26. Fabricação de equipamentos de comunicação	317	0,55	R$ 95.883,24
1.27. Fabricação de equipamentos de informática e periféricos	222	0,57	R$ 85.634,51
1.28. Fabricação de coque e biocombustíveis (álcool e outros)	204	0,48	R$ 97.609,93
1.29. Refino de petróleo	82	0,51	R$ 2.146.910,38
1.30. Fabricação de produtos do fumo	62	0,33	R$ 175.557,06
1.31. Fabricação de automóveis, camionetas e utilitários, caminhões e ônibus	36	0,83	R$ 3.435.202,74
1.32. Fabricação de celulose e outras pastas	32	0,29	R$ 193.432,05

FONTE: Elaborada pelos autores a partir da PINTEC-IBGE (2006-2008)

Para ambos os triênios é possível observar que as três indústrias de maior receita média são as do ramo de: Fabricação de automóveis, camionetas e utilitários caminhões e ônibus; Refino de petróleo; Produtos siderúrgicos.

O coeficiente de correlação utilizado é o Coeficiente de Correlação de Pearson, técnica descrita na metodologia. Na tabela 9, as análises dos testes revelam a existência de uma correlação positiva substancial entre a taxa de inovação e a receita média das indústrias tanto para o primeiro [coef.=0,524 ($p<0,05$)], quanto para o segundo triênio de análise [coef.=0,506 ($p<0,05$)].

TABELA 9 - Testes de correlação entre taxa de inovação e receita das empresas

Correlations

		Taxa de Inovação 2005-2008
Receita das Empresas	Pearson Correlation	,524
	Sig. (2-tailed)	,002
	N	32

Correlations

		Taxa de Inovação 2006-2008
Receita das Empresas	Pearson Correlation	,506
	Sig. (2-tailed)	,003
	N	32

FONTE: Elaborada pelos autores

Com base nos testes de correlação, é possível identificar, nos triênio analisados, uma correlação positiva substancial entre a receita média das empresas no segmento e sua a taxa de inovação. Portanto, quanto maior a receita média das empresas, maior a taxa de inovação.

Q5 – Quais os principais responsáveis pela inovação do produto?

Os estudos de Chesbrough (2003 apud KANDYBIN, 2004) e Markides e Geroski (2003) defendem que o processo inovativo não deve ser interiorizado pela empresa, ou seja, não deve ser um “modelo fechado” de inovação. Entretanto, Toledo (1987) dirá que a concorrência por diferenciação de produto leva as empresas a concentrarem as atividades inovativas todas no interior da fábrica. A Tabela 10 procura investigar as afirmações apresentadas pelos autores mencionados e verificar se o processo de inovação por produto é ou não interiorizado.

TABELA 10 - Responsáveis pela inovação do produto

Atividades selecionadas	Inovação do Produto (em %)			
	A empresa	Outra empresa do grupo	A empresa em cooperação com outras empresas ou institutos	Outras empresas ou institutos
1. Total 2003-2005	**88,62**	1,52	5,13	4,70
1.1. Indústrias extrativas	**87,28**	0,84	5,93	5,93
1.2. Indústrias de transformação	**89,47**	1,52	5,00	3,99
1.3. Serviços	**80,84**	1,48	6,31	11,35
2. Total 2006-2008	**84,43**	1,77	7,63	6,21
2.1. Indústrias extrativas	**96,26**	0,46	1,86	1,40
2.2. Indústrias de transformação	**84,05**	1,67	7,82	6,43
2.3. Serviços	**86,26**	2,78	6,32	4,62

FONTE: Elaborada pelos autores a partir das PINTECs-IBGE (2003-2005 e 2006-2008).

A Tabela 10 apresenta os dados da PINTEC a partir da análise de quem foi o principal responsável pelo desenvolvimento de produto nas empresas que implementaram inovações. Como é possível observar, no que tange ao desenvolvimento do produto, as empresas tendem não delegar o desenvolvimento da atividade a setores externos à fábrica, sendo ela a própria responsável pela maioria das inovações de produto, em ambas as áreas de indústria e serviços.

Q6 – Quais os principais responsáveis pela inovação do processo?

Essa questão é semelhante à anterior em termos de análise. A principal intenção é verificar se as indústrias aceitam um “modelo aberto” no que diz respeito à inovação do processo. Nesse quesito, é possível verificar que as atividades de desenvolvimento na inovação do processo como mostra a tabela 11.

TABELA 11 - Responsáveis pela inovação do processo

Atividades selecionadas	Inovação do Processo (em %)			
	A empresa	Outra empresa do grupo	A empresa em cooperação com outras empresas ou institutos	**Outras empresas ou institutos**
1. Total 2003-2005	*10,99*	*0,76*	*3,34*	***84,89***
1.1. Indústrias extrativas	1,69	0,72	3,62	**96,96**
1.2. Indústrias de transformação	9,28	0,72	3,00	**86,97**
1.3. Serviços	36,30	1,40	7,94	**54,34**
2. Total 2006-2008	*12,96*	*1,02*	*3,73*	***82,31***
2.1. Indústrias extrativas	16,77	-	10,82	**72,39**
2.2.Indústrias de transformação	12,09	1,06	3,27	**83,56**
2.3. Serviços	25,27	0,65	9,49	**64,57**

FONTE: Elaborada pelos autores a partir das PINTECs-IBGE (2003-2005 e 2006-2008).

A Tabela 11 apresenta os dados da PINTEC a partir da análise de quem foi o principal responsável pelo desenvolvimento de processo nas empresas que implementaram inovações. Os dados mostram que, principalmente no primeiro triênio (2003 a 2005), outras empresas ou institutos são contratados para desenvolver as inovações de processos em uma determinada empresa, sendo que do total, 84,89% das atividades foram desenvolvidas externamente à fábrica. No segundo triênio analisado, de 2006 a 2008, esse percentual caiu de forma acentuada para, principalmente no que se refere às Indústrias Extrativas com 72,39%, dando margem a um aumento da utilização de agentes de mão de obra interna para a realização da inovação, porém, ainda é perceptível que a inovação do processo é delegada, em sua grande maioria, a agentes externos.

Q7 – As indústrias nacionais inovam mais em produto ou em processo?

A Tabela 12 mostra a relação total para quem inovou em produto e em processo, nos dois triênios analisados.

TABELA 12 - Quantidade de inovações em processo e produto

Atividades industriais	Triênio 2003 – 2005			Triênio 2006 – 2008			Quociente (F/C)
	PRODUTO (A)	PROCESSO (B)	QUOCIENTE (C=B/A)	PRODUTO (D)	PROCESSO (E)	QUOCIENTE (F=E/D)	
1. Atividades de informática e serviços relacionados	**1.689**	**1.590**	**0,94**	**1.168**	**693**	**0,59**	0,62
2. Confecção de artigos do vestuário e acessórios	1.564	3.107	1,98	2.863	4.925	1,72	0,86
3. Edição, impressão e reprodução de gravações	551	1.328	2,41	311	492	1,58	0,65
4. Fabricação de aparelhos e equipamentos de comunicações	**141**	**99**	**0,70**	**159**	**99**	**0,62**	0,88
5. Fabricação de artigos de borracha e plástico	1.085	1.371	1,26	1.671	1.881	1,12	0,88
6. Fabricação de artigos do mobiliário	974	1.376	1,41	1.137	1.458	1,28	0,90
7. Fabricação de automóveis, caminhonetas e utilitários, caminhões e ônibus	**26**	**24**	**0,92**	**30**	**22**	**0,73**	0,79
8. Fabricação de bebidas	129	262	2,03	197	243	1,23	0,60
9. Fabricação de cabines, carrocerias, reboques e recondicionamento de motores	68	215	3,16	257	378	1,47	0,46
10. Fabricação de celulose e outras pastas	9	14	1,55	2	9	4,5	2,90
11. Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	265	523	1,97	545	727	1,33	0,67
12. Fabricação de coque, álcool e elaboração de combustíveis nucleares	24	56	2,33	37	94	2,54	1,09
13. Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool	64	75	1,17	64	123	1,92	1,64
14. Fabricação de máquinas e equipamentos	**1.728**	**1.350**	**0,78**	1.781	2.128	1,19	1,52
15. Fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática	**136**	**95**	**0,69**	**643**	**555**	**0,86**	1,24
16. Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	564	591	1,04	676	693	1,02	0,98
17. Fabricação de outros equipamentos de transporte	**154**	**135**	**0,87**	75	165	2,20	2,52
18. Fabricação de papel, embalagens e artefatos de papel	256	509	1,98	543	718	1,32	0,66
19. Fabricação de peças e acessórios para veículos	336	463	1,37	566	1.302	2,30	1,67
20. Fabricação de produtos alimentícios	2.270	2.726	1,20	514	590	1,14	0,95
21. Fabricação de produtos de madeira	838	1.353	1,61	2.950	3.683	1,24	0,77
22. Fabricação de produtos de metal	1.496	2.185	1,46	685	1.037	1,51	1,03
23. Fabricação de produtos de minerais não-metálicos	673	1.382	2,05	1.963	3.515	1,79	0,87
24. Fabricação de produtos diversos	457	466	1,01	1.122	2.248	2,00	1,98
25. Fabricação de produtos do fumo	8	13	1,62	629	797	1,26	0,77
26. Fabricação de produtos químicos	**1.532**	**1.319**	**0,86**	**12**	**11**	**0,91**	1,05
27. Fabricação de produtos têxteis	815	1.117	1,37	**1.385**	**1.308**	**0,94**	0,68
28. Fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias	430	702	1,63	790	1.060	1,34	0,82
29. Metalurgia básica	364	590	1,62	801	989	1,23	0,75
30. Outras atividades de informática e serviços relacionados	963	1.010	1,04	344	547	1,59	1,52
31. Pesquisa e desenvolvimento	**39**	**36**	**0,92**	**34**	**33**	**0,97**	1,05
32. Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos de viagens e calçados	711	1.320	1,85	1.248	1.662	1,33	0,71
33. Refino de petróleo	**40**	**19**	**0,47**	27	29	1,07	2,27
34. Serviços de Telecomunicações	**158**	**147**	**0,93**	**322**	**266**	**0,82**	0,88

FONTE: Elaborada pelos autores a partir das PINTECs-IBGE (2003-2005 e 2006-2008).

Para cada uma das atividades industriais relatadas na PINTEC, foram calculados os respectivos quocientes entre os números dos dois tipos de inovações. Dessa forma, quando o valor do quociente do triênio é inferior a “um”, isso denota uma maior aplicação da inovação em produto. Como é possível observar na Tabela 12, poucos foram os segmentos que inovaram mais em produto nos dois triênios analisados, especificamente:

a) Atividades de informática e serviços relacionados;
b) Fabricação de aparelhos e equipamentos de comunicações;
c) Fabricação de automóveis, caminhonetas e utilitários, caminhões e ônibus;
d) Fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática;
e) Fabricação de produtos químicos;
f) Pesquisa e desenvolvimento;
g) Serviços de telecomunicações.

Como os demais segmentos industriais apresentaram quociente maior que um, essa análise permite que se conclua o seguinte: de uma forma geral, as empresas tendem a inovar mais em processo. Pois, quando a organização está orientada para a satisfação das necessidades do consumidor ou pretende criar novos produtos e servir novos mercados terá uma forte inclinação para a inovação de produto. No entanto, o resultado obtido mostra que as organizações estão mais concentradas nas operações, ocasionando maior inovação de processo, no intuito de melhorar a eficiência produtiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crescimento econômico está fortemente vinculado à competência inovadora, resultante não só da inovação tecnológica, oriunda da pesquisa e da sua aplicação, mas, também, da inovação organizacional. O crescimento econômico desigual dos países ao redor do mundo pode ser uma consequência das diferenças de investimentos no desenvolvimento e aplicação do conhecimento, especialmente aqueles destinados a geração de bens e serviços para o meio civil.

Assim, o desenvolvimento não deriva de um mero crescimento das atividades econômicas existentes, mas reside fundamentalmente em um processo qualitativo de transformação da estrutura produtiva, no sentido de incorporar novos produtos e processos e agregar valor à produção, por meio da intensificação do uso da informação e do conhecimento.

Neste artigo, identificou-se um aumento no número de empresas que inovaram entre os triênios, passando de 36,73% (2003-2005) para 41,18% (2006-2008) e a análise por setores analisados revela que este aumento se deve às indústrias de transformação.

Foi possível perceber que as empresas analisadas encontraram dificuldades em outros fatores impeditivos, sendo que, nos triênios analisados, os obstáculos considerados de alta importância foram: elevados custos da inovação (média de 56,46%), os riscos econômicos (média de 46,71%) e a escassez de financiamento (média de 30,94%).

Com base nos testes de correlação foi possível perceber, no primeiro triênio, uma correlação negativa moderada [coef.= -0,461 ($p<0,05$)] entre a quantidade de empresas no segmento e sua a taxa de inovação, ou seja, quanto maior o número de empresas em um segmento, menor a taxa de inovação. Entretanto, para o segundo triênio analisado, pode-se afirmar que a escolha por métodos de inovação tecnológica independe da quantidade de empresas existentes no segmento.

Na análise entre a taxa de inovação e receita média das empresas, foi identificada uma correlação positiva substancial tanto para o primeiro [coef.=0,524 ($p<0,05$)], quanto para o segundo triênio de análise [coef.=0,506 ($p<0,05$)]. Ou seja, quanto maior a receita média das empresas, maior a taxa de inovação.

Em relação à inovação de produtos, as empresas tendem a não delegar o desenvolvimento da atividade a setores externos à fábrica sendo ela a própria responsável pela maioria das inovações de produto, em ambas as áreas de indústria e serviços. Entretanto, de modo geral, outras empresas ou institutos são contratados para desenvolver as inovações de processos para as empresas. E finalmente, ao verificar se as indústrias nacionais inovam mais em produto ou em processo, foi possível concluir que, de uma forma geral, as empresas tendem a inovar mais em processo.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Ester. **Gestão da inovação e novas tecnologias**. Guarda: Escola Superior de Tecnologia e Gestão, 2005.

COOKE, P; HEIDENREICH, M; BRACZYK, H.J. **Regional innovation systems**. London: Routledge, 2004.

DAMANPOUR, Fariborz. The adoption of technological, administrative, and ancillary innovations: impact of organizational factors. **Journal of Management**, v. 13, n. 4, p. 675-688, 1987.

DAVILA, Tony; EPSTEIN, Marc; SHELTON, Robert. **Making innovation work**: how to manage it, measure it, and profit from it. [S.l]: Wharton School Publishing, 2006.

DRUCKER, Peter F. **Inovação e espírito empreendedor (entrepreneurship)**: práticas e princípios. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

FREEMAN, Christopher; SOETE, Luc. **A economia da inovação industrial**. Tradução André Luiz Sica de Campos e Janaina Oliveira Pamplona da Costa. Campinas: Editora da Unicamp, 2008.

GURGEL, Marcos Freire. **Criatividade e inovação**: uma proposta de gestão da criatividade para o desenvolvimento da inovação. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Inovação Tecnológica – PINTEC - 2008**: instruções para o Preenchimento do Questionário. Rio de Janeiro, 2009.

KANDYBIN, Alexander; KING, Martin. Raising your return on innovation investment. **Strategy and Business**, v. 35, p. 1-12, 2004.

LIN, Carol Yeh-Yun; CHEN, Mavis Yi-Cheng. Does innovation lead to performance? An empirical study of SMEs in Taiwan. **Management Research News**, v. 30, n. 2, p. 115-132, 2007.

LUNDVALL, Bengt-Åke. **National systems of innovation**: towards a theory of innovation and interactive learning. London: Printer, 1992.

MARKIDES, Costas; GEROSKI, Paul. Colonizers and consolidators: the two cultures of corporate strategy. **Strategy and Business**, v. 32, n. 1, p. 1-10, 2003.

MONTEIRO JÚNIOR, João G. **Criatividade e inovação**. São Paulo: Pearson, 2011.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Manual de Oslo**: proposta de diretrizes para a coleta e interpretação de dados sobre inovação tecnológica. 3. ed. [S.l]: FINEP, 2005.

PORTER, Michael E. **On Competition**. Boston: Harvard Business School Publishing, 2008.

_____. **Vantagem competitiva**: criando e sustentando um desempenho superior. Tradução Elizabeth Maria de Pinho Braga. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

RAZEGHI, Andrew. **Enigma**: de onde as ideias vêm e o que fazer para melhorá-las. Tradução Elvira Vigna. São Paulo: Ediouro, 2008.

SOUSA, Fernando; MONTEIRO, Ileana; PEÑALVER, António Juan Briones. **Creative problem solving method in organizational innovation**. 2012. Disponível em: <https://sapientia.ualg.pt/bitstream/10400.1/2607/1/Cartagena_Empreende%5B1%5D%5B1%5D.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2013.

TEECE, David. Profiting from technological innovation: implications for integration, collaboration, licensing and public policy. **Research Policy**, v. 15, n. 6, p. 285-305, 1986.

TIGRE, Paulo Bastos. **Gestão da inovação**: a economia da tecnologia no Brasil. Rio de Janeiro, Elsevier, 2006.

TOLEDO, José Carlos de. **Qualidade industrial**: conceitos, sistemas e estratégias. São Paulo: Editora Atlas, 1987.

VIDRIK, Valdeir R. **Fundamentos da inovação**: uma abordagem à pequena e média empresa. Baurú: Canal 6, 2012.

CAPÍTULO 9
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NACIONAL E DIREITOS HUMANOS: possibilidades ou limites

Juliana de Jesus Grigoli
Wolney Roberto Carvalho

Introdução

As transformações políticas, econômicas e sociais presenciadas na atualidade têm mostrado a insuficiência de uma vasta produção intelectual nas ciências sociais no que diz respeito à proposição efetiva de melhoria nas condições de vida da população.

Tais transformações conduzem cotidianamente a um conjunto de reflexões que pouco a pouco se materializam em agendas de pesquisa social por parte de estudiosos na América Latina assim como de outras partes do mundo, em especial Europa e América do Norte.

Há um diálogo, em alguns casos explícito, entre tais pesquisadores em torno do curso dos acontecimentos mais recentes na economia e na geopolítica mundial, bem como há nesses debates uma luta política e ideológica. pela hegemonia da interpretação dominante nas ciências sociais.

Nesse panorama, abordar a discussão sobre a possibilidade do desenvolvimento econômico nacional e a efetivação dos direitos humanos, torna-se com o passar das décadas cada vez mais relevante, em especial tomando-se em consideração os ensinamentos da história. Nesse sentido, não se pode perder de vista que a discussão sobre a temática proposta surge no seio do desenvolvimento capitalista, o qual já tem mais de 5 séculos. Por isso, o debate sobre o tema em questão se nos apresenta sempre na forma de um questionamento de âmbito geral: como produzir, distribuir e acumular a riqueza material social de forma a permitir que os benefícios do desenvolvimento contemplem um número crescente de pessoas. Uma resposta sobre esse questionamento é dada Celso Furtado (1974) - um dos maiores economistas brasileiros - já nos anos 1970, o qual destacara que a proposta de desenvolvimento econômico realizada no conjunto do sistema capitalista excluía uma grande maioria das populações, em

especial as da periferia, pois o modelo de desenvolvimento capitalista adotado nos países centrais não era capaz de propiciar as benesses materiais aos povos pobres da periferia da mesma forma. Ademais, evidencia o referido autor que a possibilidade de um alto padrão de consumo se viabilizaria apenas para uma minoria da população periférica – em torno de 5%.

Da mesma forma, Florestan Fernandes (2008) - um dos maiores sociólogos brasileiros - no final dos anos 60 apontava que um grupo de sociedades nacionais assumia o comando do processo civilizatório, e as sociedades nacionais marginais não realizavam os requisitos estruturais e dinâmicos para acompanhar esse processo, ficando dessa forma subordinadas a um crescimento sociocultural externo e suscetíveis aos interesses nacionais de uma elite periférica associada ao capital internacional. Por isso mesmo, a extensão dos benefícios materiais para a população, se restringiam porque as elites nacionais não eram capazes sequer de desenvolver um capitalismo autônomo na periferia acompanhado de um aprofundamento no campo democrático. Ademais,

> *"[...]a ordem legal criada pela república, não abrange, equitativamente, todas as camadas sociais de todas as regiões do país. Tudo se passa como se os direitos e garantias sociais, assegurados por essa ordem legal, fossem privilégios inconfundíveis das minorias que possuem as condições econômicas, sociais e políticas[...]" (2008, 157).*

Passados 5 décadas depois das observações acima de Furtado e Florestan, observa-se a importância e a atualidade do debate sobre a possibilidade do desenvolvimento econômico nacional e a efetivação dos direitos humanos. Isso é o que se pretende discutir ao longo desse artigo, partindo-se dos pressupostos da economia política dos sistemas-mundo. Apresentar-se-á também, um breve balanço sobre a garantia dos direitos à saúde e à alimentação no Brasil contemporâneo.

1 – A análise dos Sistemas Mundiais e as possibilidades de desenvolvimento econômico nacional

De acordo com Wallerstein (1999a) é praticamente impossível a América Latina se desenvolver, porque o que se desenvolve não são países isoladamente, mas sim a economia-mundo capitalista. Para a compreensão desta afirmação, faz-se relevante uma breve exposição da gênese da economia-mundo capitalista para este autor.

Conforme Wallerstein (1999b) existiram três formas de sistemas históricos. O primeiro sistema histórico denominado por "minissistemas" é altamente homogêneo do ponto de vista cultural e governamental, de curta duração e tem como lógica básica do sistema a reciprocidade nas trocas. Este sistema histórico compreende a época pré-agrícola. O segundo sistema histórico é o denominado de "impérios mundiais" e, com ampla estrutura e unidade política e diversidade cultural tem como lógica básica do sistema, a extração tributária dos produtores diretos. É o sistema histórico predominante entre 8000 a.C. e 1500 d.C. O terceiro sistema histórico é o "sistema mundial moderno", nascido da consolidação de uma economia mundial que consegue escapar da subordinação estrutural e política dos impérios mundiais. Se no período entre 8000 a.C. até 1500 d.C. coexistiram as três formas de sistemas históricos com predomínio dos impérios mundiais, a partir de 1500 d. C. – de acordo com Wallerstein (1999b) – se expande a economia mundial capitalista, que "...por sua lógica interna, essa economia capitalista mundial expandiu-se para cobrir o globo inteiro, absorvendo nesse processo todos os minissistemas e impérios mundiais existentes. Por isso, no final do século XIX, existia pela primeira vez apenas um sistema histórico sobre o globo. E ainda hoje nos encontramos em tal situação" (1999b, 460).

Assim sendo, a consolidação da economia-mundo capitalista se dá no século XVI na Europa e em algumas partes da América, expandindo-se para todo o globo depois do século XIX, e isto quer dizer que qualquer análise no que diz respeito ao desenvolvimento das economias nacionais, deverá necessariamente levar em conta as características desse sistema histórico.

Mas, observar as características desse sistema histórico implica em compreender que tudo passa pela mercantilização, pela transformação da força

de trabalho, do produto do trabalho e das relações sociais em mercadorias. Tudo é transformado em capital, valor que se valoriza, que se auto-expande. Esta passa a ser a lei do sistema histórico capitalista. Tem-se agora o surgimento da força de trabalho, e é através dela que o capital se valoriza e acumula. Os processos produtivos - para Wallerstein - passam a ser organizados no formato de cadeias mercantis. Através dessas cadeias mercantis é que se estabelece o mundo das trocas suplantando-se as trocas locais.

Note-se que a divisão social do trabalho já está inserida no espaço de atuação dessas cadeias mercantis, e com o desenvolvimento do sistema histórico capitalista se estende geograficamente conferindo uma hierarquização espacial dos processos produtivos, levando com isso à uma crescente polarização entre as áreas da economia-mundo.

À medida que ocorre a transnacionalidade das cadeias mercantis, eis que se estabelece a transnacionalidade da divisão do trabalho e com ela a troca desigual. Assim sendo, a divisão social do trabalho, ampliada geograficamente, confere o estabelecimento de espaços mais ou menos estruturados economicamente e isto implica que as trocas intermediárias trazem subjacente a troca desigual, que pouco a pouco, se expande para toda a economia-mundo. Isso para Wallerstein (2001), é que dá ao sistema histórico capitalista uma estrutura geográfica dos fluxos econômicos denominada de centro, semiperiferia e periferia.

> *Parte do lucro total (ou excedente) produzido numa área transfere-se então para outra. É a relação que se estabelece entre centro e periferia. Podemos chamar a área perdedora de "periferia" e a área ganhadora de "centro", nomes que na verdade refletem a estrutura geográfica dos fluxos econômicos (WALLERSTEIN, 2001, 30).*

Será através dessa troca desigual que as regiões denominadas de centro encontram o principal mecanismo para apropriam-se de parcela maior do produto excedente total (lucro total), o que confere a estas regiões a possibilidade de ampliar a acumulação de capital ainda mais, pois aumentam as quantidades de recursos disponíveis destinadas à busca de novas tecnologias, permitindo aos produtores centrais ganhos de produtividade e consequentemente vantagens

competitivas maiores, reforçando com isso o mecanismo já estabelecido da troca desigual na economia mundo. Além disso, a transferência de parte do produto excedente da periferia e semiperiferia para as regiões centrais permite o estabelecimento de estruturas estatais, política e militarmente fortes, sempre necessários para a manutenção da estrutura orgânica e geográfica dos fluxos econômicos do sistema histórico capitalista.

Estabelece-se a necessidade de uma permanente coação dos estados centrais em relação aos semiperiféricos e periféricos no que diz respeito à promoção e ao estabelecimento de tarefas inferiores dentro das diversas cadeias mercantis mundiais.

Uma vez estabelecida a estrutura centro, semiperiferia e periferia, no espaço da economia-mundo, apresentam-se os problemas de valorização do capital, e dentre eles os mais importantes na análise de Wallerstein (2001), referem-se aos custos com a força de trabalho e aos custos de transação.

Nessa perspectiva, o que se observa é que nos países do centro da economia mundo capitalista a grande maioria da força de trabalho é proletarizada, ou seja, a estrutura familiar é composta quase que na sua totalidade de trabalhadores, que por sua vez vendem sua força de trabalho em troca de salários para poderem subsistir. Isto quer dizer que a margem para a diminuição do principal custo dos produtores intermediários nas regiões ou países centrais é extremamente reduzida, razão pela qual as estruturas estatais devem atuar no sentido de manter parte dos trabalhadores em estruturas semiproletárias com o intuito de amenizar os problemas de maximização dos lucros. Portanto,

> *Os Estados controlaram as relações de produção. Primeiro legalizaram, depois proibiram formas particulares de trabalho forçado (escravidão, tarefas públicas obrigatórias, contratos de serviço em país colonial etc.). Criaram regras para as relações de trabalho assalariado, incluindo garantias contratuais e obrigações recíprocas, mínimas e máximas. Decretaram limites para a mobilidade geográfica da força de trabalho, não só através das fronteiras mas também dentro delas. Todas essas decisões estatais tiveram implicações econômicas para a acumulação de capital (WALLERSTEIN, 2001, 45).*

No entanto, dificuldades para a valorização do capital inevitavelmente surgem, e com eles se estabelece a necessidade de rearranjos nas cadeias

produtivas, de diminuição de custos e de busca de espaços onde a força de trabalho ou os custos de transação se mostrem mais vantajosos aos capitalistas.

Segundo Wallerstein (1999a), há 500 anos os capitalistas deslocam seus centros produtivos para as mais diversas regiões da economia-mundo capitalista como forma de reduzir os custos de transação ou da força de trabalho. Isto implica que ora estão preocupados com os custos de transação e concentram as principais atividades produtivas em regiões que aglomeram trabalhadores, grandes centros comerciais e financeiros e que são de fácil escoamento das mercadorias e serviços - esta fase ou período é o que compreende para o autor a fase A do ciclo de Kondratieff -, ora preocupam-se com o elevado custo da força de trabalho e buscam dispersar as atividades produtivas para regiões onde as unidades domiciliares são na sua maioria semiproletárias ou até mesmo não proletárias - a fase B de Kondratieff. O que se pode inferir dessa análise do sistema histórico capitalista proposto por Wallerstein?

Em primeiro lugar pode-se fazer alguns questionamentos: como conciliar aumento da renda per-capita, desconcentração de renda, melhoria nos indicadores sociais e ambientais se a valorização do capital é o pressuposto fundante do sistema histórico capitalista? É possível o desenvolvimento econômico nacional ou este é limitado?

Conforme Wallerstein (2002), em primeiro lugar é importante perceber que durante o século XX estabeleceu-se um debate sobre a autodeterminação dos povos, onde tanto o governo estadunidense através de Woodrow Wilson (que resgatou as teorias liberais do século XIX) e o governo bolchevique através de Lênin, passam a realizar campanhas para uma participação efetiva dos povos no processo de independentização e maior participação política. A isto aliava-se - na campanha de ambos expoentes da autodeterminação - o paradigma do desenvolvimento como um meio para aumentar a riqueza das nações. Isto pode ser evidenciado já nos anos 30 na URSS, quando se pretendia acelerar a industrialização.

Mas o apelo ao paradigma desenvolvimentista toma força a partir de 1945, quando após a Segunda Grande Guerra, a Europa e o Japão são rapidamente reconstruídos, dando sinal de que o atraso poderia ser superado em qualquer

espaço geográfico mundial. Na academia surgia nos anos 50, o paradigma fordista-keynesiano do desenvolvimento, e nos anos 60 surgiu o paradigma do independentismo, o que segundo Wallerstein (2002), se traduzia como um ressurgimento da autoderterminação wilsoniana-leninista. Assim, entre 1945 e 1970 o desenvolvimento econômico apresentava-se como o norteador dos agentes econômicos, e todos buscavam o aumento do PIB e da renda per-capita. Eis que surge maio de 68, que segundo Wallerstein (2002) representou nada mais nada menos do que um protesto contra a velha esquerda no Ocidente, o comunismo no Leste e os movimentos populistas e de libertação nacional no Sul.

Os esforços dos movimentos antissistêmicos como os de Cuba e Coréia em 59, Vietnã em 68 e a Revolução cultural na China (66-76), representaram o auge da ideologia liberal, que a partir de então fracassara juntamente com a velha esquerda. Se a partir de 1848, com a instituição da República Constitucional Francesa, a ideologia liberal se mostrara viável e era a ideologia dominante, por sua vez, nos anos 1960, demonstrava que não poderia estender as benesses do sistema histórico capitalista para todos.

Os protestos mostravam que mesmo com os governos ditos da velha esquerda, a igualdade entre os seres humanos não se estabelecera, o que de fato se ratifica a partir dos anos 70 e 80, quando os países da América Latina, África e parte da Ásia passam por enormes dificuldades econômicas, sociais e políticas, evidenciando a ilusão do desenvolvimento.

É o fim da proposta wilsoniana-leninista, e é o fim do modelo de libertação e democratização individual, bem como se apresenta a impossibilidade da instituição da soberania dos povos acompanhada pela proposta de desenvolvimento econômico nacional. O modelo desenvolvimentista é destruído definitivamente com os choques do petróleo nos anos 70 e com a crise do endividamento da periferia e semiperiferia nos anos 80.

Note-se que isso - de acordo com Wallerstein (1999a) - é ratificado em 1989, com a queda do muro de Berlim. Portanto, de acordo com o referido autor, já nos anos 90 o que se apresenta é apenas um tipo de ideologia, ou seja, nada mais do que aquela que ruíra no final dos anos 60. Não há mais a crença na possibilidade do desenvolvimento nos moldes socialistas da URSS. E por que

deveria haver nos moldes propostos pelos arautos do novo liberalismo? Basta perceber que a estrutura geográfica dos fluxos econômicos na economia mundo capitalista funciona desde 1500, e que desde então, poucos foram os países que ascenderam da condição de periferia ou semiperiferia à de centro no sistema histórico capitalista.

Isto pode ser ratificado pela análise empírica de Arrighi e Drangel em 1986. Utilizando os dados populacionais e o log do PIB per-capita de 93 países no período compreendido entre 1938 e 1983, o que lhes permitiu a definição do grau de riqueza nacional, os autores constatam que só excepcionalmente ocorre alguma mobilidade destes países entre as zonas da estrutura sistêmica capitalista apresentada por Wallerstein. Nesse sentido, apenas Itália e Japão ascenderam da condição de semiperiferia para centro; Coréia do Sul e Taiwan de periferia para semiperiferia; e, por último, Gana, que descendeu da condição de semiperiferia à de periferia. (ARRIGHI, 1997, 224). É certo que assistiu-se também à ascensão para a semiperiferia de Hong Kong e Cingapura, e nas últimas três décadas verifica-se a escalada chinesa em direção ao grupo dos países localizados no centro do sistema-histórico capitalista, tornando-se inclusive uma forte candidata a suplantar a hegemonia estadunidense do último século, todavia, a mobilidade da maioria dos Estados nacionais na estrutura do sistema-histórico continua limitada, expressando assim as limitações do desenvolvimento econômico no âmbito dos Estados nacionais.

2 – Os direitos humanos no moderno sistema mundo

O tema sobre os direitos humanos tem estado na atualidade como um dos principais motes de qualquer Estado nacional que se pretenda democrático. No entanto, observa-se que esta temática apresenta-se em geral dissociada de uma análise da estrutura da economia-mundo capitalista, ou seja, dissociada das formulações políticas, ideológicas e econômicas que norteiam o moderno sistema-mundo.

Como se viu anteriormente, o desenvolvimento econômico nacional é limitado e sua racionalidade volta-se em geral para o ganho pecuniário. A partir

disso, resta-nos saber se a efetivação dos direitos humanos, ou seja, da liberdade e da igualdade plena se configuram como numa possibilidade palpável. Nesse sentido, abordar a questão dos direitos humanos é também discutir o projeto civilizatório da humanidade. Porém, na atualidade percebe-se que este assenta-se numa racionalidade baseada em pressupostos da modernidade de relações sociais desiguais e hierárquicas.

Para Wallerstein (2002), os direitos humanos são parte constitutiva dessa construção cultural da modernidade, de uma geocultura do moderno sistema internacional e, portanto, corroboram em grande medida para a perpetuação de uma dinâmica social, política e econômica contraditória. Uma das mais evidentes contradições está na fusão de um projeto político que objetiva a liberdade e a igualdade entre os seres humanos e um projeto econômico fundamentado no antagonismo de classes.

Contudo, a temática sobre os direitos humanos ampara-se tanto no Estado moderno bem como no Direito moderno. Note-se que o Estado moderno no modo de produção capitalista personifica o próprio capitalismo, pois ora atua como agente político, criando os meios repressivos e apaziguadores necessários para o bom andamento da *pax* social, da ordem e do progresso, ora como agente econômico, criando para tanto a estrutura e infraestrutura necessária para o bom funcionamento do moderno sistema histórico.

O direito moderno por sua vez, surge para regulamentar os contratos e as relações sociais mercantilizadas, e acima de tudo, garantir o direito à propriedade. Nesse sentido, a Declaração do Homem e do Cidadão de 1789, significa para Wallerstein um marco para a instauração de uma geocultura fundamentada nos conceitos de liberdade e igualdade. Os homens passam a ser livres e detentores do poder de vender sua força de trabalho, vindo a constituir um cenário político favorável à instauração do modo de produção capitalista.

Constata-se assim que, tanto o Estado moderno quanto o Direito moderno traduzem-se como produto e pressuposto do moderno sistema-mundo. Nesta direção, o

debate sobre os direitos humanos pode ser interpretado como uma categoria de análise contraditória, pois reflete e evidencia os limites do sistema-mundo

capitalista no sentido de deixar claro a impossibilidade do estabelecimento de uma liberdade e uma equalização social. Essa impossibilidade é decorrente da forma como se estabeleceram as relações de produção, as relações entre o Estado e a sociedade civil (os trabalhadores) e por fim as relações sociais no âmbito geral. Dessa maneira, avaliar o cumprimento dos direitos humanos tem sido até o presente momento, " defrontar-se com a debilidade do projeto civilizatório da modernidade".

3 – Uma exemplificação do *status* dos Direitos Humanos no Brasil atual: os casos da saúde e alimentação

Como se viu anteriormente, o debate e efetivação dos direitos humanos está associado ao próprio funcionamento e estrutura da economia-mundo capitalista, assim como as possibilidades e limites do desenvolvimento econômico nacional, e nesse sentido, analisar o *status* dos direitos humanos no Brasil significa levar em consideração primeiramente, que este país se encontra situado na semiperiferia da economia-mundo. Em segundo, que o Brasil após 2015 entra num processo regressivo em termos de conquistas sociais, com visível destaque para o aumento do desemprego[1] que atinge o percentual de 13,1% (13,7 milhões de pessoas da População Economicamente Ativa-PEA) no primeiro trimestre de 2018 - segundo Benedicto (2018) -, um crescente mercado informal de trabalho composto por 35 milhões de pessoas já em 2016, e uma retomada no aumento de pessoas pobres que ultrapassa os 50 milhões de pessoas - conforme dados da Síntese dos Indicadores Sociais do IBGE (2017) - as quais contam com apenas 5,5 US$ ao dia para suas necessidades. Um verdadeiro um retrocesso em se tratando da mobilidade social no país. Nessa direção, observar-se-á a situação dos direitos humanos elementares como a saúde e a alimentação.

[1] Os dados disponíveis são muito ilustrativos e estão disponíveis em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20995-desemprego-volta-a-crescer-no-primeiro-trimestre-de-2018.html. Acesso em: 05 set. 2018.

4 – O Direito à Saúde

O Brasil comprometeu-se a cumprir as metas estabelecidas pelos Oito Objetivos do Milênio da ONU em 2000[2], dentre eles os referentes à área da saúde pública, assim como de garantir o pleno exercício dos direitos humanos declarados na sessão que trata do direito à saúde na Constituição Federal brasileira de 1988. Na referida Carta Magna, toda pessoa tem o direito de desfrutar do mais alto nível de saúde física e mental, amparado pela lei.

Entretanto uma análise mais apurada do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil publicada em 2017, aponta uma série de limitações geradas principalmente pelos cortes públicos em investimentos na área da saúde. Através de análises de estudiosos em saúde pública no Brasil para o Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, percebe-se que medidas como a revisão da Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), se defronta com a aprovação da Emenda Constitucional 95 – a qual estabelece crescimento real igual a zero para os gastos públicos por vinte anos. Esse é um exemplo de perdas e retrocessos no âmbito da saúde no Brasil, com reflexos significativos sobre o financiamento para a Atenção Básica, Vigilância em Saúde, Média e Alta Complexidade, Medicamentos e Gestão. Para Bermudez,

> *[...] na Saúde Pública, a regressão é galopante. A eliminação de políticas que têm sido exemplo para o mundo, como a atenção básica, a política de saúde mental e o fim sumário e unilateral da rede própria do Programa Farmácia Popular, rasga os preceitos de universalidade e integralidade do SUS, ao mesmo tempo em que hospitais públicos são desestruturados por falta de repasse de recursos ou de manutenção das equipes de profissionais de saúde.*
> *Considerando que a capacidade de destruição tem sido maior que a de construção, resta saber que limites poderão refrear um SUS sendo destroçado pelos atuais dirigentes da Saúde.*[3]

---

[2] Os oito objetivos do Milênio são: 1) Acabar com a fome e a miséria; 2) Oferecer educação básica de qualidade para todos; 3) Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4) Reduzir a mortalidade infantil; 5) Melhorar a saúde das gestantes; 6) Combater a Aids, a malária e outras doenças; 7) Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8) Estabelecer parcerias para o desenvolvimento. Disponível em: http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio. Acesso em: 05 set. de 2018.

[3] Relato de Jorge Bermudez publicado em 28 dez. 2017 sobre a situação desesperadora no SUS. O referido é pesquisador da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (Fiocruz) e integragrante do Painel de Alto Nível sobre medicamentos das Nações Unidas. Disponível em: http://cee.fiocruz.br/?q=node/708. Acesso em: 22 ago. 2018.

Também é relevante observar os gastos do governo federal em saúde quando comparados com as despesas financeiras na forma de juros e amortizações da dívida pública. De acordo com Fattorelli (2015)[4], já em 2014 a destinação orçamentária do governo federal executada demonstrava que os gastos em saúde pública eram de apenas 3,98% do orçamento da União (86,3 bilhões de reais), enquanto o ente político destinava 45,11% do mesmo orçamento para o pagamento do serviço da dívida pública (978 bilhões de reais). Dados da Auditoria Cidadã da Dívida de 2018 sobre o orçamento federal executado de 2017, mostram que os percentuais gastos em saúde pública e os destinados para o pagamento do serviço e amortização da dívida pública não se alteraram significativamente: foram 4,14% (102,8 bilhões de reais) e 39,7% (985,8 bilhões de reais) respectivamente.

Vale observar a análise de Campos (2015), o qual destaca que os esforços em Atenção Básica poderão resolver até 80% dos problemas em saúde, mediante a abordagem clínica e preventiva. Todavia, o referido autor já alertava em 2013 que faltavam 200 novos hospitais gerais em regiões carentes, e uma verba de 55 bilhões de reais anuais para o sistema de saúde público no Brasil fazer frente à crescente demanda pela Atenção Básica. Veja-se que:

> *[...]investimento prioritário seria a expansão da Atenção Básica para 80 a 90% dos brasileiros. Atualmente, custa R$ 16,8 bilhões por ano atender a 50% da população. Garantir equipe básica (médico, enfermeiro e apoio matricial multiprofissional) para o dobro de gente custaria R$ 28 bilhões. A Atenção Básica não se destina somente a populações pobres, trata-se de uma estratégia para resolver 80% dos problemas de saúde mediante cuidado personalizado e que implique em abordagem clínica e preventiva. Para isto será necessário melhorar a qualidade da atenção Básica: melhor infraestrutura e integração com hospitais e serviços especializados. Ampliar a liberdade das famílias, garantindo-lhes a possibilidade de escolher a qual equipe se vincular em uma dada região. (2015, 9)*

[4] Artigo publicado em 08 mar. 2015. Disponível em: https://auditoriacidada.org.br/conteudo/como-divida-publica-afeta-as-mulheres/. Acesso em 26 ago. 2018.

Outro dado interesse diz respeito aos gastos per capita em saúde no Brasil. Para Piola (2018), se no período entre 2003 e 2017 o gasto público per capita, a preços de 2017, aumentou de R$ 670,00 para R$1.279,00, - o que significou em termos percentuais do PIB um aumento nos gastos das três esferas de governo de 3,16% para 4,05% no período – o gasto per capita dos possuidores de planos e seguros privados de saúde em 2015 já eram de R$ 2.451,00. Assim, pode-se constatar que os dispêndios em saúde pública estão muito aquém dos dispêndios privados das categorias média e alta da população brasileira, o que ratifica a impossibilidade no cumprimento da universalização e acesso integral à maioria da população.

Ademais, segundo Piola (2018), é costumeiro a equiparação do percentual total do PIB gasto em saúde no Brasil (8,3%) com o de países como Inglaterra (9%), Portugal (9,5%) e Espanha (9%), mas o fato é que o gasto público correspondente ao total dispendido em saúde no Brasil é muito menor do que nos outros países. Além disso, com um PIB muito próximo desses países – 2,2 trilhões de US$ - mas uma população muito maior, o gasto per capita – e mesmo paridade de poder de compra - em saúde pública se reduz ainda mais. Nessa direção,

> *No Brasil, apesar de o SUS também ter o compromisso de prover acesso universal e atendimento integral, a participação dos recursos públicos no gasto total com saúde é inferior a 50%, mais precisamente 46%, segundo dados de 2014 da Organização Mundial de Saúde. Nos países citados anteriormente, em 2014 o gasto público correspondeu a 83% do total no Reino Unido, a 71% na Espanha e a 65% em Portugal... Assim, quando os valores são colocados em dólares PPC (paridade de poder de compra), o que permite a comparação entre os gastos dos países usando-se uma moeda padrão e retirando os efeitos das flutuações do câmbio e dos diferentes preços relativos nos diferentes países, se tem os seguintes resultados para 2015, para o gasto público por habitante, segundo dados da Organização Mundial de Saúde: Brasil – 606 $PPC; Reino Unido – 2.803 $PPC; Portugal – 1.744 $PPC; Espanha – 2.102 $PPC; Alemanha – 3.990 $PPC; Uruguai – $PPC 1.272. Ou seja, o gasto público per capita no Brasil é menos da metade do gasto do Uruguai e mais de três vezes inferior ao da Espanha (PIOLA, 2018, 17, 18).*

Também importantes são as responsabilidades orçamentárias com a saúde pública no Brasil. Depois do ano 2000, os municípios passaram a aportar pelo menos 15% da receita de impostos próprios mais o percentual correspondente à saúde no fundo de participação dos municípios (FPM). Os Estados tiveram que direcionar pelo menos 12% da receita própria mais o percentual que corresponde à saúde no fundo de participação dos estados (FPE). Quanto ao governo federal, em 2017 este era obrigado por lei a repassar 15% da Receita Corrente Líquida (RCL), mas a partir de 2018 o valor real a ser repassado para a saúde pública ficará congelado até 2036, incorporando apenas a variação da inflação anual. Veja-se que "Em 2017, o gasto das três esferas de governo com o financiamento do SUS atingiu o valor de R$ 265,6 bilhões, sendo 43,2% originário do governo federal, 25,7% dos estados e 31,1% dos municípios" (PIOLA, 2018, 15). Pode-se constatar assim, a gravidade do congelamento do gasto público federal através da EC 95, aprovada em dezembro de 2016 e seus futuros reflexos. A historicamente frágil e débil universalização da saúde pública brasileira, recua definitivamente enquanto garantia desse direito humano elementar à população brasileira, para avançar na promoção do aprofundamento neoliberal na semiperiferia.

Do mesmo modo Dalia Romero, coordenadora do Grupo de Estudos em Saúde e Envelhecimento da Fiocruz entende que houve um retrocesso social no Brasil em 2017, sendo a saúde um dos setores mais afetados pela política fiscal restritiva, como segue abaixo:

> *O SUS, particularmente, sofreu um abalo em seu principal pilar, que é a atenção básica, com a nova Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), aprovada em 31 de agosto [...]. Ao contrário da experiência participativa e democrática na construção contínua do SUS, essa política de cortes e alterações em questões básicas não teve nem consulta nem debate com a sociedade. A União, de um lado, restringe ainda mais as condições financeiras dos municípios e, de outro, dá flexibilidade ao uso dos recursos federais. Assim, além de menos recursos para a atenção básica, os municípios não terão obrigação de fazer investimento na Estratégia Saúde da Família, estrangulando-se um programa reconhecido mundialmente como eficiente nos cuidados, promoção e prevenção da saúde. Gestores poderão preferir investir em dispositivos mais baratos e mais propagandísticos, como ambulâncias, postos de saúde, entre outros. No caso da saúde do idoso isso será fatal. Pesquisas demonstram que a ESF e, especialmente, o Agente Comunitário, exerce papel fundamental na implementação de medidas para um envelhecimento saudável. A Emenda Constitucional 95, ou* Emenda da Morte, *que congela ou diminui os recursos federais para os próximos 20 anos,*

> *significará perdas de aproximadamente R$ 400 bilhões para a saúde, de acordo com cálculos do Conselho Nacional de Saúde[...].*[5]

Diante desse quadro, de severa diminuição dos gastos no setor da saúde e de ameaça às políticas públicas já implementadas, questiona-se: em que medida as decisões econômicas adotadas pelo país estão alinhadas às políticas de proteção e garantida dos direitos humanos? A resposta é simples: historicamente, as decisões econômicas do ente político têm estado pouco alinhadas à garantia efetiva dos direitos humanos, em especial com o advento do neoliberalismo e sua implantação nos anos 90. Se o recuo neoliberal em especial entre 2003 e 2014 possibilitou dobrar os gastos per capita em saúde pública como se destacou acima – sem no entanto atender de fato a demanda pela universalização em especial da Atenção Básica-, observa-se que no final de 2016 a aprovação da Emenda Constitucional 95 reanima o neoliberalismo no seio do Estado brasileiro, em detrimento claro da garantia dos direitos elementares, em especial a saúde da população.

5 – O Direito à Alimentação

Sabe-se que o Brasil reconhece o direito de toda a pessoa a um nível de vida adequado para si e sua família, incluindo alimentação e vestimenta, assim como uma melhora contínua das condições de existência.[6] Ademais, de acordo com a Emenda Constitucional nº 64 de 2010, o direito humano à alimentação consiste no acesso físico e econômico de todas as pessoas aos alimentos e aos recursos, como emprego ou terra, para garantir esse acesso de modo contínuo. Esse direito também inclui a água e as diversas formas de acesso a esse bem coletivo/público na sua compreensão e realização.

---

[5] Publicada em 28 dez. 2017. Apesar de breve matéria sobre a situação do SUS o relato da estudiosa é fundamental para entendermos o que se passa na atualidade, e segue acompanhado de outras análises de excelentes estudiosos e pesquisadores. Disponível em: http://cee.fiocruz.br/?q=node/708. Acesso em: 22 ago. 2018.

[6] O direito humano à alimentação adequada está contemplado no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Sua definição foi ampliada em outros dispositivos do Direito Internacional, como o artigo 11 do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Comentário Geral nº 12 da ONU.
No Brasil, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 64 em 2010, que inclui a alimentação como um direito humano tal como consta no artigo 6º da Constituição Federal.

Para garantir a realização do direito humano à alimentação adequada, o Estado brasileiro tem de respeitar, proteger, promover e prover a alimentação da população. O direito humano à alimentação adequada deve ser realizado e oferecido de forma continua respeitando as condições econômicas, culturais, climáticas, ecológicas e sustentáveis.

No entanto, na observação dos dados da realidade brasileira publicados na pesquisa do IBGE – Síntese de Indicadores Sociais 2017 (SIS 2017) -, em 2016 cerca de 50 milhões de brasileiros (o equivalente a 25,4% da população) encontravam-se novamente na linha da pobreza e tinham renda familiar equivalente a no máximo US$ 5,5 por dia - na atualidade em torno de R$ 22,00 -, rendimento esse insuficiente para uma alimentação saudável baseada em 2.500 calorias diárias. Note-se que em termos regionais - de acordo com o referido relatório - o Nordeste apresentou um percentual ainda maior de pobres (43,5% da população) enquanto a região Sul o menor percentual (12,3%).

Mas o direito à alimentação adequada no Brasil envolve, entre outros assuntos e de maneira especial, o debate sobre a situação da agricultura e da reforma agrária. Ao observar as ações do Estado brasileiro, percebe-se que o problema sobre a distribuição de terras e a reforma agrária continua pendente. O acesso à terra ainda permanece para muitas famílias como um sonho a ser alcançado.

Segundo Santarelli e Burity (2017) – as quais estiveram à frente do informe da FIAN[7] em 2017 intitulado "Da d*emocratização ao golpe: avanços e retrocessos na garantia do direito humano à alimentação e nutrição adequadas no Brasil*, a política de financiamento para produtores agrícolas tem como objetivo subsidiar o cultivo de alimentos que são ultraprocessados e comercializáveis no mercado internacional. As melhores terras destinam-se à monocultura de cultivos para a exportação como cana, algodão, café, soja e laranja. Ao mesmo tempo, mais de 50 milhões de pessoas voltaram a se alimentar de forma precária e sofrem de carências nutricionais.

[7] A FIAN Brasil é uma seção da FIAN Internacional, organização de Direitos Humanos, com status consultivo perante a ONU, a qual atua faz 30 anos em nível mundial pela realização do *Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (DHANA)*. O site no Brasil é: http://fianbrasil.org.br/quem-somos/

Ademais, observa-se que as grandes propriedades agropecuárias têm se concentrado na produção de alimentos ultraprocessados, modificando a produção, distribuição e consumo, e rompendo assim com os hábitos da alimentação *in natura*, de alto valor nutricional e baixo valor calórico. Os grupos mais atingidos com isso são os de maior vulnerabilidade social, em especial as pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza. Santarelli e Burity (2017) ressaltam também a existência de dois modelos de orientação da produção, distribuição e consumo emanados do próprio seio do Estado, impossibilita a garantia a uma alimentação adequada e saudável no Brasil, rica em nutrientes e baixa em calorias. Esses modelos díspares diziam respeito à própria existência de dois Ministérios voltados ao setor agrícola até 2016: o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA). O primeiro, voltado às pequenas e médias propriedades rurais e à promoção e fortalecimento da agricultura familiar, impulsionou essa categoria de agricultores na melhora do abastecimento em se tratando dos meios de subsistência necessários ao consumo da população brasileira cotidianamente. Com base nos dados disponíveis no site da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (2018), o Censo Agropecuário de 2006 já permitia observar que:

> *[...]84,4% do total dos estabelecimentos agropecuários brasileiros pertencem a grupos familiares. São aproximadamente 4,4 milhões de estabelecimentos, sendo que a metade deles está na Região Nordeste.*
>
> *De acordo com o estudo, ela constitui a base econômica de 90% dos municípios brasileiros com até 20 mil habitantes; responde por 35% do produto interno bruto nacional; e absorve 40% da população economicamente ativa do país. Ainda segundo o Censo, a agricultura familiar produz 87% da mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz e 21% do trigo do Brasil. Na pecuária, é responsável por 60% da produção de leite, além de 59% do rebanho suíno, 50% das aves e 30% dos bovinos do país. A agricultura familiar possui, portanto, importância econômica vinculada ao abastecimento do mercado interno e ao controle da inflação dos alimentos consumidos pelos brasileiros*[8]

[8] Secretaria especial de agricultura familiar e do desenvolvimento agrário. O que é a agricultura familiar. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/o-que-%C3%A9-agricultura-familiar. Acesso em: 03 set. 2018.

Já quanto ao segundo Ministério, pelo menos nas últimas 5 décadas observa-se que este tem priorizado o suporte ao desenvolvimento do agronegócio, ou seja, a produção, distribuição e consumo em larga em escala e voltados ao mercado internacional de *commodities* agrícolas, a exemplo da soja, milho e cana-de-açúcar.

Note-se também, que em geral à demanda por alimentos é atribuído um papel relevante no que diz respeito aos efeitos inflacionários. No entanto, entende-se que uma análise mais atenta sobre a questão alimentícia no Brasil revela que os aumentos de preços dos bens consumidos pela maioria dos brasileiros – exceto os aumentos de preços originados pelos efeitos sazonais – têm sido decorrentes da incapacidade pelo lado da oferta, ou seja, mesmo com a importante participação da agricultura familiar na oferta de boa parte dos alimentos que compõe a cesta de consumo dos trabalhadores no Brasil, ainda assim a oferta de alimentos não é suficientemente adequada para atender os 80 milhões de trabalhadores que compõe a PEA. Esse problema do déficit alimentar/nutricional se ratifica quando se atenta também para o fato de que a expansão da fronteira agrícola nas últimas 5 décadas volta-se em especial para a monocultura orientada de acordo com as necessidades do mercado mundial e posta em prática pelas grandes propriedades agropecuárias. Assim,

> *Desde o enfoque do DHANA, os Estados deveriam estar comprometidos com a promoção de sistemas sustentáveis de produção e consumo de alimentos capazes de associar as necessidades nutricionais da população à preservação da agrobiodiversidade. Porém, o que se percebe é que cada vez mais as agendas favoráveis à expansão do agronegócio e das transnacionais da alimentação, que privilegiam os interesses dos proprietários latifundiários e da modernização conservadora da agricultura, sobrepõem-se a aquelas que buscam promover a agricultura familiar, a agroecologia e a alimentação saudável e diversificada. (SANTARELLI; BURITY, 2017, 30,31)*

Portanto, Santarelli e Burity (2017) reconhecem que a agricultura familiar – valorizada pelos movimentos sociais e sindicais em meados dos anos 90 e que resultou no surgimento do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) em 1995 e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2000, bem como

da lei de agricultura familiar em 2006 - poderá garantir a produção de alimentos, em contraposição ao agronegócio. Destacam que entre 2006 e 2013 ocorreram melhoras significativas no que diz respeito às garantias do direito à alimentação, em especial na forma de reflexos do crescimento econômico[9], a partir dos aumentos do salário real, das políticas de seguridade social e transferência de renda. Sublinha o referido informe que o Brasil chegou a sair também do mapa da fome em 2014, e a extrema pobreza reduziu-se de 7,6% em 2004 para 2,8% em 2014, acompanhado de uma redução nos indicadores de pobreza de 22,3% para 7,3% no período.

Todavia, após o *Impedimento* de 2016, o Governo Temer tem enfraquecido essas conquistas, o que já se reflete na extinção do MDA. A concepção " O Agro é Pop, o Agro é Tec" tem dominado o cenário nacional como sendo o espaço de excelência do crescimento econômico na medida em que a reprimarização da economia aumenta em âmbito nacional e a soberania alimentar é relegada pelo ente político. Para a Santarelli e Burity (2017),

> *A extinção do MDA significa a perda de um espaço estratégico de disputas de visões e políticas para o rural brasileiro, o que deixa os caminhos abertos para uma hegemonia focada na monocultura altamente tecnificada e dependente de agrotóxicos e para a crescente concentração de poder econômico e político do agronegócio, em sintonia com uma tendência internacional de especialização produtiva, em que cada vez um número menor de multinacionais domina o mercado da produção de alimentos e sua distribuição. Com as propostas que se anunciam, o que assistimos é a predominância de um modelo de desenvolvimento rural que oferece sérias ameaças à soberania alimentar, à agrobiodiversidade, às culturas alimentares brasileiras e aos modos de vida tradicionais e de relação das mulheres e homens do campo com a terra e a natureza.*

[9] Conforme dados do economista Fernando Monteiro destacados em matéria de Érica Fraga na Folha de São Paulo em 02 de set. 2018, o crescimento médio do PIB entre 2001-2010 foi de 3,68%, e a previsão para 2011-2020 é de 0,96%, abaixo do crescimento médio da década perdida que foi de 1,57% do PIB. Os dados estão disponíveis em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/09/governo-temer-termina-marcado-pelo-pior-ciclo-de-crescimento-em-cem-anos.shtml. Acesso em: 02 de set. 2018.

Há que se observar também que a própria expansão da fronteira agrícola na atualidade avança em direção às terras pertencentes às comunidades indígenas e quilombolas, assim como junto à áreas de preservação ambiental no centro-oeste, norte e nordeste do Brasil. Também a própria externalidade dos custos ambientais nesse sentido tem sido crescente e se traduz na incapacidade de fiscalização e monitoramento do Estado brasileiro no que diz respeito à uma expansão da fronteira agrícola de forma planejada, e por outro lado, no poder crescente do agronegócio que foca-se na expansão capitalista de curto prazo, orientado pelas demandas no mercado internacional de produtos agrícolas.

> *Tal expansão tem ocorrido principalmente em uma região que abrange três biomas: Amazônia, Caatinga e Cerrado, sobretudo em áreas localizadas nos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, uma região que tem sido denominada MATOPIBA. O Plano de Desenvolvimento Agrícola MATOPIBA, instituído por decreto presidencial em 2015, compreende 337 municípios e uma área de 73 milhões de hectares. Nessa área, existem hoje 35 terras indígenas, 46 unidades de conservação ambiental, 745 assentamentos rurais e 36 áreas quilombolas declaradas pelo INCRA. (SANTARELLI; BURITY, 2017, 39)*

Como se pode constatar, o direito à alimentação de qualidade não tem sido efetivado na prática, em primeiro porque a garantia mais imediata desse direito se dá através do acesso a uma renda digna por parte dos trabalhadores, a qual segundo o DIEESE (2018) deveria ser para uma família de 4 pessoas em novembro de 2016, no montante de R$ de 3.856,23. Veja-se que a renda média de 44 milhões de trabalhadores nesse mesmo ano com base no PNAD/IBGE – segundo Silveira (2017) – fora de RS 747,00 por mês, abaixo do salário mínimo de R$ 880,00. É certo que o Programa Bolsa Família destinado aos que vivem abaixo da linha de pobreza permitiu uma melhora alimentar, mas se comparado com a renda familiar sugerida acima pelo DIEESE, evidencia-se facilmente o problema contemporâneo acerca desse direito humano.

Considerações finais

Entende-se que uma análise sobre o desenvolvimento econômico deverá necessariamente estar amparada na história do moderno sistema mundo, e mais do que isso, só poderá ser bem-sucedida se levar em conta a estrutura e superestrutura da economia-mundo capitalista com seus avanços e contradições. Se faz necessário atentar como que os Estados nacionais estão inseridos numa estrutura orgânica e global definida como centro, semiperiferia e periferia, a qual por sua vez compreende o atual sistema interestatal. Neste sentido, e como se ressaltou anteriormente, apenas dois países ascenderam à condição de centro da economia mundo capitalista nos últimos 50 anos – Itália e Japão – e recentemente a China aproxima-se nessa direção, mas isso deixa claro a impossibilidade da maioria dos países semiperiféricos e periféricos adquirirem um padrão econômico e de riqueza semelhante aos países do centro do sistema. É importante perceber além disso, que a economia-mundo está historicamente fundamentada no antagonismo de classes, ou seja, de um lado o trabalhador e de outro o capitalista, e é exatamente essa relação de exploração que historicamente demonstra parte da dificuldade na efetivação dos princípios de liberdade e igualdade social tal como preconizam os direitos humanos, e como demonstrado no caso do Brasil, brevemente analisado em se tratando da saúde e alimentação.

Finalmente, há que se destacar que na atualidade o Brasil – assim como a América Latina - se defronta com o ressurgimento da versão piorada do liberalismo, qual seja: o neoliberalismo. Essa matriz ideológica tem usurpado qualquer possibilidade de desenvolvimento econômico nacional e da garantia dos direitos humanos para a maioria da população desde os anos 80, exatamente por reduzir a participação estatal em setores infraestruturais importantes na esfera econômica, ocasionando a redução da soberania nacional, bem como reduzindo drasticamente as políticas públicas necessárias na promoção dos direitos humanos básicos, como a que se verifica depois do ano de 2016. Portanto, não resta dúvida sobre a necessidade de retomar as discussões sobre o desenvolvimento econômico e os direitos humanos numa outra perspectiva, em especial nesse momento em que a segunda década perdida se avizinha e mostra uma vez mais

como a agressividade do capitalismo neoliberal na semiperiferia recai historicamente sobre a classe trabalhadora.

Referências Bibliográficas

ARRIGHI, Giovanni. “A ilusão desenvolvimentista: uma reconceituação da semiperiferia”. In: ARRIGHI, Giovanni. A ilusão do desenvolvimento. – 2a ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, pp. 207-252.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. Descomplicando a dívida pública. Disponível em: https://auditoriacidada.org.br/conteudo/descomplicando-a-divida-publica/. Acesso: 05 Set. 2018.

BENEDICTO, Marcelo. Desemprego volta a crescer no primeiro trimestre de 2018. Agência IBGE Notícias. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20995-desemprego-volta-a-crescer-no-primeiro-trimestre-de-2018.html. Acesso: 05 set. 2018.

BERMUDEZ, Jorge. O Brasil tem que voltar a ser modelo para os países em desenvolvimento. *In*: Mobilizar, debater, documentar, resistir: especialistas apontam as perspectivas para o novo ano. Disponível em: http://cee.fiocruz.br/?q=node/708. Acesso em: 22 ago. 2018.

CAMPOS. Gastão, W. Faltam R$ 55 bilhóes por ano na saúde. Abrasco n’O Globo: artigos publicados entre agosto de 2013 e outubro de 2014, Rio de Janeiro, p.9, 2015. Disponível em: https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2015/07/Ebook_a_saude_e_coletiva_edit.pdf. Acesso em: 22 ago. 2018

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIOECONÔMICOS. Pesquisa nacional da cesta básica de alimentos. Séries Estatísticas 1994 a 2018. Disponível em: https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html. Acesso em: 05 set. 2018

FATTORELLI. Maria, L. **Como a dívida pública afeta as mulheres.** Disponível em: https://auditoriacidada.org.br/conteudo/como-divida-publica-afeta-as-mulheres/. Acesso em: 26 ago. 2018.

FERNANDES, Florestan. O desenvolvimento como Problema Nacional. In: FERNANDES, Florestan. **Sociedade de Classes e subdesenvolvimento.** São Paulo: Global, 2008. p. 145-147.

FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento econômico. São Paulo: Paz e Terra, 1974.

FRAGA, Érica. Governo Temer termina marcado pelo pior ciclo de crescimento em cem anos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 02 set. 2018. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/09/governo-temer-termina-marcado-pelo-pior-ciclo-de-crescimento-em-cem-anos.shtml. Acesso em: 02 set. 2018.

GOVERNO BRASILEIRO. Constituição da República Federativa do Brasil. 13a edição,
Atlas Editora. São Paulo, 1988. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. www.ibge.gov.br, 2002.

PIOLA, Sérgio. Garantia de mais recursos para o SUS passa pela modificação da Emenda Constitucional 95. **IHU On-Line Revista do Instituto Humanitas Unisinos**, São Leopoldo, n. 526, p 14-18, 13 ago. 2018. Entrevista concedida a Vitor Necchi. Disponível em: http://www.ihuonline.unisinos.br/media/pdf/IHUOnlineEdicao526.pdf. Acesso em: 25 ago. 2018.

ROMERO, Dalia. Não será essa conjuntura que nos fará abandonar a luta. *In*: Mobilizar, debater, documentar, resistir: especialistas apontam as perspectivas para o novo ano. Disponível em: http://cee.fiocruz.br/?q=node/708. Acesso em: 22 ago. 2018.

SANTARELLI, Mariana; BURITY, Valéria. Da democratização ao golpe: avanços e retrocessos na garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no Brasil. Brasília: FIAN Brasil, 2017. 75 p. Disponível em: http://fianbrasil.org.br/baixe-o-informe-da-democratizacao-ao-golpe-avancos-e-retrocessos-na-garantia-do-dhana-no-brasil/. Acesso em: 05 mai. 2018.

SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. O que é a agricultura familiar. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/o-que-%C3%A9-agricultura-familiar. Acesso em: 03 set. 2018.

SILVEIRA, Daniel. Metade dos trabalhadores tem renda menor que o salário mínimo, aponta IBGE. G1 Economia. Rio de Janeiro, 29 nov. 2017. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/metade-dos-trabalhadores-brasileiros-tem-renda-menor-que-o-salario-minimo-aponta-ibge.ghtml. Acesso em: 05 set. 2018.

SÍNTESE DE INDICADORES SOCIAIS: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2017 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro : IBGE, 2017. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf. Acesso em: 15 ago. 2018.

WALLERSTEIN, Immanuel. Capitalismo histórico e civilização capitalista. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

_____. Immanuel. A Reestruturação Capitalista e o Sistema-Mundo. *In:* GENTILI, P. *Globalização Excludente*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999a, pp. 223-251.

_____. Immanuel. Após o Liberalismo: em busca da reconstrução do mundo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

_____. Impensar a Ciência Social: limites dos paradigmas do século XIX. São Paulo: Ideias & Letras, 2006, p. 9-49 e 265-293.

_____. Análise dos sistemas mundiais. In: Giddens Anthony; Turner, Jonathan. **Teoria social hoje**. São Paulo: Unesp, 1999b. p. 447-470.

CAPÍTULO 10
DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA DA AMÉRICA DO SUL

Nilson Araújo de Souza

Introdução

O objetivo deste capítulo é examinar o processo recente de integração da América do Sul e, dentro dele, os caminhos que tem seguido a integração energética. Faz parte de uma pesquisa que realizamos na Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA. O processo de integração da região apresenta uma característica bem específica: ao se dar no contexto de nações dependentes e subdesenvolvidas, visa, de forma mais ou menos consciente, contribuir para aumentar o grau de autonomia e ampliar as condições para o desenvolvimento dos países da região.

Neste sentido, é possível conjecturar que, quanto maior é a inserção subordinada da América do Sul no contexto da economia mundial, menores suas possibilidades de integração ou, dito de outro modo, maior a desintegração da região; e, ao inverso, os processos de integração da região avançam nos momentos em que sua inserção internacional dependente entra em crise e crescem as condições para um maior grau de autonomia regional.

É possível demonstrar que, nos processos de integração implementados em nível do MERCOSUL e da CAN, têm prevalecido as relações de comércio, desconsiderando-se a integração produtiva e, dentro desta, a integração energética. O MERCOSUL, ainda que tenha nascido de um acordo entre Brasil e Argentina que enfatizava a integração produtiva, praticamente não tem tratado da integração energética. O mesmo não se pode dizer da UNASUL. Já na reunião em que o bloco recebeu esse nome, em Isla Margarita, na Venezuela, em 2007, o tema central foi a integração energética. A integração energética é também enfatizada pela ALBA.

Vale registrar aqui o papel fundamental que tem cumprido a OLADE no diagnóstico, documentação e proposições no âmbito da integração energética. Conforme diz Marcelino Teixeira Lisboa, em seu texto “A questão energética dos países do MERCOSUL”, apresentado no FoMerco, “a Organização Latino-Americana de Energia – OLADE – tem buscado ampliar o debate para colaborar com os processos de interligação ou interconexão energética regional” (LISBOA, 2011: 104).

1 – A integração regional sul-americana no período recente

O projeto integracionista da América do Sul, depois de avanços e recuos, foi retomado na década de 1980 com a transformação da antiga ALALC na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). No novo Tratado de Montevidéu, ampliaram-se as possibilidades de acordos sub-regionais, como forma de incentivar parcerias entre países com maior proximidade. Foi com base nessa cláusula que nasceu o MERCOSUL.

Mas o eixo central da integração da América do Sul seria a aproximação entre Brasil e Argentina. A assinatura da Ata de Integração Brasil-Argentina em 1986 e do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento em 1988 culminou com a formação do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL. O objetivo era criar "um espaço econômico comum, mediante a remoção gradual, em dez anos, de todos os obstáculos tarifários e não-tarifários à circulação de bens e serviços, bem como harmonizar e coordenar suas políticas aduaneira, monetária, fiscal, cambial, agrícola e industrial" (PINTO, 2008: 131). Com base nesses documentos, os governantes do Cone Sul firmaram o Tratado de Assunção que, em 26 de março de 1991, criou o novo bloco para integrar o Brasil, a Argentina, o Uruguai e o Paraguai (CARVALHO & SILVA, 2002).

O bloco, que nasceu como área de livre comércio, transformou-se, formalmente, em união aduaneira em1º de janeiro de 1995. Seu instrumento principal seria a tarifa externa comum (TEC). Seu limite máximo foi estabelecido em 20%. No entanto, o MERCOSUL começou a ser implementado num período (década de 1990) em que o Consenso de Washington e o neoliberalismo, com seu postulado de livre comércio, começaram a orientar as políticas econômicas da região. Isso alterou em grande medida os objetivos iniciais.

Concebido na década anterior pelos presidentes Sarney e Alfonsin como instrumento de desenvolvimento autônomo da região, com base em parcerias produtivas, particularmente nas áreas de bens de capital e tecnologias avançadas, converteu-se, nas mãos de Fernando Collor de Mello e Carlos Menem, num bloco que passou a priorizar o livre comércio e o regionalismo aberto propugnado pela CEPAL. Neste caso, "ao lado da redução das tarifas internas, também reduzia-se a chamada tarifa externa comum (TEC) e se valorizavam as moedas locais, em verdadeiro subsídio aos produtos estrangeiros" (SOUZA, 2001: 107)[1].

[1] Registre-se que, no momento em que o MERCOSUL se converteu em União Aduaneira, em 1995, estabeleceu-se uma TEC baixíssima para os padrões da época: 12,3% (BANDEIRA, 2004: 80).

Apesar desses problemas, se formos examinar o MERCOSUL do ponto de vista das correntes de comércio intra-regional[2] e das negociações internacionais, o bloco regional tem tido grande sucesso: nos primeiro 20 anos de sua existência, o comércio intra-regional saltou de US$ 5 bilhões para US$ 50 bilhões. No entanto, manifestam-se nesse intercâmbio dois problemas, que podem afetar o processo de integração: a) há uma divisão regional do trabalho em que o Brasil é o principal beneficiário: exporta principalmente produtos industriais e importa preferencialmente produtos primários; b) no período recente, o Brasil vem mantendo uma balança comercial superavitária. De 2003 para cá, o bloco regional tem procurado incorporar outras áreas de ação, como a coordenação de políticas externas, a cooperação em matéria de segurança internacional, de assuntos judiciários e de educação[3], mas tem mantido a ênfase nas relações de comércio, isto é, na competição, em lugar da cooperação para a integração produtiva.

Enquanto isso, o Pacto Andino sofreu sério revés. Na fase inicial do bloco, nos anos de 1970, a economia regional fortaleceu-se com a industrialização por substituição de importações, quando "o Estado e a planificação tiveram muita importância" (GAITE, 2010: 177), mas, com o impacto da crise mundial, "a década de oitenta foi tanto para os países andinos como para a integração andina uma década perdida" (Ibid., 177). Foi nesse quadro que, em 1989, sob a pressão e a influência dos programas neoliberais implementados na região, decidiu-se transitar do antigo regionalismo cepalino, baseado em proteção externa, para o regionalismo aberto, também sistematizado pela Cepal.

Foi sob essa onda neoliberal que o bloco andino ingressou na segunda etapa do processo de integração, a união aduaneira, que teve início em 1995, quando entrou em vigência a tarifa externa comum (TEC)[4]. O bloco receberia o nome de Comunidade Andina de Nações (CAN) com a assinatura do Protocolo de Trujillo (Peru) em 1996[5].

A baixíssima TEC adotada, ao não garantir a proteção externa da incipiente indústria, aprofundou a desindustrialização das economias da região iniciada na década perdida. O

[2] Soma de exportações e importações.
[3] A integração comercial propiciada pelo Mercosul também favoreceu a implantação de realizações nos mais diferentes setores, como a educação, justiça, cultura, transportes, energia, meio ambiente e agricultura. Neste sentido, vários acordos foram firmados, incluindo desde o reconhecimento de títulos universitários e a revalidação de diplomas até, entre outros, o estabelecimento de protocolos de assistência mútua em assuntos penais e a criação de um 'selo cultural' para promover a cooperação, o intercâmbio e a maior facilidade no trânsito aduaneiro de bens culturais (OLIVEIRA, 2005: 25).
[4] Colômbia, Equador e Venezuela acordaram tarifas de 5, 10, 15 e 20%, a depender do produto; a Bolívia, com tratamento preferencial, passou a praticar dois níveis tarifários: 5 e 10% (COMUNIDADE ANDINA, 08.03.2005).
[5] A CAN, à época em que se converteu em União Aduaneira, possuía um PIB de US$ 273 bilhões e uma população de mais de 117 milhões de habitantes, com PIB *per capita* de US$ 2.333.

bloco, ao mesmo tempo, começou a fragmentar-se. Depois de 2004, com o fracasso do projeto da ALCA, alguns países da CAN deixaram-se influenciar pela ofensiva do governo dos EUA na região. Como o projeto da ALCA não prosperou, a tática da administração estadunidense passou a ser a de promover acordos bilaterais com os países latino-americanos. O fato do Equador[6], o Peru e a Colômbia terem assinado esses acordos levou a Venezuela a retirar-se da CAN e a pedir ingresso no MERCOSUL. Agora, mais recentemente, esses países, ao lado do Chile e do México, constituíram outro bloco regional: a Aliança Pacífico, que reúne os principais países latino-americanos que mantêm acordos bilaterais com os EUA.

Assim, ambos os blocos retrocederam em relação à concepção original (presente no Pacto Andino quando da sua criação em 1969 e no MERCOSUL na fase dos acordos de 1986 e 1988): em lugar da integração produtiva prevista nos acordos iniciais, privilegiou-se a integração comercial; em lugar da união aduaneira com proteção externa à produção regional, praticou-se o "regionalismo aberto". Esse processo foi teorizado pela CEPAL. Numa mudança em relação à sua visão histórica, passou, na década de 1990, a defender o "regionalismo abeto" (CEPAL, 1994).

Mas a adoção na região das políticas neoliberais do Consenso de Washington acarretou sérios problemas econômicos e sociais[7], engendrando um movimento de contestação social e política que resultou na mudança de governos em vários países da América do Sul. Assumiram o governo correntes políticas que haviam contestado a onda neoliberal[8]. É nesse contexto, na virada da década de 1990 para a de 2000, que nasce uma nova onda integracionista na região. O momento decisivo, que abriu um novo processo de integração regional, foi o fracasso do projeto estadunidense de criar a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Em oposição ao projeto da ALCA, começara-se a conceber na América do Sul dois projetos alternativos de integração. Com o fracasso da ALCA, fortaleceram-se ainda mais

---

[6] O Equador voltou atrás com a mudança de governo em 2007.

[7] "Além da desnacionalização e da desindustrialização, o aumento do endividamento externo foi outra consequência desse processo de avanço econômico externo na América Latina na década de 1990" (SOUZA, 2009: 129). "Segundo a Cepal, a dívida externa da região aumentou de US$ 500 bilhões em 1992 para US$ 800 bilhões em 2000" (Ibid., 129, nota 20).

[8] O processo deflagrou-se em 1999 com a vitória de Hugo Chaves na Venezuela, que carregava consigo a doutrina integracionista bolivariana; em 2003, assumiu o governo do Brasil o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o qual estabeleceu como prioridade de sua política externa o processo de integração da América do Sul; no mesmo ano, o presidente Néstor Kirchner assumiu o governo da Argentina, depois de uma profunda crise provocada pela combinação entre a abertura comercial e o engessamento do câmbio, o que o levou a optar pelo caminho da integração (SOUZA, 2008: 311. In: SILVA, 2008).

esses dois novos caminhos para a integração latino-americana, e acrescentou-se outro, ainda mais abrangente. Referimo-nos à União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), a Aliança Bolivariana dos Povos de Nossa América (ALBA) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Desde a origem, esses projetos procuraram superar as formas tradicionais de integração baseadas apenas no comércio e se colocaram como objetivo a integração produtiva e físico-energética, além da integração social, política e cultural.

Os acordos visando à criação da UNASUL, originalmente com o nome de Comunidade Sul-Americana de Nações, foram formalizados em dezembro de 2004 em Cuzco (Peru), com seu desenho final sendo aprovado pela I Cúpula da Comunidade Sul-Americana de Nações, realizada nos dias 29 e 30 de setembro de 2005 em Brasília (Brasil). Nessa reunião, começou-se a discutir a mudança do nome do bloco para União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)[9], que se consolidou na reunião de Islã Margarita, Venezuela, em 2007, que teve como tema exclusivo a integração energética. Mas sua criação definitiva só ocorreria a 23 de maio de 2008 em Brasília, mediante tratado assinado por representantes dos 12 países integrantes. Ademais, o então presidente equatoriano, Rafael Correa, aproveitou o período de sua presidência temporária da UNASUL, a partir de agosto de 2010, para acelerar o processo de formalização e construção real do bloco. Foi assim que impulsionou a constituição de sua Secretaria Geral, que passou a ser ocupada pelo ex-presidente argentino, Néstor Kirchner[10].

Nas discussões para formação do bloco, que foi uma iniciativa da diplomacia brasileira, o governo da Venezuela insistiu que a integração meramente pelo comércio poderia significar desintegração, à medida que, na concorrência, os países mais frágeis sairiam perdendo. Por isso, o eixo deveria ser a realização de parcerias produtivas e na área de infraestrutura – particularmente em energia - como forma de desenvolver o conjunto da região e fortalecê-la no cenário internacional. O critério básico seria a cooperação, e não a competição.

O outro bloco em desenvolvimento na região com propostas diferentes das dos blocos tradicionais é a ALBA. Reúne países da América do Sul (Venezuela e Bolívia), da América Central (Nicarágua e Honduras) e Caribe (Cuba, São Vicente e Granadinas, Dominica, Antigua e Barbuda). Proposta originalmente apresentada por iniciativa do governo da Venezuela em

[9] São 12 os países que passaram a integrar o novo bloco: Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai pelo MERCOSUL; Bolívia, Equador, Colômbia, Peru e Venezuela pela CAN; mais o Chile, Guiana e Suriname. Na época da sua constituição, reuniam 382,43 milhões de habitantes, num território de 17.715.335 km2, e geravam um PIB de aproximadamente US$ 3,9 trilhões.

[10] Kirchner faleceria pouco depois.

2004, a ALBA surgiu em 2005 em oposição à proposta estadunidense de criação da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA. Os acordos iniciais para implementação do bloco foram firmados em Havana, nos dias 27 e 28 de abril de 2005, entre os presidentes de Cuba e da Venezuela.

De um lado, a Venezuela garantia o suprimento de petróleo a preços preferenciais a Cuba; de outro, médicos, educadores e cientistas cubanos ajudavam nos programas de saúde, educação e desenvolvimento tecnológico da Venezuela.

Com a denominação inicial de Alternativa Bolivariana para as Américas, transformou-se em outubro de 2009, por ocasião da VII Cúpula da ALBA, realizada em Cochabamba, Bolívia, em Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América. Há seis princípios fundamentais na formulação da ALBA: complementaridade, cooperação, solidariedade, respeito à soberania dos países, justiça e equidade. Ou seja, o objetivo é promover a integração por meio da cooperação, e não da competição. Por outro lado, o objetivo não é apenas viabilizar o desenvolvimento econômico, mas igualmente o desenvolvimento social, político e cultural (Ibid.).

Na VII Cúpula, aprovou-se um ambicioso programa de integração, que vai desde a instituição de um Sistema Unitário de Compensação Regional de Pagamentos (SUCRE) até a criação de empresas e projetos "grannacionais" nas áreas de energia, ferro, aço, prospecção geológica, mineração, metalurgia, alumínio, processamento de alimentos, turismo, alfabetização, pós-alfabetização, saúde, trabalho, habitação, cultura e esporte (DECLARACIÓN, 17.10.2009).

Ambos os projetos integracionistas – UNASUL e ALBA – se propõem, pela via da cooperação, a corrigir os problemas criados para o desenvolvimento econômico-social pela inserção subordinada da América Latina no mundo e pelo processo de integração regional baseado na competição.

Esse novo momento que vivia o processo de integração latino-americana culminou na criação da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos – CELAC, durante a "Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe", realizada em fevereiro de 2010, em Riviera Maya, México. Para essa Cúpula, convergiram dois processos de aproximação dos países da região: a XXI Cúpula do Grupo do Rio, de natureza política, e a II Cúpula da América Latina e Caribe - CALC, que trata de integração e desenvolvimento.

Esse era um momento estratégico dentro do novo momento que atravessava o processo de integração latino-americana. Em primeiro lugar, porque era a primeira vez, desde

que se iniciaram as negociações para criação da ALCA, que se reuniam os 33 Chefes de Estado e de Governo latino-americanos e caribenhos sem a presença dos Estados Unidos e Canadá, e com a presença de Cuba, para discutir o processo de integração regional. Lembre-se de que, durante as negociações da ALCA, o governo dos EUA exigiu a exclusão de Cuba; por sua vez, a OEA – mecanismo político que reúne o conjunto das Américas – havia decidido, por imposição dos Estados Unidos, realizar o bloqueio econômico à Ilha. Segundo, porque, em oposição clara aos interesses do governo e das corporações estadunidenses, que queriam criar a ALCA, decidiu-se criar um bloco regional apenas dos países latino-americanos e caribenhos. Terceiro, era a iniciativa de integração mais abrangente de toda a história da integração latino-americana; a ALALC e a ALADI nunca chegaram a abranger todos os países da região. Por último, a Cúpula inaugurou o retorno do México ao processo de integração latino-americana; esse país, como se sabe, desde meados da década de 1990, por meio do NAFTA[11], participa de um processo de integração com Estados Unidos e Canadá. Para marcar esse retorno, de forma simbólica, a Cúpula realizou-se no México.

A criação da CELAC parecia significar, simbolicamente, o distanciamento da América Latina em relação ao pan-americanismo e seu retorno ao latino-americanismo, que, em alguns momentos, chegou a ser implementado na região, mas nunca conseguiu consolidar-se. Isso não significa que, desta vez, esse processo se consolidaria, até porque, diante do fracasso da proposta de formação da ALCA, substituída pelos governantes latino-americanas por projetos como os da UNASUL, da ALBA e da CELAC, o governo dos EUA tem procurado dividir o movimento integracionista mediante a oferta de acordos comerciais bilaterais com determinados países da região ou patrocinando outros acordos regionais, como a Aliança Pacífico.

2 – Os blocos regionais e a integração energética

Da análise feita até agora, pode-se concluir que a integração sul-americana, para consolidar-se enquanto projeto que contribua para aumentar a autonomia econômica e promover o desenvolvimento[12] da região, terá que enfrentar alguns desafios importantes. Alguns chegaram a ser enfrentados; outros nem tanto.

Um deles diz respeito à superação da ênfase nas relações comerciais que caracteriza

[11] Sigla em inglês para Tratado de Livre Comércio da América do Norte.
[12] Entendido como processo de transformação das estruturas econômicas, sociais, políticas e culturais.

os processos de integração que vinham sendo desenvolvidos, tais como o MERCOSUL e a CAN. Apesar de haverem aprovado a união aduaneira, têm funcionado basicamente como área de livre comércio dentro do regionalismo aberto. Enquanto tal, privilegia-se a competição, no lugar da cooperação. O resultado é que, na competição, fortalecem-se as empresas mais fortes sediadas nos países mais fortes, em detrimento das empresas mais frágeis dos países mais frágeis. Esse processo pode levar à desintegração, ao invés da integração, à medida que, ao destruir ou debilitar as economias mais débeis, reduz sua capacidade de compra e, consequentemente, as possibilidades de intercâmbio intra-regional.

O caminho alternativo seria retomar o ideário que privilegia a integração produtiva e infraestrutural por meio da cooperação em projetos de interesse comum. Destaca-se, nesse tipo de integração, a integração energética. Esta cumpre papel decisivo no desenvolvimento econômico, não apenas porque a energia é um insumo fundamental no processo de desenvolvimento, como porque a integração permite utilizar-se de forma mais racional os recursos energéticos. Por sua vez, a integração é um importante instrumento a favor da conquista da autonomia econômica regional. A integração energética é parte fundamental desse processo de busca da autonomia regional. A ALBA, por sua proposta, acordos e práticas, tem recolhido esse ideário da cooperação. A UNASUL, apesar de, nas discussões iniciais, ter estado sob a influência da visão "comercialista", terminou, nos acordos firmados, privilegiando outras formas de integração, tais como a integração infraestrutural (destacando-se a energética), política, social e cultural.

Apesar dessa importância da integração energética, o MERCOSUL não lhe tem dado a devida importância. Isso se deve, certamente, à ênfase comercial do bloco. Marcelino Teixeira Lisboa (2010: 125) analisa essa pouca ênfase da questão energética. Segundo ele, apesar de o MERCOSUL possuir um grupo de trabalho específico para tratar da questão energética, o SGT no. 9 ENERGIA, e de a Argentina haver proposto, na reunião do grupo realizada nos dias 30 e 31 de outubro de 2007, a retomada das negociações para implementação de uma rede de gasodutos interligando Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai, projetos que haviam sido propostos desde 2005, essa discussão sequer foi mencionada nas atas das reuniões de 2008 e 2009. Mais ainda, na reunião extraordinária do Conselho do Mercado Comum, realizada de 22 de julho de 2008, quando foram aprovados os lineamentos para a Integração Produtiva do MERCOSUL, a questão energética não foi contemplada, apesar de sua importância para a integração produtiva.

Assim, conclui Lisboa:

> *Verificou-se assim que nos documentos oficiais do MERCOSUL o assunto integração energética não se encontra contemplado, nem mesmo no grupo de trabalho designado para este fim. Os assuntos referentes à energia restringiram-se à criação de um site para divulgação de informações e a única proposta apresentada que se caracteriza como promotora da integração energética não foi citada nas reuniões subseqüentes (LISBOA, 2010: 126).*

E diz mais:

> *De acordo com o que se encontrou nas fontes pesquisadas, verifica-se que nas fontes oficiais e órgãos especializados na área de energia, existem ideias e discursos, porém não se identifica um processo de integração com aumento da interdependência. A posição confortável que os países do MERCOSUL têm em relação à disponibilidade de energia defronta-se com a estagnação no avanço da integração (Ibid., 127).*

A IIRSA (Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana) foi criada em 2000 nos marcos do predomínio do neoliberalismo e do regionalismo aberto e, portanto, tem todos seus eixos voltados para a costa, ou seja, para a exportação (PADULA,.2011: 167). Concebida como instrumento para promover a integração infraestrutural da região, concede, no entanto, destaque insignificante para a integração energética. Dos 31 projetos selecionados como prioridade pelos governos, por ocasião da Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010, aparece apenas um projeto na área de energia, o gasoduto Noroeste argentino (Ibid., 173).

Na UNASUL, no entanto, desde o início esteve presente a questão da integração energética, que foi crescendo em importância até transformar-se numa de suas principais prioridades. Na reunião que criou o embrião da UNASUL, a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), realizada em 2004 em Cuzco, no Peru, a questão energética já foi tratada, ao indicar "que a integração física, energética e de comunicações deveria avançar com base no aprofundamento de experiências bilaterais, regionais e sub-regionais" (Ibid., 177), mas ainda se orientava pela limitada proposta da IIRSA na questão energética. Na reunião seguinte, porém, houve uma mudança fundamental. A I Reunião de Chefes de Estado da CASA, realizada em Brasília em setembro de 2005, "1) reafirma a integração regional de infraestrutura como prioridade temática; 2) separa as discussões sobre integração energética das discussões sobre integração física" (Ibid., 178).

Por ocasião da II Reunião de Chefes de Estado do bloco, realizada em dezembro de 2006 em Cochabamba, na Bolívia, manteve-se a prioridade para a integração infraestrutural

e reafirmou-se a separação entre integração energética e integração para o transporte e comunicações. Além disso, “foi estabelecido que a integração energética trabalhe para o bem-estar de todos: ‘articulação das estratégias e políticas nacionais para um aproveitamento dos recursos energéticos da região que seja integral, sustentável, solidário e que reconheça as assimetrias entre os países regiões’” (Ibid., 180). A reunião de Cochabamba, ademais, criou Grupos de Trabalho separados para as áreas de infra-estrutura e energia.

Mas o momento decisivo ocorreu por ocasião da reunião de Isla Margarita, na Venezuela, entre os dias 16 e 17 de abril de 2007. Resultado dos trabalhos do GT de Integração Energética da CASA, a reunião, designada de I Cúpula Energética Sul-Americana, teve a integração energética como tema único, criando, em conseqüência, o Conselho Energético da América do Sul (CEAS), com a tarefa de elaborar uma proposta da Estratégia Energética Sul-Americana e do Plano de Ação e do Tratado Energético da América do Sul. Foi nessa reunião que a CASA recebeu a designação de UNASUL (Ibid., 180-1). Diz Padula, “esta declaração também mostrou um tom muito diverso do presente na IIRSA, seguindo as linhas estabelecidas na reunião de Cochabamba, tentando caminhar para uma maior unidade energética regional, proporcionando maior autonomia e projeção geopolítica para os países da região” (Ibid., 181). Posteriormente, quando a UNASUL foi efetivamente constituída, na reunião de 23 de maio de 2008, em Brasília, estabeleceu-se, no artigo 5 do Tratado de constituição, “que o Conselho Energético da América do Sul (CEAS) se torna parte da UNASUL” (Ibid., 182). Nessa mesmo Tratado, priorizou-se a integração energética, definindo seu objetivo: “a integração energética para o aproveitamento integral, sustentável e solidário dos recursos da região”.

Criou-se posteriormente, em dezembro de 2009, em reunião dos Presidentes da UNASUL, o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), sendo que em sua primeira reunião, realizada em junho de 2010 em Quito, elaboraram-se documentos a serem aprovados pelos Presidentes, por meio dos quais se estabelecia “que a IIRSA seria incorporada à UNASUL como órgão técnico do Cosiplan, e que este Conselho assumiria as funções do Comitê de Direção Executiva (CDE) da IIRSA (...) Assim, a IIRSA receberia diretrizes políticas dos países da Unasul e não mais das agências financeiras multilaterais do CCT” (Ibid., 183).

A ALBA, ao definir que deve nortear-se pelo princípio da cooperação, e não o da competição, entre os países, já nasce sob o signo da integração energética. Foi formada inicialmente entre Venezuela e Cuba. De um lado, a Venezuela garantia a Cuba o suprimento de petróleo a preços preferenciais, transferências de tecnologia e financiamento em

infraestrutura e energia; de outro, médicos, educadores e cientistas cubanos ajudavam nos programas de saúde, educação e desenvolvimento tecnológico da Venezuela. Conforme Fritz (2007, p.11),

> *En cuanto a los proyectos de cooperación, un aporte central cubano está en los sectores de servicios de la salud y de la educación. Venezuela, en cambio, ofrece transferencias de tecnología y financiamiento en los sectores de energía y de infraestructura... [Desde 2005], Cuba se comprometió a enviar hasta 30.000 profesionales de la salud a la misión "Barrio Adentro" que brinda atención primaria en salud. En el marco de la misión "Ribas", 10.000 estudiantes reciben una beca para estudiar carreras médicas en Cuba. Y se acordó tratar en Cuba a hasta 100.000 venezolanos con enfermedades de la vista durante el 2005. Además, el gobierno de Castro apoya a la misión "Robinson" en la alfabetización y educación escolar. Para Cuba la alianza ALBA es de especial importancia. Desde los años sesenta la isla socialista sufre un embargo comercial por parte de los EEUU. La suspensión de la ayuda soviética en los noventa llevó a una profunda crisis económica, de la que sólo ha podido recuperarse lentamente (apud BROKOSKI, 2011:.7).*

Impulsada pela ALBA, constituiu-se a Petroamérica, ainda que esta envolva também países que não são integrantes do bloco regional. Trata-se de uma cooperação energética em que a Venezuela fornece petróleo em condições favoráveis a países da região ou se realiza a cooperação para a transferência de tecnologia ou a instalação de infraestrutura energética. Nesse sentido, conforme diz Ruiz-Caro,

> *La Iniciativa Petroamérica es concebida como una alianza estratégica entre las operadoras energéticas públicas a fin de fortalecerlas y convertirlas en instrumentos eficaces y eficientes para garantizar la seguridad en el suministro energético de la región, así como su integración posterior (RUIZ-CARO, 2006: 2004, apud PAZ e NUNES, 2011: 102).*

Nesse sentido, segundo Paz e Nunes, "a principal realização da Petroamérica vem sendo a promoção de uma série de acordos bilaterais de complementação econômica e participação conjunta em atividades de exploração, produção, refino e comercialização de hidrocarbonetos, principalmente petróleo, entre empresas estatais e privadas de diferentes países" (PAZ e NUNES, 2011: 103). Por sua vez, "a Petroamérica abriga três iniciativas sub-regionais: Petrosul, formada por Argentina, Brasil, Venezuela e Uruguai; Petrocaribe, que reúne os 14 países da região caribenha; e Pedroandina, formada pelos países da Comunidade Andina de Nações (Bolívia, Colômbia, Peru, Equador e Venezuela)" (Ibid., 103). Muitas dessas iniciativas não saíram do papel, mas existem vários resultados concretos, como a assistência venezuelana à criação da Energia Argentina (ENARSA), o acordo com o Uruguai para garantir seu abastecimento de petróleo, o fornecimento de petróleo a preços preferenciais a Cuba e a outros países caribenhos, o acordo de cooperação energética com o Paraguai (Ibid., 104).

3 – A integração energética na prática

Como indicamos anteriormente, a integração energética é um instrumento fundamental para a promoção do desenvolvimento e do bem-estar dos povos da região. Isso porque potencializa o uso dos recursos energéticos presentes nos vários países. Além de a América do Sul ser autossuficiente em insumos energéticos, existe uma forte complementaridade entre os países da região. Segundo afirmam Castro, Rosental e Gomes,

> *A América do Sul é uma região autossuficiente em insumos energéticos, detendo importantes reservas de petróleo, gás natural e recursos hídricos. Por possuir larga faixa territorial situada entre os trópicos, o potencial de geração de biomassa como fonte energética mostra-se promissor. A integração energética tem assim um grande potencial em função de um fator concreto e objetivo: há complementaridade de insumos energéticos entre os países da região. Esse fator já possibilitou a construção de linhas de transmissão, usinas hidroelétricas e gasodutos (CASTRO, ROSENTAL e GOMES, 2010: 200).*

O mesmo afirma Lisboa, respaldando-se em Zenella (2207): "devido à abundância e a diversidade de fontes de energia da região, a integração é o passaporte para inserção estratégica da região na ordem global do futuro e o último motor que falta ser ligado para promover o desenvolvimento econômico regional" (LISBOA, 2010: 105). Constatação semelhante é feita pela Comissão de Integração Energética Regional (CIER). Segundo Lisboa, a CIER, com base em levantamentos científicos sobre energia, constata que

> *a América do Sul apresenta uma complementaridade energética que pode gerar muitos benefícios em caso de integração energética. De acordo com VÉLEZ (2005), para que esses benefícios tornem-se realidade é necessário em primeiro lugar a disponibilidade de infraestrutura física para realização de intercâmbios de fluxos energéticos (LISBOA, 2010: 104).*

Essa complementaridade decorre de dois fatores: a) diversidade da disponibilidade de recursos; b) "a presença de grandes países consumidores (Brasil, Chile e Argentina) ao lado de países produtores (Bolívia, Peru e Venezuela)" (LIMA, 2010: 188). A grande questão que se coloca então é a seguinte: já que a integração energética é uma necessidade objetiva do processo de desenvolvimento da região e já que vem sendo decidida pelos organismos de integração regional, particularmente a UNASUL e a ALBA, vem ela se realizando na prática?

Cabe aqui um registro importante: "Além de [a América Latina] possuir grandes reservas de recursos energéticos estratégicos, possui também uma matriz energética limpa, quando comparada às regiões desenvolvidas. A integração energética nesta região tem a vantagem da grande complementaridade entre as matrizes dos países" (LIMA, 2010:180).

Comecemos pelo petróleo. A América do Sul, particularmente depois das descobertas das reservas do Orinoco na Venezuela e do pré-sal brasileiro, está entre as regiões com maiores reservas de petróleo do Planeta. No entanto, ele está desigualmente distribuído. Venezuela e Brasil possuem as maiores reservas, vindo depois Argentina, Bolívia, Colômbia e Equador. Por outro lado, o Paraguai, o Chile e o Uruguai "não possuem reservas significativas de petróleo, tendo estes países que importar todo o petróleo que consomem" (PAZ e NUNES, 2011: 105). Essa distribuição desigual das reservas é que possibilita a complementaridade. Segundo Paz e Nunes,

> *A análise de reservas, produção e consumo dos países sul-americanos mostra um quadro bastante heterogêneo que permite e requer uma interdependência energética entre as economias. O grande excedente petrolífero de alguns países permite prover o abastecimento de petróleo dos países deficitários. Há um quadro formado pela combinação de grande abundância do recurso em países com menor consumo, conjugado com países com extrema dependência energética de seus vizinhos (PAZ e NUNES, 2011: 107).*

"A região se autoabastece, em grande medida, através de fluxos de comércio intrarregional" (Ibid., 111). No entanto, apesar dos enormes excedentes petroleiros em alguns países da região, particularmente na Venezuela, Colômbia, Equador e Argentina, o intercâmbio de petróleo entre os países sul-americanos ainda é muito baixo. O Brasil tem um peso grande no abastecimento do Chile (em 2009, o Chile era o segundo importador do Brasil, abaixo dos EUA). A Venezuela, apesar de ser um dos maiores exportadores mundiais, só exporta petróleo, nos marcos do MERCOSUL, para o Uruguai. A integração energética da Venezuela por meio do petróleo é basicamente com os países caribenhos.

Talvez tenha sido na área do gás em que mais avançou a cooperação entre os países da região. O gás é um recurso-chave para o processo de integração e desenvolvimento da América do Sul. Segundo Lima,

> *O gás natural apresenta-se como um recurso-chave neste processo por três fatores: 1) a região é dotada de grandes reservas de gás natural; 2) esse recurso tem crescido em importância em toda a matriz energética mundial, segundo informa a Agência Internacional de Energia; 3) a construção de gasodutos tem grande valor na integração física, já que, uma vez construídos, sua estrutura permanece operante por anos (LIMA., 2010: 181).*

Por sua vez, "a integração gasífera é fundamental para a integração energética e, em sentido mais amplo, para a integração política e social dos países sul-americanos" (PAZ e NUNES, 2011: 112). Segundo Paz e Nunes (2011: 115), "apesar das reservas sul-americanas não serem significantes em termos mundiais, a região é autossuficiente em energia, especialmente no gás natural". "Além disso, a composição das reservas, o potencial de

produção e o potencial de consumo pelos países sul-americanos favorecem a complementaridade de suas matrizes energéticas. No caso do gás, enquanto a Venezuela e Bolívia têm excedentes, Argentina e Chile têm déficits" (Ibid, 121). Cabe registrar que a Venezuela conta com 75% das reservas de gás da região, enquanto a Argentina é o país em que o insumo tem maior importância na matriz energética (50%). O Chile e a Bolívia vêm a seguir.

Mas a Bolívia é o ator estratégico nesse processo. Isso porque

> *Sua posição geográfica central, em conjunto com as grandes reservas de gás natural, torna tal país um potencial fornecedor gasífero do cone sul. Todos os três maiores consumidores de energia subcontinental, Brasil, Argentina e Chile, estão dentro do seu campo estratégico de atuação. O gás natural tornou-se o principal atrativo econômico da Bolívia após as descobertas de grandes reservas de gás na década de 1990 (LIMA, 2010: 191).*

O aumento do consumo de gás no Cone Sul de 1987 a 2007 foi bastante significativo: 11,55% ao ano (PAZ e NUNES, 2011:121). Só perdeu para o Oriente Médio e a Ásia e Oceania. Por sua vez, a OLADE, em suas previsões para 2018, estima um forte crescimento do consumo de gás na região, sendo maior quanto mais intenso for o processo de integração. Segundo a organização, "em um cenário de alta integração, a previsão é que o consumo de gás cresça mais de 160% na Bolívia e no Brasil e 120% no Chile. Em um cenário de baixa integração, a previsão de crescimento de consumo para Bolívia e Chile varia significativamente para 82%. Já a previsão para o Brasil cai apenas de 163% para 156%" (Ibid., 123). A integração, por sua vez, também favorece a produção de gás, sobretudo para o Brasil, Peru, Chile e Bolívia (Ibid.: 123).

Lima nos informa que essa é uma realidade mundial:

> *No mix energético mundial, o gás natural ganha rapidamente importância. Sua relativa eficiência e 'limpeza' estimulam o uso deste combustível, notadamente, para a produção de energia elétrica. Projeta-se que o gás natural será o recurso primário de energia de maior crescimento nas próximas décadas. Estima-se que logo será o segundo combustível da matriz energética mundial (LIMA, 2010: 183).*

Segundo a CEPAL, esse forte crescimento do consumo de gás está associado aos seguintes fatores:

> *i) crescimento e abundância de reservas, mostrando a possibilidade de manutenção da oferta a longo prazo; ii) reservas não tão concentradas geograficamente como as de petróleo; iii) avanços tecnológicos que permitiram a redução dos custos de transporte de gás tanto por gasodutos como por navios metaneiros; iv) crescimento da importância do fator meio ambiente, que favorece o gás em relação a outros combustíveis fósseis como o petróleo; v) políticas de segurança energética dos países para buscar uma redução da dependência do petróleo de outros e do Oriente Médio. Em relação à América do Sul, pode-se acrescentar a*

descoberta das grandes reservas da Bolívia e do Brasil e investimentos no transporte de gás por gasodutos, em especial o chamado GASBOL (PAZ e NUNES, 2011: 122).

As correntes de comércio de gás na região se realizam, basicamente, da Bolívia para o Brasil e Argentina, da Argentina para o Chile, Brasil e um pouco para o Uruguai e da Venezuela para a Colômbia. Esse fluxo se dá através de dois gasodutos Bolívia-Brasil, três gasodutos Bolívia-Argentina, sete gasodutos Argentina-Chile, três gasodutos Argentina-Uruguai, um gasoduto Argentina-Brasil e um gasoduto Venezuela-Colômbia. A Argentina tem mais conexões, mas o maior gasoduto é o GASBOL que liga a Bolívia ao Brasil: 3.150 km de comprimento (PAZ e NUNES, 2011: 127). Nos dois gasodutos que ligam a Bolívia ao Brasil, se realiza o maior fluxo de comércio de gás entre países sul-americanos.

Apesar da existência dessa malha de gasodutos, Lima conclui que "está claro que a integração gasífera do continente sul-americano ainda não passa de uma carta de intenções" (LIMA, 2010: 196). Na verdade, a malha existente não resulta de projetos de integração regionais ou sub-regionais, mas sempre da cooperação entre apenas dois países. Segundo Lima, a causa desse incipiente processo de integração energética por meio do gás natural é o fato de que "projetos de maior envergadura como o Gasoduto do Sul e o Anel Energético sofrem pela passividade dos proponentes e pelas constantes inseguranças de projetos" (Ibid., 196).

Mas Paz e Nunes aduzem outra razão. Segundo eles, as reformas neoliberais implementadas durante a década de 1990 "não consideraram a busca da integração energética sul-americana como uma referência e uma condicionante nos processos de reformulação e reformatação dos arcabouços regulatórios institucionais" (PAZ e NUNES, 2011: 113). Seguindo orientação do Banco Mundial, que indicavam a abertura e a introdução do capital privado, essas reformas levaram a que as iniciativas existentes tenham sido marcadas pela racionalidade e pelos interesses das transnacionais, "que resultou numa estratégia descoordenada, na qual não se consegue obter os benefícios e sinergia que um processo de integração estratégico pode trazer" (Ibid., 113).

Segundo Lima, "logo os governos notaram que deixar o planejamento e a execução de um setor crucial para os países em mãos privadas – setor onde, além de recursos e bons projetos, a vontade política opera papel importante – poderia causar vulnerabilidade econômica e política" (LIMA, 2010: 189). A emergência, a partir de fins da década de 1990, de governos cujos líderes haviam se chocado com os programas neoliberais teria ensejado o ressurgimento do "nacionalismo de recursos", momento em que, ao lado da renacionalização

de setores estratégicas das áreas de recursos naturais, foram apresentados novos projetos. Isso foi reforçado pela crise energética que acometeu a Argentina, o Brasil e o Chile, decorrente exatamente dos problemas do novo "marco regulatório".

Foi nesse contexto que surgiu a proposta venezuelana de construir o Gasoduto do Sul. Detendo a Venezuela 75% das reservas de gás da região, teria condição de fornecer o insumo para toda a região.

> *Esse gasoduto cortaria o continente, desde a Venezuela até a Argentina, passando pelo Brasil, e se estenderia por mais de 9.000 km. O projeto está estimado em US$ 20 bilhões, com prazo de cinco anos para a execução da obra. Este projeto seria a 'espinha dorsal' sul-americana e levaria à integração regional (LIMA, 2010: 195).*

Sendo o projeto de maior envergadura na região em termos de integração energética, foi assinado, em dezembro de 2005, entre os presidentes da Argentina, do Brasil e da Venezuela, convênio para a construção da obra. Em agosto de 2008, na mini-cúpula presidencial de Buenos Aires, os três países concordaram que deveriam relançar a obra (LISBOA, 2010: 127). Mas, apesar de sua importância estratégica, o projeto não avançou. Atualmente, tem menos chance de vir a realizar-se, em grande medida porque as descobertas de reservas de gás natural, por parte do Brasil, na Bacia de Santos, e as possibilidades do pré-sal, ao permitir a autossuficiência desse recurso energético, tende a desinteressar o governo brasileiro quanto à importação de gás.

Na área de energia elétrica, particularmente de origem hidráulica, existe também importante complementaridade na região. "Na América do Sul, especificamente, os recursos hídricos, além de vastos, são diversificados devido aos regimes de chuva, que são complementares" (CASTRO, ROSENTAL e GOMES, 2010: 2001). Essa ideia é reforçada por Paz e Nunes:

> *por um lado, os ciclos hidrológicos das bacias sul-americanas são diferentes, o que possibilita compensações de geração elétrica entre os países ao longo de todo o ano; por outro, os fatores climáticos e estruturas distintas de demanda induzem a picos de consumo diferenciados entre os países em diferentes períodos do ano, permitindo compensações e maior aproveitamento da potência geral instalada. Essas características expandem o potencial de integração de hidroeletricidade no continente sul-americano, que ainda está muito longo de ser devidamente aproveitado (PAZ e NUNES, 2011: 129).*

Localiza-se na região um dos primeiros países do mundo "a estabelecer conexões elétricas firmes e importantes com seus países vizinhos" (Ibid., 132): a Argentina. Por outro lado, "a Argentina é o país que tem mais interconexões elétricas com outros países sul-

americanos" (Ibid., 135), ainda que a Hidrelétrica de Itapu, empresa binacional entre Paraguai e Brasil, seja a hidrelétrica com maior capacidade de geração elétrica do mundo.

Duas áreas da América do Sul concentram as principais interconexões elétricas: "Equador-Colômbia-Venezuela e a Bacia do Prata (...) Nas outras regiões do continente sul-americano, há apenas algumas interconexões pontuais, como entre o norte do Chile e a Argentina e entre Brasil e Venezuela" (Ibid., 129).

A Comisión de Integración Energética Regional identifica três tipos de projetos de integração elétrica na região em função de seus propósitos: 1) "os projetos de interconexão entre Argentina-Uruguai, Argentina-Paraguai e Brasil-Paraguai, que foram realizados em função da construção das centrais hidroelétricas binacionais: Salto Grande, Yacyretá e Itaipu; 2) os "projetos realizados nos últimos anos para possibilitar grandes fluxos de energia em apenas um sentido, de um país determinado para outro. Fazem parte desse grupo as interconexões Argentina-Brasil, Brasil-Venezuela e Argentina-Chile"; 3) os projetos "marcados pelo propósito de intercâmbio de oportunidades nos dois sentidos, dependendo das diferenças dos custos marginais dos dois sistemas interconectados e as sazonalidades. São os casos dos projetos Colômbia-Venezuela, Colômbia-Equador e Brasil-Uruguai" (PAZ e NUNES, 2011: 130-1). O maior desses empreendimentos é o de Itaipu, com 14.000 MW, vindo a seguir o de Yacyretá, com 3.200 MW.

É importante entender que, apesar das complementaridades – como, por exemplo, o fato de as matrizes elétricas de Brasil/Uruguai serem predominantemente hidráulicas, enquanto a da Argentina é térmica -, existem também os obstáculos para a integração elétrica entre os países, a saber: 1) "as redes e indústrias elétricas de cada país têm trajetórias e configurações diversas, o que muitas vezes representa mais uma barreira ao processo de integração elétrica sul-americana" (Ibid.,: 133); 2) a existência de dois tipos distintos de organização da indústria elétrica, sendo um baseado no monopólio público e outro resultante da privatização das empresas do setor (Ibid.,: 133). "Esse tipo de configuração é importante no processo de integração, uma vez que as empresas públicas se adéquam, em geral, mais facilmente às orientações do Estado, que, por sua vez, é mais comprometido com o processo de integração" (Ibid., 135).

Daí concluem Paz e Nunes:

> *A configuração sul-americana das interconexões elétricas está muito aquém do necessário para o desenvolvimento e a integração do continente. Esse quadro é resultado do processo de formação e desenvolvimento dos mercados energéticos nacionais e da falta de coordenação e planejamento unificado. Os processos de cada país seguiram orientações específicas. As cooperações internacionais foram sempre de caráter bilateral, em função de necessidades e propósitos específicos e circunstancializados, em grande medida associados a projetos binacionais de hidroelétricas (PAZ e NUNES, 2011: 129).*

O que é confirmado por Castro, Rosental e Gomes:

> *Além disso, pode-se constatar que o intercâmbio elétrico na região é baseado em um conjunto de conexões bilaterais que não expressam um plano energético, mas sim motivações pontuais entre países. A integração do setor elétrico na região, portanto, ainda está num estágio básico. Dadas as dimensões econômicas e elétricas do Brasil, o processo de integração energética tem neste país uma base, um lastro para o desenvolvimento mais acelerado deste processo (CASTRO, ROSENTAL e GOMES, 2010: 209).*

Considerações finais

O processo de integração recente na América do Sul, deflagrado com a criação do MERCOSUL, coincidiu, em boa medida, com a implementação das políticas neoliberais e do regionalismo aberto no subcontinente. Por isso, a prática do livre comércio prevaleceu não apenas na criação desse bloco, mas também na transformação do Pacto Andino em Comunidade Andina de Nações.

Como conseqüência, foi relegada a integração produtiva que estava presente nos acordos iniciais que conduziram à criação do MERCOSUL e na fase inicial do Pacto Andino-CAN. A integração energética, como dimensão fundamental da integração produtiva, foi pouco tratada em nível desses blocos regionais.

No entanto, com a crise do neoliberalismo, a chegada aos governos de correntes políticas que haviam liderado a oposição aos programas neoliberais, a derrota do projeto da ALCA, surgiu um novo regionalismo, refletido na criação da UNASUL e da ALBA, cujos blocos, de forma crescente, foram enfatizando a necessidade da integração produtiva e, dentro dela, destaca-se a integração energética.

A disponibilidade e a diversidade de recursos energéticos na região possibilitam uma grande complementaridade energética entre os países da região. A integração energética, por sua vez, pode contribuir fortemente para o desenvolvimento econômico e o bem-estar dos povos da região. Antes desse novo regionalismo, já havia a cooperação para a implementação de ligações elétricas e gasodutos entre vários países, mas, ao terem a dimensão binacional, não se inseriam em acordos de integração mais amplos. Além disso, ainda se utiliza muito pouco o potencial energético para a integração.

Apesar da ênfase na integração energética por parte da UNASUL e da ALBA, os resultados ainda são pouco visíveis, a não ser nos acordos entre a Venezuela e os países caribenhos para o fornecimento de petróleo em condições preferenciais. O grande projeto

integracionista na área de energia, o Gasoduto do Sul, não avançou e, com as novas descobertas de jazidas de gás natural por parte do Brasil, tem poucas chances de implementar-se na atualidade.

Referências bibliográficas

BANDEIRA, L. A. M. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul.* Da Tríplice Aliança ao Mercosul. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BANDEIRA, L. A. M. As *relações perigosas: Brasil-Estados Unidos* (de Collor a Lula, 1990-2004*).* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

BATISTA Jr. P. N. Os mitos da 'globalização'. *Estudos Avançados*, v. 12, no. 32, jan.-abr. 1998.

BATISTA Jr., P. N. *O Brasil e a economia internacional;* recuperação e defesa da autonomia nacional. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

CARVALHO, M. A de & SILVA, C. R. L. da. *Economia internacional*. 2ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

CASTRO, J.N.; ROSENTAL, R; GOMES, V.J.F. A integração do setor elétrico na América do Sul: características e benefícios. In: BERTONI, L (coord.). *La matriz energética del siglo XXI*. Buenos Aires: Editorial Dunken, 2010.

CEPAL. *Tendências econômicas e sociais na América Latina e no Caribe*, 1996.

CEPAL. El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, 1994.

COMUNIDADE ANDINA. Disponível em: http://www.comunidadandina.org. Acesso em: 08.03.2005.

COMUNIDADE ANDINA. Disponível em: http://www.comunidadandina.org. Acesso em: 05.02.2005.

CORAZZA, G. "O 'regionalismo aberto' da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização". Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio 2006.

DOBB, M. A evolução do capitalismo. 5.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

DOSMAN, E. J. *Raúl Presbisch (1901-1986);* a construção da América Latina e do Terceiro Mundo. Tradução Teresa Dias Carneiro, César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

FARIA, J. A. E. *O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção*. Brasília: MRE/SGIE/NAT, 1993.

FOLHA de S.Paulo, 24.09.2002.

FURTADO, C. *A economia latino-americana*; formação histórica e problemas contemporâneos. 3. Ed. São Paulo: Editora Nacional, 1986.

GAITE, A. S. *Integración*; teorias y procesos; Bolívia y la integración. Santa Cruz (Bolívia): Instituto Boliviano de Comércio Exterior, 2011.

GALEANO, E. *As veias abertas da América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

HERRERA, F. *A integração econômica em marcha*. Rio de Janeiro: APEC, 1966.

HUBERMAN, L. *História da riqueza do homem*. Tradução de Mary Fonseca. 3. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

LIMA, M.A.P. Integração da infra-estrutura da América do Sul através da geopolítica do gás natural. In: BERTONI, L (coord.). *La matriz energética del siglo XXI*. Buenos Aires: Editorial Dunken, 2010.

LISBOA, M.T. A questão energética dos países do MERCOSUL. In: BERTONI, L (coord.). *La matriz energética del siglo XXI*. Buenos Aires: Editorial Dunken, 2010.

MACHADO, L.T. *As concepções políticas do Estado e da questão nacional nos séculos19 e 20*. São Paulo: Mandacaru/CPC-UMES, 2000.

MARTI, J. *Obras completas*. Havana: Editorial Lex, 1946. Tomo II.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Disponível em: http://www.mre.gov.br. Acesso em: 25.11.2004.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Assessoria de Imprensa do Gabinete. Textos aprovados por ocasião da III Cúpula de Presidentes da América do Sul. Cuzco, 8 de dezembro de 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO. Secretaria de Comércio Exterior. *Intercâmbio comercial brasileiro;* Mercado Comum do Sul – Mercosul. 06.01.2009. Disponível em: www.mdic.gov.br. Acesso em: 22.02.2009.

MRE. CELAC. Disponível em www.itamaraty.gov.br. Acesso: 21.11.2011.

OLIVEIRA, C.A.B. de. *Processo de industrialização do capitalismo originário ao atrasado*. São Paulo: Unesp/Unicamp, 2003.

OLIVEIRA, R. R. F. de. *Política externa brasileira* – formação da Comunidade Sul-Americana de Nações. Trabalho de Iniciação Científica, Curso de Relações Internacionais, Febasp. São Paulo, 2005.

PADULA, R. As visões dominantes sobre a integração regional; o regionalismo aberto e a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). In: COSTA, D. (org.). *América do Sul*; integração e infraestrutura. Rio de Janeiro: Capaz Dei, 2011. q

PAZ, A. y NUNES, R. Buscando as complementaridades: diagnóstico das interconexões energéticas sul-americanas. In: COSTA, D. (org.). *América do Sul*; integração e infraestrutura. Rio de Janeiro: Capaz Dei, 2011.

PINTO, L F. S. As relações internacionais contemporâneas e a América Latina. In: SILVA, L. M. N. M., PINTO, L. F. S. & SOUZA, N. A. *Relações internacionais do Brasil e integração latino-americana*. Campo Grande: Editora UFMS, 2008.

SANTOS, T. dos. *Economia mundial, integração regional e desenvolvimento sustentável*. As novas tendências da economia mundial e a integração latino-americana. Petrópolis: Vozes, 1993.

SANTOS, T. dos. *A teoria da dependência:* balanço e perspectivas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

SILVA, L. I. L. *Discurso pronunciado no National Press Club*, Washington, 10.12.2003.

SOUZA, N.A. de. *Ascensão e queda do império americano*. São Paulo: CPC-UMES/Mandacaru, 2001.

SOUZA, N. A. de. O conflito entre duas estratégias de integração econômica regional. In: SILVA, L. M. N. M., PINTO, L. F. S. & SOUZA, N. A. *Relações internacionais do Brasil e integração latino-americana*. Campo Grande: Editora UFMS, 2008.

SOUZA, N.A. *Economia internacional contemporânea*; da depressão de 1929 ao colapso financeiro de 2008. São Paulo: Atlas, 2009.

VALENTE, N. Aliança para o Progresso. Disponível em: http://www.unibes.com.br/index. Acesso em: 27.07.2006.

VILABOY, S.G. Principales momentos en lá búsqueda de la integración latinoamericana. In: AYERBE, L. F. (Coord.). *Integração latino-americana e caribenha*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina; Imprensa Oficial do Estado, 2007.

CAPÍTULO 11
INTEGRAÇÃO ECONÔMICA DA AMÉRICA DO SUL: liderança brasileira e desconstrução de assimetrias entre 2003 e 2014

Luciano Wexell Severo[1]

"O Brasil compreendeu que somente por intermédio do comércio não se resolvem os problemas da construção de uma América do Sul integrada, justa e democrática. Ao contrário, a integração comercial pode, nas circunstâncias atuais, agravar as assimetrias entre países mais desenvolvidos e de economia mais complexa e diversificada, como o Brasil e a Argentina, de um lado, e os demais, de outro" (GARCIA, 2010, p.161)

Introdução

Os primeiros anos do século XXI serviram para consolidar ainda mais a ideia bicentenária de que a América do Sul poderá estabelecer-se como um polo de poder no Sistema Internacional e que o Brasil cumpriria uma importante função neste processo, tanto política, como social e economicamente. Devido ao fato de possuir os atributos materiais e simbólicos que lhe possibilitam aspirar melhores posições hierárquicas, o Brasil novamente despontou como ator de relevo e líder potencial do processo de integração da região.

Com a intensificação de variadas iniciativas integracionistas no Sul, aumentaram as preocupações com relação às assimetrias existentes entre os países e, sobretudo, sobre o papel que o Brasil poderia exercer neste esforço. Inicialmente, vale apontar que identificam-se pelo menos quatro interpretações ou posicionamentos distintos sobre a estratégia brasileira com relação às nações sul-americanas. Esta ideia explicita a complexidade do tema da integração da América do Sul para os brasileiros.

Na primeira visão sugerida concontraríamos os opositores do processo que apresentam as grandes assimetrias existentes entre os países como uma justificativa para o afastamento brasileiro da região e, ao mesmo tempo, como prova da importância de aproximar-se das Grandes Potências, principalmente dos Estados Unidos e a Europa. Este grupo considera, ainda, que o Brasil não poderia apoiar nenhum vizinho antes de solucionar plenamente os próprios problemas internos. Neste caso, prevalece a falta de compreensão de que a América do Sul seja crucial para o futuro do Brasil. Na segunda perspectiva, estariam incluídos os defensores de uma integração mais solidária, que identificam as assimetrias como

[1] O autor agradece pelos comentários e observações realizados pelo Prof. Dr. Nilson Araújo de Souza sobre a versão inicial deste trabalho, obviamente assumindo para si todas as eventuais limitações e equívocos que permaneçam no texto.

suposta comprovação de um aproveitamento voraz do Brasil sobre as economias vizinhas. Sugere, desde esta ótica, que o recente esforço brasileiro serviria para promover o expansionismo e um papel imperialista, que estaria reproduzindo para dentro da América do Sul a mesma lógica hierárquica e concentradora do Sistema Internacional.

Na terceira visão, aparecem os setores econômicos que têm uma interpretação favorável à integração regional inclusive pelo fato de beneficiar-se bastante com esta iniciativa. Tratam-se de empresários, comerciantes, banqueiros e membros do setor privado nacional. Sua principal característica é o posicionamento ambivalente. Longe de buscar padronizar comportamentos ou de instituir um suposto papel histórico da burguesia periférica, interpretamos que, em alguns momentos determinados, pode convir às elites locais associar-se ou subordinar-se às economias centrais. Tudo dependerá, na melhor das hipóteses, de sua convicção patriótica e, na pior, de quanto ganharão de dinheiro com esta empreitada.

Por fim, há um quarto grupo, no qual poderiam ser incluídos, de maneira bastante ampla, os artífices da Política Externa Ativa e Altiva, que de alguma forma exaltam ou buscam resgatar as linhas gerais da Política Externa Independente (PEI), dos anos 1960, e do Pragmatismo Responsável e Ecomênico (PRE), dos anos 1970. Somam-se a eles intelectuais progressistas, professores de universidades e funcionários de instituições públicas[2]. Neste extenso grupo existe a ideia clara de que é necessário promover imediatamente o processo de integração regional, apesar das imensas contradições que encarna. Admite-se que a América do Sul é um lugar de assimetrias. Do ponto de vista econômico, a economia brasileira equivale a quatro argentinas. A economia argentina equivale a dez uruguaias. A economia uruguaia equivale a duas paraguaias. Admite-se como questão central impulsionar um processo político-estratégico que promova o desenvolvimento econômico, a maior autonomia internacional e a desconstrução das assimetrias regionais.

Este trabalho visa fortalecer os argumentos deste quarto grupo, estabelecendo um diálogo com as nobres preocupações apresentadas pelo segundo. Nesta análise, centrada

---

[2] Preferimos citar alguns poucos nomes, como forma de deixar claro quem são nossas referências teóricas, assumindo o imenso ônus de não incluir tantos outros. Samuel Pinheiro Guimarães, Celso Amorim, Gerônimo Moscardo e José Antônio Simões, entre outros, no Itamaraty. Luiz Alberto Moniz Bandeira, Marco Aurelio Garcia, Nilson Araujo de Souza, Darc Costa, Carlos Medeiros, José Luis Fiori, Paulo Fagundes Visentini, Amado Cervo, Antonio Carlos Lessa, Raphael Padula e Leonardo Granato, entre outros, nas universidades. Marcio Pochmann, Pedro Silva Barros, Thiago Mitidieri, André Calixtre, Arthur Komblitz e Leandro Freitas Couto, entre outros, em instituições públicas.

entre os anos 2003 e 2014, tratamos de demonstrar que muitas das assimetrias econômicas regionais não aumentaram, mas sim diminuíram. E nos dedicamos a analisar cinco grandes preocupações com relação à liderança brasileira, todas elas legítimas, mas por vezes exorbitantes ao atribuir ao Brasil um papel que ele não desempenha. Nossos objetivos são demonstrar que importantes assimetrias econômicas regionais diminuíram no período do progressismo brasileiro, entre 2003 e 2014, como resultado, entre outras variáveis, da ação planejada do governo, em articulação com os dos países vizinhos. Simultaneamente, tratamos de expor como, inclusive pelos embates interpretativos sobre o seu próprio Projeto Nacional, o Brasil não assume a função de liderar o processo de integração.

1 – Preocupações sobre o papel do Brasil no processo de Integração Econômica da América do Sul

Atualmente, do ponto de vista econômico, as principais preocupações com relação às assimetrias regionais no continente sul-americano recaem sobre os aspectos comercial, produtivo e dos financiamentos. Atribui-se ao Brasil uma supremacia crescente. Indubitavelmente, estas preocupações se justificam. No entanto, sugerimos interpretá-las a partir de outra perspectiva. Veremos como abunda um acumulado de lugares-comuns sobre o suposto papel ameaçador do Brasil. Este discurso, seja fruto dos interesses de setores conservadores com a finalidade de entorpecer a construção de um processo de integração que gere um polo de poder na América do Sul, seja camuflado por uma pseudo-combatividade ativista de setores de esquerda, exibe fatos previsíveis como se fossem aberrações. Entraves, tropeços e dificuldades habituais em processos de integração são apresentados como problemas gravíssimos, infrações ou provas do fracasso da liderança brasileira.

Existe um roteiro de raciocínios e conclusões genéricas, que termina conduzindo as análises sobre a integração da América do Sul até um supositório beco sem saída. Apontaremos cinco preocupações, que prevalecem nas análises sobre as assimetrias econômicas regionais. Organizamos a exposição por pontos, buscando contestar estas confabulações que, em essência, conspiram contra a integração e fortalecem o discurso das grandes potências, ao atribuir ao Brasil um papel que ele não estaria exercendo, sobretudo entre 2003 e 2014. Inclusive é possível dizer que algumas assimetrias econômicas regionais não estão aumentando, mas sim diminuindo.

Preocupação 1 – O Brasil cresceu menos que os vizinhos

A primeira grande preocupação diz respeito à ideia de que o Brasil vinha crescendo mais do que os vizinhos e que, a cada ano, aumentava a sua parcela de participação no PIB total da região. Chegou-se a afirmar que a tendência seria a economia brasileira, nos próximos anos, representar 60% do PIB da América do Sul (SIMÕES, 2012). Na realidade, o desempenho não tem correspondido a estas expectativas. Observando os resultados do PIB dos doze países sul-americanos, nota-se que, entre 1990 e 2014, o Brasil acumulou um resultado anual médio de 2,6%, bastante atrás dos 5,1% do Chile, 4,6% do Peru ou 4,1% da Argentina. O PIB brasileiro foi o segundo que menos cresceu entre os países do continente, apenas acima da franzina economia da Guiana.

Quando selecionamos um período mais curto, desde o início do governo Lula, em 2003, por exemplo, os resultados não são mais reconfortantes. É possível identificar que, entre 2003 e 2014, a economia brasileira acumulou expansão anual média de 3,5%, ficando outra vez atrás de todos os demais, exceto da Guiana. Neste intervalo, o desempenho médio do PIB brasileiro ficou muito abaixo do da Argentina (6,9%), Peru (6,4%), Uruguai (5,9%), Suriname (5%), Paraguai (4,8%) e outros cinco países. Inclusive por isso, a participação relativa do PIB do Brasil no PIB da região vem caindo permanentemente, passando de 55% para 51% (SEVERO, 2015a, p.228). Durante o mesmo período, o crescimento do PIB per capita brasileiro foi o menor entre os países considerados (neste caso, as estatísticas não consideram Guiana e Suriname).

Seguindo os argumentos de autores como Medeiros (2010), Malamud (2013) e Ciminari (2009), seria conveniente que a maior economia da região se expandisse e financiasse as demais nações, seja por meio de déficits comerciais, de empréstimos com juros especiais ou até da "doação" de dinheiro, via aplicações a fundo perdido[3]. Portanto, caso o

[3] A China, por exemplo, é superavitária com o mundo, mas é deficitária com os seus vizinhos. O Brasil é deficitário com o mundo e superavitário com os vizinhos. Costa (2009, p.120) considera que "um crescimento constante, por parte da economia de maior desenvolvimento, quando complementado com uma busca pela maior integração regional, proporcionará um aumento das importações destes parceiros, aumentando a demanda pela produção destes países e, por consequência, o seu interesse em colaborar com uma estratégia geopolítica que priorize a integração, frente aos desafios externos impostos pela economia mundial".

Brasil não cresça, como vem ocorrendo nas últimas décadas, acabaria desperdiçando as condições reais de exercer o seu papel de liderança[4].

Preocupação 2 – O Brasil acumulou saldos comerciais decrescentes com a região

A segunda grande preocupação que abordaremos é a idealização generalizada de que o Brasil vinha acumulando saldos comerciais positivos, elevados e crescentes em suas relações com os vizinhos. De fato, a economia brasileira obteve superávits. Sem embargo, ao contrário do comumente denunciado, foram cada vez menores. Ou seja, identifica-se, no período analisado, uma visível redução do histórico desequilíbrio comercial do Brasil com os demais países sul-americanos. Nos anos do progressismo, graças às políticas governamentais, nacionais e dos demais, a economia brasileira importou relativamente muito mais da América do Sul. A mudança no cenário é visível ao observar-se a intensidade da assimetria comercial a favor do Brasil, que diminuiu, ano a ano, com quase todos os parceiros[5].

---

[4] Nas palavras de Medeiros (2008, pp. 223-224), "na medida em que o comércio intra-regional se desenvolve, a expansão das nações menores depende em boa parte do aumento das importações do país maior; é o seu ritmo de crescimento que induz a expansão e a diversificação do setor exportador das economias menores. Por outro lado, na medida em que as importações de fora da região tendem a crescer com a expansão econômica, cabe ao país de maior desenvolvimento financiar, por intermédio de déficit comercial ou por investimentos, o déficit dos demais países com o resto do mundo". O mesmo autor continua: "Assim, quando a economia de maior porte em uma dada área econômica cresce a taxas elevadas e confere tratamento comercial preferencial aos seus vizinhos, ela induz, 'espontaneamente', por intermédio de suas importações, uma regionalização tanto maior quanto mais complementar for a sua estrutura produtiva... O essencial, do ponto de vista macroeconômico, é o grau em que a regionalização possa reduzir, por meio do aumento das exportações, a vulnerabilidade externa dos países. Isto depende, em parte, do comportamento do país 'locomotiva'".

[5] Ainda que tenha buscado priorizar relativamente menos o âmbito do comércio, o Brasil adotou, em 2003, o Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI). Este plano teve como objetivo impulsionar as compras brasileiras de produtos dos demais países sul-americanos, substituindo, sempre que possível e a preços competitivos, as importações de terceiros mercados por importações provenientes dos vizinhos do Sul. Entre as principais ações do PSCI, podemos citar: o lançamento de Guia "Como Exportar para o Brasil"; a criação de grupo de trabalho integrado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), o MDIC, o Banco do Brasil e outras instituições; o financiamento de pesquisas de mercado para produtos exportáveis dos países sul-americanos para o Brasil; os estudos para identificação da oferta exportável da América do Sul vis-à-vis a demanda brasileira; e as rodas de negócios bilaterais. Outro exemplo é a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) do Brasil, executada por meio do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) desde 2008. A iniciativa era uma continuação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), de 2004, e buscava, entre outros pontos, promover a integração produtiva e estimular as compras brasileiras da América do Sul. De acordo com o plano de ação da PDP, os grandes desafios seriam apoiar a integração de cadeias produtivas, estimular a exportação de países latino-americanos para o Brasil, apoiar o financiamento e a capitalização de empresas latino-americanas e promover a integração da infraestrutura logística e energética. A PDP tinha como objetivo coordenar as políticas públicas e as ações do governo brasileiro para incentivar as atividades industriais. Deveria adotar mecanismos de apoio ao fortalecimento da estrutura produtiva, por meio da estreita coordenação entre os entes públicos, sem desestimar a importância do setor privado. Garcia (2013, p.59) salienta que "a ampliação do conceito de

Desde o Observatório da Integração Econômica da América do Sul – UNILA, a partir de dados oficiais, fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), acompanhamos as relações comerciais brasileiras com as outras onze economias sul-americanas. Concentramos a análise na intensidade da assimetria comercial na região, por meio da razão entre o valor das exportações e o das importações. Ou seja, dividem-se as vendas internacionais pelas compras internacionais. Caso o resultado fosse igual a 1, equivaleria à simetria absoluta das relações. A seguir, exporemos brevemente alguns dos principais resultados por país.

A assimetria comercial do Brasil com a Argentina alcançou um nível máximo em 2005 (1,59) e, desde então, vem diminuindo paulatinamente (foi 1,01 em 2014). Com a Bolívia, mantêve-se o único *déficit* periódico do Brasil, graças às importações de gás natural, por meio do gasoduto GASBOL[6]. Com o Chile, depois de 2003, nota-se a marcada redução das disparidades (de 2,30 para 1,24). Em 2009, o Brasil inclusive chegou a ser deficitário e, depois disso, em 2013, a situação se aproximou muito da simetria comercial.

As relações com a Colômbia igualmente demonstram um novo cenário depois de 2005, quando o Brasil multiplicou por 12,5 as suas importações e a assimetria caiu de 7,63 para 1,39 em 2014. O caso do Equador é parecido. Apesar do desequilíbrio ser grande, a ampla vantagem brasileira foi reduzida depois de 2006 (28,87), quando a economia brasileira passou a importar cada vez mais (5,76 em 2014). O comércio do Brasil com o Paraguai revela picos de aumento da assimetria em 2010 e 2011 (4,35 e 4,86, respectivamente), com melhoras nos últimos três anos até 2014 (2,64). O balanço dos intercâmbios com o Peru apontou contínuo avanço após 2009 (3,07), praticamente alcançando a simetria em 2014 (1,06). O auge do desequilíbrio comercial brasileiro com o Uruguai foi em 2005 (1,73). Desde então, houve melhoras até 2014 (1,54), chegando a ocorrer um *déficit* para o Brasil, em 2010. Por fim, as

---

'conteúdo nacional', exigido em diretrizes da política industrial brasileira, para o de 'conteúdo regional' será de vital importância para que grandes projetos do pré-sal e outros relacionados às compras governamentais beneficiem toda a região". Além disso, o governo brasileiro ampliou os incentivos fiscais para as empresas que utilizem insumos ou partes adquiridos em outras economias do MERCOSUL.

[6] Construído entre 1997 e 2010, o Gasoduto Brasil-Bolívia (GASBOL) conecta o território boliviano com as cidades brasileiras de Corumbá, Campo Grande e Campinas, antes de bifurcar-se para o Sul (Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre) e para o Sudeste (São Paulo, Santos, Belo Horizonte e Rio de Janeiro). Possui 3150 km de extensão.

assimetrias comerciais entre o Brasil e a Venezuela caíram fortemente a partir de 2007 (13,66), alcançando o nível mais baixo desde 2003 (3,95 em 2014)[7].

Nota-se, portanto, que o saldo brasileiro com os demais países da América do Sul não foi crescendo, mas sim caindo. E isto ocorreu, inclusive, em termos nominais, ou seja, em dólares. Em 2014, o saldo foi o mais baixo desde 2004. A assimetria de 1,23 com a região foi a menor desde 2003. Com relação ao MERCOSUL, em 2014, o saldo brasileiro foi 42% menor do que em 2008, desmoronando de US$ 11,4 bilhões para US$ 6,6 bilhões. De nenhuma maneira consideramos que o saldo brasileiro fosse desprezível. No entanto, buscamos desmistificar a imagem equivocada de que a brecha estivesse aumentando. Devemos tomar em conta, ainda, que esta situação evidentemente não depende apenas do Brasil querer ou não querer importar mais. Os acordos de livre comércio e o afã liberal de alguns países vizinhos também contribuem para restringir as suas relações com a economia brasileira. Sempre convém perguntarmos: o quê faria com que um país quisesse aproximar-se mais do Brasil do que da China e dos EUA. Ainda assim, até 2014, o Brasil jamais havia importado tanto de Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai. E as assimetrias com Argentina, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela foram as menores dos últimos 12 anos.

Preocupação 3 – Sobre uma divisão regional da produção

Ao demonstrarmos que o Brasil está comprando mais dos vizinhos e que as assimetrias comerciais estão diminuindo, manifesta-se a terceira grande preocupação[8]. Afirma-se que a economia brasileira importa quase que absolutamente produtos básicos ao mesmo tempo em que exporta bens manufaturados, reproduzindo na América do Sul a divisão internacional do trabalho. Vejamos. Em primeiro lugar, o fato de haver uma divisão regional da produção não seria necessariamente negativo, sempre que as especializações ocorressem no interior dos

[7] Ver Tabela 1, ao final do texto, elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). As análises completas estão presentes em Severo (2015a, p.231).

[8] Vale esclarecer que, apesar da importação brasileira da América do Sul ter aumentado permanentemente em valor, a sua participação percentual no total das compras brasileiras diminuiu de 15,8%, em 2003, para 13%, em 2014. Em 2000, esta porcentagem havia chegado a 19,5%, mas isso se devia à política de câmbio sobrevalorizado no Brasil, que promovia as importações. Aproveitamos para salientar que as exportações brasileiras, em um sentido oposto, ampliaram-se, no mesmo período, de 13,9% para 16,3% em 2014. No caso MERCOSUL, as compras brasileiras caíram de 12,3% para 8,1% do total; enquanto as vendas aumentaram de 8,6% para 11,1%.

setores, de maneira que cada país desenvolvesse plenamente diferentes ramos, seja na agricultura ou na indústria. Ou seja, a especialização não deveria ser por setores, mas por produtos dentro dos setores, configurando uma integração das cadeias industriais. Além disso, seria fundamental estimular medidas compensatórias e políticas de convergência estrutural contra os efeitos do "livre mercado", que aprofundam as assimetrias e a ampliam as disparidades. O planejamento e a intervenção poderiam, desta forma, promover a diversificação produtiva dos países menos industrializados.

Em segundo lugar, quando se toma em consideração uma estrutura na qual um país detém, sozinho, a metade do PIB, a metade do território e mais da metade da produção industrial de uma região, pareceria absolutamente previsível que este importasse produtos primários e exportasse bens industrializados aos demais. Ou seja, ainda que possa acarretar em contradições e empecilhos ao processo de integração regional, não haveria absolutamente nada de incomum nesta situação. Seria previsível que a economia brasileira comprasse mais bens primários dos vizinhos. No entanto, percebemos que as considerações sobre uma divisão regional da produção inequivocamente favorável ao Brasil tampouco parecem totalmente acertadas.

Conforme veremos, o Brasil exportou mais produtos manufaturados para quase todos os vizinhos, porém também importou mais produtos manufaturados de quase todos. O Brasil comprou mais produtos primários de alguns ao mesmo tempo em que vendeu majoritariamente produtos primários para outros. Uma interpretação certeira desta situação não deve generalizar os casos e exige análises profundas país por país. Observaremos o comércio brasileiro com os demais sul-americanos, de acordo com as estatísticas divulgadas pelo MDIC, com base na Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM)[9].

[9] A NCM está dividida em seções e capítulos, organizados por ordem crescente de valor agregado. Por isto, a lista inicia com o código 01, de Animais vivos, e vai sendo incrementada até chegar, por exemplo, no código 84, que inclui Reatores nucleares, ou no código 87, de Veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres. Com relação ao chamado "fator agregado", os produtos estão divididos em (a) básicos e (b) industrializados, sendo (b1) semimanufaturados e (b2) manufaturados. De acordo com o MDIC, "o conceito de exportações por fator agregado envolve o agrupamento dos produtos em três grandes classes, levando-se em conta a maior ou menor quantidade de transformação (agregação de valor) que a mercadoria sofreu durante o seu processo produtivo, até a venda final. a) Produtos básicos: produtos de baixo valor, normalmente intensivo em mão de-obra, cuja cadeia produtiva é simples e que sofrem poucas transformações. Por exemplo, minério de ferro, grãos, agricultura, etc; b) Produtos industrializados: Dividem-se em semimanufaturados e manufaturados, uma vez mais considerando o grau de transformação; b.1) semimanufaturados – produto que passou por alguma transformação. Ex: suco de laranja congelado; couro. b.2) manufaturado – produto normalmente de maior tecnologia, com alto valor agregado, Ex: televisor, chip de computador, automóvel, CD com programa de computador, etc".

2 – Raio-x do comércio do Brasil com as demais economias sul-americanas entre 2003 e 2014

Comecemos pela Argentina, que é a maior parceira comercial do Brasil e correspondeu a aproximadamente a metade do comércio brasileiro com a América do Sul. No total, em 2014, o Brasil exportou US$ 14,3 bilhões e importou US$ 14,1 bilhões. Mais de 90% das vendas foram compostas por produtos manufaturados. Destas, mais de 42% foram bens incluídos entre os códigos 84 e 94 da NCM, que englobam produtos da indústria automobilística, além de máquinas e equipamentos. Os principais bens exportados foram veículos automóveis, tratores, motocicletas, motores, indicadores de velocidade, *air bags*, caixas de direção, embreagens, radiadores, amortecedores, partes para assentos, eixos, caixas de marchas, freios, cintos de segurança, chassis, velas para ignição, faróis e alternadores. No caso das importações brasileiras, a situação é parecida, sendo 85% compostas por manufaturados. Os bens entre os códigos 84 e 94 superaram os 48%[10].

A Bolívia representou em todos os anos analisados o único déficit comercial periódico do Brasil. Em 2014, foram US$ 1,6 bilhão de exportações brasileiras contra US$ 3,8 bilhões de importações. Mais de 96% das vendas brasileiras foram de manufaturados. No entanto, os produtos realmente mais elaborados alcançaram cerca de 20% do total. Os principais bens exportados foram barras de ferro e aço, betume de petróleo, polietileno, polipropileno, condutores elétricos, arroz, móveis de madeira, fungicidas, óleos lubrificantes, tratores e debulhadoras. Das importações brasileiras, 99% foram de produtos primários, sendo 98,1% somente de um tipo de bem: o gás natural. Feijão, castanha-do-pará, quinua e orégano também aparecem na curta pauta de vendas bolivianas.

A relação com o Chile é intensa. Trata-se do segundo maior sócio comercial do Brasil na América do Sul. Em 2014, o Brasil exportou US$ 5 bilhões e importou US$ 4 bilhões. Vejamos que interessante: mais de 51% das vendas brasileiras para Santiago foram de produtos primários. E mais de 42,5% foram de apenas um tipo de bem: óleos brutos de petróleo. Outros 33% são semimanufaturados ou industrializados de baixo valor agregado, como café solúvel, suco de laranja, pasta de cacau, manteiga, açúcar de cana, café não

[10] Os intercâmbios binacionais respondem fortemente aos acordos da política automotiva. O Brasil garante tratamento especial para bens produzidos na região, dando maior espaço aos produtores regionais de autopeças. Além disso, como outra fonte de estímulo ao comércio intra-regional, a Tarifa Externa Comum (TEC) do setor automobilístico é uma das mais altas dentro do bloco. No geral, a TEC pode variar de 0% a 20% mas expecionalmente pode chegar aos 35%, como no caso de vários códigos deste setor.

torrado, carnes (de gado, de suíno, de galinhas e de peruas), miudezas comestíveis de galos e farinha de miudezas imprópria para a alimentação humana. Os bens realmente mais elaborados sequer chegaram a 15%. Já no caso das importações do Brasil com origem na economia chilena, 42% foram de produtos básicos, sobretudo sulfetos de minério de cobre, cloreto de potássio, salmão e frutas (pêssegos, maçãs, pêras, uvas e framboesas). Mas também há 33% de produtos semimanufaturados e 25% de bens manufaturados, como caixas de marchas, carrocerias para tratores e fios de cobre.

O comércio com a Colômbia ganhou intensidade depois de 2010. Em 2014, as exportações brasileiras foram de US$ 2,4 bilhões enquanto as importações chegaram a US$ 1,7 bilhão. As vendas do Brasil são essencialmente de produtos manufaturados, que alcançam 97%. No entanto, destes, apenas 20% são bens mais sofisticados, como automóveis, motocicletas, motores, chassis, turbinas hidráulicas e pneus para automóveis, motocicletas, ônibus ou caminhões. O restante é composto por café torrado, alimentos para animais, calçados, inseticidas, laminados e ligas de ferro ou aço. No caso das compras brasileiras de bens colombianos, 50% são primários, essencialmente óleos brutos de petróleo, hulha betuminosa e coque de hulha. Dos 45% de manufaturados, destacam-se o policloreto de vinila (PVC), garrafões de vidro e pneus para ônibus ou caminhões.

Com o Equador, as relações do Brasil são pequenas e o desequilíbrio é grande. As vendas brasileiras somaram US$ 820 milhões e as importações, US$ 140 milhões. Das exportações, 92% foram de produtos manufaturados. No entanto, somaram apenas 10% os bens com maior valor agregado, como motocicletas, embreagens, chassis, veículos automotores e tratores. O restante foi composto por aparelhos de barbear, papel, tecidos e cimento. Note-se que das importações brasileiras de produtos equatorianos, mais de 73% também corresponderam a manufaturados, porém a maioria de complexidade de elaboração relativamente baixa. São preparações e conservas de peixes, bombons e produtos de madeira. Outros 20% foram de produtos semimanufaturados.

As relações com o Paraguai aumentaram de forma consistente desde 2006. O Brasil exportou, em 2014, US$ 3,2 bilhões e importou US$ 1,2 bilhão. Mais de 93% das vendas brasileiras foram de produtos manufaturados, dos quais aproximadamente a metade estava composta por bens pouco desenvolvidos, como óleo diesel, lubrificantes, adubos, cervejas, lajotas, calçados de borracha, móveis de madeira, silos de alumínio e aparelhos de pulverizar inseticidas. Os produtos com maior valor agregado somaram 13%, incluindo veículos

automotores, ceifadeiras, tratores, debulhadoras, escavadoras, refrigeradores, pneus e máquinas de lavar roupa. Das compras realizadas pelo Brasil, 65% foram de produtos primários, compostos por soja, carnes, milho em grão, arroz, trigo e sebo bovino. No entanto, ressaltamos ainda que foram importados 32% de manufaturados, como brinquedos elétricos, modelos reduzidos de brinquedos, seringas de plástico, velas para ignição, discos para sistema de leitura por raios laser e partes de turbinas e rodas hidráulicas[11].

Em 2014, as exportações brasileiras para o Peru chegaram a US$ 1,8 bilhão e as importações, a US$ 1,7 bilhão. Mais de 92% das vendas do Brasil foram de manufaturados. Mas apenas cerca de 20% foram bens de alto valor agregado, como automóveis, motocicletas, tratores, embreagens, freios, carrocerias, chassis, motores e aquecedores elétricos. Destacamos que, das compras brasileiras, 50% também foram de manufaturados. Os principais bens foram absorventes, tampões higiênicos, canetas esferográficas, fios de cobre, garrafões de vidro e uma longa lista de bens do capítulo 62 da NCM, que corresponde a Vestuário e acessórios (camisas de algodão, calças de algodão, vestuário para bebês, suéteres, pulôveres, camisetas *t-shirts* e cuecas de algodão). Além disso, 25% foram produtos semimanufaturados.

O Uruguai era o quarto maior parceiro comercial do Brasil na região, depois de Argentina, Chile e Venezuela. Foram, em 2014, US$ 2,9 bilhões de exportações brasileiras e US$ 1,9 bilhão de importações. As vendas brasileiras de produtos primários para Montevidéu cresceram de maneira significativa desde 2011. Em 2014, a metade foi constituída por produtos básicos. Chama a atenção que mais de 40% foram óleos brutos de petróleo. Outros 10% foram de erva mate, bananas e batatas. Também foram exportados pelo Brasil 47% de manufaturados, incluindo 10% do código 87 da NCM, de Veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres. No caso das compras brasileiras, mais de 68% também foram de produtos manufaturados. Destas, 15% são bens de maior valor agregado, como automóveis, *air-bags*, partes para assentos, freios, elevadores, sondas e cateteres.

---

[11] Em 2005, ganhou forma o processo de eliminação da dupla cobrança da TEC para os bens importados de terceiros países que ingressassem no território de algum dos Estados do MERCOSUL. Em 2007, o Brasil propôs autorizar que o Uruguai e o Paraguai pudessem incorporar a seus produtos até 70% de elementos de países de fora do MERCOSUL, e que estes bens circulassem sem taxas adicionais dentro do bloco. Em 2010, foi aprovado o Código Aduaneiro do MERCOSUL. A medida tem possibilitado a criação de maquiladoras nos arredores de Assunção e Ciudad del Este, que montam os produtos finais depois de importar insumos da China. Energia barata, desoneração tributária, baixos salários e vantagens locacionais atraem investimentos, especialmente nos setores de autopeças, calçados, têxteis, plásticos e frigoríficos. Isto explica a nova onda de bens manufaturados "Made in Paraguay".

Desde 2003, Brasil e Venezuela intensificaram as suas relações, inclusive no campo comercial, que foi ampliado em 6,6 vezes. As vendas brasileiras para o país caribenho totalizaram US$ 4,6 bilhões, em 2014, enquanto as compras chegaram a US$ 1,2 bilhão. Nada menos do que 45% das exportações do Brasil foram de animais vivos, açúcar, leite e carnes de bovino e de galinhas. A lista de bens com baixo valor agregado continua com arroz, milho, galinhas para reprodução e margarina. Os produtos manufaturados exportados totalizaram 47% e foram construções pré-fabricadas de aço, medicamentos, debulhadoras, pneus, xampus, pasta de dentes e laminados. Com relação às importações brasileiras, 98% foram de produtos manufaturados, ainda que de baixo valor agregado. Mais de 90% são naftas para a petroquímica, coque de petróleo, metanol e ureia[12].

Que balanço seria possível fazer desta situação? Podemos concluir que, em 2014, 76% das exportações do Brasil para a América do Sul foram de produtos manufaturados. Porém, nota-se que grande parte destes bens contém baixo valor agregado. Os semimanufaturados, por sua vez, acumularam 3% e os primários, 21%. Por outro lado, ao observar as importações realizadas pelo Brasil com origem nos demais países sul-americanos, identificamos que 60% também são manufaturados. Vale a mesma ressalva: muitos destes produtos contém pouco valor agregado. Outros 8% foram de semimanufaturados e 33% foram de primários[13].

---

[12] Nos estados da região Norte do Brasil, costuma-se dizer que Roraima, Amazonas e Amapá entraram no MERCOSUL, na prática, via Venezuela. Em 2006, finalmente foi inaugurada a segunda ponte sobre o rio Orinoco, com financiamentos do BNDES. No mesmo ano, a cidade de Boa Vista deixou de depender da energia termoelétrica e passou a receber eletricidade por meio do chamado "Linhão", que se estende por 600 quilômetros, desde as usinas hidrelétricas do rio Caroní, próximas ao rio Orinoco, na cidade venezuelana de Puerto Ordáz. A linha de transmissão conecta a capital de Roraima com um complexo de três usinas hidrelétricas venezuelanas. Desde então, a Eletronorte, subsidiária da Eletrobras, passou a importar da Venezuela uma média anual de US$ 31 milhões em energia elétrica. Em 2011, aproveitando o caminho dos fios de energia, foi instalada a conexão de fibra óptica desde Caracas.

[13] Os intercâmbios comerciais com a Guiana oscilam bastante de um ano para outro. As vendas do Brasil alcançam US$ 25 milhões e as compras, somente US$ 3 milhões. Mais de 95% das vendas brasileiras para Georgetown são de produtos manufaturados, como lajotas, portas, embutidos de carne, óleo de soja refinado, ferramentas hidráulicas, pneus, tratores e debulhadoras. As compras brasileiras são ainda mais voláteis, quase que esporádicas. Inclusive há longos períodos nos quais não se realiza qualquer importação. Em 2013, só houve transações em quatro meses intercalados. Em 2014, as compras do Brasil foram realizadas somente no último quadrimestre. Foram 97,3% primários, limitados a dois tipos de arroz. Já o comércio brasileiro com o Suriname ainda é incipiente e instável, resultando em grande assimetria. As exportações do Brasil foram de US$ 46 milhões, em 2014, enquanto as importações chegaram a US$ 1 milhão. Cerca de 80% das vendas brasileiras são de produtos manufaturados, como máquinas, equipamentos e muitos bens de baixo valor agregado. Um terço é composto por miudezas de galinhas, embutidos de carne, café solúvel, óleo de soja, açúcar de cana e lajotas. Das importações brasileiras de bens originados em Paramaribo, 100% foram de manufaturados. No caso, tratou-se de alumina calcinada (80% foram comprados por empresas de Minas Gerais) e farinha de trigo (toda para o estado do Amapá).

Ao tomar como referência o período entre 2010 e 2014, podemos classificar três situações distintas, nas quais se encaixam os parceiros regionais. Na primeira situação, prevaleceram tanto as exportações quanto as importações de produtos manufaturados, com superávit a favor do Brasil. Neste caso, estão incluídos oito dos onze vizinhos: Argentina, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Na segunda situação, houve maior exportação brasileira de manufaturados e importação de primários, com superávit a favor do Brasil. Este seria um caso "negativo" de divisão internacional do trabalho transposto à região. Entre 2010 e 2014, somente dois países, o Paraguai e o Chile, se enquadraram nesta condição. Em uma terceira e última situação, predominam exportações de manufaturados brasileiros e importações de primários, porém, com déficit para o Brasil. Este é o caso especial da Bolívia, que também ocorreu com o Chile, em 2009, e com o Uruguai, em 2010.

3 – A limitada lista de excedentes exportáveis dos países vizinhos

Pode-se afirmar que o Brasil deveria comprar mais da região. E, além disso, deveria comprar ainda mais produtos manufaturados. Ditas essas obviedades, qual seria a solução para aumentar as importações brasileiras de bens manufaturados originados nas demais economias sul-americanas? A economia brasileira só pode ampliar as suas compras de produtos que sejam produzidos e que estejam à venda. Portanto, é impossível adquirir aviões, máquinas pesadas, medicamentos ou sistema elétricos de países que produzem essencialmente bens de baixo valor agregado. Daí a necessidade de expandir os ínfimos financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para projetos industriais e de infraestrutura na região.

Consideramos que, neste momento do processo de integração, o desafio parece ser que o Brasil aumente as suas importações de quaisquer bens produzidos dentro do continente. De fato, pouco a pouco, a economia brasileira foi deixando de comprar alguns bens de terceiros países para adquiri-los dentro da América do Sul. Isto poderia ser interpretado como uma vitória parcial do processo de integração. Parcial, porque seria preciso ampliá-la e consolidá-la.

O Brasil poderia comprar muito mais. Para os demais países, muito provavelmente, seja indiferente vender ao Brasil, aos Estados Unidos ou à China. Para as economias menores, com pouca população, território pequeno, mercado interno limitado e restrição de divisas, o mais

importante poderá ser exportar o que quer que seja para quem quer que seja. Não obstante, do ponto de vista estratégico, para o Brasil isto deve fazer toda a diferença. E esta diferença não deveria estar somente na competitividade do bem, no preço, na qualidade, no prazo de entrega nem no custo do seguro ou do transporte. Trata-se de uma questão crucial, mesmo que empresários, comerciantes ou banqueiros não pensem necessariamente assim. Em nossa interpretação, a ampliação do comércio intra-regional tem o impacto inicial positivo de mobilizar mais recursos para os outros países. Igualmente, amplia a possibilidade de utilização de convênios pagamentos e crédito recíproco. Por outro lado, tem a capacidade potencial, dependendo dos outros países, de gerar mais empregos, mais renda e mais arrecadação tributária nas economias vizinhas. Mas, sim, o Brasil pode ampliar as suas compras de excedentes exportáveis sul-americanos[14].

O Brasil deveria comprar cada vez mais dos vizinhos. Porém, comprar mais o quê? Vejamos, por exemplo, quais foram os principais produtos exportados por cada economia sul-americana e quais os seus principais destinos[15]. Comecemos, em ordem alfabética, pela Argentina. Do total das exportações do país, 39% foram para a América do Sul, 27,5% para o MERCOSUL e 20,8% para o Brasil. Os outros maiores parceiros são a China (7,3%), o Chile (5,9%) e os Estados Unidos (5,3%). Com base na lista de bens, nota-se que quase a metade das exportações portenhas é formada por sete produtos: farinhas de sementes oleaginosas (14,4%), milho (7,8%), soja (5,5%), automóveis (5,5%), caminhões (5,5%), óleo de soja (5,5%) e petróleo cru (2,3%).

---

[14] Afirmamos, com base na apreciação dos números do comércio, que o Brasil poderia comprar muito mais produtos primários originados na América do Sul. Entre 2010 e 2014, por exemplo, as importações brasileiras globais de produtos primários alcançaram, em média, US$ 32 bilhões, representando 14% das importações totais. Deste valor, apenas 30%, ou US$ 9,6 bilhões, foram comprados dos vizinhos sul-americanos. A Bolívia, sozinha, representou 10%. Isto nos leva a concluir que o Brasil adquire dentro da região menos de um terço dos produtos primários que importa anualmente. Ou, o que significa o mesmo, que a economia brasileira compra produtos básicos essencialmente de fora da América do Sul. Novamente chamamos a atenção para os tratados de livre comércio de países sul-americanos com países desenvolvidos. Isto explicita que os resultados não dependem somente de opções brasileiras. Há outros dados relevantes. Ao observar a lista de principais produtos importados pelo Brasil, nos cinco anos analisados, em primeiro lugar aparecem "Óleos brutos de petróleo". Este único tipo de bem representa 46% dos US$ 32 bilhões em produtos básicos importados pelo país anualmente. Quer dizer que a metade das compras brasileiras de bens primários do mundo é concentrada em um único produto. E de onde vem esse produto? Entre 2010 e 2014, foram realizadas importações de óleos brutos de petróleo de 28 países, três deles sul-americanos: Colômbia (0,6% do total), Argentina (0,5%) e Venezuela (0,1%). Os maiores abastecedores do Brasil vêm sendo Nigéria (56%), Arábia Saudita (18,8%), Iraque (6,2%), Argélia (5,0%) e Guiné Equatorial (4,1%). Estes cinco países representam mais de 90% do total.

[15] Os dados relacionados ao peso de cada país nas exportações totais das economias sul-americanas foram obtidos no Banco de Dados Estatísticos de Comércio Exterior (BADECEL) da CEPAL. A base estatística mais recente era o ano 2011. Os resultados que utilizamos são médias entre os anos 2009, 2010 e 2011. Já nos casos de Argentina, Paraguai e Uruguai, os dados são mais recentes; foram obtidos no Aliceweb MERCOSUL, até dezembro de 2014.

No caso da Bolívia, país mediterrâneo, 60% das exportações são para a América do Sul, 47% vão para o MERCOSUL e 33% para a economia brasileira. Seguem a lista a Argentina (9,7%), os Estados Unidos (9,4%), o Japão (6%), a Coréia do Sul (5,9%) e o Peru (5,4%). Chama a atenção uma reduzida presença do Chile, país fronteiriço, com apenas 1,5%. Quase 80% dos bens bolivianos exportados são compostos por gás natural (52,4%), minerais da prata (7,4%), minerais de zinco (6,5%), farinhas de sementes oleaginosas (5,5%), petróleo cru (4,4%) e estanho (2,9%).

De todas as exportações do Chile, somente 13,5% são para a América do Sul e 8% para o MERCOSUL (6% para o Brasil e 2% para a Argentina). A metade das vendas chilenas é despachada para quatro países de fora do continente: China (23%), Estados Unidos (11%), Japão (10%) e Coréia do Sul (6%). Na lista de quase 200 parceiros comerciais da economia chilena, o Peru e a Argentina, que fazem fronteira com o Chile, são somente o 11º e o 17º lugar, respectivamente. No caso das demais nações sul-americanas, os intercâmbios com Santiago são irrisórios. Das exportações totais do país, mais de 65% são integrados por cobre refinado (24,8%), mineral de cobre (22,6%), peixes (5%), ânodos de cobre (4,7%), pasta de madeira (3,3%), vinhos (2,5%) e uvas frescas (2,2%).

Por sua vez, a economia colombiana exporta 18,2% de suas vendas totais para a América do Sul, 8,5% para o MERCOSUL e somente 2,3% para o Brasil. Os principais parceiros comerciais do país são os Estados Unidos (40%), seguidos por Venezuela (6%), Holanda (4%), Equador (4%) e China (3,7%). As exportações da Colômbia para Argentina, Paraguai, Uruguai e Bolívia, juntas, sequer chegam a 1% do total. Na lista dos bens, quase 70% são petróleo cru (48,9%), carvão (11,1%), café (3,4%), flores (2,4%), polímeros (2%) e plátanos (1,4%).

Vejamos a situação do Equador. De todas as suas exportações, quase 25% vão para a América do Sul, 6,5% para o MERCOSUL (quase que exclusivamente para a Venezuela) e apenas minguados 0,3% chegam ao Brasil. Aproximadamente a metade das vendas equatorianas é enviada para os Estados Unidos (38%) e para o Panamá (10%), que – devido ao Canal – serve de entreposto para novos destinos. Outros parceiros relevantes são o Peru (7,5%) e a Venezuela (6%). Mais de 80% das exportações estão concentradas em cinco produtos: petróleo cru (54,8%), plátanos (9,5%), crustáceos e moluscos (7,3%), conservas de peixe (5,5%) e flores para enfeites (3,4%).

O segundo dos países mediterrâneos da América do Sul é o Paraguai. Esta situação tem condicionado a formação histórica e o comércio exterior de Assunção. Os dados demonstram que 56% das exportações paraguaias vão para a América do Sul, sendo 47% para o MERCOSUL. Os maiores compradores do Paraguai foram o Brasil (23,5%), a Argentina (11,3%), o Uruguai (10,9%) e o Chile (7%)[16]. O Peru concentra apenas 2% e as relações são bastante reduzidas com Venezuela, Bolívia, Equador e Colômbia. A situação paraguaia se destaca: mais de 80% das vendas do país são constituídos por soja (26,7%), eletricidade (23,8%), carne de gado (10,7%), farinhas de sementes oleaginosas (9,8%), óleo de soja (5%) e milho (4,9%).

O caso do Peru é igualmente instigante. Entre os seis principais importadores de bens peruanos, que somam mais de 60% do total, não há nenhum sul-americano: China (15,4%), Estados Unidos (14,6%), Suíça (12,9%), Canadá (9,1%), Japão (5,1%) e Alemanha (4,2%). A América do Sul soma 14,2% do total; o MERCOSUL, apenas 3%. Com pouca participação aparecem Chile (3,8%), Brasil (2,5%), Colômbia (2,4%), Equador (2%) e Venezuela (1,9%). As vendas peruanas para Bolívia, Argentina, Uruguai e Paraguai são ainda menores. Com uma pauta um pouco mais diversificada do que os vizinhos, 40% do que o Peru exporta engloba os seguintes bens: mineral de cobre (22,5%), cobre refinado (6,2%), gás natural (4,7%), farinha de peixe (4,1%) e mineral de chumbo (3,4%).

Mais de 60% das vendas do Uruguai para o mundo estavam concentradas em seis países: Brasil (20,7%), Venezuela (15,9%), China (8,9%), Argentina (7%), Rússia (4,4%) e Estados Unidos (3,5%). Cerca de 50% correspondeu à América do Sul e 45% ao MERCOSUL. A metade das exportações orientais concentra-se em cinco produtos: soja (20,9%), carne de gado (14,5%), leites (5,1%), arroz (5%) e troncos de madeira (3,3%).

Apesar de a Venezuela contar com um Sistema de Consulta de Estatísticas de Comércio Exterior, os dados sobre as exportações totais do país estão inacessíveis nos últimos anos. O problema se estende para os organismos internacionais, como a CEPAL e a ALADI. As informações disponíveis estão relacionadas unicamente com as exportações não

[16] O peso do Uruguai nas exportações do Paraguai é maior quando se toma em conta a utilização do porto oriental de Nueva Palmira como trampolim para as vendas paraguaias. Como uma porta de entrada e de saída da hidrovia Paraguai-Paraná, Nueva Palmira é o segundo maior porto uruguaio, em carga movimentada. Além de receber importações destinadas ao MERCOSUL, serve como base para as exportações do bloco, principalmente paraguaias. Ali se realizam transbordos de embarcações menores, que utilizam a navegação de cabotagem, para grandes navios transatlânticos.

petrolíferas, que representam menos de 5% do total. Ou seja, 95% das exportações venezuelanas, as petrolíferas, não estão disponíveis nos bancos de dados oficiais. No entanto, por meio do Informe de Gestão Anual PDVSA (2013), conseguimos as estatísticas de vendas de petróleo, não em dólares, mas em milhares de barris diários (MBD). De acordo com estes números, quase 80% das exportações venezuelanas de petróleo foram para Estados Unidos (35%), Índia (17%), China (15%), Curaçau (7%) e Singapura (6%)[17].

4 – Breves considerações sobre o quadro comercial na América do Sul

O Brasil cumpre um papel significativo nas exportações da Bolívia (compra 33% do total), do Paraguai (23,5%), da Argentina (20,8%) e do Uruguai (20,7%). Porém, o peso da economia brasileira nas vendas dos demais vizinhos é bastante irrelevante: Chile (6%), Peru (2,5%), Colômbia (2,3%) e Equador (0,3%)[18]. No caso destes últimos países, as quatro economias do Pacífico, também chama a sua atenção uma baixa vinculação comercial com o restante da América do Sul. Percebe-se a elevada participação dos Estados Unidos (o maior importador da Colômbia e do Equador) e da China (a principal compradora do Chile e do Peru).

O aumento das compras brasileiras e a ampliação das relações dentro da região exigem a identificação de produtos que as economias sul-americanas já produzam, ou possam vir a produzir para vender, em quantidade e com qualidade suficientes para exportar (inclusive contando para isso com financiamento do Brasil para novas indústrias e obras de infraestrutura). Sem embargo, não há absolutamente nenhuma certeza de que coalizões de poder governantes nas nações sul-americanas almejem diversificar as suas estruturas produtivas. Efetivamente, pode ser que às elites governantes desses países convenha continuar vendendo produtos primários para quem quer que seja. Por isso, o esforço brasileiro

[17] Convém apontar que, no caso do Brasil, os principais produtos exportados para o mundo foram minério de ferro (13,6%), soja (9,5%), petróleo cru (5,4%), açúcar (3,8%), carnes de galinha (3%), farinhas de sementes oleaginosas (2,8%), milho (2,6%) e carne vacuna (2,2%). Somente estes oito tipos de bens representam 42,9% do total. É importante ter em conta quem são os principais parceiros do Brasil. No caso das exportações, são China (15,6% do total), Estados Unidos (9,9%), Argentina (8,8%) e Holanda (5,2%). Em 2014, a América do Sul representou 16,3%. No caso das importações brasileiras, os maiores sócios são: Estados Unidos (15,1%), China (14,2%), Argentina (7,9%) e Alemanha (6,9%). A região acumulou 13% das vendas totais do Brasil.

[18] Complementamos esta análise com os dados proporcionados por Bastos (2012, p.51), que apresenta a participação das compras brasileiras no total das vendas de cada país sul-americano, entre 1989 e 2010. Observa-se forte crescimento do peso do Brasil nas exportações bolivianas (de 2,7% para 33,3%), argentinas (de 12,9% para 21,2%) e colombianas (de 0,3% para 2,4%). Houve queda da participação brasileira nas vendas totais do Uruguai (de 37,2% para 23,5%) e do Paraguai (de 25,6% para 16,8%). Não houve grandes mudanças nos casos de Chile (6%), Peru (2,3%), Venezuela (1,2%) e Equador (0,3%).

passa, de forma obrigatório, por atrair estratégica e pacientemente os vizinhos para dentro de uma dinâmica virtuosa. E para isso, necessariamente, todos devem ganhar e sentir-se beneficiados pelo processo integrador.

As orientações da política econômica brasileira durante o governo Lula, sobretudo entre 2007 e 2010, além de terem desencadeado efeitos propulsores da dinâmica interna – a reativação da produção nacional em diversos setores anteriormente estancados, a geração de empregos formais e o aumento do poder de compra dos trabalhadores – serviram como importante estímulo para o processo de integração regional. Apesar das limitações que podem ser apontadas, a economia brasileira, mesmo tendo crescido relativamente menos que os demais e perdendo peso na participação total, conseguiu transbordar os efeitos de sua expansão para os países vizinhos, seja com o aumento das importações, a ampliação dos investimentos ou uma participação mais efetiva nos mecanismos regionais de financiamento, como o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), o Sistema de Moedas Locais (SML) ou o Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR).

Consideramos fundamental esclarecer que as economias sul-americanas são complementares ainda que não efetivem a complementação. Os países não estariam aproveitando as possibilidades para uma maior integração comercial e produtiva. Alguns possuem condições de abastecer as demandas da região, porém priorizam as exportações para fora da América do Sul, especialmente para a China e os Estados Unidos, e criam uma situação que estimula os demais a importar de terceiros. Ou ocorre o contrário, quando alguns países sul-americanos privilegiam, pautados por interesses espúrios, as importações de fora da região (SEVERO, 2015b, p.290).

5 – Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE) na América do Sul

Na primeira década do século XXI, com a parcial reversão das políticas neoliberais e com o *boom* dos preços internacionais das *commodities*, os países periféricos voltaram a apresentar melhores índices de crescimento econômico. A conjuntura foi favorável ao incremento dos investimentos externos, dentro ou fora da América do Sul[19]. A partir dos

[19] Nos anos 1970, ocorreu o que poderia ser chamado de primeiro ciclo de internacionalização de empresas latino-americanas. Era comum identificar grandes companhias argentinas, brasileiras e mexicanas atuando no cenário global. As crises econômicas das décadas de 1980 e 1990, no entanto, desestimularam fortemente estas atividades e diminuíram o ímpeto das chamadas “translatinas”. Ainda assim, houve um segundo ciclo de internacionalização, promovido por empresas brasileiras, chilenas e colombianas, que continuaram ganhando

anos 2000, portanto, estaria em curso um terceiro ciclo de internacionalização, no qual empresas de Argentina e Brasil cederam espaço para a projeção de grandes conglomerados de México, Chile e Colômbia[20].

Entre 2000 e 2013, segundo a CEPAL (2013, p.10), de todos os fluxos de investimento estrangeiro direto latino-americano no exterior, os principais promotores foram México (32%), Chile (30%), Brasil (19%) e Colômbia (11%). No mesmo período, ao excluirmos a economia mexicana, os dados de IDE desde países sul-americanos para o exterior foram os seguintes: Chile (44,6%), Brasil (27,2%), Colômbia (15,4%), Venezuela (6,1%) e Argentina (5,4%). Portanto, estes cinco países concentraram 98,7% do envio de IDE da América do Sul para o exterior. O cenário dos anos mais recentes aponta forte expansão chilena e colombiana, volatilidade brasileira e encolhimento argentino e venezuelano[21]. De acordo com a UNCTAD (2014), entre as vinte principais origens de IDE no mundo só aparecem dois latino-americanos: o México e o Chile. O IDE brasileiro está estagnado desde 2009[22].

---

dimensões continentais e aventuraram-se no mercado latino-americano, europeu e asiático. Segundo a CEPAL (2013, p.69), "todas las grandes empresas de la región, en algún momento de su trayectoria, adoptan como estrategia de ampliación de sus operaciones a otros países. De hecho, entre las mayores empresas de América Latina es raro encontrar alguna que no tenga filiales fuera de su país de origen. Por lo tanto, casi todas las grandes empresas de la región son empresas translatinas". Veremos que um terceiro ciclo inicia nos anos 2000.

[20] Neste período, as empresas privadas locais ganharam espaço. Entre 1999 e 2012, por exemplo, o número de companhias de capital estrangeiro entre as 100 maiores empresas com operações na América Latina caiu de 47 para 29; as de capital privado nacional aumentaram de 40 para 57. Como parte da aproximação vivenciada na última década, a grande maioria das empresas internacionalizadas possui pelo menos um escritório no exterior. Antes, possuir uma representação em um país vizinho era uma aventura arriscadíssima e impensável. Agora, passou a ser comum e elementar. Na primeira onda de internacionalização de empresas, o Brasil possuía cerca de US$ 900 milhões de estoque no exterior. Este montante alcança, atualmente, US$ 272,9 bilhões, sendo que 93,7% vão para fora da América do Sul.

[21] Um estudo detalhado da CEPAL (2011, p.25) sobre a presença da China na América Latina e no Caribe demonstra como os interesses do país asiático avançam na região: "estima que las transnacionales chinas invirtieron más de US$ 15 mil millones de dólares en la región en 2010, convirtiéndose en el tercer país inversor en América Latina y el Caribe, con 9% de participación, después de los Estados Unidos (17%) y Holanda (13%)".

[22] Além disso, as cinco maiores economias da América do Sul possuem empresas que concentram amplas faixas do mercado regional, nos setores agrícola, alimentício, de bebidas, mineral, energético, siderúrgico, cimenteiro, farmacêutico, químico, comercial, bancário, florestal, software e de telecomunicações. As companhias estão atuando cada vez mais fora da sua jurisdição, ampliando receitas, expandindo marcas e fusionando-se. Quando o critério são as vendas, as seis maiores são a brasileira Petrobras, a mexicana Pemex e a venezuelana PDVSA, seguidas pela mexicana América Móvil, a brasileira Vale e a colombiana Ecopetrol. Correspondendo às dimensões das duas maiores economias latino-americanas, das 35 maiores, 13 são do México e 11 do Brasil. Há seis chilenas, três colombianas, uma argentina e uma venezuelana. Também se destacam as argentinas Techint, Molinos Río de la Plata, Arcor e Laboratórios Bagó; as mexicanas Femsa, Cemex, Bimbo e Casa Saba; as chilenas Falabella, CMPC, Arauco e Sigdo Koopers; as colombianas Sura, Avianca, EPM, Argos e ISA; e as peruanas Belcorp, Alicorp, Ajegroup, Buenaventura e Minsur (CEPAL, 2014, pp.90-102).

O fato do IDE partir de países da região não significa, de forma obrigatória, que o papel destes investimentos seja positivo ou qualitativamente distinto daquele exercido pelos capitais das grandes potências. De maneira geral, tem prevalecido a tendência de que os fluxos busquem as economias sul-americanas para ampliar mercados (*market-seeking*), fugir de barreiras tarifárias (*tariff-jumping*) ou ter acesso a recursos naturais (*resource-seeking*)[23]. Torna-se crucial, portanto, examinar a função cumprida pelos investimentos estrangeiros como ativadores de novos setores produtivos ou como promotores de melhor desempenho nos setores já existentes[24].

O referido informe da CEPAL também esclarece que o Brasil não é o principal país da região a investir na América do Sul. O país, sim, tem sido o latino-americano que mais realiza investimentos na Europa e na África. Na realidade, quando houve maior expansão dos investimentos diretos brasileiros, sobretudo até 2012, estes priorizaram Estados Unidos, Canadá e Portugal[25]. Para obter uma visão mais detalhada, identificamos as principais

---

[23] No caso dos investimentos diretos dos países sul-americanos realizados nas economias desenvolvidas, além destas três estratégias de internacionalização, podem haver outras duas: *asset seeking*, quando a procura é por ativos estratégicos, como tecnologias, conhecimentos e direitos de propriedade; ou *efficiency-seeking*, quando "buscam o aumento da eficiência e da produtividade global das empresas através de investimentos externos que deem suporte à fragmentação internacional da produção e gerem ganhos de escala e escopo associados à especialização das plantas em diferentes países" (VEIGA & RÍOS, 2014, p.26).

[24] Segundo a CEPAL (2013, p.25), "el crecimiento a largo plazo de la renta de IED generado en la región supone que las empresas transnacionales recuperan casi tanto capital en forma de beneficios como lo que invierten. En 2013, la renta de IED que salió de la región alcanzó un nivel equivalente al 81% del valor de la IED recibida por la región". Ou seja, sem intervenção e direção do Estado, o que tende a imperar é o aprofundamento da condição primário-exportadora das economias periféricas. Mas, além disso, e ainda pior, é que simultaneamente a esta condição primário-exportadora ocorra a submissão das economias nacionais ao IED. Nesta situação o resultado real das contas externas tende, cada vez mais, a ser negativo. Caso fosse possível estabelecer uma ordem de preferência dos tipos de propriedade sobre as empresas que atuam nos países membros do processo de integração, sugeriríamos que fossem i) estatais, ii) privadas nacionais, iii) translatinas, iv) empresas mistas, e, por último, iv) multinacionais. Isto porque o controle dos Estados nacionais sobre as companhias é decrescente na medida em que se distancia do primeiro para o quinto tipo. Sobre este tema, Prebisch (1981) escreveu que "foi muito difundido o temor de que a iniciativa estrangeira, por essa mesma superioridade (técnica e econômica) e pelo conhecimento de diversos mercados, aproveite melhor as amplas oportunidades comerciais dos países associados, e adquira um papel importante nos acordos de complementação e na zona em geral. Se não for afastado tal perigo, não se poderá avançar muito nesta grande empresa pelas enormes oposições que surgiriam. A solução fundamental encontra-se em apoiar a iniciativa latino-americana para que adquira impulso máximo na formação do mercado comum e faça frente à iniciativa estrangeira, a ela combinando-se em empenhos comuns ou competindo em pé de igualdade, pois a concorrência entre desiguais costuma apresentar o seguinte dilema: desaparecer ou submeter-se ao mais forte".

[25] Ressalta que, "en los últimos años, mientras las inversiones de otros países, como Chile y Colombia, han mostrado una fuerte expansión, la IED de Brasil se ha reducido sustancialmente, tornándose negativa la mayoría de los años... Desde 2009, los préstamos entre filiales han registrado valores negativos, lo que indica que las filiales de algunas grandes empresas brasileñas se están endeudando en el exterior y de este modo financian parte de las operaciones en el Brasil. El acceso al financiamiento se ha convertido así en una de las motivaciones de las empresas brasileñas para invertir en el exterior... Los aportes de capital durante los últimos años se han

origens das entradas de IDE nas economias da América do Sul, com exceção da Guiana e do Suriname. A finalidade é observar o peso relativo e a dinâmica dos investimentos do Brasil em cada país[26].

Preocupação 4 – O exíguo peso do IDE brasileiro na América do Sul

A quarta grande preocupação que abordaremos está associada à expansão dos Investimentos Diretos Externos (IDE) brasileiros nas demais economias da América do Sul. Para tratar deste tema, utilizaremos cinco fontes de dados: os informes da CEPAL sobre IDE na América Latina e no Caribe; os números disponibilizados pelos Bancos Centrais de cada país sul-americano sobre a origem dos investimentos recebidos; os resultados anunciados pelo Banco Central do Brasil sobre os investimentos diretos brasileiros no exterior; as estatísticas da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) sobre IDE; e, por último, pesquisas que trabalham com informações oferecidas diretamente pelas empresas brasileiras que atuam no exterior, como da Fundação Dom Cabral (FDC).

Comecemos pela Argentina. A CEPAL anuncia que, entre 2006 e 2012, os maiores ingressos de IDE em Buenos Aires foram oriundos de Estados Unidos (33,6%), Brasil (16,9%), Holanda (10,4%), Luxemburgo (9,7%), Canadá (9,4%) e Chile (8,3%). Chama a atenção a expansão holandesa e canadense, que recentemente supera o fluxo brasileiro. Também se nota um forte crescimento chileno, depois de 2008.

De acordo com o Banco Central de la República Argentina (BCRA), durante o período, o principal destino dos US$ 75,6 bilhões que ingressaram no país como IDE foi o setor manufatureiro (46%), com destaque para as indústrias de alimentos, química, de bebidas e tabaco, e de plástico e borracha. Por volta de 32% dos investimentos foram em serviços e

---

mantenido en un nivel similar al del periodo anterior a la crisis (en valores corrientes), lo que revela que, a diferencia de las translatinas mexicanas o chilenas, las empresas brasileñas no están acelerando su expansión en el exterior" (CEPAL, 2014, p.82).

26 Veremos como a tentativa de mapear o destino dos Investimentos Diretos Estrangeiros encontra dois grandes obstáculos: os chamados paraísos fiscais (centros financeiros *offshore*) e as denominadas Sociedades com Propósito Específico (*Special Purpose Entities – SPE*), que podem ser hospedadas em determinados países, como, por exemplo, Áustria, Dinamarca, Holanda, Hungria, Luxemburgo e Portugal. Algumas empresas recorrem a estes dois expedientes como forma de obter vantagens fiscais e driblar controles. Assim, os dados oficiais divulgados incluem sempre os "destinos geográficos das empresas investidas imediatas" e não o destino das empresas beneficiárias finais. Paraísos fiscais e SPE podem ser utilizados como trampolim para futuros investimentos. Também por esse motivo, destacam-se como destino e como origem de IDE.

22%, em recursos naturais[27]. Devido à atividade petrolífera, especificamente em 2013, este último setor (recursos naturais) foi o maior receptor de fluxos de IDE, concentrando 44% do total. O BCRA ainda informa que em 2013, pela primeira vez desde o início da série estatística, os Estados Unidos ocuparam o lugar da Espanha como a principal origem de IDE. Os estoques de investimento estrangeiro direto como proporção do PIB, em queda, chegaram a 24% (CEPAL, 2014, p.65)[28].

No caso da Bolívia, entre 2006 e 2013, o Brasil sequer apareceu entre os principais investidores no informe da CEPAL. A maior quantidade de recursos foi proveniente de Espanha (36,5%), Suécia (32,4%), Inglaterra (12,1%), França (11,2%) e Peru (7,8%). Os US$ 4,9 bilhões foram para o setor de recursos naturais (68%), sobretudo em atividades associadas a hidrocarbonetos e mineração. Os setores de serviços e manufatureiro concentraram 17% e 15%, respectivamente. Os resultados publicados pelo Banco Central da Bolívia são similares: Espanha (33%), Suécia (17%), Inglaterra (15%) e França (11%). Nos últimos anos, observam-se a queda da participação brasileira, para 4%, e a ampliação dos investimentos de países europeus[29]. Os estoques de IDE como proporção do PIB, também em queda, foram de 35%.

Nenhuma economia da América do Sul encontra-se na lista dos maiores investidores no Chile. Segundo a CEPAL, a origem do IDE que ingressou a Santiago proveio principalmente de Espanha (28,4%), Estados Unidos (26,3%), Canadá (23%), Holanda (12,3%) e Japão (10%). Dos US$ 53,9 bilhões recebidos entre 2006 e 2013, 49% foram para o setor de recursos

---

27 www.bcra.gov.ar, acesso em 20 de agosto de 2018. Estadísticas de inversiones directas.

28 Diferentemente do anunciado pela CEPAL, segundo o banco, nos últimos oito anos, os principais responsáveis pelos fluxos de investimentos foram Estados Unidos (15,5%), Espanha (10,6%), Holanda (10,5%), Brasil (8,8%) e Chile (8,5%). O Brasil ocupa o quarto lugar. Ao analisar o estoque de IDE na economia argentina, os capitais brasileiros são muito menores que os de Estados Unidos, Holanda, Espanha e Chile. Não obstante, o que se difunde como suposta prova de uma invasão brasileira são as compras da cervejaria Quilmes pela hoje belga AmBev (em 2002), da petroleira Pérez Companc pela Petrobras (2002), da fábrica de cimento Loma Negra pela Camargo Corrêa (2005) e da frigorífica Swift Armour pela Friboi (2005). Outra ação de destaque foi a inauguração de uma sucursal da têxtil Coteminas em Santiago del Estero, em 2004. As aquisições ocorreram no rastro da maior crise econômica argentina de todos os tempos. A cervejaria Quilmes estava à beira do colapso. Em outro dos casos, com o seu patriarca doente, a família de Gregorio Pérez Companc, o homem mais rico da Argentina, se desfez de sua companhia. A cimenteira Loma Negra, que controlava 45% do mercado daquele país, também estava sendo disputada pela francesa Lafarge, a suíça Holcim e a mexicana Cemex. Já a empresa frigorífica Swift Armour, originalmente inglesa, foi adquirida pelos brasileiros depois de haver passado para o controle estadunidense nos anos 1980.

29 www.bcb.gob.bo, acesso em 20 de agosto de 2018. Reporte de saldos y flujos del Capital Privado Extranjero en Bolivia.

naturais (mineração), 44% para serviços e apenas 8% para manufaturas. Já de acordo com o Banco Central do Chile, a lista é composta por Estados Unidos (16,7%), Holanda (14,8%), Espanha (10,4%), Canadá (5,1%) e Inglaterra (4,3%). O Brasil aparece em oitavo lugar, com 2,7%. Somados, Colômbia, Argentina, Peru e Uruguai investem outros 2,8%[30]. Os estoques de investimento estrangeiro direto, em alta acelerada, chegaram a impressionantes 77% do PIB.

A situação do IDE na Colômbia é parecida com o caso anterior. Entre os maiores investidores, só constam países de fora da região. Para a CEPAL, foram Estados Unidos (36,8%), Espanha (20,8%), Japão (17,1%), Holanda (8,3%) e Canadá (7%). Sem embargo, de acordo com o Banco Central da Colômbia[31], entre 2006 e 2013, os dados relacionados à origem do investimento estrangeiro são bastante diferentes: Estados Unidos (22%), Panamá (14,7%), Inglaterra (12,1%), Anguilla (6,9%), Espanha (6,8%) e Suíça (5,3%). A América do Sul, em conjunto, representou 9,3%, com destaque para o Chile (5,2%). A participação do Brasil foi de apenas 2,1%, ficando na 12° posição, mas com forte elevação. Entre os investidores na Colômbia, o capital brasileiro foi o terceiro que mais cresceu, mesmo ainda estando muito atrás de Suíça e Chile. O destino do IDE na economia colombiana revela uma marcada prioridade ao setor de recursos naturais (55%), devido às atividades carboníferas e petrolíferas. Depois vêm serviços (33%) e manufaturas (12%). O estoque de IDE foi de 34% do PIB.

A entrada de IDE no Equador é relativamente pequena, totalizando US$ 3,5 bilhões entre 2006 e 2013. O valor acumulado totaliza somente 15% do PIB. De acordo com a CEPAL, os maiores investidores estrangeiros na economia do país foram México (44,2%), Panamá (17,5%), China (15,1%) e Espanha (14,7%). A informação difere um pouco da oferecida pelo Banco Central do Equador[32], na qual a lista é composta por México (36,9%), Panamá (14,6%), Brasil (13,6%), China (12,8%), Espanha (12,4%) e Canadá (9,2%). Os recursos foram distribuídos no setor de serviços (40%), seguido por recursos naturais (34%) e pelas manufaturas (26%). Também chama a atenção a volumosa retirada de capitais do país por

---

30 www.bcentral.cl, acesso em 20 de agosto de 2018. Estudios Económicos y Estadísticos. Cuenta Financiera, Inversión extranjera directa por sector y país.

31 www.banrep.gov.co, acesso em 20 de agosto de 2018. Flujos de inversión directa según país de origen.

32 www.bce.fin.ec, acesso em 20 de agosto de 2018. Inversión Extranjera Directa reportada en la Balanza de Pagos.

parte dos Estados Unidos: entre 2005 e 2010, foram US$ 1,3 bilhão. Entre os investidores brasileiros, destaca-se a têxtil Vicunha, que em 2007, pela primeira vez, assumiu uma fábrica fora do Brasil. O grupo comprou 64% das ações da maior e mais antiga indústria têxtil equatoriana, a *La Internacional*.

Vejamos a situação do Paraguai. Segundo a CEPAL, os principais investidores, entre 2006 e 2013, foram Estados Unidos (60,5%), Brasil (20,6%) e Argentina (13,6%). O montante de IDE chegou a US$ 2 bilhões no período, sendo 66% aplicados em serviços e os 34% restantes, em manufaturas. A participação dos estoques de investimento estrangeiro direto no PIB é uma das mais baixas da região: apenas 16%. Nos informes do Banco Central del Paraguay (BCP), a lista é parecida. Apenas corrigem para baixo a participação dos Estados Unidos (46,2%) e ressaltam o papel de Espanha e Panamá (ambos com 5%)[33].

O Ministério de Economia e Finanças do Peru revela que os principais investidores no país são Espanha (20,2%), Inglaterra (20%), Estados Unidos (14,4%), Holanda (7%), Chile (6,1%), Colômbia (4,8%) e Brasil (4,6%). O órgão oficial também relata o elevado crescimento das presenças dos capitais chilenos e mexicanos. No total, entre 2012 e 2014, US$ 61,4 bilhões foram destinados aos setores de recursos naturais (principalmente mineração), serviços (sobretudo financeiros, de telecomunicações e energia) e manufaturas. Apesar de o Brasil possuir uma participação relativamente limitada, destacamos a presença das empresas Vale (desde 2004) e Votorantim (desde 2005), no setor de minerais, e da Gerdau, no ramo siderúrgico, desde 2006. O estoque de IDE chegou a 34% do PIB[34].

---

[33] https://www.bcp.gov.py/userfiles/files/IEF_Publicacion_Diciembre_2014.pdf, acesso em 20 de agosto de 2018. É importante apontar que, durante os oito anos analisados, 2006 a 2013, quase todos esses países aumentaram a quantidade de dólares aplicados na economia paraguaia. Fala-se muito que o Brasil expandiu em 100% o IDE no Paraguai e fala-se muito pouco que a Espanha ampliou em 420%, os Estados Unidos em mais de 300%, a Suíça em 290% e a Argentina em 200%. O BCP ainda chama a atenção para a retirada de US$ 160 milhões de capitais chilenos, japoneses e franceses do país, durante o governo de Fernando Lugo (2008-2012), e para o aumento da presença do Uruguai, depois de 2012. Outro ponto importante é a presença do Itaú-Unibanco no país. Segundo o BCP, em dezembro de 2014, o banco brasileiro detinha 18,5% dos ativos do sistema financeiro. O seguem o Banco Continental (18%), o Banco Regional (15,3%) e o Bilbao Viscaya (10,8%). O Banco Continental adquiriu o brasileiro NBC, em 2012, e tem agências nos três estados da região Sul. O Banco Regional, junto a capitais holandeses, comprou o ABN AMRO Paraguay. A lista ainda inclui instituições estatais e privadas paraguaias. O Banco do Brasil e o Banco de la Nación Argentina, somados, não chegaram aos 2% dos ativos do sistema.

[34] www.proinversion.gob.pe, acesso em 20 de agosto de 2018. Os dados são da Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN), organismo público vinculado ao Ministério de Economia e Finanças do Peru. Os informes da CEPAL de 2013 e de 2012 não incluem resultados do Peru nem da Venezuela. Os dados da publicação de 2011 estão incompletos. A empresa Tigre, fabricante de tubos, conexões e acessórios, está presente no país, com uma grande fábrica em Lima, ampliada em 2014. Igualmente possui estruturas produtivas na Argentina, na Bolívia, no Chile, na Colômbia, no Equador, no Paraguai e no Uruguai.

Entre 2006 e 2012, os maiores investidores diretos no Uruguai foram, de acordo com a CEPAL, Argentina (56,3%), Brasil (13,2%), Espanha (13,1%) e Estados Unidos (8,3%). Sem embargo, o Banco Central do Uruguai divulga outros resultados. Os países são os mesmos, mas a ordem e as porcentagens destoaram bastante: Argentina (28,1%), Espanha (6,9%), Brasil (6,4%), Estados Unidos (4,3%) e Inglaterra (2,8%)[35]. A participação do IDE no PIB aumentou mais de 100% desde 2005. Dos US$ 16,8 bilhões recebidos como investimento direto estrangeiro no período, 60% foram destinados ao setor serviços (sobretudo construção, com 28,8%, e intermediação financeira, com 6,4%). A economia oriental representa uma exceção em relação aos demais países no seguinte ponto: os investimentos em recursos naturais (20% do total) se concentraram em agricultura, pecuária, caça e silvicultura (17,5%). Os restantes 20% aplicaram-se em manufaturas. A maior presença brasileira se dá no setor frigorífico e arrozeiro, ainda que não se limite a eles, por meio da atuação de empresas como Marfrig, Friboi, JBS e Camil Alimentos, que controlam parcelas significativas da produção e das exportações.

As informações relacionadas com o IDE na Venezuela não estão disponíveis nas tabelas do Banco Central do país. Por este motivo, utilizamos as estatísticas da UNCTAD (2014), que só incluem 2001, 2002, 2011 e 2012. Usamos apenas o último ano. Os maiores investidores na economia venezuelana foram, em ordem decrescente, Holanda (17,4%), Estados Unidos (15,8%), França (7,2%), Espanha (5,6%), Suíça (4,8), Inglaterra (3,3%) e China (2,9%). A América do Sul alcançou 5,7% e o Brasil, 2,5%. A CEPAL aponta que os estoques de investimento estrangeiro direto como proporção do PIB vêm caindo bastante, de 31% para 13% no período analisado.

Para especialistas como Veiga e Ríos (2014, p.2), ao analisar os dados dos investimentos no exterior percebe-se que o Brasil é um “ator pequeno” e que a internacionalização de empresas brasileiras ainda é um “fenômeno bastante volátil”. Note-se que, em 1990, o país era responsável por 2% do estoque global de IDE. A persistente perda de peso na participação ocorreu até 2005, quando foi de apenas 0,6%. Depois disso, houve uma marcada expansão até chegar, em 2012, próximo de 1% do total. Além disso, um recente Relatório da Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2013, p.10) ressalta a “inexistência de um conjunto coerente de políticas que incentivem a internacionalização de empresas”. O

[35] www.bcu.gub.uy, acesso em 20 de agosto de 2018. Estadísticas e Indicadores.

mesmo documento expressa, de forma bastante contundente, a posição da instituição máxima de organização do setor industrial brasileiro: “o Brasil não conta com uma política de apoio à internacionalização de suas empresas através de IDE, se por política se entender um conjunto de iniciativas e ações públicas minimamente coordenadas, consistentes entre si e envolvendo distintos órgãos de governo e parcerias com o setor privado” (2013, p.67).

Podemos afirmar que os dados apresentados explicitam o papel secundário do Brasil como promotor de investimentos na América do Sul. Por sua vez, os Estados Unidos ocuparam o primeiro lugar na metade dos países analisados e só não ficaram entre os cinco primeiros postos nos casos de Bolívia e Equador. A Espanha, por exemplo, com um PIB que equivale a 60% do PIB do Brasil, apareceu entre os cinco principais investidores em todos os dez países. Inglaterra e Holanda, igualmente com economias menores do que a brasileira, também têm marcada presença na região[36].

Uma característica central dos investimentos do Brasil no exterior é que envolvem um número relativamente pequeno de grandes empresas e se concentram em poucos setores. Há, por exemplo, 39 empresas brasileiras nos Estados Unidos, 33 na Argentina, 19 na China e 15 no Paraguai (FDC, 2014, p.27). Como já afirmamos, os investimentos podem ser em ampliação, aquisição, *Greenfield* (novas plantas ou remodelação de estruturas existentes) ou *Joint-venture* (atuação em parceria com empresas do país de destino). No caso do IDE brasileiro, Iglesias e Costa (2012, p.25) demonstram que dos 174 projetos de investimento realizados pelo Brasil na América do Sul e no México, entre 2007 e 2011, 53% foram para

[36] Em diversas pesquisas, as próprias empresas translatinas brasileiras esclarecem que entre as principais motivações para investirem no exterior estão o acesso a novos mercados, a diversificação dos riscos ao ciclo econômico do Brasil e a redução de custos (sobretudo cambiais e tarifários) para enfrentar a concorrência internacional, acesso a novas tecnologias de produção ou de gerenciamento e acesso a insumos mais baratos (CNI, 2013, p.46). A Fundação Dom Cabral (FDC) apresenta, desde 2006, um Ranking das Multinacionais Brasileiras. Em 2014, foram entrevistadas 66 empresas que possuem unidades próprias no exterior ou atuam por meio de franquias. De acordo com a pesquisa, a qualidade, o preço e o portfólio de produtos e serviços oferecidos no exterior são iguais ao do mercado nacional. O estudo também revela que “as margens de lucro no exterior das empresas brasileiras são, em geral, inferiores se comparadas à margem de lucro doméstico. Essa tendência se verifica também em 2013, ano em que essa diferença aumenta”. Inclusive, 31% informam que praticam preços inferiores no exterior. A partir desta informação, interpretamos que a finalidade da internacionalização vem sendo, na maior parte dos casos, a ampliação de mercados (market-seeking). Absolutamente todas essas multinacionais brasileiras anunciaram que pretendem estabilizar a sua atuação no cenário mundial ou entrar em novos países.

aquisições de estruturas já prontas. Quase 30% foram destinados à construção de novas estruturas (*Greenfield*) e 20%, para ampliações e *Joint-venture*[37].

Conforme sustentado anteriormente, existe certa dificuldade para mensurar de forma precisa o destino dos Investimentos Diretos Estrangeiros de qualquer país, devido aos paraísos fiscais e às nações que hospedam Sociedades com Propósito Específico (SPEs). Entre 2007 e 2013, somados, os paraísos fiscais e os países-SPEs corresponderam a mais de 70% do estoque de investimentos brasileiros no exterior. É possível constatar a grande concentração na Áustria (24,7%), nas Ilhas Cayman (15,6%), nas Ilhas Virgens Britânicas (9,4%), na Holanda (8%) e em Bahamas (7%), sendo correto imaginar que destes lugares os recursos ainda poderiam migrar para outras economias. Portanto, é possível que os dados sobre IDE fora de paraísos fiscais e de países-SPEs estejam subdimensionados[38].

---

[37] Os dados da CNI (Op.cit., p.30), com base no Banco Central do Brasil, demonstram, ainda, que os recursos brasileiros foram investidos da seguinte forma: 56,9% no setor de serviços (serviços financeiros e atividades auxiliares receberam 40%; e obras de infraestrutura, serviços de construção, engenharia e arquitetura, apenas 1,5%). O setor de agricultura, pecuária e extrativa mineral concentrou 25,1% (17,3% foram para extração de minerais metálicos; 5% para extração de petróleo e gás natural; e somente 0,5% para agricultura, pecuária e serviços relacionados). Por último, 18% foram utilizados no setor da indústria (com destaque para metalurgia, com 6%, e alimentos e bebidas, com 7%). Nota-se a imensa diferença entre os montantes dirigidos para bancos, infraestrutura, indústria extrativa, manufaturas e agricultura. De acordo com Banco Central do Brasil, há 18 bancos brasileiros que possuem subsidiárias de instituições financeiras no exterior. Destes, 11 têm subsidiárias em Bahamas, Ilhas Cayman, Bermudas ou Ilhas Virgens. Destacam-se os menos conhecidos BBM, BMG, BTG Pactual, Mizuho, Rural, Safra, Sofisa e Votorantim, além do Banco do Brasil (BB) e do Itaú Unibanco. Dando nomes a outras empresas brasileiras, em serviços financeiros, destaca-se o banco Itaú-Unibanco, com uma clara estratégia de alargamento de suas atividades para a região, na maioria das ocasiões, atuando em parceria com instituições locais. O Banco do Brasil também ampliou as suas atividades, sobretudo nos Estados Unidos, na Ásia e na Argentina. O Banco do Brasil, a partir da aquisição de 51% das ações do pequenino Banco da Patagônia, abriu subsidiárias na Argentina e Uruguai, em 2010. O Itaú-Unibanco conta com subsidiárias na Argentina, na Colômbia, no Chile, no Uruguai e no Paraguai. Mas só tem relevância frente aos bancos locais em Assunção. As principais agentes no caso da extração mineral são a Petrobras e a Vale, que vem claramente desacelerando as suas iniciativas. A CEPAL (Op.cit., p.86) explica que "las dos mayores empresas translatinas brasileñas, la petrolera Petrobras y la minera Vale, se han destacado por una estrategia de desinversión de activos en el exterior, particularmente en 2012". Com muito menos peso, o setor de alimentos e bebidas tem quatro produtoras de carne (JBS Friboi, Marfrig, Minerva e BRF), com expansão depois de 2005. Notemos que "JBS Friboi y Marfrig han hecho adquisiciones muy grandes en los Estados Unidos y otros mercados, que les han permitido convertirse en el primero y el cuarto productor mundial de carnes, respectivamente. En cambio, Minerva y BRF han limitado su expansión en el exterior a los países vecinos (Argentina y Uruguay)" (CEPAL, 2013, p.88). O ramo da siderurgia é liderado por empresas como Gerdau, CSN e Votorantim. Igualmente há um peso considerável da Embraer, que possui centros de produção nos Estados Unidos e na China, obtendo mais de 85% dos seus ingressos no exterior. No campo produtivo, destacam-se, ainda, a Marcopolo, com atividades conjuntas com empresas locais em diversos países da Ásia, do Oriente Médio e da Oceania; a WEG, fabricante de motores elétricos, presente em mais de 100 países; e a petroquímica Braskem. A companhia de bebidas AmBev foi comprada, em 2004, pela belga Anheuser-Busch Inbev. No setor de serviços de consultoria ligados com a construção, que concentra somente 1,5% do IDE brasileiro no exterior, sobressaem as "cinco irmãs", Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, OAS e Queiroz Galvão.

[38] O estoque de IDE brasileiro no mundo ronda os US$ 266 bilhões. A lista de destinos desses recursos contém 47 países. Os 10 primeiros concentram 87,8% do total. A Argentina e o Uruguai, os dois primeiros sul-

O mais importante é que o peso do estoque do IDE do Brasil na América do Sul representou em 2013 menos da metade do que havia representado em 2001 (ver Gráfico 1, ao final do texto, ou mais detalhes em SEVERO, 2015a, p.261). A participação da região como destino dos investimentos brasileiros vem caindo permanentemente desde então, quando foi de 12,1% do total, até chegar aos 5,6%. Neste período, o peso dos paraísos fiscais também caiu de maneira considerável, ao passar de 68,2% do total para 32%. O maior crescimento foi dos países que hospedam SPE, como Áustria (de 0,05% para 24,7 % do total), Holanda (de 0,5% para 8%) e de Luxemburgo (de 1,4% para 4,5%). Isto fez com que o IDE brasileiro na União Europeia subisse de 8,4% do total para mais de 50%[39].

Finalmente, vale comentar que, por exemplo, em termos reais, o estoque de IDE brasileiro na América do Sul foi triplicado, subindo de US$ 5,9 bilhões para US$ 15,4 bilhões. Entretanto, no mesmo período, o estoque de IDE brasileiro no mundo foi quintuplicado, subindo de US$ 49,7 bilhões para US$ 272,9 bilhões. Dito o mesmo de outra forma, os investimentos brasileiros na região aumentaram em números absolutos, mas representam hoje, em termos proporcionais, menos da metade do que significavam há cerca de dez anos. Por fim, existe a possibilidade de que empresas brasileiras estejam enviando IDE para paraísos

americanos, só aparecem em 10º e 11º lugares, com apenas 2,4% e 1,4% do total dos investimentos brasileiros. A América do Sul em seu conjunto chega aos 6,3%. Apesar deste baixo percentual, conforme seria absolutamente normal prever, devido à proximidade e aos custos de instalação, a concentração geográfica das empresas brasileiras é maior na região. Em torno de 75% das multinacionais entrevistadas pela pesquisa FDC estão presentes nos países vizinhos. Na América do Norte, principalmente nos Estados Unidos, o percentual chega a 67%. Quase 55% possuem subsidiárias ou franquias na Europa e 38%, na Ásia. Ao tratar da América do Sul, o Balanço de Política Externa 2003/2010 (MRE, 2011) considera que "o continente é, por excelência, espaço para a expansão da produção de empresas brasileiras, favorecida pela proximidade geográfica e pelas afinidades culturais, assim como pelo desenvolvimento de acordos comerciais e de marcos regulatórios que favorecem investimentos brasileiros e a circulação de bens, serviços e mercadorias na região. Para o aproveitamento pleno das oportunidades oferecidas na relação com os vizinhos, é necessário fomentar o investimento no desenvolvimento de nichos de produção em tais países que se combinem às necessidades brasileiras, promovendo processo de complementação e integração produtiva. Esse trabalho tem o potencial para elevar o comércio regional a um novo patamar, por meio da diversificação da pauta comercial da região e pela inclusão de produtos de maior valor agregado. Em um nível mais amplo, uma política de investimentos estratégica associada a mecanismos de financiamento pode promover maior sinergia dos mercados regionais, pelo aprofundamento da complementação e da integração produtiva".

[39] Os investimentos nos Estados Unidos também aumentaram bastante, de 3,3% para 6,5%. Nos últimos doze anos, tem havido uma marcada queda da importância relativa da Argentina (de 3,8% do total para 2,4%) e do Uruguai (de 7,3% para 1,4%); e um aumento do peso do Peru (de 0,1% para 1%), da Venezuela (de 0,05% para 0,4%) e do Paraguai (de 0,1% para 0,2%). Os patamares de Colômbia, Chile, Bolívia e Equador se mantiveram estáveis (CNI, 2013). Quando se toma como referência o espaço geográfico ampliado da América Latina e Caribe, o percentual destinado à região sobe para 38,9%. Isto se deve, quase que exclusivamente, aos paraísos fiscais caribenhos, que concentraram 30,8% de todo o IDE brasileiro em 2012. Na média entre 2001 e 2012, a América Latina e o Caribe representam 59,1% dos investimentos diretos do Brasil no mundo. Entretanto, 50,4% se deveram apenas ao Caribe (Ilhas Cayman, 31%; Ilhas Virgens Britânicas, 9,6%; e Bahamas, 8,9%). A América Central recebeu 1,2% e o México, 0,3% (UNCTAD, 2014).

fiscais e países hospedeiros de SPE para posteriormente dirigi-los para economias sul-americanas. Isto significa que os investimentos diretos externos brasileiros na América do Sul poderiam ser maiores do que apontam as estatísticas[40].

Preocupação 5 – A débil contribuição do BNDES no financimento da integração

Agora vejamos a quinta grande preocupação sobre o papel do Brasil no processo de integração da América do Sul. Trata-se do BNDES, instituição pública brasileira que por si só já representa uma grande assimetria no continente. Com mais de US$ 300 bilhões em ativos, é o terceiro maior banco de desenvolvimento do planeta, atrás apenas dos também públicos KfW Bankengruppe da Alemanha (KfW) e do China Development Bank (CDB). Os ativos do banco brasileiro triplicam os do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e são 15 vezes superiores aos da CAF (Banco de Desenvolvimento da América Latina). Além disso, superam os gigantes Korea Development Bank (KDB) e Development Bank of Japan (DBJ), que também são públicos.

Em 2003, na gestão do economista Carlos Lessa, o BNDES criou o Departamento de Integração da América do Sul e estabeleceu uma linha de crédito especial, direcionada ao apoio de empresas brasileiras no exterior[41]. Desde então, o banco cumpre um papel importante, mas ainda bastante limitado, no processo de integração. O BNDES possui duas frentes de ação vinculadas ao cenário internacional: o financiamento de exportações

[40] No entanto, como se sabe, não são apenas os banqueiros e os empresários brasileiros que recorriam a estas ferramentas. Muitas companhias e instituições financeiras de diversos países repetem este artifício de usar paraísos fiscais e países-SPE como trampolim de futuras transações. Note-se que a Holanda, por exemplo, aparece como a maior origem de IDE da Venezuela, com 17% do total. Além disso, Amsterdã é responsável por 15% dos investimentos diretos no Chile, 10% na Argentina, 8% na Colômbia, 7% no Peru e 3% no Uruguai. Ou seja, os recursos realmente podem ser oriundos de SPE hospedadas na Holanda. No entanto, também podem vir, e provavelmente assim o seja, de efetivos investimentos de poderosas multinacionais holandesas (como C&A, Makro, Philips, KLM e Heineken) ou anglo-holandesas (Shell e Unilever), todas estas com intensa presença nas economias sul-americanas. Por sua vez, o reino da Suécia contribui com 32,4% do IDE presente na economia boliviana. Em parte, sabe-se que isto se deve à expansão da Tigo, operadora de telefonia celular no país andino. A Suíça corresponde a 3% dos investimentos externos no Paraguai. E Anguilla, a pequenina ilha inglesa de 90 km2 no mar das Caraíbas, representa 7% do IDE da Colômbia. Apesar destas situações, não há muitos elementos definitivos para concluir que o dinheiro brasileiro enviado para Áustria, Holanda ou Luxemburgo volte à região. Em nossa interpretação, muito menos poderia cogitar-se que estes recursos regressem com um peso significativo sobre as economias vizinhas.

[41] No mesmo ano, realizou-se o Seminário Internacional de Cofinanciamento BNDES-CAF. Alguns meses depois, as duas instituições assinaram um acordo de atuação conjunta no continente, visando o fortalecimento da integração regional, especialmente por meio do financiamento de projetos de infraestrutura.

brasileiras de bens e serviços (na qual se incluem os créditos para a realização de obras de infraestrutura) e o respaldo financeiro à projeção externa de empresas brasileiras (ou simplesmente estabelecidas no Brasil), via capitalização.

Na primeira linha, o banco disponibiliza recursos, por meio do chamado BNDES-Exim, como forma de estimular as vendas de bens e serviços brasileiros no exterior. Este procedimento pode corresponder a dois tipos de financiamento. Um deles é o pré-embarque, com apoio financeiro para a produção no Brasil de bens que serão exportados. O outro é o pós-embarque, que corresponde ao apoio à comercialização de bens e serviços brasileiros.

Dentro da modalidade pós-embarque, o banco empresta dinheiro para a execução de projetos de engenharia física, realizáveis por empresas brasileiras, em outros países. Usando o BNDES-Exim, o banco empresta o dinheiro em reais para empreiteiras sediadas no Brasil, que adquirem bens e serviços brasileiros para executar obras no exterior. Neste caso, o importador estrangeiro é financiado e o exportador brasileiro recebe os recursos antecipadamente. Por isso, trata-se, em última instância, de exportação de serviços[42].

Na segunda frente de ação, denominada BNDES-Finem (Financiamento a empreendimentos), é garantido o crédito direto para a compra de bens de capital e para estratégias de diversificação geográfica das empresas brasileiras, podendo fazê-lo, inclusive, por meio da aquisição de parte do patrimônio das mesmas pelo BNDES ou via compartilhamento de ganhos[43]. No entanto, durante a gestão do economista Luciano

---

[42] As iniciativas vêm beneficiando diversos níveis da cadeia produtiva brasileira, desde os setores de mecânica, metalúrgica, siderúrgica e material elétrico, até química e petroquímica. Um governo estrangeiro paga o financiamento, gerando receitas em dólares para o Brasil. Nos países vizinhos, os resultados são novas siderúrgicas, estaleiros, hidrelétricas, gasodutos, estradas, ferrovias, pontes, metrôs e parques eólicos. A propriedade sobre estas estruturas finais, geralmente estatal, é determinada pelo país contratante. Para o conjunto de governos da região os financiamentos do BNDES acabam sendo altamente vantajosos quando comparados a outras fontes de crédito. A opção brasileira é uma das preferidas, não somente devido aos juros cobrados e aos prazos para pagamento, mas, sobretudo, porque não impõe, recomenda ou institui – como as demais instituições financeiras internacionais – normas restritivas ao crescimento ou promotoras da abertura econômica nos países tomadores de empréstimos. Os financiamentos do banco no exterior estão obrigatoriamente associados à prestação de serviços técnicos e de engenharia de empresas brasileiras. O Estatuto do BNDES, em seu artigo 9º, autoriza que a instituição financie "a aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do país". Assim, o BNDES concede créditos aos países vizinhos com a condição de que eles contratem empresas brasileiras para realizarem obras de infraestrutura em seus territórios. Os financiamentos podem ou não, dependendo da decisão do prestatário, estender-se às exportações de materiais e bens industriais brasileiros a serem utilizados nas construções. Afirma-se que cerca de 60% daquilo que é usado como insumo nas obras é produzido no Brasil.

[43] Recordamos que o banco participou ativamente do processo de privatizações dos anos 1990, concedendo empréstimos para grupos privados nacionais e estrangeiros ampliarem o controle sobre o patrimônio público brasileiro. Em algumas ocasiões, o banco também adquiriu parcelas minoritárias da propriedade. Repare-se que,

Coutinho, diluiu-se a ideia de capital nacional e os empréstimos passaram a poder ser solicitados por pessoas físicas simplesmente domiciliadas e residentes no país. De fato, o BNDES vinha liberando recursos públicos para financiar grandes empresas estrangeiras estabelecidas no Brasil, como AngloAmerican, Carrefour, TIM, Enron, Fiat, Cargill, Renault, Nippon Steel, Kimberly Clark e GVT Holland, entre outras[44].

Neste sentido, é bastante útil a informação fornecida pela Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica (SOBEET), apontando que "a grande maioria das transnacionais brasileiras financiam suas atividades no exterior com recursos próprios". Nota-se, claramente, que a opção por financiamentos próprios é majoritária em todos os setores, incluindo o industrial, o de bens de capital e, inclusive, o de serviços, que engloba a construção e as obras de infraestrutura[45]. Mais do que isso, é possível verificar que menos de 10% dos financiamentos utilizados por empresas brasileiras para atuar fora do país têm origem em créditos do BNDES.

A continuação, tratamos da evolução dos desembolsos anuais do BNDES e do apoio dado às exportações pelo programa BNDES-Exim, entre 2004 e 2013. Os resultados evidenciam que mais de US$ 54,8 bilhões (ou 83% do total de recursos) foram destinados para produção e vendas de bens do setor da indústria de transformação, majoritariamente máquinas e equipamentos, veículos e outros equipamentos de transporte. Pouco menos de US$ 10,5 bilhões (ou 16% do total) corresponderam ao setor de comércio e serviços, dos

---

por distintos meios, o BNDES adquiriu participação acionária em empresas como, por exemplo, Fibria (30,4%), JBS-Friboi (17,3%), Marfrig (13,9%), América Latina Logística (12,2%), Braskem (5,5%), Embraer (5,4%), Vale (5,3%), Gerdau (3,5%) e BRF (2,5%). Ou seja, quando uma dessas companhias compra uma empresa no exterior, o BNDES também se torna proprietário.

44 Enfim, ambas as frentes de ação podem ser consideradas como políticas de suporte ou estímulo estatal, por meio do banco, à internacionalização de empresas. A quantificação deste apoio pode ser obtida de forma mais simples no caso da primeira linha, com a análise dos créditos concedidos para obras de infraestrutura na região e dos apoios às exportações, seja em pré-embarque ou em pós-embarque. Porém, a interpretação do impacto do apoio à capitalização de empresas por parte do BNDES para o processo de internacionalização já é muito menos fácil de avaliar. Os recursos concedidos pelo banco para empresas privadas podem ser utilizados em investimentos no Brasil ou para projetar-se no exterior. Além disso, em última instância, se há intenção de atuar externamente, uma empresa pode obter financiamentos de diversas formas. Não nos deteremos em analisar quantitativamente esta última linha de ação, considerando que as informações apresentadas nos parágrafos anteriores são suficientes para demonstrar que, embora exista, a penetração de empresas brasileiras no cenário externo não pode ser considerada nenhuma invasão. Veremos que tampouco se pode afirmar que este processo estaria sendo respaldado com dinheiro do BNDES.

45 "Em 2011, a SOBEET, em conjunto com o [jornal] Valor Econômico, realizou uma pesquisa com empresas de capital brasileiro com investimentos no exterior. A amostra da sondagem reuniu um total de 51 empresas divididas em 20 subsetores distintos... Para nenhum dos grandes setores analisados os empréstimos do banco de desenvolvimento [BNDES] constituem a opção mais importante" (CNI, 2012, p.7).

quais US$ 8,5 bilhões (ou 13%) estão associados à construção. Outros 0,5% foram dirigidos ao financiamento das exportações de produtos agropecuários[46].

Além disso, vemos que o total de exportações brasileiras vem crescendo a um ritmo muito mais acelerado do que os financiamentos do BNDES-Exim. Por este motivo, percebe-se uma queda bastante forte do peso já limitado das exportações apoiadas pelo banco em comparação com as exportações totais do Brasil. Em 2005, 5% das vendas totais brasileiras para o mundo foram estimuladas com créditos do banco. Em 2013, esta participação foi de somente 2,9%. Os números demonstram alta volatilidade nos desembolsos e uma perda do fôlego desta linha desde 2011. Também observamos o peso dos desembolsos do BNDES-Exim nos desembolsos totais do banco[47]. É possível constatar que, depois do auge de 2005, a participação só caiu. Em 2013, foi de 8,7%, o valor mais baixo dos últimos dez anos (SEVERO, 2015c, pp.209-2010)[48].

Entre 2004 e 2013, o banco multiplicou por 3,9 os financiamentos pós-embarque para obras de infraestrutura na América do Sul. Mas, no mesmo período, os desembolsos totais do banco foram ampliados em 5,4 vezes. Por outro lado, ao comparar os financiamentos totais concedidos especificamente para a construção e os recursos liberados para obras nos países vizinhos, nota-se uma vigorosa diminuição do peso relativo da região. Em 2004, por exemplo, mais de 76% dos créditos para construção correspondiam a obras em países sul-americanos. Entre 2011 e 2013, entretanto, a parcela dos recursos destinada à região foi, em média, de

---

[46] Ao observar os dados relativos exclusivamente ao pós-embarque, foi possível discriminá-los por destino das exportações. Considerando o período mencionado, entre 2004 e 2013, os países que mais compraram bens e serviços brasileiros utilizando recursos emprestados pelo BNDES foram os Estados Unidos (29,3%) e Angola (14,4%). O conjunto da América do Sul somou 28,7%. Juntas, Argentina (14,1%) e Venezuela (8,1%) representam 22,2%. O restante foi destinado a Peru (2,1%), Chile (2,0%), Equador (1,9%), Paraguai (0,2%) e Uruguai (0,1%). Como curiosidade, vale dizer que República Dominicana, Cuba e México acumularam 5,3%, 3,7% e 1,9%, respectivamente. Deste ponto, podemos tirar outra conclusão muito importante. Não se deve generalizar o papel do BNDES-Exim pós-embarque como um instrumento de exportações brasileiras para o continente sul-americano. Fica demonstrado que esta frente de ação do banco brasileiro tem baixíssimo impacto fora de Buenos Aires e de Caracas.

[47] Os desembolsos totais do BNDES são originalmente divulgados em reais, em valores constantes. Para obter a informação em dólares, realizamos a conversão com base na cotação oficial, oferecida pelo Banco Central do Brasil, dos últimos dias úteis de cada ano.

[48] Como pontos positivos a ressaltar, tomando em conta o mesmo período, o BNDES apoiou, em média, mais de 250 mil micros, pequenas e médias empresas com desembolsos de R$ 35 bilhões anuais (BNDES, 2014, p.17). Além disso, de acordo com o MDIC, o número de empresas brasileiras que exportaram para a América do Sul cresceu de 18.279, em 2003, para 19.231, em 2014. No caso das empresas que venderam até US$ 1 milhão, houve queda de 9,3%, de 16.829 para 15.261. Já no caso das empresas que exportaram entre US$ 50 e 100 milhões, percebe-se um aumento de 83,9%, passando de 137 para 252.

47%. Conclui-se, portanto, que os pequenos gastos do BNDES com construção na América Central, no Caribe e na África vinham crescendo mais do que na América do Sul[49].

De acordo com o Balanço de Política Externa 2003-2010 (MRE, 2011), no momento áureo do progressismo integracionista brasileiro, havia uma lista com mais de 80 projetos de infraestrutura na América do Sul esperando aprovação pelo Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG)[50]. A informação sobre os contratos no exterior não estão disponíveis. Há sigilo com relação a taxas de juros, prazos para pagamento e demais dados relevantes. Montamos uma lista com 36 obras, que somam US$ 12,6 bilhões. Destas, algumas estão em execução e outras continuam à espera da liberação dos créditos. O valor dos projetos pode ter sido modificado e, em alguns casos, as empresas executoras sequer foram estabelecidas[51].

Tomando em conta os crônicos problemas de restrição e vulnerabilidade externa, que historicamente afetaram os Balanços de Pagamentos dos países sul-americanos, desde meados dos anos 2000 os governos progressistas passaram a fomentar, conjuntamente, a implantação de iniciativas próprias para o financiamento da integração regional. Esta cooperação financeira em curso tem duas grandes vertentes. A primeira visa criar ou

---

[49] Vale apontar que algumas construtoras brasileiras também participam de projetos da Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) financiados por outras instituições, como a CAF. Até 2014, as empreiteiras brasileiras alcançavam 17,8% do total do mercado latino-americano e caribenho. A Espanha concentra 29,6%; os Estados Unidos, 14,4%; a China, 12,1%; e a Itália, 8,6% (BNDES, 2014, p.23). A participação brasileira no continente africano é ainda menor; quase insignificante, com 4,1%. Mais de 71% do mercado de construção na África é controlado por China (44,8%), Itália (13%), França (8,9%) e Coréia do Sul (4,8%). Das 10 maiores construtoras do mundo, cinco são chinesas e duas são francesas (Vinci e Bouygues). A lista segue com uma indiana (Larsen & Toubro), uma espanhola (ACS) e uma alemã (Hochtief). Com a operação Lava Jato, da Polícia Federal, empreiteiras envolvidas em escândalos de corrupção perderam espaço nas obras públicas no Brasil e fora do país. Fruto disso, empresas espanholas (Sacyr, ACS, Ferrovial, OHL e Acciona) e chinesas (CRCC e Hydrochina) já vêm ganhando. De acordo com a página oficial da IIRSA, o BNDES financia apenas dois projetos da iniciativa, ambos no território brasileiro. Ver: http://www.iirsa.org/proyectos/principal.aspx?idioma=ES

[50] O COFIG é constituído por funcionários da Casa Civil, do Tesouro Nacional e dos Ministérios de Planejamento; Fazenda; Relações Exteriores; Desenvolvimento, Indústria e Comércio; e Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

[51] Estes valores incluem os serviços de engenharia e, também, os créditos para aquisição de bens produzidos no Brasil, quando solicitado pelos tomadores dos empréstimos. Os dados oficiais do BNDES registram que os desembolsos pós-embarque para obras de infraestrutura na América do Sul nos últimos anos giram em torno de US$ 4,1 bilhões. Como forma de comparação com outras instituições que disponibilizam recursos para obras de infraestrutura e integração física na região, observamos o BID e a CAF, com ações tanto dentro quanto fora da IIRSA. Das obras da Iniciativa, o BID participa de 37 projetos, com financiamentos de US$ 10,1 bilhões, e a CAF, de 30 projetos, com desembolsos previstos de US$ 7,4 bilhões. http://www.caf.com/ e http://www.iadb.org/, acesso em 20 de agosto de 2018.

fortalecer instrumentos regionais de financiamento de longo prazo. A segunda linha da cooperação financeira prevê reforçar os instrumentos facilitadores do comércio intra-regional e de apoio aos países que enfrentam problemas de liquidez ou restrição externa. As principais discussões sobre esta Nova Arquitetura Financeira Regional (NAFR) se deram no âmbito da UNASUL. No tema da integração financeira, o Brasil, por vezes, também assume posições que o colocam na contramão de uma postura de liderança[52].

Apesar de reconhecermos a importância do papel do BNDES, o avanço da integração da América do Sul deve conduzir à ativação de mecanismos conjuntos de financiamento. Como se trata de um banco de desenvolvimento nacional, as iniciativas impulsionadas com recursos 100% brasileiros dificilmente deixarão de ser tímidas e, ainda assim, de gerar preocupações por parte dos demais países. Neste caso, o comportamento do Brasil é pouco hábil ao estimular ou permitir determinadas ações de empresas privadas, e também estatais, dentro da região.

Considerações finais

A integração poderá assumir caminhos bastante distintos, correndo o risco, inclusive, de reproduzir a dinâmica hierárquica do Sistema Internacional para dentro da região. Ou seja, estão colocadas as opções de uma integração autonomizante ou de uma integração onerosa para a maioria dos países. Atualmente, na América do Sul, de forma concomitante, ocorrem dois tipos de integração que, no limite, se contrapõe. É crucial identificar esta dualidade. Aqueles que denunciam o Brasil de estar aproveitando-se do processo de integração regional, apesar de eventualmente bem intencionados, poderiam enxergar os esforços para a redução de assimetrias. Ao mesmo tempo, está o risco dos que celebram os avanços e transformações do processo com um contentamento tão exagerado que impede de perceber os problemas antigos e novos. De forma recorrente, haverá o risco de, sobretudo o Brasil, reeditar a lógica do Sistema na região. Sempre estará presente a opção entre uma integração integradora, que encarne o projeto autonomizante, e uma integração desintegradora (PARADISO, 2009), que

[52] No livro organizado por Ocampo (2006), publicado pela CEPAL, também há um amplo debate sobre este assunto. Igualmente recomendamos a leitura de Biancareli (2008). Para mais informações sobre Mecanismos Regionais de Financiamento, ver Severo (2011).

amplie a subordinação. A desintegração poderá vir tanto como resultado de um TLC com os Estados Unidos como de um MERCOSUL assimétrico.

Existiria uma força de atração e, ao mesmo tempo, uma aceitação majoritária da liderança brasileira como articuladora de uma associação de Estados nacionais que potencialize as capacidades de poder de cada um deles. A análise do processo integracionista durante os anos 2000 nos conduz a reconhecer a existência de grandes desafios para a liderança brasileira. No campo interno, o imbróglio reside em um posicionamento ambivalente da elite, que demonstra profunda falta de compreensão de que a América do Sul sempre foi estratégica para as estratégias de inserção internacional do Brasil. No campo externo, vigora uma campanha de hostilidade contra o papel do país como impulsor do processo.

O esforço a ser feito pelo Estado líder do processo de integração equivale a um malabarismo: atrair os interesses do empresariado para a América do Sul, mas evitar a expansão voraz de capitais brasileiros sobre a economia da região. Além disso, não se trata de uma atuação teatral com bonecos. Há Estados, elites, povos e coalizões de poder nos demais países, que igualmente atuam para defender os seus próprios interesses, atraindo ou repelindo parcerias com este ou com aquele país. Para os pequenos países sul-americanos, com mercados internos restritos, existem poucas alternativas além de exportar a limitada lista de bens primários que produzem. Existem limitadas opções além da integração regional ou da associação com outros Estados. Por que esses países prefeririam se aproximar do Brasil e não dos Estados Unidos, da União Europeia, da China ou da Índia? Os pequenos Estados, com mercados internos diminutos, para continuarem existindo, precisam desesperadamente exportar. Necessitam vender o que quer que seja para quem quer que seja. Requerem dólares para importar tudo que não produzem internamente. Precisam de máquinas, medicamentos, alimentos, bens de consumo básicos e energia. Por isso, lutam de forma encarniçada para exportar soja, gergelim, ovas de peixes, troncos de madeira, chapéus de palha trançada, flores para enfeites ou sêmen de ovinos.

No campo externo igualmente há grandes obstáculos. Estão vinculados à campanha de desmoralização do papel brasileiro e da apresentação do país como uma ameaça aos vizinhos. E dizem respeito ao trabalho incessante para dinamitar a aproximação entre o Brasil e a Argentina, que formam o principal pilar da unidade sul-americana. Neste sentido, a incorporação da Venezuela ao MERCOSUL reforçou o imenso potencial do bloco e sugeriu a

formação de um vigoroso eixo ABV, hoje temporariamente desestruturado. Outro obstáculo externo se trata da marcada ingerência dos Estados Unidos na dinâmica da região, acompanhada pela crescente presença da China.

Vimos que existe um roteiro de raciocínios e conclusões genéricas, que termina conduzindo as análises sobre a integração da América do Sul até hipotéticos becos sem saída. Apontamos cinco grandes e justificáveis preocupações, manifestadas sobretudo por um setor da esquerda. A proposta deste trabalho foi contestar algumas dessas confabulações que, em essência, conspiram contra a integração e fortalecem o discurso das grandes potências, ao atribuir ao Brasil um papel que ele absolutamente não exerce.

Demonstramos que muitas das assimetrias econômicas regionais não aumentaram, mas sim diminuíram entre 2003 e 2014, o que, entre outras constatações, mitiga a ideia de um suposto expansionismo brasileiro. Resumidamente, há assimetrias, mas não existe aumento do peso do Brasil sobre as economias vizinhas. Existe diminuição do peso. Analisamos, ainda, o comércio regional e notamos que as assimetrias comerciais do Brasil com a América do Sul vêm diminuindo. Até 2014, o Brasil jamais havia importado tanto da Colômbia, do Equador, do Paraguai, do Peru e do Uruguai. E as assimetrias com Argentina, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela nunca foram tão pequenas.

Quando o tema é a divisão regional da produção, comprovamos que mais de 75% das exportações brasileiras para a América do Sul foram de produtos manufaturados. No entanto, grande parte destes, contém pouco valor agregado. O que não se sabe, porque intencionalmente não se divulga, é que das importações brasileiras realizadas nos demais países sul-americanos 60% também são manufaturados e apenas 33% são primários. Certamente, grande parte dos manufaturados também contém pouco valor agregado.

Consideramos, por um lado, que o comércio, quando livre e solto, pode potencializar as assimetrias. Mas comprova-se que, por outro lado, quando é organizado e planificado, transcende a perspectiva mercantil. A superação do labirinto do subdesenvolvimento não será a industrialização completa e similar de todos os países sul-americanos. Ao contrário do que geralmente se sugere, a saída passará por organizar e intensificar uma divisão regional da produção. Ampliá-la e aprofundá-la. Mas não por meio da especialização dos países por setor produtivo, uns dedicando-se à indústria e outros à agricultura. Devem sobrar as políticas compensatórias e de convergência estrutural.

De igual maneira, há grande falatório com relação ao IDE brasileiro na região. O percentual do IDE do Brasil dirigido para a região alcançou em 2014 nada menos do que a metade do que representou em 2001. Apesar da marcada presença de grandes empresas em algumas economias – como a paraguaia, a argentina e a uruguaia –, os capitais brasileiros não lideram nenhuma lista e não são os maiores em nenhum vizinho, nem em fluxo e nem em estoque. Pode-se afirmar, inclusive, que o IDE do Brasil, muito lamentavelmente, não prioriza a América do Sul.

Com relação ao papel BNDES, podemos dizer que é limitadíssimo e tem pouco impacto sobre a integração regional. O terceiro maior banco de desenvolvimento do mundo só financia cerca de 10% do montante de recursos utilizados por empresas brasileiras para atuar no mundo. O chamado BNDES-Exim tem baixo impacto como instrumento promotor das exportações brasileiras para o continente sul-americano, tendo alguma influência somente no comércio com Argentina e Venezuela. Além disso, no período de ouro do progressismo, o total de exportações brasileiras cresceu a um ritmo muito mais acelerado do que os financiamentos do BNDES-Exim. Em 2005, 5% das vendas totais brasileiras para o mundo foram estimuladas com créditos do banco. Em 2013, somente 2,9%. Outra constatação é que os recursos do BNDES liberados para obras nos países vizinhos representavam 76% dos financiamentos totais concedidos para a construção em 2004. Entre 2012 e 2014, chegaram a 47%.

As conquistas de criação da UNASUL, de um novo MERCOSUL e da marcada redução das assimetrias são frutos deste breve lapso de governos progressistas concomitantes, entre 2013 e 2014. São os resultados virtuosos de uma mudança política que superou a retórica. No entanto, hoje a dinâmica do processo de integração da América do Sul repousa em banho-maria. Dificilmente poderia continuar avançando na mesma toada depois da restauração neoliberal no Brasil e na Argentina. Fica evidente que as atuais organizações regionais não são suficientes para manter o ritmo anterior. O *tsunami* conservador tem como meta primordial consolidar-se nos dois maiores países para acelerar o retrocesso e, ao mesmo tempo, derrotar os governos progressistas da Bolívia e da Venezuela. O momento atual é de extrema dificuldade, de estancamento de muitos projetos, de pressão por mais Tratados de Livre Comércio e de avanço da China.

Apesar do atual cenário de estancamento, defendemos a existência de componentes históricos, geográficos, políticos e antropológicos que podem servir de alavanca para

impulsionar o processo de integração da América do Sul sob a liderança brasileira. Mas, para exercer o papel de líder, a economia brasileira precisa retomar soberanamente os trilhos do seu crescimento e, ao mesmo tempo, ampliar os investimentos e os financiamentos nos países vizinhos, por meio das importações, de empréstimos subsidiados ou da aplicação direta de recursos a fundo perdido. A prioridade de estratégia de inserção internacional do Brasil durante o período analisado foi pautada nas políticas externas desenvolvimentistas, soberanas e autonomistas dos anos 1960 e 1970. O país deveria agir de forma estruturada e estratégica.

O principal atributo da liderança é a capacidade de representar, ao máximo possível, os interesses do conjunto dos vizinhos. Os avanços só virão na medida em que cada país sul-americano sinta que está se beneficiando do processo de integração e que este não se trata de uma ação expansionista brasileira. Oxalá a persistência e a vontade do Brasil de construir a América do Sul, executada por uma elite pensante cada vez mais vinculada ao povo, seja maior do que todos os imensos desafios desta gigantesca e tortuosa missão.

Bibliografia

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (2012). A economia política da integração da América do Sul no mundo pós-crise. **Observatório da Economia Global**, Textos avulsos, nº 10, abril 2012.

BNDES (2014). **O desempenho do BNDES**. Exposição do presidente do banco à Comissão de Assuntos Econômicos e à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal. Brasília, 25 de março de 2014.

CEPAL (2011). **La República Popular China y América Latina y el Caribe**: hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial. Santiago de Chile, junio de 2011.

CEPAL (2014). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2013, Santiago de Chile, 2014.

CIMINARI, Bárbara (2009). Brasil como potencia regional y las consecuencias para América Latina. Una exploración sobre la realidad. **Revista de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas**. Universidad Abierta Interamericana (UAI). Vol 3 - Nº 1, pp. 128-143, Junio 2009.
CNI (2013). Confederação Nacional da Indústria. **Os investimentos brasileiros no exterior**. Relatório 2013. Brasília: CNI.

CNI (2012). Confederação Nacional da Indústria. **Internacionalização das empresas brasileiras**: motivações, barreiras e demandas de políticas públicas. Brasília: CNI.
COSTA, Darc (2009). **Fundamentos para o estudo da Estratégia Nacional**. Paz e Terra, 2009.

FDC (2014). Fundação Dom Cabral. **Núcleo de Estratégia e Negócios Internacionais**. O Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras.

GARCIA, Marco Aurélio (2010). O lugar do Brasil no mundo: a política externa em um momento de transição. In: SADER, E.; GARCIA, M.A. (Orgs.). **Brasil entre o passado e o futuro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo: Boitempo.

GARCIA, Marco Aurélio (2013). Dez anos de política externa. In: SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. Boitempo, FLACSO, 2013.

IGLESIAS, Roberto & COSTA, Katarina (2012). Mapa do investimento brasileiro na América do Sul e no México: análise das informações do Index Invest Brasil. **Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento** (CINDES), janeiro.

LIMA, Maria Regina Soares de & COUTINHO, Marcelo Vasconcelos (2005). Globalização, regionalização e América do Sul. **Análise de Conjuntura Observatório Político Sul-Americano** (OPSA), n.6, maio.

MALAMUD, Andrés (2013). Interdependência, liderança e institucionalização: o déficit triplo e as perspectivas negativas para o MERCOSUL. In: RESENDE, Erica Simone Almeida & MALLMANN, Maria Izabel. **MERCOSUL 21 anos, maioridade ou imaturidade.** Editora Appris, Curitiba
.
MEDEIROS, Carlos Aguiar de (2010). Modelos alternativos para la integración sudamericana. In: **Integración regional en América Latina: desafíos y oportunidades**. Monografía de la Red del Instituto Virtual de la UNCTAD. Nova Iorque e Genebra, 2010.

MRE (2011). Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Secretaria de Planejamento Diplomático. **Balanço de Política Externa**. 2003-2010. Brasília.

OCAMPO, José Antonio (2006). Cooperación Financiera Regional, **CEPAL**, nº 91, Santiago.

PARADISO, José (2009). "Política e Integración". **Segundo Encuentro de Pensamiento Político**. "Pensar la política, un desafío en la tarea de educar". La Plata.

PREBISCH, Raúl (1981). "La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo". **Revista de la CEPAL**, abril de 1981, n. 13, pp.163-171.

SIMÕES, Antonio José Ferreira (2012). **Eu sou da América do Sul**. FUNAG, Brasília, 2012.

SEVERO, Luciano Wexell (2015a). Integração Econômica e Desenvolvimento da América do Sul: o Brasil e a desconstrução das assimetrias regionais. **Tese de Doutorado**, PEPI/UFRJ.

SEVERO, Luciano Wexell (2015b). Integração comercial e produtiva da América do Sul. In: SUÁREZ CRUZ, C.A.; CORAZZA, G.; SOUZA, N.A. (Orgs.). **América Latina, Olhares e perspectivas**. Florianópolos: Editora Insular.

SEVERO, Luciano Wexell (2015c). Integração da América do Sul: a liderança que o Brasil não exerce. Boa Vista: **Revista Cientifica do Núcleo de Pesquisas Eleitorais e Políticas da Amazônia**. Volume 3, Número 2, 2015.

SEVERO, Luciano Wexell (2011). Integração da América do Sul: mecanismos regionais de financiamento. **Dissertação de Mestrado**, PEPI/UFRJ.

UNCTAD (2014). Informe sobre las Inversiones en el mundo 2014, Panorama General.

VEIGA, Pedro da Motta & RÍOS, Sandra Polónia (2014). Os investimentos brasileiros no exterior: características, motivações e agenda de políticas. **Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento** (CINDES), março.

TABELA 1 – Balança Comercial do Brasil com países da América do Sul, 2003-2014 (MDIC), em US$ bilhões

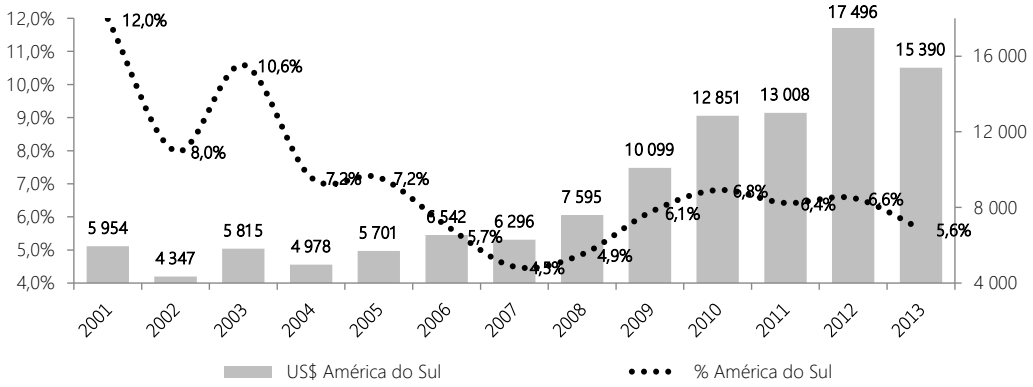
	ARGENTINA					BOLÍVIA					CHILE					COLÔMBIA				
	A	B	A-B	A+B	A/B	A	B	A-B	A+B	A/B	A	B	A-B	A+B	A/B	A	B	A-B	A+B	A/B
2003	4,6	4,7	(0,1)	9,2	0,98	0,4	0,5	(0,2)	0,9	0,70	1,9	0,8	1,1	2,7	2,30	0,8	0,1	0,7	0,9	7,63
2004	7,4	5,6	1,8	13,0	1,33	0,5	0,7	(0,2)	1,3	0,76	2,6	1,4	1,2	4,0	1,83	1,0	0,1	0,9	1,2	7,28
2005	9,9	6,2	3,7	16,2	1,59	0,6	1,0	(0,4)	1,6	0,59	3,6	1,7	1,9	5,4	2,08	1,4	0,1	1,3	1,5	10,25
2006	11,7	8,1	3,7	19,8	1,46	0,7	1,4	(0,7)	2,1	0,48	3,9	2,9	1,0	6,8	1,37	2,1	0,2	1,9	2,4	8,63
2007	14,4	10,4	4,0	24,8	1,39	0,9	1,6	(0,8)	2,5	0,53	4,3	3,5	0,8	7,7	1,23	2,3	0,4	1,9	2,8	5,48
2008	17,6	13,3	4,3	30,9	1,33	1,1	2,9	(1,7)	4,0	0,40	4,8	4,0	0,8	8,7	1,21	2,3	0,8	1,5	3,1	2,77
2009	12,8	11,3	1,5	24,1	1,13	0,9	1,6	(0,7)	2,6	0,56	2,7	2,7	(0,0)	5,3	0,99	1,8	0,6	1,2	2,4	3,17
2010	18,5	14,4	4,1	33,0	1,28	1,2	2,2	(1,1)	3,4	0,52	4,3	4,2	0,1	8,4	1,02	2,2	1,1	1,1	3,3	2,04
2011	22,7	16,9	5,8	39,6	1,34	1,5	2,9	(1,4)	4,4	0,53	5,4	4,5	0,9	10,0	1,19	2,6	1,4	1,2	4,0	1,86
2012	18,0	16,4	1,6	34,4	1,09	1,5	3,4	(2,0)	4,9	0,43	4,6	4,2	0,4	8,8	1,10	2,8	1,3	1,6	4,1	2,24
2013	19,6	16,5	3,2	36,1	1,19	1,5	3,9	(2,4)	5,5	0,39	4,5	4,3	0,2	8,8	1,04	2,7	1,5	1,2	4,2	1,85
2014	14,3	14,1	0,1	28,4	1,01	1,6	3,8	(2,2)	5,4	0,42	5,0	4,0	1,0	9,0	1,24	2,4	1,7	0,7	4,1	1,39

	EQUADOR					GUIANA					PARAGUAI					PERU				
	A	B	A-B	A+B	A/B	A	B	A-B	A+B	A/B	A	B	A-B	A+B	A/B	A	B	A-B	A+B	A/B
2003	0,4	0,0	0,3	0,4	18,89	0,0	0,0	0,0	0,0	277.005,7	0,7	0,5	0,2	1,2	1,49	0,5	0,2	0,3	0,7	2,09
2004	0,5	0,1	0,4	0,6	5,98	0,0	0,0	0,0	0,0	1.313,6	0,9	0,3	0,6	1,2	2,93	0,6	0,3	0,3	1,0	1,82
2005	0,6	0,1	0,6	0,7	7,07	0,0	0,0	0,0	0,0	1.436,5	1,0	0,3	0,6	1,3	3,02	0,9	0,5	0,5	1,4	2,04
2006	0,9	0,0	0,8	0,9	28,87	0,0	-	0,0	0,0	-	1,2	0,3	0,9	1,5	4,17	1,5	0,8	0,7	2,3	1,92
2007	0,7	0,0	0,6	0,7	21,85	0,0	0,0	0,0	0,0	9,1	1,6	0,4	1,2	2,1	3,80	1,6	1,0	0,6	2,7	1,64
2008	0,9	0,0	0,8	0,9	20,62	0,0	0,0	0,0	0,0	70,5	2,5	0,7	1,8	3,1	3,78	2,3	1,0	1,3	3,3	2,40
2009	0,6	0,0	0,6	0,7	15,40	0,0	0,0	0,0	0,0	18,6	1,7	0,7	1,0	2,3	2,56	1,5	0,5	1,0	2,0	3,07
2010	1,0	0,1	0,9	1,0	17,20	0,0	0,0	0,0	0,0	425,5	2,5	0,6	2,0	3,1	4,35	2,0	0,9	1,1	2,9	2,23
2011	0,9	0,1	0,8	1,0	9,80	0,0	0,0	0,0	0,0	696,9	3,0	0,6	2,4	3,6	4,86	2,3	1,4	0,9	3,6	1,65
2012	0,9	0,1	0,8	1,0	6,75	0,0	0,0	0,0	0,0	181,4	2,6	0,7	1,9	3,3	3,66	2,4	1,3	1,1	3,7	1,88
2013	0,8	0,1	0,7	1,0	5,82	0,0	0,0	0,0	0,0	1.165,3	3,0	1,0	2,0	4,0	2,88	2,1	1,8	0,4	3,9	1,21
2014	0,8	0,1	0,7	1,0	5,76	0,0	0,0	0,0	0,0	8,6	3,2	1,2	2,0	4,4	2,64	1,8	1,7	0,1	3,5	1,06

	SURINAME					URUGUAI					VENEZUELA					América do Sul				
	A	B	A-B	A+B	A/B	A	B	A-B	A+B	A/B	A	B	A-B	A+B	A/B	A	B	A-B	A+B	A/B
2003	0,0	-	0,0	0,0	-	0,4	0,5	(0,1)	0,9	0,75	0,6	0,3	0,3	0,9	2,21	10,2	7,7	2,5	17,8	1,33
2004	0,0	0,0	0,0	0,0	38,5	0,7	0,5	0,1	1,2	1,28	1,5	0,2	1,3	1,7	7,38	15,7	9,3	6,4	25,0	1,69
2005	0,0	0,0	0,0	0,0	2.871,6	0,9	0,5	0,4	1,3	1,73	2,2	0,3	2,0	2,5	8,70	21,2	10,7	10,5	32,0	1,98
2006	0,0	0,0	0,0	0,1	1,4	1,0	0,6	0,4	1,6	1,64	3,6	0,6	3,0	4,2	6,03	26,8	15,0	11,8	41,7	1,79
2007	0,0	0,0	0,0	0,1	1,9	1,3	0,8	0,5	2,1	1,64	4,7	0,3	4,4	5,1	13,66	31,9	18,5	13,4	50,4	1,72
2008	0,0	0,0	0,0	0,1	1,6	1,6	1,0	0,6	2,7	1,61	5,2	0,5	4,6	5,7	9,56	38,4	24,1	14,2	62,5	1,59
2009	0,0	0,0	0,0	0,0	5,4	1,4	1,2	0,1	2,6	1,10	3,6	0,5	3,1	4,1	6,70	27,0	19,1	7,9	46,1	1,41
2010	0,1	0,0	0,1	0,1	292,4	1,5	1,6	(0,0)	3,1	0,97	3,9	0,6	3,3	4,4	6,63	37,2	25,9	11,3	63,1	1,43
2011	0,1	0,0	0,1	0,1	180,9	2,2	1,8	0,4	3,9	1,24	4,6	0,8	3,8	5,4	5,51	45,3	30,9	14,4	76,2	1,46
2012	0,1	0,0	0,1	0,1	62,6	2,2	1,8	0,4	4,0	1,20	5,1	1,3	3,8	6,3	3,99	40,2	30,5	9,6	70,7	1,32
2013	0,1	0,0	0,1	0,1	25,1	2,1	1,8	0,3	3,8	1,17	4,8	1,2	3,7	6,0	4,11	41,3	32,1	9,2	73,4	1,29
2014	0,0	0,0	0,0	0,0	42,8	2,9	1,9	1,0	4,9	1,54	4,6	1,2	3,5	5,8	3,95	36,7	29,9	6,9	66,6	1,23

Exportações (A); Importações (B); Saldo comercial (A-B); Corrente de comércio (A+B); Assimetria comercial (A/B)

GRÁFICO 1 - IDE do Brasil na América do Sul em US$ (barras) e em % (linha), 2001-2013



CAPÍTULO 12
AS TRANSFORMAÇÕES NO PAPEL DO BRASIL NA INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL: do protagonismo a miopia

Fábio Borges

> *A primeira condição para liberar-se do subdesenvolvimento é escapar da obsessão de reproduzir o perfil daqueles que se auto intitulam desenvolvidos. É assumir a própria identidade. Na crise de civilização que vivemos somente a confiança em nós mesmos poderá nos restituir a esperança de chegar a bom porto (FURTADO em LIMA, 2011, p. 122).*

Introdução

O momento atual é oportuno para avaliarmos o futuro da integração na América do Sul, pois com um ambiente de esvaziamento ou crise das diversas propostas integradoras no continente como a União das Nações Sul-americanas (UNASUL) ou *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América* (ALBA) e mudanças nos perfis dos presidentes do Brasil e Argentina, os quais aparentemente dariam menor ênfase a projetos regionais, seria esperado uma análise pessimista.

Para se entender o contexto recente de integração regional é importante recuperar o histórico do papel do Brasil no fomento à integração regional nos períodos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula da Silva (1995-2010) buscando estabelecer comparações com o de Dilma Rousseff e Michel Temer (2011-2017) A hipótese desse artigo é que o primeiro momento foi de hegemonia consensual brasileira na integração Sul-americana e o segundo foi marcado pelo distanciamento e posição discreta do país nas mesmas iniciativas.

Ressaltamos que um dos problemas para se fazer análises dos desafios políticos e econômicos para a integração regional é o pouco conhecimento produzido sobre a região desde uma perspectiva própria. Os desafios clássicos para a inserção internacional da região no mundo, como o da dependência política, econômica e intelectual, nunca serão superados sem a construção de um conhecimento da realidade regional que supere o complexo de inferioridade ao mundo eurocêntrico, a colonialidade do pensamento e os preconceitos mútuos

entre os países da região causados por essas mentalidades que dificultam o processo da integração Sul-americana.

1 – Balanço da Integração Sul-americana nos períodos FHC e Lula

Fernando Henrique Cardoso dizia em 2006 que embora seja importante para a diplomacia a preservação de uma linha de conduta coerente, é essencial que a política externa sinta os ventos do mundo. Resume:

> *Tentei seguir esse padrão de política externa. Para sintetizar, lanço mão de expressão cunhada pelo embaixador Gelson Fonseca, que foi meu assessor direto, segundo a qual a política externa que persegui desde minha curta passagem pelo Itamaraty (de outubro de 1992 a maio de 1993) buscou **"a autonomia pela participação"** numa realidade internacional cambiante, em contraposição à "autonomia pela distância" da ordem mundial vigente, que em momentos anteriores marcou governos autoritários (CARDOSO, 2006, p. 604, minha ênfase).*

Sobre a prioridade na integração Sul-americana, Cardoso relatou dois episódios que segundo ele "ilustrariam essa evolução, mas também como os imprevistos contam, pois houve avanços mesmo sem se ter clareza sobre os novos rumos". No primeiro episódio disse que ainda como chanceler recebeu visita do presidente da Petrobras na época, Joel Reno, e que lhe perguntou quanto importávamos de petróleo de dois dos grandes produtores latino-americanos, Argentina e Venezuela. A resposta que ele qualificou de decepcionante foi quase nada. Diz que expôs as razões políticas e estratégicas para um comércio mais ativo na região e, a partir daí, que a política de compras da Petrobras começou a mudar. Concluiu:

> *Em meados de meu segundo mandato, as importações alcançaram somas expressivas em dólares: quase meio bilhão da Venezuela e quase 1 bilhão da Argentina. Este último valor correspondeu ao déficit no comércio bilateral com os argentinos, permitindo ativar as trocas comerciais sem prejuízo real para nós: se não importássemos petróleo da Argentina o faríamos do Oriente Médio, sem contrapartida de exportações (CARDOSO, 2006, p. 607)*[1].

[1] O segundo episódio ocorreu durante as negociações para a construção do gasoduto Brasil-Bolívia. Cardoso mostrou como são muitos e às vezes aleatórios os fatores que podem perturbar uma efetiva integração do espaço sul-americano. Ponderou que construir um gasoduto de mais de 3 mil quilômetros, passando pelo Pantanal, com respeito absoluto as normas ambientais, tendo de convencer o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) a conceder um financiamento para uma empresa estatal, e, finalmente, decidir a que partes e regiões do Brasil o gasoduto deveria chegar não eram questões triviais. Porém, conta que em uma ocasião, o ex-presidente Itamar

O ex-presidente brasileiro continuou sua argumentação dizendo que tendo em conta essas dificuldades, os esforços integradores não se poderiam limitar a manter vivo e ativo o Mercosul. “A integração física de nosso espaço tornou-se um dos objetivos das propostas de planejamento que levamos à discussão dos presidentes dos países da América do Sul”. Informou que a partir disso deslancharam as iniciativas do gasoduto Brasil-Bolívia, a integração energética com a Argentina, a BR-173 entre Manaus e a fronteira com a Venezuela e a linha da transmissão da hidrelétrica venezuelana de Guri, uma das maiores do mundo, trazendo energia do país vizinho para a região amazônica, iniciada no segundo mandato do Presidente Rafael Caldera (1994-1999) e concluída sob o governo de seu sucessor, Hugo Chávez. E concluiu:

> *Em agosto de 2000, convocamos em Brasília a primeira reunião da História juntando todos os presidentes da América do Sul, a que se seguiu outra em Guayaquil, no Equador, em 2001. Naquela ocasião, deu-se início à chamada Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, conhecida pela sigla IIRSA. Com o apoio do BID, nos anos seguintes, os governos dos países sul-americanos realizaram um amplo estudo das necessidades e possibilidades de integração física da região, selecionando um conjunto de projetos estratégicos para o desenvolvimento do continente. Essa complementação de esforços para a construção de um “espaço sul-americano” tem a ver com a integração regional em matéria de energia, transportes e telecomunicações. Politicamente, entretanto, pareceu a alguns países, especialmente ao México, que a iniciativa poderia significar o isolamento das nações sul-americanas, sob a liderança brasileira, do resto da América Latina mais próxima aos EUA. Nunca foi essa a intenção (CARDOSO, 2006, p. 620).*

Na opinião de Sean Burges o Brasil tem uma longa história de atuar para proteger seus próprios interesses nas Américas de maneira discreta, influenciando e pressionando seus vizinhos, um processo que se acelerou no final do século XX. O mesmo autor diz que se tais ações frequentemente não são percebidas, não é

Franco disse que não iria mais a Bolívia para assinar o acordo. Explicou que leu um dossiê de Aureliano Chaves (ex-Vice-Presidente da República e ex-ministro de Minas e Energia, entendedor da matéria) que dizia que não existia gás na quantidade que a Bolívia estava nos oferecendo. Nesse momento Cardoso, que era Ministro de Relações Exteriores, diz: “Resolvi por conta própria dizer-lhe que eram boatos. (...) Tive nova conversa com o Presidente para mostrar a dificuldade diplomática que poderia causar a suspensão, à última hora, de tudo que se negociara árdua e longamente. Contei-lhe que não havia informado à Bolívia sobre o cancelamento. Sem muito entusiasmo, embarcamos para a Bolívia no dia seguinte (...) ao chegar, ele desfilou em carro aberto e constatou a alegria de milhares de bolivianos que correram às ruas. Perspicaz como é, recobrou ânimo, assinou com confiança o acordo que preparáramos, junto com o Presidente Jaime Paz Zamora, e nunca mais se falou da falta de gás nas jazidas do país vizinho” (CARDOSO, 2006, p. 609).

apenas um subproduto da indiferença internacional para a política externa brasileira, mas também um resultado dos métodos que o Ministério de Relações Exteriores do Brasil, Itamaraty, usa para perseguir a agenda internacional do país. Complementou sua ideia dizendo que:

> *(...) ações ou intervenções abertas não tem sido a norma. Mais precisamente, a estratégia brasileira tem sido discretamente integrada e sustentada por uma liderança hemisférica e global por trás de uma camada de programas indiretos e ostensivos com características apolíticas e tecnocráticos, bem encobertos por um manto de multilateralismo e praticado através de agências e outros ministérios do governo (BURGES, 2009, p. 1)*[2].

Burges explicou porque às vezes iniciativas brasileiras aparentemente não relacionadas no contexto Sul-americano provem um claro quadro de como o Itamaraty atua no avanço da agenda internacional do Brasil. Nesse sentido, o autor desenvolve a noção de "hegemonia consensual" (*consensual hegemony*) relacionada com o papel do Brasil na América do Sul. Ele afirma que:

> *Nuança é importante. Concepções tradicionais de liderança dizendo respeito a formas de coerção e dominação jogaram um pequeno papel na postura adotada pelo Itamaraty durante a era Cardoso. Em vez disso, um novo estilo de liderança foi desenvolvido, no qual se encontra um paralelo com a dialética estudante-professor de Gramsci focando na criação de consensos, discussão e internalização de novas ideias e técnicas. A intenção não foi buscar a liderança brasileira na América do Sul através de imposição, mas induzir um desejo de benefício mútuo que poderia embutir os interesses, aspirações e estratégias brasileiras discretamente na região. Enquanto essa meta foi às vezes disfarçada nos discursos oficiais e análises acadêmicas, isso não foi explicitamente proclamado ou compreensivelmente examinado até a transição para a presidência de Lula (BURGES, 2009, p. 185).*

Comparando a política externa de FHC com Lula, Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni desenvolveram a hipótese de que Lula buscou a "estratégia de autonomia pela diversificação" diferentemente da chamada "autonomia pela participação" do governo FHC. Nesse sentido, apesar da continuidade da participação brasileira em Organizações e Fóruns Internacionais, Lula buscou parcerias mais intensas com sócios não tradicionais, como os países africanos e asiáticos (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Nesse sentido o economista Paulo Nogueira Batista Junior (2005, p. X) afirmou que a situação do Brasil e da América do Sul evoluiu para melhor, apesar

[2] Todas as traduções de outros idiomas são de responsabilidade de autor.

das frustrações com as políticas econômicas e sociais dos dois primeiros anos do governo Lula, “isso porque forças que predominaram na década de 1990 sofreram derrotas em vários países da América do Sul e surgiu um saudável ceticismo em relação a conselhos externos e supostos consensos internacionais”.

Esse mesmo autor acrescentou que enquanto estancavam as negociações com os países desenvolvidos, avançou gradualmente a integração com a América do Sul e com os países em desenvolvimento de outras regiões e concluiu:

> *É outra, portanto, a orientação brasileira no campo da política externa e das negociações comerciais. Começamos a superar as posturas atemorizadas, frequentemente subalternas, que marcaram a política internacional do Brasil nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso (BATISTA JUNIOR, 2005, p. XII).*

Em relação à política externa de Lula os jornalistas Eduardo Scolese e Leonencio Nossa (2006) nos apresentam alguns dados muito simbólicos das prioridades e do estilo do governo analisado.

> *Em oito anos de governo o tucano (FHC) manteve uma média de mais um país visitado a cada mês (1,14). Já Lula, nos três primeiros anos de governo, mais do que dobrou essa média, com mais de dois países por mês (2,36). O percentual que confronta os dias de governo com os passados fora do país também coloca Lula a frente do antecessor. Em 96 meses de mandato, o tucano registrou 332 dias em deslocamento ao exterior, o que representa cerca de 11 por cento do total de seu mandato. A média de Lula entre janeiro de 2003 e dezembro de 2005 ficou em 14 por cento (...) após a redemocratização, em 1985, FHC e Lula são disparados os presidentes que mais viajaram ao exterior. Atrás deles, aparecem Fernando Collor de Melo, com quase 10 por cento de seu mandato no exterior, José Sarney (8 por cento) e Itamar Franco (5 por cento) (Ibid, p. 139-140).*

O próprio Cardoso argumentou que graças às facilidades de comunicações e de deslocamentos de pessoas, a diplomacia dos países inclui uma dimensão presidencial. Em suas palavras:

> *Por mais que a “diplomacia presidencial”, com as consequentes e seguidas viagens internacionais do Presidente, seja criticada por quem não conhece como se formam as teias decisórias contemporâneas, ela é indispensável (...) Só os ilusos acreditam no disparate de que alguma forma de lazer esteja entre as razões dessas viagens ou que elas se limitem a buscar a expansão do comércio. Esta eventualmente pode decorrer de algum acordo assinado entre os presidentes. Com mais frequência, entretanto, o fluxo de comércio depende de condições econômicas objetivas, da atividade empresarial e da ação contínua dos Ministérios do Exterior e do Comércio. O interesse da diplomacia presidencial é, sobretudo, político.* ***Sucede que as boas relações políticas facilitam os laços econômicos*** *(CARDOSO, 2006, p. 602-603, minha ênfase).*

Por fim Eduardo Scolese e Leonencio Nossa (2006, p. 107) informam que ninguém da comitiva do presidente Lula aguentava mais ouvir que a "integração física da América do Sul está consolidada", "o século XIX foi da Europa, o século XX dos Estados Unidos e o século XXI tem de ser do Brasil e dos países africanos" e "o Brasil vai deixar em breve de ser um país em desenvolvimento para se tornar desenvolvido".

O ex-ministro das Relações Exteriores de FHC, Celso Lafer, teceu muitas críticas em relação à diplomacia brasileira do período Lula, dizendo que em sua avaliação o governo Lula não estava indo bem na área econômica, no sentido de não inovar em nada e ser apenas um continuador ortodoxo do que existia, e estava sendo um retrocesso em matéria de políticas sociais pela incapacidade de gestão dessas políticas e acrescentou que, diante desse quadro, a política externa surgiu para o governo do PT como a oportunidade para marcar a diferença[3]. E concluiu:

> *E assim a política externa vem sendo tratada como uma espécie de marco zero, estaríamos fazendo coisas nunca antes feitas. Parece-me um desejo condizente com aquela declaração do presidente Lula tomando a eleição dele, em 2002, como "uma mudança com impacto para humanidade". O próprio ministro Celso Amorim, em mais de uma ocasião, disse que o governo Lula quer fazer história e isso o diferenciaria do governo anterior. Enfim, está claro que estamos diante de uma típica retórica de movimento, que é parte do estilo diplomático. A rigor, portanto, não há novidades, há estridências (LAFER, 2004).*

Por outro lado, o ex-ministro das Relações Exteriores de Lula, Celso Amorim, afirmou em 2006 que:

> *(...) a integração na América do Sul e da América Latina, mais amplamente, é não apenas um projeto político, que é natural, importante, é uma obrigação constitucional, faz parte, portanto, daqueles princípios básicos do relacionamento internacional do Brasil, mas, além disso, ela está dando resultados concretos. Ela está sendo aprofundada. Nós não inventamos a integração da América do Sul, mas acho que nós podemos dizer com, creio eu, justa vaidade, que aprofundamos a integração da América do Sul. Essa é uma das questões que eu queria ressaltar (AMORIM, 2006).*

Recuperar essa memória da política externa dos presidentes FHC e Lula ajudam a entender uma estratégia de Estado para a região e a superar a politização excessiva do tema atualmente, com grupos que qualificam a política externa de Celso Amorim como ideológica e bolivariana apontando uma suposta diferença

[3] É claro que essa afirmação de 2004 talvez teria sido difícil de ser feita anos depois no momento em que Lula saiu da presidência com uma popularidade superior a 80% em 2010, quando fez a sua sucessora Dilma Rousseff.

com a atual que seria pragmática. Tais perspectivas empobrecem o debate, demonstram desconhecimento histórico e dificultam estratégias mais coerentes de inserção internacional do Brasil.

2 – IIRSA: hegemonia consensual e debilidades

Burges afirma que os formuladores da política externa do Brasil buscaram empregar ostensivamente acordos apolíticos ou tecnocráticos como uma ferramenta para transformar a estrutura produtiva e promover a confiança e a interdependência necessárias para o apoio aos projetos regionais centrados no Brasil. Concluiu:

> *A natureza inclusiva da postura de liderança inspirada em Gramsci prevista na noção de hegemonia consensual, particularmente promovendo interação no nível sub-estatal entre países, emerge claramente no Mercosul, na ALCSA, e na IIRSA para fortemente sugerir que intenção política não é suficiente para formar uma região. Mais precisamente, iniciativas políticas precisam ser casadas em concretas e aparentemente apolíticas propostas como a da integração da infraestrutura, para trazer a mútua interpenetração necessária para induzir pressão da sociedade civil e de grupos empresários para a continuação e aprofundamento do projeto regional (BURGES, 2009, p. 185-186).*

Por essa perspectiva, o Brasil não assumiu os custos da liderança e desempenhou totalmente o papel de motor econômico para a América do Sul, "uma restrição demonstrada claramente pela escassa produção em cadeia transnacionalizada e pela lenta ampliação das firmas brasileiras pelo continente". Porém, ele adverte que seria errado sugerir que essa política falhou em sua dimensão econômica:

> *Apenas a base ideacional do projeto de liderança regional ofereceu positivos retornos, portanto um esforço objetivando o fortalecimento da integração econômica. O advento e preservação do Mercosul permitiram a transformação dos parceiros comerciais e a consolidação de indústrias com valor agregado, adicionalmente promovendo uma expansão do mercado para atrair um fluxo sustentável de investimento direto estrangeiro. A elaboração de uma matriz energética continental permitiu ao Brasil converter a sua maior fraqueza econômica em uma força estratégica, transformando a sua dependência energética em um instrumento para aprofundar os laços com os países vizinhos, especialmente Argentina, Paraguai, Bolívia e Venezuela. De fato, a combinação de um mercado industrializado emergente no Mercosul com o aprofundamento dos laços econômicos no continente, acelerado pela matriz energética, marcaram o direcionamento potencial para a expansão do comércio intra-sul-americano (BURGES, 2009, p. 187-188).*

Em sintonia com essas considerações, pareceu muito proveitoso para o Brasil em seu papel na integração Sul-americana a proposta da IIRSA, porque como foi dito anteriormente, essa iniciativa abriu perspectivas de ganhos mútuos entre o Brasil e seus vizinhos. Nesse sentido o Itamaraty, outros ministérios, além do BNDES trabalharam próximos aos grandes empresários brasileiros, especialmente dos setores de construção, energia e alimentos para tentar superar esses obstáculos na integração regional.

O problema desse modelo de integração é que ele favoreceu quase que exclusivamente um pequeno grupo de empresários brasileiros (construtoras especialmente), mas isso está implicando em maiores desigualdades sociais entre os países e mesmo internamente. No longo prazo esse modelo não será sustentável para o aprofundamento da integração. Ainda que a IIRSA seja um instrumento que abra perspectivas de ganhos mútuos, sendo a melhoria da infraestrutura um real caminho para a integração, a corrupção que esse processo desencadeou e os estudos de impactos ambientais que apresentam muitas fragilidades geram a possibilidade de danos irreparáveis e resistências políticas e sociais nos países vizinhos (DIJCK, 2006 e 2008; DOUROJEANNI, 2009; BORGES 2011)[4].

[4] Além disso, foi interessante observar algumas contradições na chamada política externa progressista de Lula, quando percebemos seu grande apoio ao agronegócio, o qual já foi muito criticado por seu Partido dos Trabalhadores (PT) no passado como uma das principais causas de injustiça social no Brasil: "É claramente irônico que o gabinete de liderança do PT tenha as melhores conexões com a elite exportadora do que qualquer outro recente governo brasileiro – mas nós afirmamos que é precisamente *porque* um presidente esquerdista foi eleito que o poder burocrático foi polarizado. A tríade da política exterior do Ministro Celso Amorim, do secretário geral do MRE Samuel Pinheiro Guimarães, e do antigo conselheiro presidencial Marco Aurélio Garcia coexiste num governo que também apresentou "pesos pesados [ligados ao mercado]" como Meirelles, Furlan e Rodrigues. Esse último grupo não viu razão para obstruir a progressiva agenda Sul-Sul de grupos anteriores, na medida que coincidia com a orientação do "desenvolvimento voltado para fora" dos interesses empresariais que eles representam. O boom das exportações sob Lula, combinada com o patrocínio agressivo presidencial das missões de negócios na Ásia, África, e Oriente Médio, fizeram essas duas facções se unirem facilmente. Em síntese, uma constelação singular de fatores levou a liderança de Lula combinar uma estratégia histórica de política externa petista com uma política comercial amigável com os empresários. Levando tudo isso em consideração, Lula foi presidencialismo promovendo pluralização" (CASON; POWER, 2009, p. 128-129, itálico no original).

3 – A ideia do Brasil como *Paymaster* da Integração

O processo integrador na América do Sul nos períodos FHC e Lula se aprofundou, especialmente isso é perceptível no crescimento acelerado da corrente de comércio entre Brasil e demais países da região no período de 2003 a 2013, porém com um desequilíbrio crescente favorável aos brasileiros conforme tabela 1. Assim como esse processo favoreceu a expansão das construtoras brasileiras na região (BORGES, 2011), também gerou superávits crescentes na balança comercial, o que fortaleceu o debate se o Brasil deveria assumir os custos da integração, exercendo o papel de *paymaster* nesse processo.

TABELA 1: Intercâmbio Comercial Brasileiro
América do Sul 2000-2016

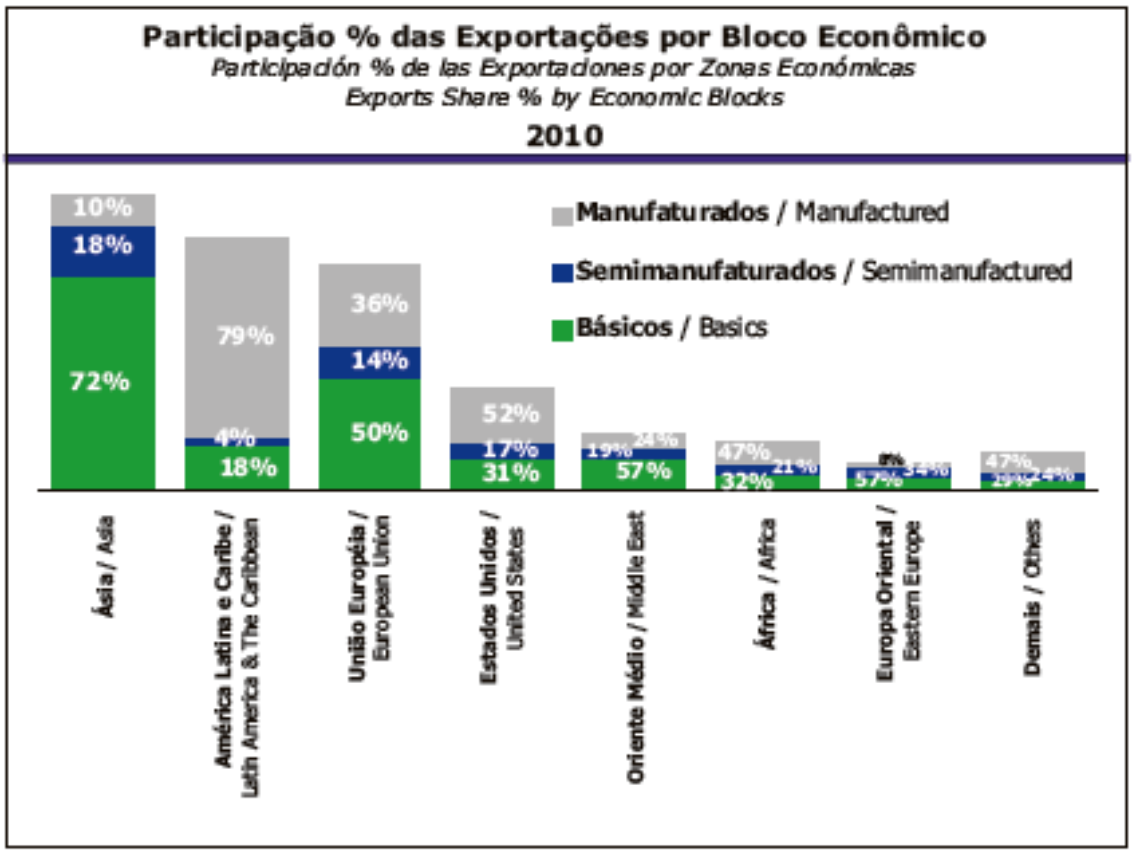
Ano/Mês	EXPORTAÇÃO			IMPORTAÇÃO			RESULTADO		
	US$ FOB (A)	Var.%	Part. %	US$ FOB (B)	Var.%	Part. %	SALDO (A-B)	CORRENTE (A+B)	COBERTURA (A/B)
2000	11.122.964.766	0,00	20,18	10.877.607.884	0,00	19,48	245.356.882	22.000.572.650	1,02
2001	10.284.058.631	-7,54	17,64	9.293.913.017	-14,56	16,72	990.145.614	19.577.971.648	1,11
2002	7.493.669.687	-27,13	12,40	7.630.563.178	-17,90	16,15	-136.893.491	15.124.232.865	0,98
2003	10.171.652.356	35,74	13,90	7.655.441.483	0,33	15,84	2.516.210.873	17.827.093.839	1,33
2004	15.722.780.445	54,57	16,26	9.278.468.057	21,20	14,77	6.444.312.388	25.001.248.502	1,69
2005	21.237.628.893	35,08	17,92	10.733.683.386	15,68	14,58	10.503.945.507	31.971.312.279	1,98
2006	26.751.046.588	25,96	19,41	14.963.279.606	39,40	16,38	11.787.766.982	41.714.326.194	1,79
2007	31.904.621.372	19,26	19,86	18.516.301.366	23,74	15,35	13.388.320.006	50.420.922.738	1,72
2008	38.364.459.320	20,25	19,38	24.139.692.719	30,37	13,95	14.224.766.601	62.504.152.039	1,59
2009	27.008.545.210	-29,60	17,65	19.115.439.762	-20,81	14,97	7.893.105.448	46.123.984.972	1,41
2010	37.169.150.093	37,62	18,41	25.911.924.532	35,55	14,26	11.257.225.561	63.081.074.625	1,43
2011	45.262.153.543	21,77	17,68	30.906.197.600	19,27	13,66	14.355.955.943	76.168.351.143	1,46
2012	40.178.552.594	-11,23	15,69	30.533.847.480	-1,20	13,50	9.644.705.114	70.712.400.074	1,32
2013	41.172.468.716	2,47	16,08	32.187.918.383	5,42	14,23	8.984.550.333	73.360.387.099	1,28
2014	36.748.684.624	-10,74	14,35	29.849.131.671	-7,27	13,19	6.899.552.953	66.597.816.295	1,23
2015	31.109.728.115	-15,34	16,28	21.554.763.610	-27,79	12,57	9.554.964.505	52.664.491.725	1,44
2016	30.060.422.641	-3,37	16,23	18.525.091.194	-14,06	13,47	11.535.331.447	48.585.513.835	1,62

FONTE: elaboração própria baseado em MDIC, 2017.

Nesse sentido o Brasil ponderou sobre medidas compensatórias para os países vizinhos para demonstrar que não é um país imperialista e que concebe a

integração mais além de elementos puramente econômicos. Isso se materializou na criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), do Mercosul Social; na concepção da UNASUL onde as questões comerciais não são centrais, na ampliação da atuação do BNDES na região e na invenção da Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA).

Alguns críticos diziam que a política externa desse período se tornou muito ideológica e que esse caminho poderia ser prejudicial para os interesses nacionais. Porém os dados de 2010 demonstravam claramente como a região estava gerando superávits crescentes e qualitativamente exportávamos produtos estratégicos para a América Latina e Caribe, sendo que 79% dessas mercadorias são manufaturados (que geram mais empregos, tecnologia e empregos nacionalmente). Dessa forma fica claro que a região é estratégica não por razões puramente ideológicas e sim por elementos materiais concretos e que faz sentido o Brasil se preocupar com medidas compensatórias, como seria um dos casos, a criação da UNILA, tema tratado a seguir.



Fonte / *Fuente* / *Source*: SECEX/MDIC

4 – UNILA: aspectos estratégicos

A presidenta Dilma Rousseff, durante a instalação da cúpula da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), realizada em Caracas, Venezuela, em 2 de dezembro de 2011, ressaltou a importância da UNILA:

> *Trata-se da primeira universidade plurilíngue e multicultural dedicada à região. Ela deverá especializar-se em cursos de graduação e pós-graduação relacionados à temática da integração da América Latina e do Caribe (...) o Brasil é um país grande, mas só será um grande país se for capaz de construir com seus vizinhos uma integração que transforme nossa região e desenvolva suas potencialidades econômicas e sociais. E que é preciso avançar no processo de fortalecimento de criação de um projeto de crescimento solidário, no qual a prosperidade de um país produz também a prosperidade de todos (PRESIDENTA, 2011).*

Nas palavras da ex-presidenta fica claro que o Brasil pode exercer uma diplomacia da solidariedade que ao mesmo tempo responda a um interesse nacional estratégico. Essa materialização do diálogo entre diferentes crenças, povos e culturas é um "laboratório vivo" para as Relações Internacionais e Integração, um espaço, por excelência, das discussões sobre o meio internacional (a política externa dos países latino-americanos, a relação desses com o resto do globo ou ainda os desafios para uma real integração). Portanto, entendemos que a UNILA tenha por missão contribuir com a integração por meio do conhecimento compartilhado e da cooperação solidária, assim como descrito em seu projeto de criação:

> *Em tal ensejo, estruturada no bilinguismo, na interdisciplinaridade e na interculturalidade, a UNILA torna-se espaço privilegiado para a construção de conhecimento em Relações Internacionais e Integração. Ao oferecer ensino público, gratuito e de qualidade para estudantes oriundos de diferentes países latino-americanos,* ***a Universidade situada na tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai representa o anseio de institucionalização da pesquisa em Relações Internacionais, aprofundando a autonomia do campo e simbolizando a virada interpretativa do mesmo, associando-o aos desafios latino-americanos e à busca da integração em novas bases cognitivas*** *(A UNILA, 2009, minhas ênfases).*

Nos primeiros anos de funcionamento da UNILA já podemos perceber que ela está alcançando dois objetivos fundamentais: a inclusão social com qualidade no ensino, pesquisa e extensão, tanto que a maioria dos cursos obtiveram notas altas atribuídas pelo Ministério de Educação e os egressos entraram em várias pós-graduações de prestígio no Brasil ou estão trabalhando em Organismos

Internacionais como o Parlamento do Mercosul; também se desenvolvem agendas de pesquisa inovadoras e estratégicas para a construção de um conhecimento regional desde uma perspectiva própria.

Um dos objetivos da Instituição é formar profissionais aptos a contribuírem com a integração regional e nesse sentido a meta de manter o equilíbrio entre discentes brasileiros e dos demais países Latino-americanos foi fundamental para transformar a Universidade em um "laboratório vivo" para a integração. Por exemplo, em uma sala de aula no curso de Relações Internacionais é possível ter alunos procedentes de mais de 10 nacionalidades, o que gera uma pluralidade de ideias e pesquisas de primeira qualidade sobre os países vizinhos realizados por docentes e discentes sobre suas próprias regiões.

Esse elemento é extremamente estratégico para o Brasil, pois analisando apenas o caso do curso de Relações Internacionais e Integração, os discentes nos níveis de pós-graduação e graduação desenvolvem pesquisas sobre temas de interesse para o país e que seriam marginalizados em outros centros de excelência da área. Para citar alguns casos, se desenvolveram muitos estudos sobre o processo decisório na política externa do Paraguai por alunos paraguaios, ou sobre a crise do gás entre Bolívia e Brasil por bolivianos, ou a sobre a Guerra do Pacífico por peruanos e chilenos, e assim por diante. A construção desse conhecimento da região por uma perspectiva própria é original e muito desejável para a prevenção de conflitos por exemplo[5].

A excelência da UNILA está intimamente relacionada ao seu perfil inclusivo, popular, democrático e com a ênfase em temas que são marginalizados nas universidades tradicionais, em virtude do pensamento colonial e eurocêntrico, ou seja, a excelência é garantida pelo papel social que a Universidade deve ter, por sua originalidade, mas também pelo rigor acadêmico. Essa iniciativa institucional seria um microcosmo da integração, valioso, mas agora passaremos aos organismos maiores da integração Sul-americana

[5] É simbólico que o primeiro doutorado da UNILA seja na área de Relações Internacionais em convênio com o Instituto de Relações Internacionais (IRI) da PUC do Rio de Janeiro, além de uma das pioneiras no Brasil, reconhecidamente Instituição de excelência nesse campo.

5 – Reflexões sobre a Institucionalidade da Integração

O início do século XXI foi marcado por diferentes Iniciativas de Integração Regional na América do Sul com propostas distintas, por exemplo, a União das Nações Sul-americanas (UNASUL); *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América* (ALBA); Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e Aliança do Pacífico (AP).

A proliferação desses organismos na região desencadeia a reflexão se eles são eficientes, complementários ou contraditórios. Entre as diferentes propostas de integração regional, algumas poderiam ser consideradas neoestruturalistas e hegemônicas (MERCOSUL em suas origens) e a AP e outras como pós-hegemônicas (UNASUL, ALBA e CELAC) (MALAMUD, 2002; NOLTE, 2013; PRECIADO, 2008; RIBEIRO; BRICENO, 2015; SANAHUJA, 2014).

Uma hipótese defendida nesse artigo é que os organismos regionais apresentam mais complementariedades do que contradições e que o conceito de supranacionalidade seria inadequado para avaliar a profundidade dos processos de integração na América Latina, pois é um paradigma excessivamente eurocêntrico e que não é capaz de imaginar outros processos de integração que não sejam puramente institucionais. Do ponto de vista dessa investigação, essa abordagem institucional limita o entendimento de processos complexos de integração na América Latina que perpassam muitas dinâmicas culturais e informais de relação também.

A institucionalização através de estruturas supranacionais, a construção do intergovernamentalismo, o aprimoramento da governança e construção de confiança entre os países Sul-americanos são variáveis chave para avaliar as potencialidade e fragilidades no processo de integração regional, mas a nosso juízo insuficientes para fazer comparações com processos históricos distintos como o da União Europeia (UE)[6].

[6] A institucionalização e a supranacionalidade não garantiram um processo evolutivo e linear para a UE que também sofre crises de legitimidade (com países menores reclamando que possuem pouca influência nas decisões dos organismos regionais e que tornam seus processos internos políticos esvaziados, pois as decisões na condução das políticas econômicas e sociais já não estão em suas esferas de ação) ou até mesmo países poderosos como a Grã-Bretanha, que optou sair da zona do Euro, parte por conta da ascensão do nacionalismo e da xenofobia.

A lentidão da criação de estruturas supranacionais ou crises dentro do MERCOSUL, ALBA, UNASUL, entre outras, podem mais bem representar o amadurecimento necessário para um processo original, sólido e sustentável do que contradições ou incompatibilidades entre as diferentes inciativas. Mas é claro que por nossa perspectiva altamente favorável a integração, gostaríamos que o processo sempre se acelere, com medidas cruciais, como a revalidação de diplomas universitários, para que a integração não se resuma a declarações de intenções.

Por fim, do ponto de vista da diplomacia presidencial, com a ascensão de governos de cunho mais neoliberais na região (Argentina, Brasil e Paraguai) isso poderia representar um retrocesso nas iniciativas de integração. Porém, por conta das mudanças da política externa dos EUA de Trump (mais nacionalista e menos preocupado com a América Latina), tais governos vão continuar apoiando a integração, ainda que por um viés mais econômico do que político.

6 – Câmbios regionais e o período Dilma

Desde a destituição de Fernando Lugo no Paraguai em 2012 em menos de 48 horas (processo tratado pelo governo e parte da mídia brasileira como Golpe Constitucional) os ventos da integração parecem ter mudado. Essa situação gerou a suspensão do Paraguai pelo Mercosul o que também permitiu a entrada da Venezuela no mesmo bloco, já que só faltava o parlamento paraguaio dar esse aval.

A entrada da Venezuela no bloco acabou criando instabilidades, porque internamente o país foi se polarizando e com a morte de Chávez em 2013 a crise se agravou sob a liderança de Maduro. As relações com os EUA que já não eram boas no período Obama-Chávez piorou no período Trump-Maduro com a inclusão da Venezuela na lista de países que apoiam ao terrorismo e várias sanções econômicas. Nessas circunstâncias, as tensões venezuelanas se intensificaram ainda mais, com uma situação grave de falta de alimentos e emigração maciça. O autoritarismo de Maduro não tem ajudado a solucionar a questão, no entanto tanto no Brasil quanto nos demais países da região as informações que são

veiculadas sobre o caso são demasiadamente parciais e estereotipadas. Os impactos regionais dessa crise são preocupantes, com os EUA até cogitando a possibilidade de intervenção direta, o que de certa forma uniu os países da região contrários a essa ameaça. Recomenda-se prudência e serenidade por parte da política externa brasileira para se evitar atuar como mais uma força que agrave os conflitos venezuelanos.

Outro tema sensível para o atual panorama da integração Latino-americana foram os escândalos de corrupção envolvendo as construtoras brasileiras na região. O caso mais crítico é o peruano, pois três presidentes são acusados de relações espúrias com a Odebrecht e a renúncia de Pedro Pablo Kuczynski por escândalos envolvendo conflito de interesses e corrupção. Certamente a reputação do país saiu arranhada com esses episódios e somente com o tempo o Brasil poderá reconstruir a confiança necessária para exercer algum tipo de liderança novamente na região.

A vitória de Mauricio Macri em 2015 na Argentina e a adesão à Aliança do Pacífico de alguns países grandes da região demonstram que posições neoliberais voltam a gozar de grande prestígio na região, talvez dificultando as propostas neodesenvolvimentistas de integração propostas no início do século XXI na América do Sul.

Outro tema muita importância para o futuro da integração regional é o processo de paz na Colômbia, mas aí também ficou clara a ausência do Brasil nas negociações[7]. Do desenvolvimento desse processo de negociações, no dia 23 de setembro de 2015, depois de quase três anos das negociações, aconteceu um encontro histórico entre o presidente da Colômbia, Juan Manuel Santos e o principal comandante das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), o comandante em chefe Rodrigo Londoño de codinome Timoleón Jiménez ou "Timochenko" onde se comprometeram em ter como prazo o ano de 2016 para assinar a paz e dar um fim definitivo ao conflito armado[8].

---

[7] As informações desse tema foram escritas em outro artigo em coautoria com Mauricio J. A. Alvarez intitulado "Tendências recentes nas relações Brasil e Colômbia: segurança, comércio, infraestrutura e processo de paz" no prelo.

[8] Inicialmente o prazo era de seis meses, porém resultou ser pouco tempo. Assim, as partes definiram que as negociações acabarão antes de finalizar o ano de 2016. Corazza, Felipe. (2015). "Histórico avanço para o fim do conflito. Sete". *O Estadão*. (edição *on-line*, 23/09/2015).

Desse processo de paz se destaca a grande ausência do Brasil, muito mais de ter sido o país que ajudou na logística das missões humanitárias para a entrega dos políticos e dos membros da força pública colombiana que estavam em poder das FARC. Há uma percepção que indica que o governo do Brasil esperava fazer parte desse processo de paz, pela sua relevância na região e porque fazer parte poderia ser muito favorável para sua procura do posto no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Mas neste ponto as FARC se mostraram um pouco ambíguas: quando se encontravam na etapa exploratória o governo colombiano pediu ter o Brasil como país amigo, no entanto as FARC vetaram essa possibilidade, levando ao governo colombiano a ter que optar pelo Chile. Dias depois de se conhecer o começo do processo de paz entre as FARC e o governo colombiano, o comandante das FARC, Luis A. Albán de codinome Marcos León Calarcá, quem é delegado dessa organização no processo de paz, afirmou que o Brasil é:

> (...) um dos países mais importantes da América Latina que pode influir na economia regional em temas de grande alcance – e acrescentou – as FARC acreditam que são necessárias mudanças não só na vida de Colômbia senão em todo o continente, pelo que o Brasil não pode ficar por fora das negociações[9].

Essa situação que parece ser contraditória tem sido explicada pelas mesmas FARC em vários foros organizados pelos movimentos e organizações populares da Colômbia e da América Latina. Quando a delegação de paz das FARC, que se encontrava na cidade da Havana, foi indagada por esse tema eles responderam que embora achem importante a participação do Brasil, não foi considerado inicialmente como um país amigo ou mediador pela ativa participação do Brasil no conflito colombiano. Explicado em detalhes, isto segundo os delgados de paz das FARC obedece a três aspectos: primeiro, a venda de aviões Super Tucanos que foi acompanhada de transferência de tecnologia e capacitação da Força Aérea do Brasil à sua homóloga colombiana. Com estes aviões se afetou a capacidade ofensiva das FARC, pela forma em que foram usados para lançar bombas MK82 e com eles se executou a operação militar que matou a Raúl Reyes (VEGA CANTOR, 2015, p. 51). Segundo os convênios militares e de segurança que há entre o Brasil e a Colômbia, onde foram capacitados militares colombianos e

[9] Ver, por exemplo: Arias, Juan. "*Las Farc quieren a Brasil como mediador*". *El Pais*. (Edição *on-line* 04/10/2012).

são treinados alguns membros das policiais brasileiras na Colômbia. Terceiro, a forma em que foi blindada a fronteira entre o Brasil e a Colômbia gerando, em várias ocasiões, hostilidades entre o exército do Brasil e as FARC (BORGES, 2006)[10].

O governo do Brasil em ocasiões mostrou sua intenção de respaldo ao processo de paz. Após o anúncio, em setembro de 2015, do presidente da Colômbia e do principal comandante das FARC em dar um fim ao conflito armado, a ex-presidenta Dilma Rousseff parabenizou ao seu homólogo colombiano e se disponibilizou para ser parte dos países que cooperem no pós-conflito afirmando que:

> *Eu gostaria de dizer que o Brasil tem imenso interesse em cooperar com a fase pós-conflito, com a reconstrução tanto no que se refere ao Plano Nacional de Agricultura, contribuindo com a nossa experiência na área da agricultura familiar e da agricultura comercial, como também nos dispondo a cooperar nas questões relativas a infraestrutura com foco em inclusão social que também pode vir a facilitar bastante o desenvolvimento das áreas que até então estavam conflitadas*[11].

Já no processo exploratório do governo colombiano e a organização insurgente Exército de Libertação Nacional (ELN)[12] realizaram-se várias reuniões durante os anos de 2013, 2014 e 2015. Nessas reuniões o Brasil junto com o Equador e a Noruega serviram de mediadores, e o Chile, a Venezuela e a Cuba como acompanhantes. No caso do governo do Brasil como mediador possibilitou vários encontros em território brasileiro entre os delegados do governo colombiano e os delegados do ELN, mas com um cenário onde setores sociais de direita e extrema direta pressionam à ex-presidenta Dilma Rousseff na busca de gerar sua saída do governo, que aparentemente preferiu se manter à margem e

---

[10] No Fórum pela Paz na Colômbia que ocorreu na cidade de Porto Alegre, Brasil, em 24 a 26 de maio de 2013, aconteceu uma videoconferência com os delegados da paz da FARC que estão na cidade da Havana, nesse evento eles responderam as perguntas dos assistentes. Mais informação disponível nos sites: < http://www.sul21.com.br/jornal/desde-havana-representantes-das-farc-pedem-por-acordo-de-paz-na-colombia/>; <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/29064/forum+pela+paz+na+colombia+reune+organizacoes+de+varios+paises+em+porto+alegre.shtml>;<http://forumpelapaznacolombia.blogspot.com.br/p/blog-page_19.html>; Debate com as FARC-EP: <https://www.youtube.com/watch?v=MNKYv6oUe5w>; Acesso em dez. de 2015.

[11] Ver, por exemplo, "Paz entre governo colombiano e as Farc é vitória da América Latina, diz Dilma". *Portal Brasil*. (Edicão *on-line* 09/10/2015).

[12] O ELN é a segunda maior organização insurgente da Colômbia, segundo o Centro Integrado de Inteligencia da Força Pública da Colômbia conta com 1546 combatentes.

não servir mais como mediador nem facilitar reuniões entre as partes no território brasileiro[13].

Mas o futuro que se mostra com a paz que se está construindo com as FARC e o ELN tem um grave risco, o risco de não superar os fatores políticos, sociais e econômicos que geraram o conflito e que com o passar dos anos se foram fazendo mais complexos. Nesse cenário o Brasil poderia jogar um papel importante pela dinâmica que estão tomando as relações multilaterais e a convergência no comércio com a Colômbia.

Isto porque se bem o ex-presidente Juan Manuel Santos mostrou algumas rupturas com o governo de Uribe (2002-2010), também teve continuidades. É importante lembrar que Santos dirigiu o Ministério de Defesa no governo de Uribe e foi seu candidato presidencial lhe dando continuidade às políticas de segurança como o Plano Colômbia (LEAL BUITRAGO, 2011, p. 16); mas também nas políticas econômicas, onde se incluem as relações comerciais com o Brasil, as quais foram fortalecidas.

Nesse ponto as empresas brasileiras entraram a competir com força desde o governo de Uribe Vélez, ano de 2009, principalmente a Petrobras, a Vale do Rio Doce, Gerdau e MPX de Eike Batista[14]. No caso de Eike Batista, dono da principal reserva de carbono da Colômbia, este por sua crise econômica vendeu parte de suas reservas nesse país a uma empresa da Turquia[15]. Da mesma forma a Colômbia se propôs fazer parceria com as empresas brasileiras para desenvolver mais o agronegócio com a monocultura, principalmente para a produção de etanol[16]. A plataforma que gera a IIRSA para as relações comerciais da Colômbia e do Brasil poderia facilitar o fortalecimento dessas iniciativas.

Porém, para que se possa explorar todo o território colombiano, como o afirma Santos, e pôr em movimento a "Maria-Fumaça Mineiro-energética" em conjunto com o fortalecimento do agronegócio se faz necessário o fim do conflito

---

[13] Mais informação em: Adghirni, Samy. "Brasil abrigou negociações entre guerrilha ELN e Colômbia, mas recuou". *Folha de São Paulo*. (Edição *on-line* 09/10/2015).
[14] Ver, por exemplo, Lozano Garzón, Rolando. "*Colombia es 'El Dorado' del carbón para los brasileños*", *Portafolio* (Edição *on-line* 20/01/2009).
[15] Consultar por exemplo "*Pelea en París por carbón de Eike Batista en Colombia*", *El Tiempo* (Edição *on-line* 30/03/2015).
[16] "*Empresas brasileñas buscan negocios en Colombia*", *El Tiempo* (Edição *on-line* 01/04/2014).

armado. Isto porque, a maioria dos pontos onde há mineração se encontram em lugares da selva e de difícil acessibilidade geográfica. Em um informe da Polícia Nacional da Colômbia, que foi publicado pela revista Semana, afirma que em 233 municípios colombianos localizados em 24 departamentos[17] há mineração ilegal, correspondendo a um 70% do território colombiano. A maioria desses municípios são afetados pelo conflito armado[18].

Por fim, também se ressalta como a crise do governo Dilma Rousseff e seu perfil discreto na condução da política externa representaram um esvaziamento da liderança regional do Brasil no continente e abriu espaço para outros países atuarem de forma mais efetiva na região, como a "invasão" econômica chinesa.

Estamos em acordo com Fuccille et all (2017, p. 68-69) que afirmam que o discurso político do governo Lula da Silva apontou para uma crescente importância da América do Sul e, de certa forma, o sentido geral foi mantido no governo Dilma Rousseff. Acreditam que se reservou à região um papel relevante na estratégia de inserção internacional brasileira nos dois períodos, mas que também houve distinções, como por exemplo, quando os autores asseveram que:

> *Entretanto, torna-se cada vez mais importante refletir sobre que medidas são tomadas e quais são postergadas diante de um quadro internacional, regional e nacional incertos. Nesse quadro, como visto, o governo Rousseff não conseguiu que o Congresso Nacional completasse a tramitação do Convênio Constitutivo do Banco do Sul e deu maior ênfase às tratativas em torno do BRICS e a acordos bilaterais em detrimento de uma ação mais efetiva em relação aos projetos do subcontinente. Diante disso, fica clara a fragilidade da arquitetura institucional escolhida. A opção por não desenvolver uma burocracia regional própria, com capacidade técnica para garantir a memória institucional e encaminhar as decisões tomadas torna a UNASUL vulnerável às mudanças governamentais e aos períodos de forte instabilidade doméstica dos países participantes. Por fim, cabe destacar que não é possível atribuir somente ao governo Rousseff os atrasos e a falta de disposição por parte do Brasil, pois esta é uma constante do padrão de comportamento brasileiro em relação às instituições regionais da América do Sul (FUCCILLE, et all, 2017, p. 69).*

[17] A Colômbia administrativamente está dividida em 32 entidades territoriais chamadas departamentos e se mantém uma estrutura nacional centralizada.

[18] Informação disponível no informe exclusivo em: "*El nuevo flagelo que devora a Colombia. La minería ilegal está acabando con las selvas y ríos del país*". *Revista Semana* (Edição *on-line* 01/04/2015).

Considerações Finais

A crise brasileira com o processo de impeachment de Dilma 2016 foi profunda e afetou consequentemente as possibilidades e interesses do país em continuar sendo protagonista no processo de integração na América do Sul. Assim como no Paraguai, o processo de destituição da presidenta ainda gera muitas polêmicas. Apesar do processo ter sido muito mais longo que o paraguaio, para muitos analistas nacionais e internacionais, esse julgamento foi político e injusto, portanto, os qualificando de golpe de Estado também. Não temos condições de retomar esse debate em detalhes nesse artigo, mas vale a reflexão porque o Mercosul não atuou da mesma maneira com o Brasil de como o fez com o Paraguai.

Com a entrada de Michel Temer na presidência do Brasil e as escolhas de José Serra e Aloysio Nunes como ministros das Relações Exteriores respectivamente se sinalizava com uma mudança na condução da política externa em comparação a anterior que os atuais a qualificavam de demasiadamente ideológica e bolivariana. Novamente se exige prudência e maior profundidade nessas qualificações, pois estão impregnadas de estereótipos que não ajudam na formulação de uma estratégia adequada de inserção internacional.

Com relação ao ex-ministro José Serra, o mesmo em mais de uma oportunidade se disse contrário ao Mercosul, argumentado que uma negociação com a União Europeia por exemplo, tornava-se mais difícil ao demandar harmonização dos interesses internos ao bloco dos países do chamado Cone Sul, o que engessaria a flexibilidade que o Brasil poderia ter negociando isoladamente[19]. O atual ministro Aloysio Nunes por outro lado, aponta a necessidade de que:

> (...) um dos objetivos da diplomacia brasileira no momento é dinamizar o Mercosul como uma zona de livre comércio, eliminando os entraves e barreiras que ainda existem entre os países do bloco, inclusive os tarifários. Esse é um dos requisitos necessários até mesmo para o estreitamento dos laços com a União Europeia. Um dos interesses, de acordo com o chanceler, é abrir os mercados europeus aos produtos agrícolas brasileiros[20].

[19] Esse tema exigiria uma análise mais aprofundada em trabalho futuro.
[20] Disponível em: http://www.psdb.org.br/pe/aloysio-nunes-apresenta-prioridades-da-politica-externa-brasileira/. Acesso em dezembro de 17.

Essas posturas reforçam a hipótese que no atual momento se pensa em política externa mais vinculado aos temas econômicos, mas ao mesmo tempo que não seria possível desconsiderar a importância estratégica da América do Sul para o Brasil, ainda que o discurso crítico ao período Lula-Dilma insista em qualifica-lo como uma política externa ideológica. A nosso juízo essa postura empobrece o debate e dificulta a continuidade de uma política de Estado e não de governo para a área da política externa brasileira. Simplesmente argumentamos que é falso essa dicotomia entre uma política externa ideológica e outra pragmática. Essa tentativa de demonização de tudo que foi feito no período de 2003 a 2016 está prejudicando o protagonismo que o Brasil teve na região em tempos recentes, e ao contrário do que promete, está indo contrariamente aos interesses do país por uma politização excessiva que deixa míope uma estratégia mais autônoma e multidimensional de inserção internacional.

A integração Sul-americana não é uma questão puramente ideológica para o Brasil. O histórico da política externa no período FHC e Lula demonstra que a construção da América do Sul como espaço estratégico fez parte de uma política de Estado e não de um governo específico. Não conhecer esse fenômeno tem prejudicado a atual condução da política externa brasileira. Elementos comerciais; geopolíticos e culturais justificam facilmente a necessidade dessa prioridade

Bibliografia

A UNILA em Construção: um projeto universitário para a América Latina. (2009).

Instituto Mercosul de Estudos Avançados, Foz do Iguaçu: IMEA. CAPES. Plano Nacional de Pós-Graduação, 2011-2020. Brasília: CAPES, 2010.

AMORIM, Celso. **Audiência Pública da Comissão de relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal.** Brasília, 9 de maio de 2006.

BATISTA JUNIOR, P. N. **O Brasil e a economia internacional: recuperação e defesa da autonomia nacional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

BORGES, Fábio. **As relações do Brasil com os países Amazônicos nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula (1995-2010): possibilidades e problemas do regionalismo aberto**. Tese defendida no Doutorado em Sociologia apresentado

ao Departamento de Pós-graduação em Sociologia na Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara (FCLAr), da Universidade Estadual Paulista (UNESP), 2011.

_____ **Amazônia e economia da droga: conflitos colombianos e interesses brasileiros (1985-2005)**, Dissertação defendida no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais - "San Tiago Dantas" - UNESP-UNICAMP-PUC-SP, 2006.

BURGES, Sean W. ***Brazilian Foreign Policy after the Cold War***. *United States of America*: University Press of Florida, 2009.

CARDOSO, Fernando Henrique (FHC). **A arte da política: a história que vivi**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CASON, Jeffrey W. & POWER, Timothy J. "*Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era*". In: _____ ***International Political Science Review***, v.30, No. 2, 2009, p. 117-140.

DIJCK, Pitou van. "*Troublesome Construction: The Rationale and Risks of IIRSA*". In: _____ ***European Review of Latin American and Caribbean Studies 85***, October 2008, p. 101-120.

DIJCK, Pitou van and HAAK, Simon den. "*Troublesome Construction: IIRSA and Public-Private Partnerships in Road Infrastructure*". In: _____ ***Cuadernos del CEDLA 20***. Amsterdam: *Center for Latin American Research and Documentation* (CEDLA), October 2006.

DOUROJEANNI, Marc; BARANDIARÁN, Alberto; DOUROJEANNI, Diego. ***Amazonía Peruana en 2021. Explotación de recursos naturales e infraestructura: ¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significa para el futuro?***. Peru: *ProNaturaleza – Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza*, 2009.

FUCCILLE, Alexandre, Marcelo Passini Mariano, Haroldo Ramanzini Júnior y Rafael Augusto Ribeiro de Almeida. "O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014)" In: _____ **Colombia Internacional** (92): 43-72. DOI: dx.doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.02, 2017.

LAFER, Celso. Entrevista para a revista **PRIMEIRA LEITURA** — 33, novembro 2004.

LEAL BUITRAGO, Francisco. *Una visión de la seguridad en Colombia*. In: ____ ***Análisis Político***, *73* (9), p. 3-36, 2011.

LIMA, M. C. **Região e desenvolvimento do capitalismo contemporâneo: uma interpretação crítica**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

MALAMUD, Andrés. ***Regional integration in Latin America: comparative theories and institutions***. Universidade de Salamanca, 2002. Disponível em: http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/spp/n44/n44a07.pdf. Acesso em dezembro de 2009.

NOLTE. Detlef. "*Latin America's New Regional Architecture: Segmented Regionalism or Cooperative Regional Governance?*" In: _____ ***XXXI International Congress of the Latin American Studies Association*** (LASA), Washington D.C, 2013.

PRECIADO, Jaime. "América Latina no Sistema-Mundo: questionamentos e alianças centro-periferia". In: _____ **Caderno CRH**, v.21, p. 253-268, 2008.

PRESIDENTA Dilma propõe que UNILA se converta em braço acadêmico da CELAC. Disponível em: http://www.UNILA.edu.br/node/366. Acesso em janeiro de 2012.

RIBEIRO Hoffmann, Andrea; BRICENO, Jose Ruiz. *Post-hegemonic regionalism, UNASUR and the reconfiguration of cooperation in South America*. In: ____ ***Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies***, v. 40, p. 48-62, 2015.

SANAHUJA, José Antonio. *Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC*. In: ____ ***Pensamiento propio: El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*** 39. Año 19. Edición especial. Buenos Aires. CRIES-Universidad de Gualadajara-Universidad Iberoamericana. Enero-junio 75- 109, 2014.

SCOLESE, Eduardo & NOSSA, Leonencio. **Viagens com o presidente: dois repórteres no encalço de Lula do Planalto ao exterior**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

VEGA CANTOR, Renán. ***La dimensión internacional del conflicto social y armado en Colombia Injerencia de los Estados Unidos, contrainsurgencia y terrorismo de Estado***. Bogotá, Colombia: Espacio Crítico, 2015.

CAPÍTULO 13
A DISTRIBUIÇÃO DESIGUAL DA APROPRIAÇÃO DE ENERGIA:
O problema do acesso à energia elétrica na América Latina

Mariana Nunes de Moura Souza
Sônia Seger Mercedes
Célio Bermann

Introdução

Apesar do crescente questionamento da relação Energia/PIB, construída após o chamado choque do petróleo, mesmo a Agência Internacional de Energia dos países da OCDE (IEA, na sigla em inglês) admite que a universalização do acesso aos serviços modernos de energia[1] é crucial para o bem estar e o crescimento econômico (IEA, 2011). O documento final da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, a Rio + 20, ocorrida entre os dias 13 e 22 de junho de 2012, no Rio de Janeiro, reconheceu o "papel crítico da energia no processo de desenvolvimento, assim como o acesso aos serviços de energia moderna sustentáveis contribui para a erradicação da pobreza, salva vidas, melhora a saúde e ajuda a prover as necessidades humanas básicas" (UNITED NATIONS, 2012. p.22).

Está documentado que a disponibilidade de energia aumenta a produtividade do trabalho, o nível educacional e da renda através da maior especialização das funções econômicas, diminui custos de transporte e comunicação e gera economia de escala. No setor residencial, dá maior flexibilidade na utilização do tempo matinal, e depois do pôr do sol, aumenta a produtividade dos esforços educacionais, favorece maior habilidade e maior eficiência no uso de novas tecnologias, além dos claros benefícios relacionados à saúde como menor exposição à fumaça, água limpa e refrigeração e da realocação do tempo familiar, especialmente por mulheres que deixam de perder tempo e têm mais segurança ao não ter que ir atrás de comida e lenha todos os dias (TOMAN e JEMELKOVA, 2002).

[1] A IEA julga serem apenas a eletricidade e o gás para cocção os serviços modernos de energia, uma escolha mais política do que técnica, a nosso ver, já que o petróleo (combustível para transporte) tornou-se escasso nestes países. Nós incluiríamos combustível para transporte nestes serviços essenciais. No entanto, como não existe uma estatística oficial sobre a quantidade de pessoas que ainda são transportadas por tração animal, nos manteremos, por enquanto, dentro dos dados da IEA.

Mas hoje, 150 anos depois da 2ª Revolução Industrial e com a disponibilidade física e técnica diversificada de fontes de energia, quase metade da Humanidade ainda não tem acesso a este insumo fundamental (GEA, 2012) e a percepção de escassez iniciada nos anos de 1970 mantém as economias dos países centrais em permanente luta contra uma "crise energética".

Para analisar as possibilidades e dificuldades do acesso, é preciso, a nosso ver, trabalhar nas dimensões física, econômica e política. Física porque energia diz respeito à técnica de transformação de uma forma de energia em outra – calor em trabalho, e vice-versa –, às perdas inerentes a estes processos e à disponibilidade de fontes. Do ponto de vista econômico, energia é ao mesmo tempo oferta – produção extrativa e indústria de transformação – e demanda - custo de vida e insumo produtivo. É parte inerente a todas as atividades produtivas – e até àquelas que não são produtivas, como o setor financeiro – assim como tem reflexos no custo de vida das populações. Além disso, tem sua dimensão política, já que é um importante recurso de poder, garantia de manutenção de interesses e é desta última dimensão de que trata fundamentalmente este trabalho, apesar de não deixarmos antes de abordar as duas primeiras.

A questão colocada aqui é: por que a América Latina, uma região tão rica em recursos energéticos, foi mantida no subconsumo de energia? Por que ainda existem pessoas sem acesso à energia elétrica, cuja técnica foi desenvolvida há 150 anos? Este trabalho se propõe a investigar os problemas do acesso às fontes modernas de energia na América Latina, especialmente à eletricidade.

1 – Desigualdade

As agências e organismos internacionais publicam diferentes estatísticas sobre o acesso à energia. Durante a Rio+20, um relatório informou que "mais de três bilhões de pessoas ainda dependem de combustíveis sólidos como biomassa tradicional, lixo, carvão vegetal e mineral para cocção e aquecimento residencial (...). Além disso, aproximadamente 20% da população mundial não tem acesso à eletricidade" (GEA, 2012). No ano de 2009, 1,317 bilhão de pessoas não tinham acesso à eletricidade e 2,662 bilhões não possuíam instalações de cocção limpas[2]. Já as estatísticas da América Latina, apesar de não serem completas[3], informam que pelo menos 85 milhões de pessoas ainda usam biomassa não comercial para cozinhar e 31 milhões não tem energia elétrica (WEO, 2011. p.11). Isto não significa que não existam no continente fontes de energia ou tecnologia para permitir o acesso.

A América Latina e o Caribe possuem disponíveis um potencial hidroelétrico avaliado em 693.506 MW, dos quais apenas 22,08% estão aproveitados; um potencial eólico de 240.000 MW apenas no Brasil, México e Chile, dos quais somente 1,07% foram instalados; e um potencial geotérmico de 35.590 MW em que apenas a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México e Honduras aproveitam (OLADE, 2012). Mesmo as fontes para a tecnologia termoelétrica, as reservas são grandes: são 335,7 Gbbl de petróleo, 13,9 bilhões de toneladas de carvão mineral e 7.968 Gm^3 de gás natural, ou seja, 20,32%, 1,60% e 3,82% das reservas mundiais, respectivamente (OLADE, 2012a). Só o Brasil detém 5% das reservas conhecidas de urânio do mundo, com 279.000 toneladas[4] [197] (WNA, 2012).

[2] A queima de biomassa libera uma série de compostos tóxicos que se inalados com freqüência, como é o caso de cozinhas que funcionam diariamente, podem causar doenças respiratórias.

[3] As estatísticas a IEA abarcam apenas Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, Antilhas Holandesas, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Os outros países como Antigua and Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Belize, Bermuda, British Virgin Islands, Cayman Islands, Dominica, Falkland Islands, French Guyana, Grenada, Guadeloupe, Guyana, Martinique, Montserrat, St. Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Pierre et Miquelon, St. Vincent and the Grenadines, Suriname and Turks and Caicos Islands não foram levantados. O México não é considerado um país latino- americano pela IEA.

[4] Reserva razoavelmente assegurada mais recursos inferidos, a US$ 130/kg.

No entanto, a população latino-americana consome em energia elétrica pouco mais da metade da média mundial – 1.884 kWh/capita. Em 2009, os habitantes dos países da OCDE consumiram quase três vezes a média mundial de consumo de eletricidade - 8.012 kWh/capita – e os estadunidenses quase cinco vezes: 12.884 kWh/capita. Naquele ano, o mundo gerou 20.055 TWh de energia elétrica, fundamentalmente a partir de carvão, gás natural e petróleo - 40,6%; 21,4%; e 5,1% respectivamente. Se todos tivessem acesso à mesma quantidade de eletricidade, isso significaria um consumo anual *per capita* de 2.730 kWh. Mas não têm (Key World Energy Statistics, 2011. p.49).

Para efeito de comparação, a eletrificação regulamentada pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL define que as empresas de energia brasileiras devem garantir um mínimo de 13 kWh por mês para residências localizadas nas áreas rurais através de sistemas isolados com fontes intermitentes, ou 156 kWh por ano. O que, segundo a agência brasileira, seria suficiente para ter iluminação, assistir televisão por cerca de 3 horas por dia e ligar um rádio. No entanto, uma residência com 5 pessoas utilizando uma geladeira, um chuveiro elétrico, 2 lâmpadas de 100 W, 3 de 60 W, uma televisão, um ferro elétrico, uma máquina de lavar roupas e um aparelho de som consome 220 kWh por mês (BERMANN, 2001). Por este cálculo, o consumo anual da família seria de 2.640 kWh, ou 528 kWh/capita por ano[5] 198. Bem próximo ao de LUCON e GOLDEMBERG que, ao propor a elevação do consumo residencial no mundo para 600 kWh por habitante ao ano (LUCON e GOLDEMBERG, 2012), relacionaram o baixo consumo residencial de eletricidade a baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH). Em seu estudo, todos os países com IDH abaixo de 0,5 no ano de 2008 tinham registrado consumo residencial médio por habitante anual inferior a 200 kWh.

Se, na perspectiva dos autores citados, o mínimo necessário a uma vida confortável é o uso de 600 kWh ao ano e a média mundial de consumo de eletricidade é 4,5 vezes maior do que isso bastaria então que uns reduzissem um pouco seu consumo e que fosse elevada a disponibilidade para os que consomem

[5]Esse cálculo não leva em consideração a introdução de equipamentos eletro-domésticos mais eficientes, caso em que o consumo mensal cairia para 93,2kWh/mês, ou 1.118,4 kWh/ano.

menos e, sem elevar muito a produção de energia, estariam todos tendo acesso a uma vida confortável.

Esta é, em resumo, a proposta que circula mundialmente através das Nações Unidas: investimento em eficiência para os que consomem muito e nas "novas" fontes de energia para que consomem pouco ou nada. Para prover o 1,317 bilhão de pessoas que não têm acesso à eletricidade com, digamos, 600 kWh, seria necessário adicionar mínimos 790 TWh ao parque gerador mundial que, em 2009, entregou 20.055 TWh, um acréscimo de apenas 3,93%.

O problema deste raciocínio é que a ampliação da oferta para atender apenas às necessidades familiares não gera desenvolvimento[6] e sem desenvolvimento não há emprego, sem trabalho o indivíduo não pode pagar a conta de eletricidade e continua sem acesso à energia. Este é o verdadeiro problema do acesso à energia elétrica: oferecer energia não apenas para manter a reprodução da força de trabalho, mas também para atender às necessidades da ampliação produtiva. É possível encontrar casos de eletrificação sem desenvolvimento; já o inverso não é verdadeiro: não encontramos exemplos de países desenvolvidos sem eletrificação.

2 – Subdesenvolvimento

O tema do desenvolvimento, e sua relação com a disponibilidade de energia, é comumente tratado em termos de intensidade energética, ou seja, o quanto cada MW ou tonelada equivalente de petróleo gera em produtos expressos em moeda. Este não será o nosso enfoque. Neste trabalho, concentramo-nos na disponibilidade de recursos energéticos e nas razões pelas quais esta disponibilidade gera desenvolvimento e nas que fazem com que a América Latina, apesar do avanço da última década em diversos países, seja mantida no subdesenvolvimento.

[6] Compreendido aqui como o atendimento crescente das necessidades materiais, culturais eespirituais.

Nos anos de 1950, 60 e 70, um grupo de intelectuais latino-americanos desvendou os mecanismos através dos quais a inserção subordinada dos países periféricos perpetuou ao longo dos últimos séculos o subdesenvolvimento, um crescimento econômico que não atende às necessidades da população, chamado por Ruy Mauro Marini de capitalismo *sui generis* que, nas suas palavras, só pode ser explicado em seu conjunto e na sua relação com o centro do sistema (MARINI, 1973.p. 2), uma relação de dependência.

Para o autor da *Dialética da Dependência*, assim como a economia da América Latina gira em torno das necessidades da economia central, os países que se industrializaram primeiro necessitaram do fluxo de matérias-primas e alimentos proveniente das economias agroexportadoras para promover a especialização que resultou no desenvolvimento industrial (p.3). Por um lado, os metais preciosos tiveram papel importante na acumulação primitiva e a disponibilidade de bens agrícolas permitiu o direcionamento de parte da sociedade para a atividade industrial e, por outro, as colônias foram o espaço para a circulação dos produtos industriais que acelerou o aumento da produtividade. Ademais, outro elemento determinou as bases da relação assimétrica construída com a Revolução Industrial: a colonização ampliou as relações comerciais e criou um mercado internacional desigual que ainda hoje é reproduzido. Nesta relação de dependência, a periferia transferiu – e ainda transfere – valor para o centro através do intercâmbio desigual das estruturas produtivas e Marini explica que o segredo do intercâmbio desigual está na força de trabalho.

Na medida em que, no processo produtivo, o elemento que cria valor é a força de trabalho (FT), a mercadoria que tiver mais FT em sua composição gera mais lucro para o capitalista. Na busca pela taxa de lucro mais alta, o capital se desloca dos setores de maior composição orgânica do capital, consequentemente de maior produtividade, mas com taxa de lucro menor, para os setores de menor composição orgânica, menor produtividade e maior taxa de lucro. Este movimento faz com que a oferta do produto com menor capital constante aumente, reduzindo o preço de produção e a sua apropriação de mais valia. Esta migração reduz a disponibilidade de mercadorias produzidas com tecnologias mais avançadas, elevando os preços e aumentando a possibilidade de apropriação de mais valia

pelo capital. No processo de busca pela maior taxa de lucro, o setor produtivo que tem menos tecnologia embutida (primário) transfere mais valia para os setores com maior proporção de capital constante na sua composição (industrial).

Este mecanismo, quando reproduzido a nível internacional, transfere valor da periferia para o centro do sistema capitalista. Mas não só. Além da proporcional especialização, o outro efeito da ampliação da oferta internacional de produtos primários é a redução do custo de reprodução da FT no centro do sistema, permitindo a extração de taxas de mais valia cada vez maiores.

A contradição é que, mesmo extraindo mais mais valia, como explicou Marx, o aumento maior do capital constante do que da força de trabalho na composição do capital gera uma tendência decrescente na taxa de lucro, forçando o capital a buscar preços de mercado cada vez mais altos. Na tentativa de fugir desta tendência inexorável, o capital busca ao mesmo tempo a monopolização[7], para poder fixar preços, e o rebaixamento do preço dos insumos produtivos – as matérias-primas produzidas pela periferia[8]. Esta manobra tem por efeito que a produção de matérias-primas e alimentos dos países periféricos seja dirigida preferencialmente para o mercado internacional, e esta produção tenha que ser realizada com os menores custos levando a uma depressão do valor pago pela força de trabalho. O que se depreende disto é que, não é que os capitais internacionais vêm para a periferia produzir porque tem menores custos com a força de trabalho, mas que a força de trabalho na periferia tem que ser desvalorizada porque precisa remunerar o capital do centro do sistema.

Ensina Marx que o valor da força de trabalho é o socialmente[9] necessário para a sua reprodução. Ora, se o capital da periferia dependente está inserido num sistema em que transfere parte da sua mais valia para o centro, para continuar existindo tirará uma mais valia extra da força de trabalho que será remunerada abaixo do seu valor, superexplorada e mantida no subconsumo. Assim, ainda que se tenha disponibilidade de fontes, a condição dependente da América Latina faz com que estes recursos sejam apropriados – fisicamente e em valor - pelo centro

[7] O acordo de patentes (TRIPS) é um exemplo disso.
[8] Através da inversão de capitais dos países centrais para a produção de minérios, petróleo e alimentos na periferia.
[9] Histórica, cultural e geograficamente.

do sistema. No caso do setor elétrico, isto acontece de várias maneiras. Desde o momento em que se compra a turbina, a tecnologia da usina, até quando são exportados produtos energo-intensivos como o alumínio. Esta pode ser uma explicação para o subconsumo de eletricidade pelos latino-americanos.

3 – Recurso de poder

Se o subconsumo em geral na periferia é uma conseqüência da relação dependente, o subconsumo de energia é necessário para manter a relação dependente. Não é segredo que o carvão mineral e o petróleo foram insumos fundamentais para a primeira e segunda fases da Revolução Industrial, na Inglaterra e Estados Unidos, respectivamente. Isto porque energia não é apenas custo de reprodução da força de trabalho, é insumo de todos os setores produtivos - especialmente dos setores tecnologicamente mais avançados[10], característicos dos países centrais - e não está distribuído igualmente nos territórios. As duas características transformaram as fontes de energia em recursos de poder.

Esta realidade ficou evidente durante a década de 1970, quando os países produtores de petróleo, unidos, conseguiram recuperar por um tempo os preços de seu produto e os países centrais utilizaram-se de todos os artifícios a sua disposição[11] para impedir que esta recuperação se generalizasse. Artifícios conhecidos que vão desde embargos econômicos a intervenções militares. Temos então uma contradição na relação internacional de dominação do sistema capitalista: Se é verdade que a periferia está em situação de dependência tecnológica em relação ao centro – e é mercado cativo de seus produtos – é ainda mais verdadeira a afirmação que o centro depende do fluxo contínuo e barato de matéria-prima proveniente da periferia.

Neste período surgiram duas construções ideológicas conhecidas hoje de todos os que estudam, geram ou consomem energia: os conceitos de eficiência

[10] No ano de 2009, o setor industrial consumiu 40,2% de toda a energia elétrica produzida no mundo (Key World Energy Statistics, 2011. p.35).
[11] Econômicos, militares e ideológicos.

energética e o de “novas” fontes de energia. A eficiência pode ser compreendida como o aproveitamento ótimo dos recursos empregados na obtenção de uma utilidade, seja ela um produto ou um serviço (ROA, 2003) e tem sido vista, desde o inicio do capitalismo, como fruto de uma competitividade inerente ao sistema de produção em massa. A hipótese colocada naquele momento era: se existem dois produtos iguais sendo fabricados por empresas diferentes, para ser competitivo (ter preços mais baixos e a possibilidade de vender mais) cada unidade do produto deve ter o menor custo de produção.

Em energia, eficiência não diz respeito apenas ao custo monetário ou a disputa pelo mercado. Diz respeito, também, à disponibilidade do recurso energético e, portanto, ao fornecimento da matéria-prima. Um recurso energético eficiente é aquele que gera mais trabalho ou calor com a menor quantidade de matéria-prima disponível e que apresente o menor custo de recuperação. Assim é que, eficiência *energética* é percebida como a entrega de mais serviço com a mesma **quantidade** de energia ou a mesma quantidade de serviço com menos entradas energéticas (IEA, 2012) e tem sido divulgada como uma das duas soluções inovadoras para o problema de energia. Mas, de modo geral, a eficiência energética de uma economia é medida em termos monetários, ou seja, em intensidade energética.

Com esta perspectiva, a análise conduzida pela International Energy Association (IEA) com 16 de seus associados entre os anos de 1990 e 2005 mostrou que metade do aumento da demanda por serviços energéticos foi suprida por um maior consumo de energia, enquanto a outra metade através de ganhos com eficiência. Foram detectados ganhos de eficiência a uma taxa média de 0,9% ao ano, o que significou uma economia de pelo menos US$ 180 bilhões em 2005. O estudo afirma que, sem os ganhos de eficiência nos processos energéticos, o consumo de energia do grupo de 11 países pesquisados desde 1973 estaria 58% maior em 2005 (IEA, 2008). Os ganhos de eficiência são perscrutados com uma relação simples: o quanto de energia é necessário para gerar um produto, expresso em determinado valor monetário, como dissemos acima, Energia/PIB. Não obstante, esta relação monetarizada esconde que a maior parte do crescimento verificado no produto interno bruto dos países desenvolvidos nas últimas quatro

décadas está relacionada ao crescimento do setor financeiro, que não tem produção física. Quando exclui-se este setor do cálculo, o resultado é diferente. No setor industrial, maior consumidor de energia, a intensidade/eficiência manteve-se praticamente constante no período que vai de 1971 a 2009, e no setor agrícola o consumo de energia por unidade de PIB gerado[12] 206 aumentou em 0,5% ao ano no mesmo período (GOLDEMBERG, 2013, p.64). Este resultado nos permite questionar a intensidade enquanto medida de eficiência energética.

Apesar disso, o discurso tem sido vendido aos países dependentes como a solução para os problemas de energia. Não queremos com esta afirmação julgar as nações que investem na redução do consumo de energia por produto. A busca pela eficiência não é boa ou má *per se*, mas deve ser avaliada dentro do contexto histórico em que se insere, como toda ação humana. Produzir mais e melhor consumindo menos recursos é uma meta que deve ser perseguida por todos. Mas em um contexto de dependência esse ganho será apropriado pelas nações dominantes.

Outra construção ideológica diz respeito às chamadas novas fontes de energia que, ao contrário do que se pensa, não são uma descoberta recente. A energia cinética do vento já é utilizada pela humanidade desde a Idade Média para moer grãos e desde a Idade Antiga para mover navios e a energia solar tem sido utilizada para aquecimento e iluminação durante séculos. Pelo menos desde a máquina a vapor existem experimentos para utilização destas energias de forma controlada e, com o advento da eletricidade, as possibilidades de utilização, tanto das energias eólica e solar quanto das mais recentes utilizações das energias geotérmica e maremotriz, se ampliaram. O que quase não se publica é que o efeito fotovoltaico foi observado pela primeira vez no século XIX pelo físico francês Edmund Bequerel, as primeiras células fotoelétricas foram construídas em 1883. Ainda menos divulgado é o fato de que um dos primeiros combustíveis testados por Rudolph Diesel foi o que hoje se conhece como biocombustível, ou biodiesel, feito de amendoim. Estas fontes não são novas nem desconhecidas, são apenas alternativas às três fontes de energia mais utilizadas no mundo: petróleo, carvão, gás natural. E esta proposta tem objetivo político-econômico: que os países

[12] Em dólares em 2005.

periféricos usem as primeiras enquanto os desenvolvidos mantem a sua matriz baseada nas últimas, que são fontes com menor custo de produção e maior potencial de obtenção de excedente econômico.

Conclusão

Vimos neste trabalho que existe um subconsumo de energia na América Latina que não é, intrinsecamente, fruto da escassez de fontes, mas da forma como a energia é produzida e apropriada pelo centro do sistema capitalista via superexploração da força de trabalho; que o subconsumo em geral na periferia é conseqüência da inserção dependente no sistema e que o subconsumo de energia não é apenas conseqüência, mas é necessário para manter a relação desigual; e finalmente que o discurso da eficiência energética e das novas fontes de energia é um discurso ideológico. É fato que a simples disponibilidade de energia não é garantia de desenvolvimento. A sua falta, no entanto, é um fator limitante. Ampliar o acesso, seja pelo aumento da eficiência seja no investimento em novas fontes, é uma meta que deve ser perseguida por todos, mas em um contexto de profunda desigualdade entre as Nações o ganho continuará a ser consumido apenas por alguns.

Referências

BERMANN, C. (2001). *Requerimento mínimo mensal em energia elétrica por domicílio*. Em: Energia no Brasil: para quê? para quem? - Crise e Alternativas para um país sustentável. São Paulo: Livraria da Física/FASE, 2001, p.61.

Eletroacre (2007). *Projeto Eletrificação da Reserva Extrativista Chico Mendes com Sistemas Fotovoltaicos Domiciliares*. Julho de 2007

GEA (2012): *Global Energy Assessment – Toward a Sustainable Future*, Cambridge University Press, Cambridge UK and New York, NY, USA and the International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg, Austria.

GOLDEMBERG, J., PRADO, L.T.S. (2013) The decline of sectorial componentes of the world's energy intensity. Energy Policy 54 (2013) 62-65.

International Energy Agency (2008). Worldwide Trends in Energy Use and Efficiency Key Insights from IEA Indicator Analysis. OECD/IEA, 2008.
_____. WEO (2010). World Energy Outlook. **Chapter 8 – Energy Poverty**. (OECD/IEA). Paris: 2011. Encontrado em: www.worldenergyoutlook.org
_____. Key World Energy Statistics (2011). Paris: 2011.
_____. WEO (2011). World Energy Outlook. Energy for All. OECD/IEA,2011.
_____. *Energy Efficiency*: Home. Disponível em: <http://www.iea.org/efficiency/whatisee.asp>. Acesso em: 04/09/2012.

LUCON, O e GOLDEMBERG, J. Contribuições para a Rio+20: Energia. In: RIBEIRO, W. C. (org.). Governança da Ordem Ambiental Internacional e Inclusão Social. Editora Annablume. São Paulo: 2012.

MARINI, Ruy Mauro (1981). Dialéctica da Dependência. Ulmeiro. Lisboa:1981

OLADE, (2012). Panorama General del Sector Eléctrico en América Latina y el Caribe. Quito, Ecuador, agosto 2012.
_____(2012a). Sistema de Información Económica Energética-Energia em cifras. Versión nº22. Quito. Novembro de 2012.

RIAHI, Keywan (2012). From International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA) (IIASA). Energy Meeting Presentation. Forum on Science, Tecnology & Inavation For Sustainable Development. Rio+20 Side Event. United Nations. Rio de Janeiro. June 14th 2012

ROA, A.L.L (coor); GARCIA, E e COLL SERRANO, V. (2003) *Competitividad y eficiencia*. Estúdios de Economia Aplicada. Vol. 21-3. p. 423-450. Madrid: ASEPELT.

SOLOMON B.D., KRISHNA K. *The coming sustainable energy transition: History, strategies, and outlook*. (2011) Energy Policy, 39 (11), pp. 7422-7431.

TOMAN, M. e JEMELKOVA, B. (2002). *Energy and economic development: An assessment of the state of knowledge*. Discussion Paper Series DP 03-13 Resources for the Future. In: HALSNAES, Kirsten e GARG, Amit. **Assessing the Role of Energy in Development and Climate Policies-Conceptual Approach and Key Indicators.** World Development, Volume 39, Issue 6, Janeiro 2011

UNITED NATIONS (2012). "The Future We Want". Final Document. United Nations Conference on Sustainable Development. Rio de Janeiro, junho de 2012. Encontrado em: http://www.uncsd2012.org/content/documents/727The%20Future%20We%20Want%2019%20June%201230pm.pdf

VITALI S, GLATTFELDER JB, BATTISTON S (2011) *The Network of Global Corporate Control*. PLoS ONE 6(10): e25995. doi:10.1371/journal.pone.0025995

WNA – World Nuclear Association (2012). Nuclear Power in Brazil. Public Information Service – Country Briefings. Encontrado em: http://www.world-nuclear.org/. Acessado em 27 de fevereiro de 2013.

CAPÍTULO 14
REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA DO CAPITAL E OS IMPACTOS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Heric Santos Hossoé
César Augustus Labre Lemos de Freitas

Introdução

Reflete-se, nesse capítulo, sobre o processo de reestruturação produtiva tomando como referência os anos 70 do século XX, pois, segundo Harvey (2010): foi a partir desse tempo histórico que houve uma mudança de paradigma, em que possibilitou a ocorrência de profundas mudanças na economia política do capitalismo e alteraram a própria dinâmica desse modo de produção.

Por isso, em sua visão, Harvey (2010) expõe com propriedade que a mudança tecnológica, a automação, a busca de novas linhas de produto e nichos de mercado, a dispersão geográfica para zonas de controle do trabalho mais fácil, as fusões e medidas para acelerar o tempo de giro do capital passaram ao primeiro plano das estratégias corporativas de sobrevivência em condições gerais de deflação, ou seja, com produtos cada vez mais baratos.

Colaborando com essa visão, Antunes (1995) leciona que a resposta à crise do padrão de acumulação então vigente iniciou-se com a reestruturação produtiva do capital, sob o domínio do Neoliberalismo, com a transferência sistemática de capitais ao mercado financeiro, e baseou-se na Revolução Tecnológica.

Seguindo essa lógica, Harvey (2010) é enfático em dizer que a linguagem (e, portanto, a hipótese) que ele trabalha é a existência de eventos, como uma transição no regime de acumulação e no modo de regulamentação social e política a ele associada. Ainda, em seus ensinamentos, o autor citado teoriza sobre o regime de acumulação:

> *Descrever a estabilização, por um longo período, da alocação do produto líquido entre consumo e acumulação; ele implica alguma correspondência entre a transformação tanto das condições de produção como das condições de reprodução de assalariados (HARVEY, 2010, p. 141).*

É justamente por entender que o fenômeno da reestruturação produtiva é complexo e difícil de ser compreendido que didaticamente dividem-se em duas vertentes principais: as mudanças no mundo do trabalho e a desverticalização das cadeias produtivas, observando as consequências dessas profundas transformações que ocorreram. Atentando sempre para o fato de que ambas as vertentes fazem parte do mesmo fenômeno e por isso são integradas, uma variável depende da outra e por isso faz-se imprescindível analisá-las, para que se possa ter uma dimensão dialética ligada ao movimento em curso.

1- Reestruturação produtiva e as mudanças no mundo do trabalho

A reestruturação produtiva provocou transformações que foram desastrosas para a classe trabalhadora. Segundo Antunes (1999), houve perda da centralidade do trabalho por parte da classe proletária[1], além da precarização das relações de trabalho, que tornaram a classe trabalhadora mais complexa e, portanto, enfraqueceram a sua unidade.

Esse enfraquecimento, na visão de Antunes (1999), acontece tanto pelo avanço das tecnologias, quanto pelo processo de terceirização a ele associado; assim como pela busca incessante dos capitalistas em aumentar a taxa de retorno do capital. O certo é que essas mudanças possibilitaram que fossem retirados direitos conquistados, o que enfraqueceu o movimento sindical e passou parte do seu controle para o "sindicato da empresa", termo utilizado por Antunes(1999).

Para Harvey (2010) a influência da reestruturação produtiva não se deteve ao mundo do trabalho, seu aparato ideológico atacou incansavelmente o Estado, culpando-o por todas as mazelas da exclusão capitalista. De forma paralela a essa ofensiva ideológica, iniciou-se o que se faz presente nos dias atuais, a redução do Estado em relação às questões sociais e econômicas. Além da redução do Estado, este apontava para o surgimento do mercado como redentor das mazelas sociais,

[1] Esse termo refere-se a classe social formada pelos proletários, que se chama proletariado. Os proletários são os operários, os trabalhadores que só dispõem da força de trabalho para garantir sua sobrevivência e que para isso recebem remuneração pelo seu trabalho.

acabando por particularizar as questões sociais e as políticas sociais.

É importante deixar claro que concomitante à mudança de paradigma do Estado houve também uma “crise do sistema capitalista”; com uma mudança de paradigma também no sistema de produção e acumulação vigente no capitalismo. Sabe-se que o sistema anterior era ancorado no modelo keynesiano-fordista, que se caracterizava pela produção e consumo em massa, firmado no “compromisso” capital e trabalho, fixado pela regulação do Estado (HARVEY, 2010).

No entanto, esse “compromisso” e essa “regulação” do pacto do Estado Keynesiano mostraram sinais de colapso, seja pela crise de produção e de arrecadação, ou pelo fim da canalização dos conflitos entre capital e trabalho, e também devido à eclosão dos movimentos operários a partir da década de 1960. Esse conjunto de crises que os teóricos marxistas, como Harvey (2010), dizem ser a reprodução da crise estrutural do capital aliada à crise do petróleo, fez-se com que surgisse um novo paradigma de dominação e acumulação, caracterizado como “Acumulação Flexível”.

Percebe-se, então, que para Harvey (2010) o assim chamado “capitalismo flexível” emergiu como resposta à crise estrutural do capital e do modelo keynesiano-fordista e que se firmou pela prática da retirada de capitais do setor produtivo para aplicação no mercado financeiro; devido à associação, à informatização e pela enorme redução da mão de obra empregada, que fez aumentar o exército industrial de reserva, além da retirada sistemática de direitos sociais, colocando ênfase no legado neoliberal cuja dupla Tatcher-Reagan foram pioneiros.

Cabe, portanto, destacar que embora complexo, como se pode observar, o colapso do modelo keynesiano-fordista, ocorreu a emergência do fenômeno da reestruturação produtiva, que está estreitamente ligada à ascensão da chamada “Acumulação Flexível” e do Neoliberalismo. Essa nova forma de organização da produção, segundo Harvey (2010), pode ser definida da seguinte forma:

> *A acumulação flexível, como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de*

> *fornecimentos de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (HARVEY, 2010, p. 140).*

Com base nessa visão, entende-se que a acumulação flexível envolve rápidas mudanças, referentes aos padrões do desenvolvimento desigual. Isso diz respeito, segundo Harvey (2010, p. 140), tanto aos setores, quanto "entre as regiões geográficas, dando origem, por exemplo, a um grande deslocamento no emprego do chamado "setor de serviços", bem como diversas indústrias novas em regiões até então consideradas subdesenvolvidas".

Torna-se particularmente relevante o horizonte de tempo que leva para serem tomadas as decisões, tanto de caráter privado, quanto público. Portanto, para que seja possível reduzir o tempo de decisão, deve haver o avanço no desenvolvimento da comunicação e a queda nos custos em relação aos transportes, tornando real a propagação imediata das decisões em um espaço cada vez mais amplo e variado.

Tratando-se ainda da questão geográfica, Harvey (2010) destaca que as primeiras experiências desse modelo, denominado toyotismo, se deram na Suécia, na Itália e no Japão, sendo depois aplicado pelas demais nações capitalistas, como forma de superar a crise existente. Vale ressaltar que esse sistema de produção flexível permitiu acelerar o ritmo de inovação dos produtos, ao lado da exploração de nichos de mercado especializados e de pequena escala, ao mesmo tempo em que dependiam dela.

Aproveitando-se desse novo modelo da acumulação flexível, Antunes (1999) nos ensina que os capitalistas acabaram por lucrar, por ser mais fácil o controle, já que os trabalhadores se encontravam enfraquecidos. Redução da mão de obra empregada, retirada sistemática de direitos sociais, dessindicalização consequente, dentre outros. Esse fenômeno, com raras exceções, se amplia nos países capitalistas, principalmente nos considerados desenvolvidos.

Dessas explicações, pode-se aferir que o mercado de trabalho passou por uma reestruturação; isso foi possível graças a vários fatores, dentre os quais: volatilidade do mercado, aumento da competição e estreitamento das margens de

lucro. Como consequência dos fatores citados, os capitalistas, aproveitaram para tirar proveito, propondo regimes e contratos de trabalho mais flexíveis.

Sobre as consequências citadas anteriormente, Harvey (2010) faz algumas considerações relevantes:

> *É difícil esboçar um quadro geral claro, visto que o propósito dessa flexibilidade é satisfazer as necessidades com frequência muito específicas de cada empresa. Mesmo para os empregados regulares, sistemas como 'nove dias corridos' ou jornadas de trabalho têm em média quarenta horas semanais ao longo do ano, mas obrigam o empregado a trabalhar bem mais em períodos de pico de demanda, compensando com menos horas em períodos de redução da demanda, vêm se tornando muito mais comuns. Mais importante do que isso é a aparente redução do emprego regular em favor do crescente uso do trabalho em tempo parcial, temporário ou subcontrato (HARVEY, 2010, p.143).*

Analisando, especificamente, o desaparecimento do que Harvey (2010) denomina de "emprego regular", pode-se afirmar que as formas alternativas de emprego flexível não criaram por elas mesmas uma insatisfação forte em relação a essa forma de organização do trabalho, visto que a flexibilidade pode, às vezes, ser benéfica para os dois lados, tanto do empregador, quanto do empregado. No entanto, de uma forma macro, essas mudanças no mundo do trabalho não se apresentam, sob o ponto de vista dos trabalhadores, positivas.

Nesse sentido, a dinâmica produtiva toyotista, de característica flexível e fragmentada, termina por ampliar a exploração do trabalhador, conforme a seguinte explicação de Antunes (1999, p. 56):

> *O processo de produção do tipo toyotista, por meio dos teamwork, supõe, portanto, uma intensificação da exploração do trabalho, quer pelo fato de os operários trabalharem simultaneamente com várias máquinas diversificadas, quer pelo ritmo e a velocidade da cadeia produtiva dada pelo sistema de luzes. Ou seja, presencia-se uma intensificação do ritmo produtivo dentro do mesmo tempo de trabalho ou até mesmo quando este se reduz.*

Portanto, ao contrário do modelo fordista, que envolvia operários e produção, que se caracterizavam por certa rigidez[2] no processo produtivo, os operários e a produção toyotista se caracterizam pela multifuncionalidade do trabalhador, pela sua flexibilidade, pois este opera até cinco máquinas e tem a produção voltada para atender às necessidades individualizadas, fazendo com que o trabalhador seja mais produtivo, podendo assim haver um avanço da mais-valia.

As consequências dessas mutações para o mundo do trabalho e para a classe trabalhadora são, com certeza, importantes. Por isso, para um sistema de trabalho flexível tem que haver uma readequação do sistema de regulação que também deve se tornar flexível, com novas formas de estruturação. Consequentemente, as relações de trabalho, síntese do pacto até então vigente, se encontrariam em desacordo com a nova dinâmica de acumulação e precisariam ser deixadas a cargo do mercado, com práticas de negociação direta, logo, sem interferência do Estado, é o que se concretiza atualmente, na passagem do modo de produção fordista para o modelo japonês.

Com esse entendimento, para Antunes (1999) presencia-se um ataque frontal aos direitos do trabalhador. Surge, então, o trabalho precarizado em suas mais diversas formas (terceirizados, temporários, trabalho feminino, dupla jornada, entre outras), fundamentado pela desconcentração fabril e pela imposição psicológica gerada pela ideologia da produção flexível, caracterizado pelo “Toyotismo”.

Esse novo desenho do fazer produtivo levou a uma redução drástica do proletariado devido, sobretudo, à revolução tecnológica, que operou segundo Harvey (2010) a troca do “trabalho vivo” pelo “trabalho morto”, e, operou a retirada de capitais da esfera produtiva, deslocando do processo produtivo em si para a esfera da especulação financeira, criando um verdadeiro paradoxo.

Esse fenômeno da redução do proletariado levou a classe trabalhadora a ficar mais complexa e para ser entendida na sua heterogeneidade e totalidade, Antunes (1999) usa o termo “classe-que-vive-do-trabalho”, sendo este termo o paradigma de assalariamento, e não de emprego, para se entender a classe

[2] Termo utilizado por Harvey (2010, p.135), quando ele coloca “De modo mais geral, o período de 1965 a 1973 tornou cada vez mais evidente a incapacidade do fordismo e do keynesianimo de conter as contradições inerentes ao capitalismo. Na superfície, essas dificuldades podem ser melhor apreendidas por uma palavra: rigidez”.

trabalhadora. De acordo com Antunes (1999), a classe-que-vive-do-trabalho vive sua "crise mais intensa", pois vê afetadas não só a sua materialidade (devido a sua forma heterogenia), mas também a sua subjetividade e consciência.

E essa "crise mais intensa" permite o avanço dos Estados neoliberais, materializada através das suas políticas, que retiram o fôlego das lutas sindicais e buscam uma nova trajetória societária, levando a cooptação dos sindicatos, ao individualizar as lutas, buscando enfraquecê-las em suas realidades universais, já que a ação fragmentada do sindicalismo de empresa torna-se ainda mais latente a competição e o individualismo dentro da classe.

Dentro dessa lógica, conforme nos ensina Harvey (2010), o Neoliberalismo se propõe a dar suporte ideológico-político à reestruturação produtiva e à acumulação flexível. Por isso, concentrou esforços em um forte ataque ao Estado e às políticas sociais de âmbitos universais. Esse ataque se concentrou na reorganização da estrutura estatal e de seu papel. Nesse sentido, a investida neoliberal qualificou a "satanização" do Estado, pondo-o como o responsável por todas as mazelas sociais. Como é possível perceber, para os neoliberais, a alternativa é a busca do mercado, para que todas as esferas da vida social tenham caráter privado; isso torna a procura pelos fundos públicos cada vez mais consistentes, operando-se na prática a socialização dos custos e a privatização dos lucros.

1.1 - Desintegração vertical das cadeias produtivas como estratégia capitalista

Diante de todas as transformações que o fenômeno da reestruturação produtiva causou, torna-se essencial para o setor privado, principalmente as multinacionais, conseguir se adaptar a esse novo cenário; por isso, para a corrente neoliberal, a desintegração vertical das cadeias produtivas é mais do que natural, é o caminho a ser seguido. Vale salientar que, como uma forma de manter sempre crescente e positiva a relação entre dinheiro ganho por unidade de tempo por uma determinada empresa, a desintegração vertical de processos deve ser entendida com fundamento em um processo decisório que leve ao resultado de que comprar

de fornecedores permite à empresa ter um lucro maior.

Baseados nessa concepção, Moura (2009, p. 21) diz que as empresas de grande porte estão sempre inseridas em um contexto de transação com outras empresas, seja para vender ou para comprar, e é nessa esteira que as organizações empresariais de todo mundo, independentemente de sua área de atuação, estão enfrentando uma nova realidade. Conforme o pensamento de Oliveira (2005), os cenários cada vez mais competitivos as pressionam a reestruturarem-se e munirem-se de novos instrumentos e técnicas para sobreviverem.

Portanto, segundo Moura (2009, p. 21), de um modelo no qual se integrava toda a cadeia produtiva, em que praticamente faziam tudo, passa-se a outra forma, na qual as grandes empresas buscam envolver outras na realização de suas atividades, sendo que esse processo ocorre por diversos mecanismos. Amato Neto (1995, p. 25) pondera que: “a concentração no negócio principal implica a redução do tamanho da cadeia interna de suas atividades, o que se denomina desintegração vertical ou terceirização de atividades”. Estratégia agora utilizada principalmente pelas grandes empresas.

Conforme se pode entender, para que essa desintegração ou terceirização possa acontecer, ela precisa estabelecer uma cadeia de fornecedores constituída por empresas competentes e capazes de atender às condições e níveis de qualidade de bens e serviços definidos pelas grandes empresas. Por isso, Moura (2009, p. 22) expõe a visão de Krugman (1991) que ensina que a atuação das empresas em cadeia é imprescindível para o sucesso delas, conforme o trecho abaixo:

> *Parece que o sucesso de uma indústria é em grande parte uma construção social – que empresas individuais não permanecem ou desaparecem como resultado de seus próprios esforços, mas depende dos efeitos mutuamente fortalecedores do sucesso de cada uma (KRUGMAN, 1991, p. 51).*

Havendo essa interdependência das empresas, Moura (2009, p. 22) diz que surge a importância de se estabelecerem relações harmoniosas entre elas. Por isso a atuação entre empresas compradoras e seus fornecedores deve ocorrer de

forma próxima, estabelecendo uma atuação marcada pela parceria.

No entanto, Bowersox e Closs (1996) explica que, para serem cada vez mais competitivas, é importante que as empresas possam contar com fornecedores locais competentes, que atuem em sintonia com as estratégias estabelecidas pelos grandes empreendimentos, visando alcançar melhores resultados.

Tratando especificamente de fatores reais, Moura (2009, p. 36) ensina que as expressões “desintegração vertical de processos”, ou simplesmente “desintegração vertical”, fazem referência a um movimento de redução do tamanho das atividades desenvolvidas pela empresa, concentra-se no negócio principal, deixando a cargo de terceiros tarefas que podem ser desmembradas, reduzindo ou eliminando alguns processos produtivos.

Abstrai-se daí segundo Moura (2009, p. 37) o elemento central que representa o conceito de desintegração vertical, que está na expressão “redução do tamanho da cadeia de atividades” de uma determinada empresa. Com essa visão do elemento central, percebe-se que ele deixa o conceito de desintegração vertical em aberto e se passa ter clareza maior de que é preciso analisar tanto em ações precedentes, quanto em ações consequentes.

Nesse sentido, para Amato (1995) a eliminação de postos de trabalho, por exemplo, pode ser identificada de duas formas: como ação consequente de medidas de melhoria de métodos e processos, sem ser obrigatoriamente redução do tamanho da cadeia de atividades de uma determinada empresa ou, por outro lado, como ação precedente e determinante de outras ações que levarão a esta redução.

Por essa conceituação, Antunes (1999) constata que, de alguma forma, as empresas irão possuir menos funcionários, o que, somando à perda de trabalho por questões tecnológicas, vai gerar um alargamento do número de pessoas que fazem parte do exército industrial de reserva e, como consequência, deduz-se que os salários ou remunerações dos trabalhadores irão declinar.

Para fins desta pesquisa, leva-se em consideração um conceito abrangente, pois surgem várias denominações para essa situação. Enfim, pode-se destacar que para se efetivar essa estratégia, pensada pelos formuladores da reestruturação produtiva, deve-se levar em consideração que uma cadeia de fornecedores

necessita de uma coordenação, que faça dessa junção de empresas um processo unificado.

Por esse motivo, Moura (2009, p. 29) explica que o processo deve levar todos a um pensamento ganha-ganha, em que ao final deste processo todos lucrem; essa é a finalidade maior. Caso essa associação não aumentasse o lucro, não haveria sentido em existir. Assim, as empresas têm que criar uma base sólida, desenvolvendo em seus colaboradores padrões de qualidade, pontualidade, habilidades e conhecimentos, o que irá colocar essas empresas em uma posição favorável, com uma estabilidade que gere agregação de valor.

Outro acontecimento que se deve dar importância tem a ver com a questão legal, pois as bases contratuais da relação também têm que ser reestruturadas, buscando a máxima segurança possível para a empresa contratante, conforme pensamento de Moura (2009). Por isso, a priori, a desintegração vertical de uma cadeia produtiva é uma ação de âmbito geral que reconfigura as fronteiras entre as estruturas internas de uma determinada empresa e seu ambiente externo.

Pelo até aqui exposto, pode-se concluir que a relação entre os empresários necessita de cooperação. Esse conceito segundo Abramczuk (2001, p. 19) leva à interação que constrói valor, sendo, portanto, um mecanismo de integração social; nesse sentido, a desintegração vertical pode ou não trazer benefícios mútuos para os sujeitos envolvidos no processo.

Esses pensamentos, evidentemente, fazem parte do discurso da corrente neoliberal, levando-se a acreditar, pelo pensamento de Abramczuk (2001, p. 19), que, na organização de uma empresa, os vínculos entre os elementos constituintes de sua estrutura interna são denominados “cooperação hegemônica”. Estes são subordinados à vontade de uma direção central e, por consequência, para essa corrente, os vínculos de cooperação entre empresas serão de cooperação contratual, subordinados à lei e ao direito.

Importa ressaltar que existem duas perspectivas do mesmo fenômeno, uma para as empresas que já existiam e as que ainda vão se constituir. Então, Moura (2009) preceitua que para as já existentes pode-se utilizar o termo desintegração vertical, porque nessa ocorre um processo de mudança de status, já que antes suas cadeias eram integradas. Mas, para as outras que ainda vão se constituir, é

possível que elas sejam criadas com certas atividades logicamente necessárias; voltadas para a produção eficiente dos seus lucros e, portanto, engajadas no novo modelo de negócio enxuto, devido aos seus fornecedores, sem que ela mesma tenha alguma vez tido a propriedade e nem o controle dos recursos e dos processos necessários para levar adiante essas atividades.

É necessário esclarecer que a expressão 'desintegração vertical' apresentada por Abramczuk (2001, p. 20-21) possui um defeito intrínseco em seu conceito, pois pressupõe a existência de uma "integração vertical", caracterizada por vínculos de cooperação hegemônica, que são deixados de lado, para ceder lugar a um novo momento caracterizado por vínculos de cooperação do tipo contratual. Este é o significado histórico da expressão, designando uma ação geral pela qual a empresa deixa de executar determinadas atividades logicamente necessárias, transferindo-as para a responsabilidade de fornecedores.

2 - Desdobramentos nacionais da Reestruturação Produtiva

O presente item reflete sobre os condicionantes da reestruturação produtiva e, em especial, a forma como ocorre a inserção internacional do Brasil, principalmente no que diz respeito às estratégias das grandes empresas frente ao cenário da globalização da economia.

Destarte, destaca que, no Brasil, por ser considerada uma economia em desenvolvimento, os movimentos mais gerais do capital ocorrem com algum atraso, já que nossa realidade é marcada por certo subdesenvolvimento e subordinação aos interesses hegemônicos dos países centrais como expressa a teoria da dependência.

Segundo a corrente, capitaneada por vários pensadores e intelectuais[3], como, por exemplo: Ruy Mauro Marini, André Gunder Frank, Theotonio dos Santos, Celso Furtado, Vania Bambirra, Orlando Caputo, Roberto Pizarro, dentre

[3] Vale destacar que embora esteja-se citando esses diversos autores, como parte de uma escola voltada a explicar a dependência, suas formulações têm linhas de argumentação e postulados diferentes, fazendo com que de um lado Celso Furtado represente a teoria estruturalista – Cepalina – da dependência e, de outro, Marini, Theotônio, Bambirra e Caputo desenvolveram a teoria marxista da dependência, que teve Gunder Frank como percussor.

outros, preconizam que a dependência pode ser compreendida como uma situação na qual a economia de certos países, como o Brasil e a América Latina, esteja condicionada ao desenvolvimento e expansão de outras economias.

Dessa forma, para esses pensadores os países centrais teriam uma dinâmica econômica livre, enquanto que os países periféricos, como o Brasil, só poderiam expandir suas economias como um reflexo da expansão dos primeiros, ou seja, uma dinâmica determinada por países hegemônicos. Nas palavras de Marini (2000):

> *A dependência é entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo âmbito as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência. O fruto da dependência só pode assim significar mais dependência e sua liquidação supõe necessariamente a supressão das relações de produção que ela supõe (MARINI, 2000, p. 109).*

No entanto, como fruto desse movimento, constata-se que, ao contrário do que se poderia esperar, a globalização reforça as estratégias de especialização regional; por isso, a nova organização dos espaços nacionais tende a resultar, de um lado, da "estratégia de produção regionalizada das grandes empresas" e do outro a "solução dos impactos regionais seletivos da "globalização".

2.1 - A estratégia de produção regionalizada das grandes empresas

Conforme visto anteriormente, aconteceram algumas transformações no mundo, tanto no setor privado, quanto no público. Sendo que, em todo o sistema capitalista, ocorreram mudanças, que desencadearam transformações na questão regional de diversos países. No Brasil, em especial, reforçou as estratégias do setor privado de especialização local e, é nesse contexto, marcado por transformações importantes, que se chega à década de 1990.

Nessa década, Araújo (1999) afirma que o ambiente econômico brasileiro sofre grandes mudanças. Dentre essas mudanças, devem-se destacar: a política de abertura comercial rápida e intensa, a prioridade para integração competitiva, as reformas profundas na ação do Estado, a implantação de um programa de estabilização da economia (Plano Real) e, por fim, de forma concomitante a essas

mudanças, a promoção do setor privado como garantidor de uma reestruturação produtiva rápida e muito intensa.

Diante desse cenário, Araújo (1999) menciona que novas forças atuam para determinar a questão regional, umas priorizando a concentração, outras atuando no sentido inverso de desconcentração, em um movimento dialético. Baseando- se nessa dinâmica, a seguir demonstram-se os elementos de cada um desses movimentos, para que se possam compreender suas nuances e determinações. E dentre as forças que atuam no sentido de conduzir a desconcentração espacial, Araújo (1999) cita:

> *A abertura comercial que tende a favorecer "focos exportadores" e mudanças tecnológicas que reduzem custos de investimento. Aumenta, também, a importância da proximidade do cliente final para diversas atividades e merece destaque a ação ativa de governos locais oferecendo incentivos e atuando no sentido da desconcentração (ARAÚJO, 1999, p.15)*

Contrário a esse primeiro movimento, Araújo (1999) mostra que existem outras forças que atuam no sentido da concentração de investimentos nas áreas, cujo há mais dinamismo e são mais competitivas dentro do país. Dentre elas para Araújo (1999) cabe destacar, em especial, os novos requisitos locacionais exigidos pelo setor privado para obter a acumulação flexível, como tendo por modelo:

> *Como a melhor oferta de recursos humanos qualificados, maior proximidade dos centros de produção de conhecimento e tecnologia, maior e mais eficiente infraestrutura econômica, proximidade dos mercados consumidores de mais alta renda (ARAÚJO, 1999, p.15).*

Outro fator importante, conforme ensinamentos de Pacheco (1998), são os condicionantes da reestruturação produtiva no Brasil, em especial, a forma como o País está se inserindo na economia mundial; principalmente no que diz respeito às estratégias das grandes empresas frente ao cenário da assim denominada "globalização" da economia mundial. Essas estratégias, segundo Oman (1994), se resumem, ao contrário do que se poderia esperar, em reforçar a especialização regional, visto que a nova organização dos espaços nacionais tende a resultar da dinâmica da produção regionalizada das grandes empresas e também da resposta dos Estados Nacionais para enfrentar os impactos regionais seletivos da globalização.

Portanto, há uma tendência segundo Araújo (1999) a romper com o padrão predominante no Brasil das últimas décadas, em que a prioridade era dada à montagem de uma base econômica que operava essencialmente no espaço nacional, embora fortemente permeada por sujeitos econômicos transnacionais e leva lentamente ao processo de desconcentração das atividades em espaços periféricos do País. Nessa época, o Estado Nacional jogava um papel ativo nesse processo, através de seu planejamento, tanto por suas políticas explicitamente regionais, quanto por suas políticas ditas de corte setorial, ou pela ação de suas empresas estatais.

Na atualidade, as decisões sobre concentração ou desconcentração tendem a ser as do mercado, diante da crise do Estado e as novas orientações governamentais. Por isso, diversos autores destacam o lado da evidente indefinição e atomização que têm marcado a política de desenvolvimento regional no Brasil. Embora as tendências ainda sejam muito recentes, estudos têm convergido para sinalizar, no mínimo, a interrupção do movimento de desconcentração do desenvolvimento na direção das regiões menos desenvolvidas. (ARAÙJO, 1999)

Segundo Araújo (1999), alguns autores vão adiante e falam em reconcentração, como é o caso de Diniz e Crocco (1996):

> *No caso da indústria, estudos recentes permitem falar de tendência a concentração do dinamismo em determinados espaços do território brasileiro. Também identificando uma forte tendência à concentração espacial do dinamismo industrial recente, trabalho elaborado pelo mesmo Clélio Campolina, localizou os atuais centros urbanos dinâmicos do país, em termos de crescimento industrial. Constatou que a grande maioria deles se encontra num polígono que começa em Belo Horizonte, vai a Uberlândia (MG), desce na direção de Maringá (PR) até Porto Alegre (RS) e retorna a Belo Horizonte via Florianópolis (SC), Curitiba (PR), e São José dos Campos (SP). Das 68 aglomerações urbanas com intensodinamismo industrial recente, 79 % estão situadas nas regiões Sul/Sudeste, 15% no Nordeste e apenas 6% no Norte e Centro Oeste (ARAÚJO, 1999, p. 6 apud CAMPOLINA DINIZ, 1996). Na sua maioria, são capitais ou cidades de porte médio, muitas delas bases dinâmicas recentes, como Sete Lagoas, Divinópolis, Pouso Alegre e Ubá, em Minas Gerais; Araçatuba Pirassununga, Jau e Tatui, em São Paulo; ou Pato Branco e Ponta Grossa, no Paraná; entre outras (DINIZ; CROCCO, 1996 apud ARAÚJO, 1999, p. 6).*

Tratando do processo de “deseconomias” de aglomeração, Araújo (1999, p. 6) preceitua que se devem excluir as maiores regiões metropolitanas (Rio de Janeiro e São Paulo) dessa concentração de dinâmica industrial, mas esta (São Paulo) concentra, cada vez mais, o domínio financeiro da economia nacional.

Esse fenômeno tem a aparência de um paradoxo, mas o certo é que, em uma conjuntura em que o mercado está sempre ganhando mais relevância, deixa consequências especiais nas políticas públicas de destaque como: a abertura comercial e a integração competitiva; aliadas a aspectos relevantes da política de estabilização da economia (como câmbio valorizado, juros elevados e prazos curtos de financiamento). Tais medidas tiveram impactos negativos em vários segmentos da indústria instalada no Brasil, como era de se esperar e afetaram de forma mais contundente o Estado de São Paulo.

Araújo (1999, p. 7) destaca que algumas empresas de gêneros industriais que fazem grande uso de mão de obra (calçados e confecções, por exemplo) têm buscado mudar suas fábricas e se realocar no interior do Nordeste, para competir com concorrentes externos, atraídas pela grande oferta de mão de obra, baixos salários e pela possibilidade de flexibilizar as relações de trabalho ao se mudarem. Colaborando com a visão anterior, Araújo (1999, p. 7) expõe a ideia de

Haddad (1996) e Clélio Campolina Diniz (1994) que destaca:

> *Mas esses fatos não alteram significativamente as tendências e as preferências locacionais identificadas pelos estudos de Campolina Diniz. Tendências e preferências que beneficiam as regiões mais ricas e industrializadas do país (o Sudeste e o Sul). Por sua vez, o Prof. Paulo HADDAD tem chamado a atenção para o reforço dado pelo Mercosul a essa tendência de arrastar o crescimento industrial para o espaço que fica abaixo de Belo Horizonte [...]. No que se refere às atividades do setor primário, constatava-se que, em décadas anteriores, a fronteira agrícola avançara na direção do Norte e, sobretudo o Centro Oeste. Essa última região passara de 11%, em 1968/70, para 23% em 1989/91, seu peso na produção nacional, face ao dinamismo intenso da produção de grãos (especialmente soja). No período mais recente (1991/94), a agricultura ganha presença na região Sul, que passa a responder por 52% da produção brasileira de grãos, contra 48% observados no triênio 1989/91. Vale destacar que, sozinho, o Rio Grande do Sul produz ¼ do total nacional, quantidade que representa quatro vezes a produção de grãos de todo o Nordeste e 10% a mais do que toda a produção da região Centro Oeste (HADDAD, 1996; CAMPOLINA DINIZ, 1994 apud ARAÚJO, 1999, p. 7).*

No tocante à fronteira mineral, Araújo (1999) referindo-se ao seu dinamismo recente explica com propriedade que:

> *Seu dinamismo recente buscou áreas como o Pará, que já disputa com Minas Gerais o primeiro lugar como produtor brasileiro de minérios, Goiás (rico em amianto, estanho, fosfato e nióbio) e Bahia (com ocorrências diversificadas). No Nordeste, começa-se a investir na construção de gasodutos, aparecendo com reservas importantes de gás natural Estados como Bahia, Alagoas e Rio Grande do Norte. Sua tendência espacial recente foi, portanto, descentralizadora. Mas, as explorações recentes não foram industrializantes, como em Minas Gerais, onde se desenvolveu, associado à mineração, um complexo siderúrgico-metalúrgico-mecânico e de produção de material de transportes. Isso porque as novas áreas de exploração mineral (como Carajás) tenderam a especializar-se na produção para exportação, tendendo a constituir modelo tipo enclave. No que se refere à agroindústria, a atividade açucareira tem ampliado presença no Centro-Oeste e Sul. A agroindústria de processamento de produtos da agricultura irrigada avança também no Nordeste, mas a de suco de laranja continua mais dinâmica no Sudeste e de processamento de produtos da avicultura e suinocultura permanece mais forte no Sul. Percebem-se, assim, a dinamização de diversos focos dinâmicos em diferentes subespaços das macrorregiões, contrabalançando a tendência à concentração do dinamismo industrial. Vale lembrar, no entanto, que a agricultura, a extração mineral e a agroindústria não têm peso dominante na composição do PIB brasileiro (ARAÚJO, 1999, p. 7).*

Por fim, para este estudo, é imprescindível destacar a vertente espacial descentralizadora, que busca especializações locais, principalmente de multinacionais focadas na produção para exportação, que foi palco de intensas batalhas de inúmeros governos; para atrair essas empresas, achando que elas iriam trazer o tão sonhado desenvolvimento sustentável para suas localidades

2.2 - A Solução dos impactos regionais seletivos da "globalização"

Neste item reflete-se sobre a forma como ocorreu a nova dinâmica de produção regionalizada das grandes empresas e a inserção do Estado para amenizar os impactos regionais negativos da globalização. No Brasil, ressalta-se que, em certa medida, este navegou ao sabor das diretrizes políticas e econômicas preconizadas pelos organismos internacionais multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), seguindo um receituário mais ligado ao neoliberalismo.

Por isso, para Brito e Mendes (2004), nesse período após a década de 1990, ocorreu o seguinte:

> *Uma sucessão de políticas econômicas inconsistentes com os desejos constantemente anunciados pelo governo em promover a prosperidade econômica, principalmente a partir de empreendimentos privados. Essa estratégia de responsabilizar o setor privado pelo investimento produtivo mostrava-se contraditória com a condução da política econômica em toda a década de 90 (BRITO; MENDES, 2004, p. 8).*

Contrário a esse movimento, Brito e Mendes (2004) explicam que surgiram as altas taxas de juros, praticadas no período que beneficiaram os rentistas em detrimento do setor público e do setor privado produtivo, em vez de financiar o investimento produtivo privado. Essa distorção implicou em escassez de crédito para o setor produtivo, bem como na mudança do próprio direcionamento das atividades, como, por exemplo, de empresas aplicando no mercado financeiro, ao em invés de investir nas suas atividades, por conta de retornos financeiros altamente atraentes, com certa segurança, o que desestimula o investimento produtivo.

No entanto, não é propósito deste trabalho chegar a uma conclusão sobre de que forma se deu a implementação do neoliberalismo no Brasil.

Segundo Brito e Mendes (2004) não se pode discordar, ou mesmo abrir uma discussão a respeito do fato de o Estado brasileiro encontrar-se em apuros e de necessitar de urgentes reformas em todos os seus setores (fiscal, tributário, previdenciário, dentre outros), ou mesmo, concordar com a supremacia presumida do setor privado sobre o público, visto que este não se apresenta capaz de realizar os investimentos necessários, a exemplo do que ocorreu em décadas passadas. No entanto, em nenhum período da história da pátria observou-se tamanho "entreguismo" e dependência, com enormes retrocessos.

Nesse movimento dialético, para Brito e Mendes (2004) abriu-se a economia de maneira indiscriminada e privatizaram-se os principais ativos do Estado e justamente, por isso os autores argumentam e fazem os seguintes questionamentos:

> *Pode-se argumentar que algumas estradas melhoraram e vários serviços públicos foram ampliados, dentre outros, mas cabem aqui diversas indagações: todos os brasileiros podem pagar ou mesmo dispor dos mesmos? Para quem irá a conta quando os contra efeitos tornarem-se evidentes e de difícil controle, como aparentemente caminham?*

Nessa mesma sintonia, Tavares (1996, p. 2) vai além, e diz:

> *Além dos desempregados e dos sem-terra, o que fará a maioria da população que vive de serviços onde se acotovelam desde a elite dos trabalhadores da infraestrutura decadente, dos setores financeiros falidos e de alta tecnologia sucateada, até a maioria esmagadora dos trabalhadores braçais, das classes médias, dos funcionários públicos desmoralizados e dos miseráveis deste país? Devem devorar-se uns aos outros, com a bênção do mercado flexível e desregulado enquanto não chega o Admirável Mundo Novo?*

Ademais, Brito e Mendes (2004) lecionam que o sucesso inequívoco da estabilização se tornou meio e fim, a despeito de qualquer outro mal econômico ou social que pudesse justificar o seu elevadíssimo custo, o tripé macroeconômico baseado em metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário, jamais pode ser questionado.

A "conta" do fim da inflação, passada a euforia dos primeiros anos do Plano Real, recaiu sobre os salários, sobre o crescimento, sobre o desemprego e outros males que uma moeda mais estável não foi capaz de resolver; além disso, o câmbio apreciado massacrou a indústria nacional e os superávits primários estrangularam a capacidade do estado de promover bem-estar social e realizar investimentos.

Considerações Finais

A década de 1990 parece ter estacionado, ou mesmo, conforme alguns critérios, "andado para trás". Permanece o desafio de refletir intensamente sobre esse período, tentando entender o que nele se passou, para que talvez a economia brasileira encontre melhores caminhos. (BRITO; MENDES, 2004).

É nesse sentido que vale destacar, dada a conjuntura econômica nacional, os caminhos que os estados utilizaram para poder “remediar” alguns desses efeitos colaterais. Sem dúvidas um dos caminhos adotados foi a atração de grandes investimentos focados para exportação, ação essa que pretensamente iria garantir o desenvolvimento social e econômico.

No entanto, percebe-se que só esse caminho não iria conseguir mitigar as mazelas, em alguns casos até acentuaria, o que faria com que a população se voltasse contra a estratégia dos estados e as grandes empresas. Esse processo se

torna bastante evidente, porque esses grandes investimentos não geram tantos empregos, nem aumenta significativamente a renda dos trabalhadores envolvidos, ademais recebem enormes benefícios como doação de terrenos, alocação de infraestrutura, como luz e estradas, incentivos fiscais, capacitação de mão de obra, dentre outros. No entanto, o retorno é bastante questionável, já que não gera impostos, porque são isentos com a lei de desoneração de exportações, fazendo com que se configurem mais como “economias de enclave”.

Diante desta situação e dos acirramentos e das tensões sociais, o Estado e as grandes empresas se acham obrigados a resolver a situação; como isso não é possível em sua totalidade, então miram pelo menos em mitigar os efeitos. Pelo lado do Setor Público, este tenta dar resposta à queda do seu produto e de sua arrecadação e tenta supostamente amenizar a questão do desemprego. Finaliza-se, assim, a análise das configurações nacionais na qual surgiu e tomou forma a política pública estudada.

Referências

ABRAMCKZUK, A. A. *Os Relacionamentos na Cadeia de Suprimento Sob o Paradigma da Desintegração Vertical de Processos: um estudo de caso*. (Dissertação Mestrado). São Paulo: Engenharia/USP, 2001.

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho? Ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do Mundo do Trabalho*. São Paulo: Cortez/Unicamp, 1995.

_____. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre e afirmação e negação do trabalho*. São Paulo: Editora Boitempo, 1999.

ARAÚJO, T. B. Brasil nos anos noventa: opções estratégicas e dinâmica regional. In: *Revista Brasileira de Estudo Urbanos e Regionais*, n. 2, nov. 1999.

BOWERSOX, D. J. & CLOSS, D. J. *Logistical management: the integrated supply chain process*. McGraw-Hill, 1996.

BRITO, E. H. G. & MENDES, A. Os impasses da política econômica brasileira nos anos 90. In: *Revista de Economia & Relações Internacionais*. n. 04, FAAP, jan., 2004.

DINIZ, C. C. & CROCCO, M. A. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. In: *Revista Nova Economia*. Belo Horizonte, UFMG, v.6, n. 1, jul., 1996.

HADDAD, P. R. *Para onde vão os Investimentos*. Gazeta Mercantil, São Paulo, 16-18 de fev. 1996.

HARVEY, D. *A condição pós-moderna. uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 20. ed. São Paulo: Loyola, 2010.

KRUGMAN, P. *Geography and trade*. Cambridge: MIT Press, 1991.

MARINI, R. M. *Dialética da dependência*. Petrópolis/Buenos Aires: Vozes/CLACSO, 2000.

MOURA, L. R. *Gestão do Relacionamento com Fornecedores: análise da eficácia de programa para desenvolvimento e qualificação de fornecedores para grandes empresas*. (Tese de Doutorado). São Paulo: EPUSP, 2009.

NETO, J. A. Reestruturação industrial, terceirização e redes de subcontratação: os principais fatores que têm induzido os processos de desintegração vertical e de terceirização das grandes empresas, com base no contexto de reestruturação da indústria mundial. In: *Revista de Administração de Empresas* - RAE, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 33-42, 1995.

OMAN, C. Globalização/regionalização: o desafio para os países em desenvolvimento. In: *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 39, abr./jun.1994.

PACHECO, C. A. *Fragmentação da nação*. Campinas: UNICAMP/IE, 1998.

TAVARES, M. C. *O Real: uma Estória Mal Contada*. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 30 set. 1996.

CAPÍTULO 15
COMPLEXIDADE E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Paulo Gala
Luiz Eduardo Simões de Souza
Maria de Fátima Silva do Carmo Previdelli

Introdução

O desenvolvimento econômico é mais antigo do que a teoria econômica moderna. Há exemplos de propostas "desenvolvimentistas" de políticas econômicas na Antiguidade mais remota. Isso se dá por duas razões, a saber:

1. Desenvolvimento econômico é assunto de política econômica, e

2. Desenvolvimento engendra complexidade, entendida a complexidade como sistêmica.

Desenvolvimento econômico, em sentido estrito, envolve a melhoria das condições materiais de uma dada economia. Assim, é possível encontrar propostas "desenvolvimentistas" em praticamente todo projeto de construção social deflagrado desde a Revolução Agrícola (5.500 a.C.). Há indícios disso em uma gama de textos que vai desde o Antigo Testamento até os clássicos Helênicos, sem esquecermos os textos do Oriente distante, ou até excertos das civilizações pré-colombianas. Não apenas Maquiavel, mas outros autores do Renascimento como Giovanni Botero, por exemplo, abordaram aspectos ligados a como promover a riqueza e prosperidade das cidades. Pensadores do passado, como o italiano Antonio Serra de Nápoles no início do século XVII, John Cary de Bristol no final do século XVII ou ainda Duarte Ribeiro de Macedo em Portugal da mesma época se perguntavam sobre o que fazer para acelerar o progresso do Reino e atingir riqueza para todos. Muito antes de Adam Smith ter escrito seu clássico livro, esses economistas já se deparavam com a questão da Riqueza e Pobreza das Nações, questões que ainda permanecem abertas e continuam inflamando corações e mentes.

O próprio pensamento econômico moderno surge como uma questão ligada necessariamente ao desenvolvimento. O livro que é assumido como seu fundador se apresenta como “uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações”. Esse parece ser, a propósito, o tema central da tríade aceita como clássica na economia, a saber, o próprio Adam Smith, David Ricardo e Karl Marx. Esse tema teve continuidade pelos antigos economistas do desenvolvimento da tradição anglo-saxã: R. Nurkse, G. Myrdal, Rosestein-Rodan. Raúl Prebisch e Celso Furtado encabeçam a chamada tradição latino-americana, mais cara aos interesses de política econômica em que este texto se encontra escrito. Há ainda o pensamento mais recente de economistas institucionalistas, como Douglass North e John Williamson, e economistas mais neoclássicos como Dani Rodrik e Daron Acemoglu. Mesmo a se exortar uma tradição de pensamento e uma massa crítica de volume milenar como a realizada, a pergunta permanece: o que, afinal de contas, explicaria a pobreza e riqueza das nações? O que explica o Desenvolvimento Econômico?

Nos arriscamos a investigar esta questão partindo de duas perspectivas de análise:

i. Uma, derivada da antiga tradição estruturalista em economia, que enxergava na especialização produtiva em atividades econômicas com retornos crescentes de escala a chave para a riqueza das nações, e;
ii. Outra, da moderna concepção da complexidade econômica, que parte de um enfoque ligeiramente semelhante ao anterior, mas com uso intensivo da abordagem empírica ao debruçar-se sobre enormes bancos de dados de *Big Data* e redes para comércio internacional.

A primeira perspectiva tem grandes e já conhecidos nomes na história do pensamento econômico. Quanto à abordagem da complexidade, os dois nomes que influenciam esse trabalho são o físico Cesar Hidalgo e o economista Ricardo Hausmann, ambos criadores do *Atlas da Complexidade Econômica* a partir de bancos de dados de *Big Data*.

O termo *Big Data* diz respeito à crescente explosão de dados disponíveis no universo digital. Em sua raiz, trata de um grande volume de dados com grande velocidade. O primeiro e mais relevante banco de dados de *Big Data* criado foi o *Atlas da Complexidade Econômica* (Hausmann e Hidalgo, et al 2011). Nele, a tecnologia desenvolvida em conjunto pelo MIT Media Lab e a Kennedy School de Harvard a partir de técnicas de ciência da computação, redes e complexidade, permite o acesso rápido a milhares de dados do comércio internacional coletados desde os anos 1960. Trata-se da "população total" do comércio mundial, com mais de 4.000 produtos, e 120 países em 50 anos. O volume de informações potencialmente disponível chega a impressionantes dois bilhões.

Nesse banco de dados, podemos ver rapidamente, por exemplo, que em 1962, 48,63% das exportações brasileiras eram representadas por café. Ou ainda que em 1975, 12,47% de nossas exportações eram compostas por minério de ferro e concentrados. Na Coreia do Sul de 1970, 3,17% das exportações eram pescados. Em 2012, 8,37% das exportações coreanas eram carros e 12,11% microcircuitos eletrônicos. E assim por diante, podemos seguir olhando detalhes de qualquer país do mundo em qualquer ano rapidamente.

Será que esses dados poderiam nos dizer alguma coisa sobre a trajetória de crescimento e desenvolvimento desses países? Talvez esses dados de comércio internacional poderiam ser de alguma utilidade na investigação das causas do desenvolvimento econômico ou riqueza das nações.

2 – Divisão do trabalho, retornos crescentes: dos Clássicos do Desenvolvimento ao *Atlas da Complexidade Econômica*

Para fins didáticos, é possível dividir a grande maioria dos antigos economistas do desenvolvimento, também conhecidos como estruturalistas, em duas principais correntes: uma anglo-saxã, e outra, latino-americana[1]. Ambas as

[1] Há importantes economistas de outras regiões do planeta no período, como o indiano Amartya Sen, ou o egípcio Samir Amin, para citarmos dois exemplos, que evidentemente, fogem a esta divisão regional. Intelectualmente, contudo, estes se situam entre as linhas expostas.

vertentes basearam suas análises sobre desenvolvimento econômico em conceitos de "linkages", ou ligações produtivas, complementaridades, armadilhas de pobreza e dualismos.

A visão estruturalista, grosso modo, define o desenvolvimento econômico como uma transformação na estrutura produtiva das economias no sentido de sua sofisticação. Com base na hipótese de que a estrutura produtiva industrial de um país afeta tanto o ritmo quanto a direção do desenvolvimento econômico, a literatura estruturalista destaca a importância da industrialização no processo de mudança. Segundo essa visão, sem um processo de industrialização robusto não seria possível aumentar o emprego, a produtividade e a renda per capita de um país e, consequentemente, reduzir a sua pobreza. Para esses autores, o processo de desenvolvimento envolveria uma realocação de setores de baixa produtividade para setores de alta produtividade, em que retornos crescentes de escala prevaleceriam.

Paul Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse, Arthur Lewis, H. Singer, Albert Hirschmann, Gunnar Myrdal e Hollis Chenery pertencem ao grupo de pensadores econômicos associados com o estruturalismo original ou “pioneiros” do desenvolvimento. Suas contribuições contrapuseram-se à visão neoclássica acerca do papel da eficiência do mercado na promoção da mudança estrutural necessária ao processo de desenvolvimento econômico.

Uma outra linha de contribuições vem do chamado estruturalismo latino-americano, que está relacionado, principalmente, à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), cujas obras constituíram uma coesão intelectual que a caracteriza como uma escola de pensamento, no final dos anos 1950. À luz das experiências históricas, as principais contribuições apresentadas pelo estruturalismo latino-americano aparecem nas obras de Raúl Prebisch e Celso Furtado, sobre os desafios específicos enfrentados pelos países em desenvolvimento, no afã de crescer em uma economia mundial dividida em dois polos: “centro" e "periferia", com suas distintas estruturas produtivas e articulação sistêmica da divisão internacional do trabalho (PREBISCH, 1949; FURTADO, 1964).

Para todos esses autores clássicos do desenvolvimento econômico, há uma distinção das atividades produtivas, no tocante às habilidades de gerar crescimento e desenvolvimento.

Atividades com altos retornos crescentes de escala, alta incidência de inovações tecnológicas e altas sinergias decorrentes de divisão do trabalho dentro das empresas, e entre empresas, seriam fortemente indutoras de desenvolvimento econômico (REINERT 2009, p. 9). Essas atividades, em geral, teriam predominância da competição imperfeita, com todas as características desse tipo de estrutura de mercado (importantes curvas de aprendizagem, rápido progresso técnico, alto conteúdo de pesquisa e desenvolvimento, grandes possibilidades de economias de escala e escopo, alta concentração industrial, grandes barreiras à entrada, diferenciação por marcas, etc.).

Esse grupo de atividades de alto valor agregado se contraporia às atividades de baixo valor agregado, em geral praticadas em países pobres ou de renda média com típica estrutura de competição perfeita (baixo conteúdo de pesquisa e desenvolvimento, baixa inovação tecnológica, informação perfeita, ausência de curvas de aprendizado e possibilidades de divisão do trabalho (REINERT E KATEL, 2010, p.7)

Para os economistas clássicos do desenvolvimento, o aumento de produtividade de uma economia viria justamente do aumento da intensividade tecnológica, com a migração de setores de atividades de baixa qualidade para atividades de alta qualidade, rumo à sofisticação tecnológica do tecido produtivo (BRESSER-PEREIRA, 2014, p.103). Para isso, a construção de um sistema industrial complexo e diversificado seria fundamental, sujeita a retornos crescentes de escala, altas sinergias e *linkages* entre atividades (REINERT, 2010, p.3). A especialização em agricultura e extrativismos não permitiria esse tipo de evolução tecnológica.

Migrar de atividades de baixa qualidade (concorrência perfeita) para as atividades de alta qualidade (concorrência imperfeita) seria uma tarefa de enorme dificuldade. Desse salto, dependeria o processo de desenvolvimento econômico. Por definição, as atividades de alta qualidade aparecem em mercados com estruturas de oligopólio e concorrência monopolística, o que já dificulta

sobremaneira a entrada de novos países emergentes. Barreiras à entrada, grandes economias de escala e diferenciação por marcas são algumas das características desses mercados que dificultam muito o acesso de novas empresas do mundo emergente.

Os exemplos nos setores de manufaturas e bens complexos são abundantes. Para se desenvolver, um país precisa ser capaz de constituir empresas nesses setores, atualmente já muito bem ocupados, onde os potenciais de economias de escala e lucros são enormes. Aí estariam os ganhos de produtividade. Trata-se de tarefa nada fácil para um país emergente. Sem entrar nesses mercados, ocupando neles espaço relevante, não haveriam ganhos de produtividade, nem desenvolvimento econômico.

Como poderíamos medir empiricamente essas proposições dos economistas clássicos do desenvolvimento? A situação ideal seria o estudo das estruturas de mercado dos principais produtos do mundo revelados no comércio mundial. A partir da classificação dessas estruturas, seria possível correlacionar os produtos e estruturas de mercados encontrados com níveis de renda per capita. Se a proposição dos clássicos do desenvolvimento estiver correta, deveríamos encontrar países de renda per capita elevada se especializando em atividades de concorrência imperfeita e países pobres se especializando em atividades de concorrência perfeita. Não seria difícil, a princípio, constatar isso numa rápida análise superficial dos padrões de comércio atuais. Mas as dificuldades apareceriam, ao tentar se comprovar isso de maneira mais robusta.

Da perspectiva empírica, apesar de todas as evidências de história econômica sobre diversos casos de sucesso que seguiram as recomendações desses autores (Sudeste Asiático, Japão, Estados Unidos, etc) e também de fracassos, como América Latina e Caribe, faltava uma evidência de maior volume empírico, para ajudar a reforçar o ponto dos estruturalistas. Essa lacuna foi preenchida pelo *Atlas da Complexidade Econômica* (HAUSMANN, HILDALGO et al., 2011), capaz de dar suporte empírico às proposições dos economistas clássicos, que viam na sofisticação produtiva o caminho para o desenvolvimento econômico.

3 – Complexidade econômica e sofisticação produtiva

Usando técnicas de ciência da computação, redes e complexidade, R. Hausmann e C. Hildalgo (et alli, 2011) criaram um método que proporcionou uma comparabilidade simples do grau de desenvolvimento entre países. Numa parceria entre o Media Lab do MIT e a Kennedy School of Harvard, o *Atlas de Complexidade Econômica* está presente em um sítio na internet (http://atlas.media.mit.edu/), permitindo medir a sofisticação produtiva ou "complexidade econômica" de um país, em termos escalares absolutos ou comparativos, em recorte transversal ou linear temporal. A partir da análise da pauta exportadora de um determinado país, é possível medir-se, de forma indireta, a sofisticação tecnológica de seu tecido produtivo. A metodologia criada para a construção dos índices de complexidade econômica (*Big Data*) culminou num atlas que reúne extenso material sobre uma infinidade de produtos e países, para 50 anos, desde 1963.

Os dois conceitos básicos para se medir a complexidade econômica de um país são a *ubiquidade* e *diversidade* de produtos encontrados na sua pauta exportadora.

Se uma determinada economia é capaz de produzir *bens não ubíquos*, raros e complexos, há indicação de que tem um sofisticado tecido produtivo. Claro que há um problema aqui de escassez relativa, especialmente de produtos naturais como diamantes e urânio, por exemplo. Os bens não ubíquos devem ser divididos entre aqueles que têm alto conteúdo tecnológico e, portanto, são de difícil produção (aviões) e aqueles que são altamente escassos na natureza, por exemplo, diamantes, e, portanto, têm uma "não ubiquidade" natural.

Para contornar esse problema dos recursos naturais escassos na medição de complexidade, os autores do Atlas usam uma técnica engenhosa: comparam a ubiquidade do produto feito num determinado país com a *diversidade* de produtos que esse país é capaz de exportar. Por exemplo: Botsuana e Serra Leoa produzem e exportam algo raro e, portanto, não ubíquo: diamantes brutos. Por outro lado, têm uma pauta exportadora extremamente limitada e não diversificada. Temos aqui então casos de não ubiquidade sem complexidade.

No extremo oposto de ubiquidade poderíamos citar equipamentos médicos de processamento de imagem, algo que praticamente só Japão, Alemanha e Estados Unidos conseguem fabricar, o que torna tais equipamentos certamente um produto não ubíquo. Só que, nesse caso, a pauta exportadora de Japão, EUA e Alemanha é bastante diversificada, indicando que esses países são altamente capazes de fazer várias coisas. Ou seja, *não ubiquidade com diversidade significa complexidade econômica*.

Por outro lado, um país que tenha uma pauta muito diversificada, mas com bens ubíquos (peixes, tecidos, carnes, minérios, etc...) não apresenta grande complexidade econômica; ele faz o que todos fazem. *Diversidade sem não ubiquidade significa falta de complexidade econômica*.

O truque dos autores nessas medidas de complexidade é usar a diversidade para controlar a ubiquidade e vice-versa. A Holanda, por exemplo, é considerada um país complexo pois tem uma pauta de exportação diversificada e não ubíqua. É um país que exporta aparelhos de raio-X e medicamentos. Gana, por outro lado, é um país não complexo pois tem uma pauta de exportação sem diversidade e com um produto ubíquo: só exporta peixes. A Argentina se encontra numa posição intermediária, pois tem uma pauta exportadora mais diversificada e não ubíqua do que Ghana; mas, por outro lado, menos diversificada e mais ubíqua do que a Holanda; é portanto considerada de *complexidade intermediária*.

Uma das grandes virtudes desses indicadores de complexidade e' que eles trabalham com medidas quantitativas a partir dos cálculos de álgebra linear para chegar nos resultados. Não há considerações sobre questões qualitativas relevantes para a produção e exportação desses bens.

Outra vantagem interessante dessas medidas está em poder captar mudanças nas tecnologias produtivas ao longo do tempo de forma coerente. Uma televisão dos anos 1970 é completamente diferente de uma televisão de 2014. Um carro, avião, moto dos anos 1980 está distante do que chamamos hoje de carro, moto ou avião. Ainda assim, a metodologia do Atlas da complexidade é capaz de capturar a dificuldade relativa de se produzir cada bem em qualquer momento do tempo. Um país capaz de produzir uma moto hoje, talvez fosse incapaz de produzir uma moto em 1980, dadas as diferenças entre as tecnologias

existentes e integração comercial. Mas hoje, provavelmente, uma moto é considerada no Atlas um bem menos sofisticado do que em 1980. O conceito de complexidade se mantém ao longo do tempo, sempre como uma medida relativa entre países e produtos.

Nessa linha de raciocínio, os autores do *Atlas* seguem classificando diversos países e chegam a correlações interessantes entre níveis de renda per capita e complexidade econômica. Esse indicador pode ser tomado como uma *proxy* do desenvolvimento econômico relativo entre países. Não à toa Japão, Alemanha, Estados Unidos, Reino Unido e Suécia estão sempre entres os dez primeiros países nos rankings de complexidade dos últimos dez anos. Não é difícil perceber que o desenvolvimento econômico pode ser tratado como o domínio de técnicas de produção mais sofisticadas, que, em geral, levam a produção de maior valor adicionado por trabalhador, como defendiam os clássicos.

É isso o que o indicador de complexidade econômica acaba capturando de forma bastante engenhosa, a partir de medidas de ubiquidade e diversidade da pauta exportadora dos diversos países. Os resultados do Atlas também apontam na direção sugerida pelos clássicos do desenvolvimento econômico para padrões de especialização no comércio mundial: países ricos se especializam em mercados de competição imperfeita, e países pobres em mercados de competição perfeita, algo que P. Krugman já havia analisado em suas discussões teóricas sobre o assunto. O Atlas, assim, é capaz de apresentar disparidades regionais no globo, como, por exemplo, a diferença de avanço tecnológico – como variável aproximada do grau de desenvolvimento – sugerida entre regiões do planeta, pelo artigo de Prebisch de 1949, que inaugurou a produção da CEPAL.

4 - Capacidades produtivas, conectividade e complexidade

Para analisar o conteúdo de conhecimento dessas redes produtivas, o *Atlas da Complexidade* traz também uma contribuição bastante interessante, a partir do conceito de *conectividade*.

Conectividade seria a probabilidade de dois produtos serem exportados conjuntamente por vários países. Quanto maior a probabilidade dedois produtos serem "co-exportados", maior a indicação de que contemcaracterísticas similares e de que, portanto, demandam capacidades produtivas similares para serem produzidos, são produtos irmãos ou primos. O indicador de "co-exportação" acaba funcionando como uma espécie de medida de "encadeamento produtivo de conhecimento" de cada produto. Ou seja, ele indica as conexões produtivas existentes entre vários bens, graças aos pré-requisitos comuns existentes para produzi-los. Por exemplo: vinhos e uvas, medicamentos e aparelhos de raio x, etc.

Os bens com muita conectividade estão, portanto, carregados de potencial de conhecimento e tecnológico, enquanto que os bens que têm baixa conectividade requerem capacidades produtivas simples e que tem baixo potencial multiplicativo de conhecimento. Por exemplo: países que produzem motores de combustão avançados provavelmente tem engenheiros e conhecimentos que permitem produzir uma série de coisas similares e sofisticadas. Países que produzem só bananas ou frutas tem conhecimentos limitados e provavelmente serão incapazes de fazer bens mais complexos.

É importante frisar aqui que toda dificuldade decorre da incapacidade de se observar diretamente essas competências produtivas locais. O que se observa no comércio internacional são os produtos, e não as habilidades que os países têm em produzi-los.

A importância da "conectividade" está na medida indireta que esta carrega sobre as capacidades locais de produção envolvidas em diversos bens. Com o cálculo dessas "proximidades" entre produtos, os autores são capazes de construir no *Atlas* redes de conexões produtivas do comércio internacional. Os produtos muito próximos uns dos outros formam *clusters* ou "comunidades" produtivas nos termos do *Atlas*, que são construídas de modo quantitativo seguindo o algoritmo

desenvolvido pelos autores. Essas comunidades são depois ranqueadas em termos de complexidade de seus produtos. Em geral, os produtos de alta conectividade são complexos e os produtos de baixa conectividade não são complexos, segundo as medidas do próprio Atlas.

Um exemplo, aqui, ajuda. Extração de petróleo possui poucas conexões produtivas de conhecimento e nenhuma complexidade. No outro extremo do ranking, máquinas têm muitas conexões e são bastante complexas. As comunidades complexas abrigam produtos que têm características típicas de estruturas de mercado de concorrência imperfeita, com produção feita em redes sofisticadas, e altos retornos crescentes de escala. O inverso se aplica para os produtos não complexos.

Essa rede, criada por Hidalgo et al. (2007), resume o espaço produtivo de 120 países no comércio internacional de 800 produtos em 2012. Os produtos altamente complexos estão no centro da rede e os de baixa complexidade estão na periferia. Os países ricos produzem e exportam os produtos do centro da rede, os países pobres produzem e exportam os produtos da periferia da rede; como diria a CEPAL. O core da produtividade de um país está nessas atividades “complexas” produzidas em redes integradas conforme discutido na seção anterior. O restante são commodites e serviços não sofisticados. Os serviços sofisticados dependem das atividades complexas.

Alguns exemplos retirados do *Atlas da Complexidade* ilustram bem o ponto. Maquinário de escavação e carros são altamente “conectados” e complexos em termos de conhecimento produtivo; minério de ferro e soja tem baixíssimo poder de conexão e não possuem complexidade. Novamente os produtos manufaturados aparecem como destaque em termos de complexidade e “conectividade” em relação a outros tipos de bens. *Commodities*, em geral, não apresentam esse tipo de característica.

Produtos de baixa sofisticação e complexidade não demandam redes produtivas complexas, pois carregam um baixo conteúdo de conhecimento produtivo. Essa segmentação entre produtos sofisticados integrados em rede versus produtos de baixa sofisticação e isolados aparece claramente nos resultados empíricos do *Atlas da Complexidade Econômica* e nas antigas discussões

de economistas clássicos do desenvolvimento, como, por exemplo, o conceito de heterogeneidade estrutural desenvolvido pela CEPAL nos anos 1960. *Commodities* e extrativismos, em geral, não estão inseridos em redes e tendem a ser produzidos em países pobres da África e América Latina. Produtos industriais sofisticados e integrados em rede são feitos no leste asiático, Europa e EUA. Tecidos produtivos complexos tendem a ser construídos em torno de bens industriais ou processamento de commodities. A história das nações mostra que quem dominou o core dessas atividades produtivas ficou rico, isso é especialmente verdadeiro para EUA, Japão e Inglaterra. Muitos tentaram, alguns conseguiram. O leste da Ásia conseguiu. O leste da Europa também está conseguindo. África e América Latina tentaram, mas não conseguiram ainda.

5 – Manufaturas são complexas e *commodities* não são complexas

A divisão do trabalho, "causa do aprimoramento das forças produtivas", aparece na obra de Adam Smith como um dos pilares do avanço produtivo e, portanto, dos ganhos de produtividade. O famoso exemplo da fábrica de alfinetes mostra em detalhe como a especialização produtiva e a divisão de tarefas traz ganhos de produtividade. Para Adam Smith, a divisão do trabalho encontrada nas manufaturas era crucial para explicar os aumentos de produtividade dos trabalhadores, devido a três motivos, a saber:

a. Aperfeiçoamento e aumento de habilidade decorrente da concentração em uma única atividade, destreza nas palavras de Smith;
b. Economia de tempo relativo a mudanças de local e de atividades em casos de não divisão do trabalho;
c. Mecanização do processo produtivo ou utilização de máquinas inventadas pelos trabalhadores, fabricantes de máquinas e "filósofos".

Smith fornece contas especificas para as fábricas de alfinetes que visitou e conjectura que um trabalhador sozinho talvez fosse capaz de produzir uns 20

alfinetes por dia, ou talvez até mesmo um só por dia se tivesse que conduzir o processo do começo ao fim. Enquanto que numa pequena fábrica de alfinetes com 10 pessoas, graças ao processo integrado de produção e à divisão do trabalho, um trabalhador era capaz de produzir até 4.800 alfinetes por dia, na média. Uma produtividade individual maior do que no caso de produção sem divisão do trabalho.

Adicionalmente, Smith menciona que as atividades não são neutras do ponto de vista de potencial de geração de divisão do trabalho. Algumas atividades seriam mais propícias, outras menos. Serviços não sofisticados, agricultura e recursos naturais tendem e promover menor divisão do trabalho. Manufaturas e produtos mais complexos apresentam maior potencial de promoção de especialização produtiva e divisão do trabalho dentro das empresas e entre as empresas, especialmente aqueles produzidos em grandes redes, gerando maiores oportunidades de ganhos de produtividade. Logo, os ganhos "smithianos" de produtividade dependeriam do tipo de atividade desenvolvida em questão. A fábrica de alfinetes de Adam Smith era, antes de mais nada, uma fábrica. Segundo Smith, "a natureza da agricultura não comporta tantas divisões do trabalho, nem uma diferenciação tão grande de uma atividade para outra, quanto ocorre nas manufaturas" (SMITH, 1982, p.42). Ou ainda: "as nações mais opulentas geralmente superam todos seus vizinhos na agricultura como nas manufaturas: geralmente, porém, distinguem-se mais pela superioridade na manufatura do que na agricultura" (SMITH, 1982, p.43). No jargão atual, manufaturas exibem, em geral, retornos crescentes de escala; agricultura, não.

Para os clássicos do desenvolvimento econômico, a industrialização sempre foi o caminho por excelência para se desenvolver e aumentar a produtividade. Os argumentos estruturalistas embasam-se na ideia de que o setor industrial seria a chave para o aumento de produtividade. Desde o argumento da tendência de deterioração dos termos de troca, passando pela ideia de Prebsich de que os ganhos de produtividade são incorporados a salários nos países industrializados e se afetam negativamente os relativos de preços em países da periferia, não é possível imaginar desenvolvimento econômico nesse arcabouço de pensamento sem a ideia de industrialização. Toda a literatura estruturalista sobre

desindustrialização e até mesmo a doença holandesa parte daí (BRESSER-PEREIRA, 2013).

Como argumentava o economista Nicholas Kaldor, seguindo Gunnar Myrdal, a dinâmica tecnológica e de produtividade dependem fortemente do processo de acumulação de capital, do próprio nível de produção agregado e da industrialização da produção. Nesse sentido, estabelece-se uma relação de causalidade entre a taxa de crescimento da produtividade e a de crescimento da produção industrial em que um aumento na produção provoca aumento da produtividade. Há, portanto, uma relação positiva entre a taxa decrescimento da produtividade do trabalho e a de crescimento da produção industrial, conhecida na literatura como "lei de Kaldor-Verdoorn". A correlação entre o crescimento do produto industrial e o desempenho geral de uma economia pode ser entendida, portanto, a partir dos aumentos de produtividade encontrados no setor industrial. Há duas explicações na literatura *kaldoriana* para tal efeito. A primeira diz respeito à transferência de trabalhadores de setores de baixa produtividade (trabalho precário) para atividades industriais que apresentam produtividade elevada. Como há excesso de oferta de trabalho (*surplus labor*) nos setores tradicionais e de baixa produtividade, a transferência de trabalhadores aos setores modernos tem pouco ou nenhum impacto no nível de produção dos setores tradicionais.

De acordo com Kaldor (1966), esse processo caracteriza a transição das economias da imaturidade para a maturidade, em que imaturidade significa um estado de permanente oferta de trabalho nos setores de trabalho precário e subsistência, portanto de baixa produtividade. A segunda razão para a correlação entre o produto da indústria e o aumento da produtividade relaciona-se à existência de retornos crescentes de escala estáticos e dinâmicos em atividades manufatureiras como mencionado acima. Retornos estáticos dizem respeito a economias de escala encontradas dentro das firmas e retornos dinâmicos referem- se a aumentos de produtividade derivados de "learning by doing", externalidades positivas e "spill-overs" tecnológicos.

O setor industrial se destaca também numa economia pois de todos os subsetores produtivos é o que mais exerce efeitos de encadeamento para frente

e para trás nas cadeias produtivas dos outros subsetores e em seu próprio subsetor. Isto ocorre porque a indústria de transformação demanda insumos e oferta produtos de e para os demais setores da economia, como também porque os elos de ligação entre os setores produtivos intra-indústria são mais densos. Movimentos de expansão ou contração no setor manufatureiro afetam mais o conjunto da economia do que impulsos observados fora desse setor. Essa primazia da indústria pode ser facilmente observada nas economias mundo afora a partir da análise das matrizes de insumo-produto de cada país.

Aqui, novamente, o *Atlas da Complexidade* traz uma contribuição interessante para a discussão. Do ponto de vista de uma análise estritamente empírica feita pelo algoritmo do Atlas, fica claro que manufaturas se caracterizam em geral como bens mais complexos e commodities como bens menos complexos. É possível observar no *Atlas da Complexidade* que maquinário, produtos químicos, aviões, navios e eletrônicos se destacam como bens mais complexos e conectados entre si. Por outro lado, pedras preciosas, petróleo, minerais, peixes e crustáceos, frutas, flores e agricultura tropical apresentam baixíssima complexidade e conectividade. Cereais, têxteis, equipamentos para construção e alimentos processados situam-se numa posição intermediaria entre os bens mais complexos e menos complexos.

Do ponto de vista conceitual, o Atlas também traz um ganho relevante para o argumento estruturalista da industrialização, ao criar uma nova dimensão para comparação entres bens. Com o avanço tecnológico das últimas décadas fica cada vez mais difícil distinguir se um produto é manufaturado, semimanufaturado ou bruto, ou ainda, se um produto é industrial ou quase industrial. Dos 4.500 produtos analisados na base mais ampla do Atlas fica muito difícil dizer no detalhe quem é industrializado e quem não é. Por outro lado, é possível construir um ranking em termos de complexidade desses 4.500 produtos e das 32 comunidades que abrigam esses produtos. Nos resultados do Atlas, evidencia-se que os países hoje considerados ricos se especializam na produção das comunidades complexas concentradas em manufaturas, e os países pobres se relegam à produção das comunidades não complexas concentradas em recursos naturais.

6 – Especialização produtiva, complexidade e estratégias de desenvolvimento

Estabelecidos os parâmetros da relação entre desenvolvimento e complexidade, e seu caminho integrado entre teoria e empiria, cabem alguns comentários sobre o estado da arte em meio a seus analistas, no caso, os economistas do desenvolvimento.

É possível afirmar que, a partir do cabedal teórico e empírico constituído, estabeleceram-se duas grandes correntes de economistas com visões de mundo bem distintas acerca do desenvolvimento e crescimento.

Para o grupo dos chamados ortodoxos, o desenvolvimento econômico tenderia a ser um processo natural, que depende basicamente de boas políticas internas, tais como: governo parcimonioso que não tribute demais, bom funcionamento da justiça, controle da inflação, educação pública universal de qualidade, defesa da concorrência, etc. Se essas políticas forem perseguidas, o desenvolvimento será apenas uma questão de tempo.

Para o grupo dos desenvolvimentistas ou heterodoxos, o processo de desenvolvimento econômico se dá num contexto de intenso conflito entre nações, especialmente no que diz respeito a domínio de técnicas produtivas e capacidade de inovação em setores específicos. As multinacionais dos países ricos defendem com unhas e dentes seus mercados e tecnologias de produção. Para economistas desenvolvimentistas, o padrão de especialização produtiva é, portanto, central para se entender o processo de desenvolvimento econômico. Ser desenvolvido significa dominar tecnologias avançadas de produção, e criar capacidades e competências locais nos setores mais nobres. Produzir castanhas de caju ou chips de computador, carros ou havaianas, bananas ou computadores faz diferença. Ou seja, o processo de desenvolvimento não é neutro ou inócuo à escolha dos setores. Depende da composição e do tipo de produto que um país é capaz de produzir. A produtividade da economia deixa de ser algo que depende dos indivíduos, como na visão ortodoxa, e passa a ser algo sistêmico, que depende da configuração setorial e produtiva de uma economia conforme discutido acima. Trabalhadores inseridos em setores tecnologicamente sofisticados serão

produtivos, devido às características intrínsecas do setor e não a dos trabalhadores.

Como bem apontam os autores dessa vertente, o processo de desenvolvimento se dá num ambiente de competição e nações ricas lutam para preservar suas vantagens competitivas em relação aos países em desenvolvimento em determinados mercados, tornando o processo muito mais desigual e assimétrico. Na conhecida expressão do economista alemão Friedrich List, após atingirem um elevado estágio de desenvolvimento os países ricos “chutam a escada”, tentando impedir que países pobres percorram o mesmo percurso. Sobre o investimento em educação, instituições e qualificação profissional há também uma comparação interessante entre as duas visões de mundo. Para a visão inspirada em List, o que e como se produz é essencial para se gerar o desenvolvimento econômico. A visão ortodoxa acredita que o desenvolvimento segue essencialmente de boas instituições, de um ambiente macroeconômico estável, o que implica, inclusive, formas não inflacionárias de se financiar o esforço do investimento. São essenciais para esta corrente as características intrínsecas do homem, em particular, o grau e a qualidade média da educação. Para a visão desenvolvimentista, as ocupações em si (tipos de vagas de trabalho) são mais importantes do que a qualificação. Se não houver postos de trabalho qualificados, não adianta qualificar a população.

Um alto nível de produção per capita só pode ser atingido a partir da sofisticação do tecido produtivo de uma economia. E isso não ocorre naturalmente devido à enorme competição existente no mercado mundial. Os “first movers” de países ricos tem vantagens gigantescas sobre seus concorrentes em países pobres e em desenvolvimento no que diz respeito a domínio de mercados, propriedades de tecnologias, escala de produção, etc. Aliás por isso mesmo são ricos enquanto os outros são pobres. Na perspectiva desenvolvimentista não existe objetivo maior do que criar uma indústria local, competente, capaz de produzir para o mercado mundial com grande excelência tecnológica. Como esses campeões nacionais não surgem naturalmente do dia para a noite, o governo deve ajudar com subsídios e financiamentos até que essa empresa atinja escala e força suficiente para competir no mercado doméstico e

mundial. A velha ideia da indústria infante. Muitos dos gigantes asiáticos de hoje surgiram de estratégias desse tipo. Estratégia, assim, é a palavra-chave nas políticas de desenvolvimento. A economia, na discussão do desenvolvimento, remonta a seu caráter originário, de economia política, ao discutir política econômica, sob o caráter estratégico.

Resolvida essa questão, apresenta-se quase que imediatamente outra: como sair da armadilha da estratégia de desenvolvimento inadequado? A importância das chamadas políticas de ITT, ou *industrial, trade and technology policies* e de política macroeconômica adequada aparecem na discussão sobre complexidade como uma das principais explicações do sucesso dos países hoje considerados ricos.

Obviamente, apenas o uso de políticas protecionistas para desenvolver a indústria nascente não garantem o sucesso de empresas e países, como também vários casos históricos demonstram. Não basta fomentar uma indústria. Ela precisa crescer, amadurecer e se tornar eficiente para lutar no cenário internacional como se observou no Japão, Inglaterra e EUA. O processo de desenvolvimento se dá num ambiente de intensa competição, e nações ricas lutam para preservar suas vantagens competitivas em relação aos países em desenvolvimento, tornando o processo muito mais desigual e assimétrico. Na conhecida expressão do economista alemão F. List, após atingirem um elevado estágio de desenvolvimento os países ricos “chutam a escada”, tentando impedir que países pobres percorram o mesmo percurso. Para a perspectiva aqui apresentada, o papel do estado no desenvolvimento econômico é, portanto, fundamental – para bem ou para mal. O “intervencionismo” do governo, por outro lado, não é uma panaceia, muito pelo contrário. Traz inúmeros problemas de rent seeking e distorções.

A tentativa de se criar complexidade não vem sem custos. Em última análise, cabe a uma iniciativa privada aguerrida e competitiva que constrói um tecido produtivo sofisticado, investindo incessantemente na busca de lucros nos moldes do espírito *“entrepreneur”* Schumpeteriano. Quem decide o que vai ser produzido é o empresário em sua busca incessante por lucros.

O problema surge quando ganhar dinheiro em um país significa perpetuar a extração de *commodities* “da terra”. Nesse caso, não surgirão as externalidades responsáveis pelo desenvolvimento econômico. Daí decorre o velho debate sobre desenvolvimento econômico: o mercado por si só seria capaz de promover esse “*upgrading* produtivo”? Nesse sentido, torna-se imprescindível o papel do setor público, contribuindo com a manutenção de preços *macro* adequados (equilíbrio fiscal, inflação baixa e estável, câmbio competitivo, prêmio de risco e juros baixos) e políticas de estímulo à inovação e educação adequadas. O protecionismo a indústria infante pode ser usado em alguns casos específicos, mas com metas de ganhos de produtividade e prazos bem definidos como se fez no leste asiático por exemplo. Sempre haverá, no entanto, o risco de captura da agência pública pelo regulado, o que desvirtua completamente o processo.

A desregulação e abertura completas da economia não encontram aderência histórica na resolução do problema do desenvolvimento. Economias com empresas fracas, sujeitas à fulminante concorrência internacional, especialmente no setor de bens transacionáveis complexos, fatalmente verão seu tecido produtivo ser dizimado rapidamente em condições de abertura indiscriminada e preços macroeconômicos errados.

Sobre a questão da abertura comercial, o nível da taxa de câmbio real é chave. Sobrevalorizações muito intensas equivalem à zeragem de tarifas. Os conceitos de desindustrialização e doença holandesa, por exemplo, tratam exatamente desses problemas de regressão tecnológica e queda de renda per capita observados inúmeras vezes na história das nações. Na presença de retornos crescentes de escala, uma abertura ampla entre dois países de nível de renda per capita muito desigual produz forte polarização da produção no país que já tem mais escala e nível de produtividade. Há risco de destruição da indústria existente no país mais pobre; seria o equivalente a colocar um peso pena para lutar com um peso pesado. Entre países com mesmo nível de renda, a abertura comercial pode trazer ganhos relevantes.

Vale destacar, por fim, que não há caminho possível para o desenvolvimento econômico sem que se siga a rota da sofisticação do tecido produtivo. Todos os países ricos são hoje complexos, todos os países pobres são

não complexos como bem aponta o *Atlas da Complexidade Econômica*. Como chegar lá? Eis a questão mais importante para se entender o desenvolvimento econômico. Uma questão fundamentalmente estratégica.

Referências

ARTHUR, W., B. (2015), Complexity and the Economy, Oxford University Press, New York.

BARBOSA, W. (2004), "Relembrando a Formação da CEPAL", Revista Pesquisa e Debate, v.15, n.2 (26), 2004. pp. 176 – 199.

BRESSER-PEREIRA, L.,C., (2007) "Doenca holandesa e sua neutralizacao: uma abordagem ricardiana", Revista Brasileira de Economia Política, 28(1), pp.47-71

_____, (2007) The Dutch disease and its neutralization, a Ricardian approach. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 28, n. 1,jan./mar.

_____; NAKANO, (2003) Crescimento com poupança externa? Revista de Economia Política, São Paulo, v. 23, n. 2, abr./jun.

CHANG, H., (2003) "The East Asian development experience" in Rethinking Development Economics, Ha-Joon Chang (ed.), Anthem Press.

CIMOLI, M. (1992) Exchange rate and productive structure in a technological gap model. Economic Notes by Monte dei Paaschi di Siena, v. 21, n. 3.

FELIPE, J., et al (2011), "Product complexity and economic development", in Structural Change and Economic Dynamics, Junho.

HAUSMANN, R. e HIDALGO, C., et al. (2011), The Atlas of Economic Complexity, mapping paths to prosperity, Harvard Univ Press, Boston

HIDALGO, C., D. HARTMANN, M.R. GUEVARA, C. JARA-FIGUEROA, M. ARISTARÁN, (2015), "Linking Economic Complexity, Institutions and Income Inequality", arXiv:1505.07907.

HIDALGO, C. A., B. KLINGER, A.-L. BARABÁSI, AND R. HAUSMANN, (2007) "The Product Space Conditions the Development of Nations", Science 27 July, : 317 (5837), 482-487. DOI:10.1126/science.1144581.

JOHNSON, N., F., (2007), Simply Complexity, a clear guide to complexity theory, Oneworld publications, Oxford.

KALDOR, N., (1966) Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom. In: FURTHER essays on economic theory. New York: Holmes & Meier Publisher.

_____, (1978) Further essays on economic theory. New York: Holmes & Meier Publisher.

KRUGMAN, P., FUJITA, e VENABLES (1999) The Spatial Economy, cities regions and international trade, MIT Press.

MARCONI, N. et al (2015) Industria e desenvolvimento produtivo no Brasil, Elsevier, ed FGV, São Paulo.

NORTH, D., (1981) Structure and Change in Economic History, Norton, New York.

_____ (1990) Institutions, Institutional Change and Economic performance, Cambridge University Press, Cambridge.

_____ and Robert P. Thomas, (1973) The Rise of the Western World: A New Economic History, Cambridge University Press, Cambridge, 1973.

PALMA, G., (2005) "Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina " in O poder americano, José Luis Fiori (org.), ed. Vozes, Petrópolis, RJ.

_____ , (2003b) "Four sources of de-industrialization and a new concept of the Dutch Disease", in Ocampo, J.,A. (ed.) New Challenges for Latin American Development, ECLAC-World Bank.

PASINETTI, L., (1981) Structural change and economic growth – a theoretical essay on the dynamics of the wealth of nations. Cambridge: Cambridge University Press.

PUGNO, M., (1996) A Kaldorian model of economic growth with labour shortage and major technical changes. Structural change and economic dynamics, 7.

RAINER K. & REINERT, E. (2010) "Modernizing Russia: Round III. Russia and the other BRIC countries: forging ahead, catching up or falling behind?," The Other Canon Foundation and Tallinn University of Technology Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics 32, TUT Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance.

RAINER K. & JAN A. KREGEL & ERIK S. REINERT, (2009) “The Relevance of Ragnar Nurkse and Classical Development Economics,” The Other Canon Foundation and Tallinn University of Technology Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics 21, TUT Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance.

REINERT, E. (2008), How rich countries got rich and why poor countries stay poor, Public Affairs.

_____ (2010) “DEVELOPMENTALISM,” The Other Canon Foundation and Tallinn University of Technology Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics 34, TUT Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance.

REINERT, S. (2011), Translating Empire, emulation and the origins of political economy, Harvard University Press.

ROCHA, I. L (2015), "Essays on Economic Growth and Industrial Development: A comparative analysis between Brazil and South Korea", PhD Thesis, University of Cambridge.

RODRIK, D., (2004) “Growth Strategies”, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Draft, August.

RODRIK & HAUSMANN, (2013), “Economic Development as Self Discovery”.

SCHTEINGART, D. (2014), Estructura productivo-tecnológica, inserción internacional y desarrollo, Tesis de Maestría en Sociología Económica, IDAES-UNSAM”.

SCHUMPETER, J. (1982), Teoria do Desenvolvimento Econômico. São Paulo: Abril Cultural.

SMITH, A. (1982) Riqueza das Nações. São Paulo: Abril Cultural, 2 volumes.

TAYLOR,L., (2004) Reconstructing Macroeconomics, Structuralist Porposals and Critiques of the Mainstream, Harvard University, Cambridge Massachusetts.

WADE, R., (1990) Governing the market, economic theory and the role of government in East Asian industrialization, Princeton University Press, Princeton.

Sobre os AUTORES

ORGANIZADORES

RICARDO ZIMBRÃO AFFONSO DE PAULA.
Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da UNICAMP/SP, professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDSE), da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Pesquisador dos seguintes grupos de pesquisa cadastrado no CNPq: Economia Regional Aplicada (ERA) - pesquisador líder; Grupo de Estudos e Pesquisas em Macroeconomia (GRAMA) - vice-líder; Grupo de Pesquisa em Economia Política e História Econômica (GEPHE) - pesquisador.

JOÃO GONSALO DE MOURA
Doutor em Economia pelo PIMES/UFPE, Professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDSE), da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). É pesquisador vice-líder do Grupo de Pesquisa Economia Regional Aplicada (ERA), cadastrado no CNPq.

ALEXSANDRO SOUSA BRITO
Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Professor do Departamento de Economia da UFMA e pesquisador líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Macroeconomia (GRAMA), cadastrado no CNPq.

NILSON ARAÚJO DE SOUZA
Doutor em Economia pela Universidad Nacional Autônoma de México – UNAM, com pós-Doutoramento em Economia pela Universidade de São Paulo –USP; professor aposentado da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e professor voluntário do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA; autor de vários livros, artigos e ensaios sobre Economia Brasileira, Economia Mundial e Economia Latino-Americana.

AUTORES

ANDERSON NUNES SILVA
Economista e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico – PPGDSE da Universidade Federal do Maranhão – UFMA. Pesquisador do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC).

CÉLIO BERMANN
Doutorado em Engenharia Mecânica, na área de Planejamento de Sistemas Energéticos pela FEM/UNICAMP-Faculdade de Engenharia Mecânica da Universidade Estadual de Campinas (1991). Mestrado em Engenharia de Produção, na área de Planejamento Urbano e Regional (1978) pela COPPE/UFRJ- Coordenação de Programas de Pós-graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Graduado pela FAU/USP-Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (1975). Atualmente é Professor Associado 2 (Livre Docente) - ref. MS-5 - RDIDP no Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo, Coordenador do Programa de Pós- Graduação em Energia da USP e Presidente da Sociedade Brasileira de Planejamento Energético (SBPE).

ERIVAM DE JESUS RABELO PINTO JUNIOR
Economista e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico – PPGDSE da Universidade Federal do Maranhão – UFMA. Pesquisador do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC).

FÁBIO BORGES
Professor Adjunto 2 da Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA). Pós doutorando no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais oferecido pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (2018-2019). Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) em 2011. Pesquisador Visitante 2009-2010 no *Center for Iberian and Latin American Studies* (CILAS) Universidade da Califórnia, San Diego (UCSD), EUA. Possui graduação em Ciências Econômicas pela UNESP (2003) e mestrado em Relações Internacionais (2006) pelaUNESP-UNICAMP-PUC-SP.

GEYLSON SERRA PEREIRA.
Economista e Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Pesquisador do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC).

JOSÉ LÚCIO ALVES SILVEIRA
Pós-Doutorado em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), concluído em fevereiro de 2016. Professor Associado III da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Leciona na Graduação e no Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico da UFMA. Tem experiência na área de Microeconomia, Macroeconomia e Economia do Setor Público e Líder do Núcleo de Estudos do Setor Público (NESP).

JULIANA DE JESUS GRIGOLI
Mestre e Doutora em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pesquisadora do Laboratório de Sociologia do Trabalho e Memorial dos Direitos Humanos na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: jugrigoli@yahoo.com.br

LUCIA SILVA KUBRUSLY
Lucia Silva Kubrusly formou-se em 1974 como Bacharel em Física pela PUC-RJ, fez mestrado e doutorado no Programa de Engenharia de Sistemas da COPPE / UFRJ entre 1979 e 1985, especializando-se em análise estatística multivariada. Trabalhou no Laboratório Nacional de Computação Científica / MCT por aproximadamente 10 anos e desde 1997 é professora do Instituto de Economia da UFRJ. Na sua trajetória como pesquisadora teve oportunidade de desenvolver pesquisas em metodologia de análise de dados e aplicações de métodos estatísticos em diversas áreas, tais como, meio ambiente, educação e saúde pública. Nos últimos anos tem trabalhado em aplicações na área de mercado de trabalho e economia regional brasileira. Embora aposentada desde agosto de 2017, continua pesquisando o mercado de trabalho brasileiro, conforme pode ser visto nas publicações do Instituto de Economia/UFRJ.

LUCIANO WEXELL SEVERO
Professor do Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política (ILAESP) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) desde 2011. Doutor em Economia Política Internacional (PPG-EPI/UFRJ), Mestre em Economia Política Internacional (PPG-EPI/UFRJ) e Bacharel em Ciências Econômicas (PUC-SP). Coordenador do Observatório da Integração Econômica da América do Sul – UNILA e do Boletim de Economia, Sociedade e Política da UNILA – LA ESPADA.

LUCY ROSANA SILVA
Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Maranhão (1983) e Graduada em Engenharia Civil pela Universidade Estadual do Maranhão (1985) e possui doutorado em Hidráulica pela Universidad Politécnica de Madrid (2003). Foi consultora da UNESCO/Funasa, atuou na Educação a Distância, UNIVIMA. Possui experiência em pesquisa de campo e atualmente é professora adjunta da Universidade Federal do Maranhão desde 2010, lotada no Departamento de Economia, atuando nas áreas de métodos quantitativos em economia e participa como segunda pesquisadora no projeto Receitas e Despesas do Estado do Maranhão. Tem interesse em estudos de modelagem econômica e econometria.

LUIZ EDUARDO SIMÕES DE SOUZA
Historiador e Economista pela Universidade de São Paulo. Mestre e Doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo. Professor visitante na Universidade de São Paulo (2017-8) e Universidade Federal Fluminense (2017). Professor da UFMA. Conselheiro da Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica (ABPHE) desde 2014. Conselheiro do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento desde 2015. Co-autor de “Economia Política Internacional. Os desafios para o século XXI” (Saraiva, 2014).

MARIA DE FÁTIMA SILVA DO CARMO PREVIDELLI
Economista pelas Faculdades Integradas Campos Salles. Mestre e Doutora em História Econômica pela Universidade de São Paulo. Professora visitante na Universidade Federal Fluminense (2018). Professora da UFMA. Coordenadora do Grupo de Estudos em Economia Política e História Econômica (GEEPHE),

cadastrado no CNPq. Coordenadora do Grupo de Trabalho Economia e Território da Sociedade de Economia Política (SEP). Co-autora de “A Zona do Euro sob a Égide da Mundialização do Capital” (EDUFMA, 2018).

MARIANA NUNES DE MOURA SOUZA
Mestre e doutoranda do Programa de Pós-graduação em Energia do Instituto de Energia e Eletrotécnica da Universidade de São Paulo (IEE/USP), Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Belas Artes de São Paulo (FEBASP). Atualmente é professora do Curso de Relações Internacionais da Escola Superior de Administração, Marketing e Comunicação de São Paulo (ESAMC), membro-fundadora do Grupo de Estudos sobre a Dialética da Dependência (GEDD-IEE/USP) e do Grupo de Estudos de Ecologia Marxista (ECOMarx- IEE/USP), e pesquisadora do Programa FAPESP de Pesquisa sobre Mudanças Climáticas Globais.

MARLANA PORTILHO RODRIGUES
Economista e Mestra em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade Federal do Maranhão. Pesquisadora do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC) e Professora de Economia na Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB).

PAULO EDUARDO PACHECO CARDOSO RONCHI
Bacharel em Economia (2010) e Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico (2017) pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Superintendente de Assuntos Fiscais (2011-2012), Secretário Adjunto de Planejamento e Orçamento (2012-2013), Gestor de Programas Especiais (2013-2014) e Subsecretário de Planejamento e Orçamento (2015) da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão. Assessor da Pró-Reitoria de Planejamento da Universidade Estadual do Maranhão. Consultor Associado da Gestor de Si.

PAULO GALA
Economista pela FEA/USP. Mestre e Doutor em Economia pela FGV/EESP. Professor da FGV/EESP. Pesquisador Visitante nas Universidades de Columbia (Nova Iorque) e Cambridge (Londres). Sócio e Economista da Empiricus Research (2010 – 2011). Estrategista da Fator Corretora (2012 – 2014). Economista da Fator Administração de Recursos FAR. Autor de “Complexidade Econômica. Uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações” (Contraponto, 2017).

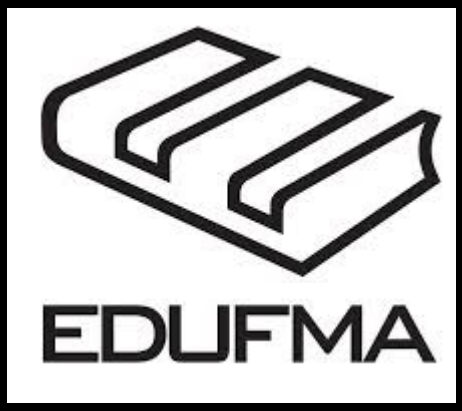
RODRIGO GUSTAVO DE SOUZA
Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Maringá (UEM) e mestre em Economia pela mesma Universidade. Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ). Durante o doutorado foi bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). Professor Adjunto do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão (DECON/UFMA) desde 2017. Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Macroeconomia (GRAMMA). Desenvolve pesquisa com ênfase na área de Macroeconomia, atuando em temas relacionado

à política fiscal e monetária, tendo como foco pesquisa aplicada, utilizando modelos de séries temporais.

SÔNIA SEGER MERCEDES
Engenheira Civil (Universidade Federal de Viçosa, 1988), Mestre em Engenharia (Universidade Federal da Paraíba, 1993), Doutora em Energia (Universidade de São Paulo, 2002). Professora da Escola de Engenharia da UFMG (Dep. Energia Nuclear). Entre 2013 e 2018, membra do corpo funcional (área técnica) do Instituto de Energia e Ambiente da USP (IEE/USP), onde atuou como pesquisadora desde 1997. Entre 2003 e 2007, foi dirigente da Usina Termelétrica Nova Piratininga Ltda., antiga subsidiária da Petrobrás em São Paulo. Foi Engenheira Sanitarista da Prefeitura do município de Belo Horizonte entre 1993 e 1999 e pesquisadora em saneamento ambiental no Dep. de Engenharia Civil da Universidade de Viçosa, entre 1988 e 1993.

TIAGO MIRANDA RIBEIRO
Possui Graduação em Administração pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA) com Mobilidade Internacional pela Universidade de Coimbra (Portugal) e Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico pela UFMA. É Professor Assistente I da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA).

WOLNEY ROBERTO CARVALHO
Mestre em Economia, Doutor em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e do Programa de Pós-graduação em Integração Contemporânea da América Latina, no Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política (UNILA).


EDUFMA

ABEU
Associação Brasileira
das Editoras Universitárias