

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/364185706>

Macroeconomia social: das políticas de estagnação e regressão social para uma nova agenda de desenvolvimento para o Brasil

Technical Report · September 2022

CITATIONS

0

READS

676

2 authors:



Cassiano Trovão

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

49 PUBLICATIONS 111 CITATIONS

SEE PROFILE



Leonardo Flauzino de Souza

Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)

14 PUBLICATIONS 45 CITATIONS

SEE PROFILE



Dossiê AKB - CICEF

**O BRASIL PÓS-PANDEMIA:
DESAFIOS E ALTERNATIVAS
DE POLÍTICA ECONÔMICA**

**Associação Keynesiana Brasileira - AKB
Centro Internacional Celso Furtado - CICEF**

2022

Copyright © 2022 dos autores

Todos o direitos desta edição reservados a

Associação Keynesiana Brasileira - AKB

Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento - CICEF

A Associação Keynesiana Brasileira (AKB) é uma sociedade civil, sem fins lucrativos, aberta a filiações individuais e institucionais, que tem como objetivo desenvolver o conhecimento da teoria e da economia keynesiana, entendida como ciência social.

Site: www.associacaokeynesianabrasileira.org/

E-mail: associacao.keynesiana@gmail.com

Periódico: www.braziliankeynesianreview.org

O Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento é uma associação civil de direito privado, de interesse público e sem fins lucrativos, cujos objetivos são: a documentação, o estudo e o debate do desenvolvimento do Brasil em todas as suas dimensões, em especial as sociais, políticas, econômicas e regionais.

Av. Rio Branco, 124 - Ed. Edison Passos (Clube de Engenharia), sala 1304 - Centro, Rio de Janeiro, RJ, 20.040-001.

Site: www.centrocelsofurtado.org.br

E-mail: secretaria@centrocelsofurtado.org.br

Periódico: www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/

Organização: Anderson T. M. Cavalcante, Carlos Eduardo Carvalho, Carlos Pinkusfeld Bastos, Eliane Araújo, Fernanda Ultramare, Giuliano Contento de Oliveira, Guilherme Magacho e Marília Basseti Marcato.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Dossiê AKB - CICEF [livro eletrônico]:

O Brasil pós-pandemia: desafios e alternativas de política econômica.

Rio de Janeiro: Associação Keynesiana Brasileira - AKB; Centro Internacional

Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento - CICEF, 2022.

PDF

Vários autores.

Bibliografia

ISBN 978-65-85327-01-5

1. COVID-19 – Pandemia – Aspectos econômicos
2. Economia – Brasil
3. Economia política

24-188511

CDD-330

Índices para catálogo sistemático:

1. Economia política 330

Aline Grazielle Benitez – Bibliotecária – CRB-1/3129



Associação Keynesiana Brasileira – AKB

Presidência

Giuliano Contento de Oliveira (IE/Unicamp) – Presidente
Anderson Tadeu Marques Cavalcante (FACE-UFMG) – Vice-Presidente

Diretores(as)

Carlos Eduardo Carvalho (PUC/SP)
Eliane Araújo (UEM)
Fernanda Ultremare (UFRN)
Guilherme Magacho (AFD)
Marília B. Marcato (UFRJ)

Conselho Consultivo

Luiz Fernando de Paula (UERJ)
Fernando Ferrari Filho (UFRGS)
Nelson Marconi (FGV-SP)
Eliane Araújo (UEM)
Fábio Terra (UFABC)

Conselho Financeiro

Elton Casagrande (UNESP-Araraquara)
Fernanda Cardoso (UFABC)
Nelson Marconi (FGV-SP)

Brazilian Keynesian Review - Editoria

Rafael Ribeiro (Editor, UFMG)

Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento – CICEF

Diretor-Presidente

Carlos Pinkusfeld Monteiro Bastos

Diretores

André Tosi Furtado

Angela Nascimento

Vera Alves Cepêda

Wilson Vieira

Secretário Executivo

Claudio Miranda Correa

Conselho Deliberativo

Alexandre de Freitas Barbosa

André Roncaglia de Carvalho

Ceci Vieira Juruá

Francisco de Sales Gaudêncio

Flávio Alfredo Gaitán

Helena Maria Martins Lastres

Ingrid Piera Andersen Sarti

Luiz Fernando Rodrigues de Paula

Conselho Fiscal

Alessandro Serafin Octaviani Luís

Fábio Guedes Gomes

Liana Maria da Frota Carleial

Paulo Sérgio Fracalanza

Victor Leonardo Figueiredo Carvalho de Araújo

Cadernos do Desenvolvimento (Editoria)

Wilson Vieira

Vera Alves Cepêda

Maria Mello de Malta

Sobre a Associação Keynesiana Brasileira – AKB

A AKB é uma sociedade civil, sem fins lucrativos, criada em 18 de abril de 2008, quando da realização de seu I Encontro Internacional, ocorrido no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp).

Aberta a filiações individuais e institucionais, a AKB que tem como objetivo desenvolver o conhecimento da teoria e da economia keynesianas a partir da: (i) criação de um fórum científico em nível nacional para o debate das questões de economia Keynesiana; (ii) promoção, ampliação e fortalecimento do intercâmbio entre os estudiosos da teoria e da economia keynesiana e das disciplinas correlatas, tais como Filosofia, Política, História e Sociologia; (iii) promoção de encontros, congressos, conferências, cursos e atividades de atualização; e (iv) divulgação de livros e periódicos relacionados a temas ligados à teoria e à economia keynesianas.

A AKB tem como principal referência teórica os trabalhos do economista britânico John Maynard Keynes, seria ocioso registrar, e tem como patronos os(as) professores(as): Fernando J. Cardim de Carvalho, Luiz Carlos Bresser-Pereira, Luiz Gonzaga Belluzzo, Maria de Lourdes Rollemberg Mollo, Mario Possas e Silvia Schor.

Atualmente, a AKB conta com mais de 160 associados de diversas instituições acadêmicas, de pesquisa e mesmo de atividades privadas não acadêmicas de todo Brasil, incluindo Unicamp, UFMG, UFRJ, USP, UFU, UFRGS, UnB, UFPR, UFF, UERJ, UFPA, UFRN, UFPA, UNIFESSPA, UFCG, FGV-SP, PUC-SP, IPEA, ABDE, UFABC, entre outras. O apoio da AKB à divulgação e produção científicas pode ser atestado por suas publicações recentes, muitas delas disponíveis em seu website <http://www.associacaokeynesianabrasileira.org>. Nos últimos anos, a Associação publicou, em co-edição com a Editora Campus/Elsevier, o livro “Sistema Financeiro e Política Econômica em uma era de instabilidade” e, em coedição com a Editora UNESP, o livro “Crise Financeira Internacional: origens, desdobramentos e perspectivas”. Em 2019, publicou o livro “Macroeconomia Moderna: lições de Keynes para Economias em Desenvolvimento”. E, em 2020, foi lançado “O Brasil pós-recessão: das origens da crise aos desafios e perspectivas futuras”.

Por fim, salientamos que os Encontros internacionais anuais da AKB representam o mais importante fórum de debate sobre a teoria e economia keynesiana do Brasil e, também, da América Latina. Participem! Para mais informações, acesse: <https://associacaokeynesianabrasileira.org/>

Sobre o Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento - CICEF

O Centro Internacional Celso Furtado é uma associação civil de direito privado, de interesse público, sem fins lucrativos, que reúne entre seus 314 associados alguns dos mais representativos economistas do país. Nasceu de uma proposta do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva apresentada a Celso Furtado em junho de 2004. A esse que seria um “irradiador de projetos e políticas inovadoras no combate à fome, à pobreza e aos gargalos do desenvolvimento” o Presidente Lula propôs dar o nome de Celso Furtado. Nas palavras de seu primeiro presidente Luiz Gonzaga Belluzzo: "O Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento nasce com o propósito de honrar a trajetória do mestre. O que implica, desde logo, o compromisso intelectual de encarar com igual desassombro os desafios teóricos e políticos do desenvolvimento em nosso tempo.”

Para a consecução dos objetivos explicitados pelos seus fundadores, o Centro desenvolve uma série de projetos, tais como a publicações de livros e de uma revista científica, Cadernos do Desenvolvimento, de periodicidade quadrimestral. Promove debates sobre questões do desenvolvimento como a discussão sobre políticas públicas, políticas regionais, políticas macroeconômicas, entre outros temas. Realiza, também, um Congresso Internacional bienal que chegou, em 2022, à sua quinta edição. Vale destacar que o Centro já concedeu bolsas de estudo para Mestrado e Doutorado e realizou vários cursos de formação em todo o território nacional.

O Centro Internacional Celso Furtado se sente muito feliz em participar do presente dossiê, em conjunto com a Associação Keynesiana Brasileira, discutindo os rumos do país pós-pandemia; uma dramática crise sanitária, que se superpôs a uma queda do PIB de quase 7% entre 2015 e 2016 seguida de uma recuperação que ostenta a triste marca de pior da história do Brasil. A discussão de políticas alternativas, que possam reverter este quadro, é urgente e esperamos com este dossiê continuar a cumprir o papel para o qual o Centro foi concebido, horando a herança de intelectual e homem público de seu patrono.

Carlos Pinkusfeld Bastos
Diretor Presidente do CICEF

Apresentação

Este Dossiê representa uma iniciativa da profícua parceria entre a Associação Keynesiana Brasileira e o Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento (Dossiê AKB-CICEF), buscando contribuir para o debate a respeito dos desafios, das possibilidades e das alternativas de políticas econômica para a economia brasileira depois da pandemia de Covid-19.

Como todos sabem, a pandemia de Covid-19 revelou um drama social global sem precedentes. Ela acentuou as desigualdades socioeconômicas, revelou os limites do atual modelo de desenvolvimento, reacendeu debates sobre os malefícios e benefícios associados à globalização e acirrou disputas nas relações internacionais. Os impactos negativos nas dimensões econômica, social e política foram significativos em todo o mundo e requereram (e estão a requerer) medidas extraordinárias.

Diante da possibilidade de outras pandemias globais, muitos especialistas apontam para a necessidade de criar um consenso global sobre os perigos da emergência climática. Paralelamente, a pandemia evidenciou a necessidade de reinventar a forma como as sociedades organizam suas redes sociais e produtivas, com adicionais desafios às economias periféricas, distantes da fronteira tecnológica e inseridas de forma subordinada na globalização.

Em um primeiro momento, a disputa de narrativas entre os economistas pareceu dar lugar a um consenso a respeito do necessário papel ativo do Estado. As reações dos diferentes Estados nacionais aos efeitos da pandemia pareciam, então, se assemelhar às reações à grande depressão da década de 1930, com posterior desenvolvimento de um sistema de governança econômica global juntamente com um estado de bem-estar social. Ao transformar a maneira como as pessoas pensavam sobre a economia e a ciência econômica, John Maynard Keynes respondeu aos desafios de sua época e contribuiu para o consenso intelectual de então. Entretanto, é possível identificar a sobrevida de muitos dogmas da ciência econômica dominante, com a propagação de discursos políticos que incitam o retorno às políticas econômicas neoliberais tão logo seja possível retornar à “normalidade”.

Foi justamente para vislumbrar possíveis caminhos e alternativas diante desse contexto de incertezas e indagações, particularmente com relação ao presente e ao futuro da economia brasileira, que o presente Dossiê AKB-CICEF foi preparado, com a reunião de trabalhos que buscaram refletir sobre questões diversas realizadas à temática em questão.

Desejamos a todos uma ótima leitura e que o material possa servir, de alguma forma, para recolocar a economia brasileira na trilha do desenvolvimento.

AUTORES(AS)

Adriano Vilela Sampaio

Professor da UFF e pesquisador do Grupo de Pesquisa em Financeirização e Desenvolvimento (Finde).

Antonio Corrêa de Lacerda

Professor-doutor e coordenador do programa de pós-graduação em economia política da PUCSP, é presidente do Conselho Federal de Economia (Cofecon).

Cassiano José Bezerra Marques Trovão

Professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Clarice Ferraz

Professora da Escola de Química da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), pesquisadora do Grupo de Economia da Energia (GEE) e diretora do Instituto de Estudos Estratégicos do Setor Energético (Ilumina).

Clarissa Black

Doutora em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Elisama Manuelle Ribeiro

Bacharel em Ciências Econômicas.

Elton Eustáquio Casagrande

Professor do Programa de Pós-graduação em Administração FCAV/UNESP/Jaboticabal e do Departamento de Economia FCLAr/Unesp/Araraquara.

Fabricio Missio

Professor da Universidade Federal de Minas Gerais e do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional.

Fernanda Ultremare

Professora na UFRN.

Fernando Amorim Teixeira

Doutorando pelo Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense (PPGE/UFF) e Professor Substituto do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID/UFRJ).

Giuliano Contento de Oliveira

Professor do IE/Unicamp.

Gustavo Teixeira Ferreira da Silva

Doutorando em economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF), pesquisador do Grupo de Pesquisa em Financeirização e Desenvolvimento (FINDE) e diretor do Instituto de Estudos Estratégicos do Setor Energético (Ilumina).

Herton Castiglioni Lopes

Doutor em Economia pela UFRGS. Professor Associado da UFFS.

Hugo C. Iasco-Pereira

Professor da Universidade Federal do Paraná e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento econômico.

Leonardo Flauzino de Souza

Professor da Faculdade de Economia e do Programa de Pós-graduação da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).

Lorena Carolina Torres de Carvalho

Doutoranda em desenvolvimento econômico na Unicamp e pesquisadora do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (Cecon).

Maurício Andrade Weiss

Professor da UFRGS e pesquisador do Finde e do Grupo Macroeconomia Estruturalista de Desenvolvimento (MED).

Nathalia Guimarães Alves

Doutora em Economia da Indústria e da Tecnologia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pesquisadora de Pós-Doutorado na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, com apoio da Fapesp.

Paulo José Whitaker Wolf

Pós-doutorando em Economia no Instituto de Economia (IE) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Simone Deos

Professora na Unicamp.

Yasmim Dalila Barbant

Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), bolsista Fapes, membro da Post-Keynesian Economics Society.

SUMÁRIO

PARTE I - MUDANÇA ESTRUTURAL E DESENVOLVIMENTO

Brasil: 40 anos de crise do desenvolvimento	02
Para reverter a desindustrialização brasileira	13
O déficit público é a poupança do setor privado	20
Políticas Econômicas sob a Condição de Restrição de Balanço de Pagamentos no Brasil: da Recessão ao pós-Pandemia de Covid-19	29
O incremento, o desmonte e a imperativa necessidade de reconstrução do arcabouço institucional voltado ao financiamento a infraestrutura no Brasil	37
Breve nota institucionalista sobre a necessidade de mudanças institucionais no Brasil	45

PARTE II – ESTRUTURA PRODUTIVA E INSERÇÃO EXTERNA

Os Efeitos da pandemia sobre as empresas de capital aberto no Brasil	55
Encomendas tecnológicas e a política de Parcerias para Desenvolvimento Produtivo: uma perspectiva de enfrentamento da pandemia de covid-19 no Brasil	63
Desafios à estruturação de um plano de investimento público para o setor energético brasileiro	73
Continuidade ou ruptura nas cadeias globais de valor após a pandemia?	83

PARTE III – INFLAÇÃO: INSTITUCIONALIDADE E DINÂMICA

A inflação brasileira pós pandemia e as limitações do regime de metas de inflação	93
Uma interpretação kaleckiana-estruturalista para a inflação brasileira atual	102

PARTE IV – ECONOMIA E SOCIEDADE

O papel da política social na proteção social: lições para o Brasil	113
Macroeconomia social: das políticas de estagnação e regressão social para uma nova agenda de desenvolvimento para o Brasil	124
População negra no Brasil: considerações sobre o racismo no contexto da Pandemia da Covid-19	133

PARTE I - MUDANÇA ESTRUTURAL E DESENVOLVIMENTO

Brasil: 40 anos de crise do desenvolvimento

Giuliano Contento de Oliveira¹

Introdução

Em 2022, a crise do desenvolvimento da economia brasileira completou 40 anos, considerando-se como ponto de partida a crise da dívida externa deflagrada em 1982 na América Latina. Desde então, o Brasil não conseguiu retornar à trilha do desenvolvimento econômico, iniciado com o processo de industrialização, a partir dos anos 1930, e acelerado a partir dos anos 1950. A partir dos anos 1980, o projeto de construção de um país desenvolvido foi interrompido, mesmo depois da estabilização de preços lograda com o Plano Real e dos avanços sociais, ainda que sob bases frágeis, conquistados após a redemocratização.

Não se trata, logicamente, de negar o fato de que ao longo dessas 4 décadas houve subperíodos distintos, alguns deles, inclusive, com certa aceleração do crescimento econômico. Não obstante, do ponto de vista do desenvolvimento, compreendido enquanto um processo de transformação estrutural², o Brasil não apenas deixou de avançar em termos relativos, mas, em vários aspectos, regrediu desde então. A especialização regressiva suscitou a desindustrialização e esta, por seu turno, desencadeou um processo de regressão estrutural que, em última instância, tem concorrido para transformar a economia brasileira em uma economia primário-exportadora.

Neste sentido, o artigo tem o objetivo de, em primeiro lugar, argumentar que a economia brasileira está submetida à crise do desenvolvimento de longa duração, a despeito de subperíodos marcados pela expectativa ou indícios de mudanças de trajetória. Em segundo lugar, procura-se refletir sobre as principais diretrizes para a retomada do desenvolvimento do Brasil, particularmente em sua dimensão econômica. Neste âmbito, três diretrizes são discutidas: i) mudança de modelo econômico; ii) realização de reformas econômicas; e iii) implementação de políticas orientadas para o desenvolvimento econômico.

1. Quatro décadas de crise do desenvolvimento do Brasil

Em termos de desenvolvimento econômico, aqui concebido enquanto um processo de transformação estrutural, o Brasil está em crise há quatro décadas. A despeito dos avanços observados em diversas áreas, nos últimos quarenta anos a economia brasileira foi se tornando cada vez menos sofisticada, em termos relativos, e especializada em setores ligados às vantagens comparativas estáticas.

O processo de especialização regressiva, ensejado pelo acirramento da concorrência intercapitalista sob a égide dos mercados globalizados e pela ausência de políticas e reformas orientadas

¹ Professor do IE/Unicamp.

² Ver Furtado (2000).

para o desenvolvimento, bem como pela ausência de um modelo econômico articulado capaz de estimular um processo de transformação estrutural, culminou com o fenômeno da desindustrialização. A economia brasileira, com efeito, passou a experimentar um evidente processo de regressão econômica estrutural, no sentido de reduzir progressivamente a sua capacidade de produzir e exportar bens de alta intensidade em tecnologia e conhecimento e assegurar uma inserção internacional competitiva nos setores mais dinâmicos do comércio internacional. Isso, evidentemente, exerceu efeitos deletérios não apenas sobre a dinâmica econômica, mas, também, sobre o nível e a estrutura de emprego, as condições ambientais e sociais, a estrutura urbana, a criminalidade etc.

A retomada dos fluxos internacionais de capitais ocorrida a partir dos anos 1990, com o processo de renegociação da dívida externa, e a estabilização dos preços também por ela viabilizada não foram suficientes para recolocar o Brasil na trilha do desenvolvimento. Em primeiro lugar, porque a estabilização de preços não se traduziu em estabilização monetário-financeira, muito mesmo em estabilização macroeconômica. Em segundo lugar, porque a natureza subordinada da inserção internacional do Brasil não foi modificada, em sua essência. Em terceiro lugar, porque essa inserção internacional subordinada tanto na divisão internacional do trabalho como das finanças, juntamente com o processo de desmonte do Estado e da sua capacidade de planejamento, concorreu para inviabilizar a construção de um projeto nacional de desenvolvimento.

Esse estado de coisas, associado à ausência de um modelo econômico capaz de estimular o desenvolvimento, de reformas capazes de assegurar e viabilizar setores mais dinâmicos e competitivos internacionalmente, e de políticas orientadas para o desenvolvimento, resultou em um processo de reestruturação produtiva voltado para setores *non-tradables* tradicionais, de baixo valor agregado e salários reduzidos, e para setores baseados em vantagens comparativas estáticas. Processo este, frise-se, que suscitou baixo crescimento da produtividade total dos fatores de produção, reduzido dinamismo econômico e incapacidade de se conseguir lograr a resolução dos problemas essenciais de grande parte da população do país, que vive sob condições de vida indignas. Por isso, trata-se de uma regressão estrutural, de crise do desenvolvimento.

Seria ilusório imaginar que o malfadado mercado, sem o envolvimento estratégico do Estado, seria capaz de viabilizar o desenvolvimento. Afinal, não foi assim em nenhum lugar do planeta, considerando-se as experiências históricas de desenvolvimento exitosas. Experiências que, inclusive, tornam evidente a indissociabilidade entre Estado e mercado no capitalismo. O setor privado, bem ou mal, foi se ajustando a esse estado de coisas, especialmente mediante a realocação de recursos para os setores há pouco mencionados, bem como a aplicação de recursos líquidos na ciranda financeira, herdada do período da alta inflação e magnificada e aperfeiçoada no contexto de baixa inflação.

Neste sentido, seria desnecessário asseverar que o baixo dinamismo econômico e as condições de vida indignas de grande parte da população brasileira não impediram a geração e acumulação de

riqueza no capitalismo brasileiro recente. Os grandes grupos econômicos (não apenas os bancos, frise-se) assim como os demais possuidores de riqueza continuaram auferindo ganhos extraordinários no país, seja alocando recursos nos setores de vantagens comparativas estáticas seja na ciranda financeira.

Se nem mesmo um país como o Chile, com uma população de menos de 20 milhões de habitantes, ou seja, inferior à existente na região metropolitana de São Paulo, conseguiu resolver problemas sociais e econômicos essenciais a partir de uma estrutura econômica baseada em commodities, seria uma ilusão que algo diferente ocorresse no Brasil, com uma população de quase 215 milhões de habitantes. Com efeito, o esperado aconteceu: a crise do desenvolvimento brasileiro suscitou, ao longo do tempo, crescente instabilidade política, econômica e social, dificultando ou inviabilizando o progresso de pelo menos duas gerações. Processo este, vale salientar, que culminou com uma multidão de pessoas submetida aos perigos da criminalidade e do desemprego ou do subemprego, da fome e da desigualdade, sob o amparo de um sistema de proteção social pouco sofisticado e cada vez mais deteriorado.

Também seria desnecessário registrar que o fato de o Brasil estar em uma crise de desenvolvimento há quatro décadas não significa que alguns indicadores econômicos e sociais não tenham melhorado, tampouco que em determinados momentos não tenha havido aceleração do ritmo de crescimento econômico. Economias capitalistas podem, momentaneamente, crescer moderada ou até mesmo aceleradamente, sem que isso tenha como base setores dinâmicos, com elevada intensidade em conhecimento e tecnologia e, assim, com alto valor adicionado. Tende, pois, a ser um movimento efêmero, sem sustentação ao longo do tempo³.

Em termos relativos, contudo, o Brasil foi ficando para trás. Evidentemente, a questão do desenvolvimento deve ser pensada em termos relativos. Um país hoje desenvolvido para os padrões do início do século XX não pode ser considerado como tal para os padrões do século XXI. Assim sendo, indicadores econômicos e sociais devem ser analisados ao longo do tempo, claro, mas, também, em perspectiva comparada. E, neste sentido, o Brasil regrediu de forma eloquente ao longo dos últimos 40 anos. Em 1980, a renda per capita do Brasil era de 116,5% da coreana, ante apenas 23,8% em 2020.

O processo de industrialização por substituição de importações foi exaurido sem que fosse colocado nada em seu lugar. Sem a existência de uma estratégia nacional de desenvolvimento, sob um Estado pouco eficiente e uma governança política pouco funcional à modernização, a estrutura produtiva do Brasil foi se tornando progressivamente defasada e pouco competitiva internacionalmente. E, como sabemos, a estrutura produtiva importa, tanto para a dinâmica econômica como para a estrutura ocupacional e o nível de salários⁴.

³ Isso, claro, para não mencionar a dimensão da desigualdade social, como o caso do Brasil no período do “milagre econômico”. De qualquer forma, naquele período, a despeito de todos os problemas não triviais e que não podem ser minimizados, do ponto de vista da estrutura econômica houve avanços relevantes, com participação crescente de setores de vantagens competitivas dinâmicas à época.

⁴ Ver, por exemplo, Oreiro *et al.* (2022).

Com uma estrutura produtiva cada vez mais defasada, pouco integrada e sofisticada, com elevada e crescente concentração em commodities e setores tradicionais, o peso da indústria de transformação no Brasil foi sendo reduzido de forma persistente, com crescimento muito baixo da produtividade em comparação internacional. Isso, além de fazer com que a economia brasileira opere em marcha lenta⁵, determina uma estrutura de emprego de baixos salários em setores mais tradicionais.

Esse processo foi intensificado nos últimos anos, diante da delegação completa do desenvolvimento do país ao setor privado, do colapso do investimento público e da supressão de políticas voltadas para o desenvolvimento. O próprio tripé macroeconômico adotado desde 1999, nesse contexto de crise, mostrou-se inviabilizado, com descumprimento da meta para a inflação e ausência de superávits fiscais primários. O modelo econômico, conjugado com as demais condições reportadas, mostrou-se insustentável.

Destarte, o modelo econômico em vigor, a ausência de reformas capazes de restaurar a capacidade de coordenar e ampliar os investimentos públicos e tornar a economia brasileira mais dinâmica e competitiva internacionalmente, assim como a falta de políticas orientadas para o desenvolvimento, tendem não apenas a manter o atual estado de coisas, como, também, a intensificar o processo de regressão estrutural em curso da economia brasileira.

2. Diretrizes para a retomada do desenvolvimento

As diretrizes para recolocar o Brasil na trilha do desenvolvimento envolvem a substituição do atual tripé macroeconômico, reformas econômicas e políticas públicas orientadas para adensar e a constituir setores dinâmicos, bem como para lidar com a crise social.

2.1 Novo modelo econômico

O modelo econômico baseado no tripé metas para a inflação - superávit fiscal primário - regime de câmbio flutuante não foi bem-sucedido no Brasil.

É preciso lembrar que o sistema de metas para a inflação foi adotado em um contexto de bastante instabilidade, com receio de volta da alta inflação, depois da supressão da âncora cambial, em 1999. Contudo, além de orientar a política monetária exclusivamente para o cumprimento da meta para a inflação, baseando-se na hipótese de não-neutralidade da moeda no longo prazo, no caso brasileiro essa institucionalidade subordinou a taxa de câmbio ao cumprimento único e exclusivo da meta para a inflação determinada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), impedindo a sua utilização como instrumento de política econômica voltado para o desenvolvimento.

Depois do Plano Real, perpassando os diferentes governos de diferentes partidos políticos, a sobrevalorização cambial contou com a leniência do Banco Central do Brasil, em razão do seu objetivo

⁵ Ver Oliveira (2020).

único e exclusivo de cumprir a meta estabelecida para a inflação. Isso, associado aos demais elementos do custo Brasil, diante da ausência de reformas, de um lado, e ao acirramento da concorrência intercapitalista, de outro, tornou a desindustrialização brasileira inevitável, especialmente dos setores mais intensivos em conhecimento e tecnologia.

A política de geração de superávits fiscais primários, por sua vez, foi viabilizada pela retração ou desaceleração do investimento público e/ou pelo contexto externo favorável no que diz respeito à entrada de capitais e alta de preços das commodities.

Enfim, pode-se asseverar que o atual modelo econômico, especialmente quando associado a outros fatores de custos e à competição internacional, concorreu para tornar a estrutura produtiva brasileira menos sofisticada e complexa.

Um modelo econômico baseado em metas de resultados fiscais primários ajustadas pelo ciclo econômico (considerando crescimento econômico e taxa de desemprego), regime de metas para a inflação e para o emprego (com mandato dual do Banco Central) e regime de câmbio flutuante administrado, variando em torno de uma trajetória ajustada pela inflação e pelo crescimento da produtividade, certamente seria mais compatível com a retomada do desenvolvimento brasileiro.

Faz-se imprescindível, ademais, restaurar capacidade de investimento do Estado, de modo a ampliar o investimento público e, desta forma, induzir o investimento privado. A instituição do teto de gastos, sob o argumento de que o combate aos privilégios existentes no setor público brasileiro seria capaz de liberar recursos para investimentos públicos, mostrou-se incapaz de aumentá-los. O combate a privilégios é imprescindível, evidentemente, especialmente em um país marcado por enormes desigualdades econômicas e sociais, além de altos índices de corrupção. Isso, contudo, além de levar tempo, exige um pacto político, econômico e social que ainda não aconteceu no país. E, enquanto isso, o Brasil segue submetido à crise do desenvolvimento.

Assim sendo, é preciso modificar a atual regra do teto de gastos, ajustando-o pelo ciclo econômico (considerando não apenas a taxa de crescimento do PIB, mas, também, a taxa de desemprego) e liberando recursos exclusivamente para investimentos públicos em infraestrutura e para a área social. Investimentos nessas áreas têm efeitos multiplicadores expressivos, além de contribuir de forma significativa para o aumento da produtividade da economia, além do potencial altamente indutor sobre os investimentos privados.

Temos, atualmente, 33 milhões de pessoas passando fome no país, 125 milhões de habitantes convivendo com algum tipo de insegurança alimentar, 11,9 milhões de desempregados e 4,6 milhões de desalentados, segundo o IBGE (primeiro trimestre de 2022).

O Estado não pode se omitir desses problemas. Precisa agir. Com a ação estatal, o crescimento econômico será viabilizado, possibilitando aumentar a arrecadação e compensar parte do aumento da

dívida pública decorrente do aumento desses investimentos. Com a retomada do crescimento econômico, a relação dívida pública / PIB poderá ser reduzida tanto pelo aumento da arrecadação, desde que prevalecendo uma gestão fiscal anticíclica, como pelo aumento do denominador desta razão.

A sustentabilidade fiscal deve, pois, ser assegurada com o crescimento econômico, criação de renda e emprego. Caso contrário, a contração fiscal tende a ser contracionista, por óbvio, ao invés de expansionista – conforme sustentado pela abordagem ortodoxa-convencional (a malfadada “contração fiscal expansionista”). Como, de resto, tem sido observado nos últimos anos.

Evidentemente, um modelo econômico desse tipo somente é factível com a realização de reformas voltadas para o desenvolvimento e capazes de restaurar a capacidade de atuação anticíclica do setor público. Ou seja, o modelo econômico proposto somente pode ser viabilizado juntamente com reformas econômicas estruturantes e políticas voltadas para o desenvolvimento.

2.2 Reformas econômicas

O Brasil é um país carente de reformas orientadas para o desenvolvimento. Durante décadas, a reforma tributária não aconteceu. Vivemos sob um sistema tributário anacrônico, complexo, oneroso, regressivo e ineficiente. A reforma previdenciária, por sua vez, fez o ajuste basicamente sobre as classes baixa e média, preservando os grandes detentores de riqueza. A reforma trabalhista, por seu turno, implicou precarização do emprego, especialmente no contexto de semiestagnação econômica. Já o teto de gastos, ao invés de combater privilégios para liberar recursos para investimentos sociais e em infraestrutura, serviu basicamente para prejudicar ainda mais as condições de vida da população de baixa renda. Seria difícil imaginar algo diferente em uma sociedade altamente estratificada, desigual.

Reformas são necessárias para combater privilégios, tornar a economia mais competitiva e restaurar e/ou fortalecer a capacidade de atuação anticíclica do Estado. Neste sentido, os diferentes governos falharam nos últimos quarenta anos, em maior ou menor medida. A redemocratização do país ainda não foi capaz de viabilizar um pacto político, econômico e social, orientado para a realização de reformas capazes de fazer o país retornar à trilha do desenvolvimento.

Tal estado de coisas, evidentemente, concede margem a aventuras políticas autoritárias, fruto do desespero e da desesperança da população. O Brasil precisa conquistar aquilo que ainda nunca teve: prosperidade econômica com justiça social, sob regime democrático.

A despeito de um grande consenso sobre a necessidade da reforma tributária, há décadas ela não foi implementada. Não se trata, evidentemente, de um problema de ordem técnica. Ela, como outras reformas, não foi viabilizada principalmente porque as diferentes propostas esbarram, de modo geral, em interesses estabelecidos. Sendo que os blocos e frações de poder que se beneficiam do atual arranjo não permitem o avanço dessa agenda.

Sendo isto verdade, a realização de reformas estruturantes orientadas para o desenvolvimento exige modificações importantes no sistema de governança política prevalecente. Isso, apenas, para pontuar a indissociabilidade entre a economia e a política.

Nesta perspectiva, quais reformas econômicas são necessárias? São muitas, mas, na esfera econômica do Brasil atual, vale destacar as seguintes: i) reforma tributária; ii) reforma previdenciária; iii) reforma financeira; e iv) reforma administrativa. A título de diretrizes mais gerais, discorre-se sobre cada uma delas abaixo.

i) reforma tributária: é preciso modernizar o sistema tributário brasileiro, de modo a torná-lo mais eficiente e progressivo, contribuindo, a um só tempo, para a competitividade das empresas brasileiras e para a justiça social. O Brasil mudou, o mundo mudou, mas o sistema tributário do país permaneceu praticamente o mesmo há décadas. Há certo consenso com relação à necessidade de aumentar a progressividade do atual sistema e estruturá-lo a partir de tributação sobre o valor adicionado dos produtos e serviços. Evidentemente, a reforma tributária, ao afetar interesses constituídos, gera ruídos e disputas não desprezíveis entre os atores envolvidos, afetando o pacto federativo. É indispensável, contudo, viabilizar a reforma tributária no Brasil. O atual sistema constitui um elemento relevante do custo-Brasil e tem cobrado um preço enorme para a sociedade brasileira. No Brasil, arrecada-se proporcionalmente mais daqueles que ganham menos e detêm menos patrimônio, de um lado, e gasta-se proporcionalmente mais com aqueles que ganham mais e detêm mais patrimônio, de outro, amplificando a injustiça social tanto do lado da arrecadação como do lado do gasto;

ii) reforma previdenciária: as rodadas de mudanças realizadas no sistema previdenciário até o presente momento no país não foram capazes de atacar iniquidades e privilégios existentes. Preservando muitos dos regimes próprios de previdência, os ajustes realizados se deram sobre o regime geral, fundamentalmente. Judiciário, legislativo e militares, por exemplo, passaram praticamente ao largo dos ajustes realizados. O Brasil precisa de uma reforma previdenciária abrangente e baseada em um regime único geral, o Sistema Único Previdenciário (SUP), análogo ao Sistema Único de Saúde (SUS). Todos os trabalhadores dos diferentes setores, tanto do setor público como do setor privado, estariam sujeitos a um teto previdenciário único, a partir de contribuições mensais (baseadas no fluxo de renda), sob o sistema de repartição simples. Para superar esse teto, os trabalhadores precisariam contratar previdência complementar, mediante fundos capazes de viabilizar financiamento de investimentos de longo prazo, com base no sistema de capitalização, a partir de mecanismos de incentivos orientados para isso.

iii) reforma financeira: o país carece de reformas orientadas para aumentar a potência da política monetária, reduzir os *spreads* bancários, estruturar um sistema financeiro privado de longo prazo e separar devidamente a gestão da dívida pública da gestão da política monetária.

A taxa de juro no Brasil é sabidamente uma das maiores do planeta. E isso decorre, em boa medida, da baixa potência da política monetária. A redução do patamar de juros básicos no país exige, pois, além da possível redução do risco cambial, medidas capazes de aumentar o grau de eficiência dos diferentes canais de transmissão da política monetária.

No Brasil, o formato rígido de regime de metas para a inflação combinado com a condição de baixa potência da política monetária concorreu para converter a taxa de câmbio em mero instrumento de desinflação, de modo a evitar a malfadada “desancoragem das expectativas inflacionárias”. O binômio juro alto e câmbio baixo, contudo, mostrou-se altamente nocivo para a economia brasileira ao longo do tempo, juntamente com outros fatores adversos de custos prevalecentes no país e o baixo ritmo de crescimento da produtividade.

Há, pois, a necessidade de uma ampla e efetiva reforma financeira na economia brasileira. Uma reforma capaz de transformar a estabilidade de preços em estabilidade das condições monetárias, financeiras e creditícias no país. Capaz, pois, de viabilizar uma institucionalidade monetário-financeira compatível com o contexto de baixa inflação, visto que a institucionalidade atual, baseada na indexação financeira, corresponde a uma das sequelas do período de alta inflação. Entrementes, para evitar uma possível disparada dos prêmios de risco dos títulos públicos e privados com o fim do instituto da indexação dos papéis à taxa Selic / CDI, deve-se avançar na estratégia de venda de ativos com lastro na inflação – ainda que, no curto prazo, ela possa ser mais custosa do que a venda de títulos selicados.

A estruturação de um sistema financeiro privado de longo prazo, de forma associada com o sistema de financiamento público, também é muito importante para a retomada do desenvolvimento. E, neste âmbito, a sustentabilidade fiscal também se mostra importante, para que recursos possam ser direcionados para o financiamento dos investimentos de longo prazo, acomodando a demanda por *funding* do setor privado. A sustentabilidade fiscal, contudo, deve ser viabilizada a partir de uma gestão fiscal anticíclica, caso contrário, conforme já indicado, a “contração fiscal contracionista” concorre para inviabilizar a retomada do crescimento e, por extensão, a própria sustentabilidade fiscal.

Com o desenvolvimento de um mercado de ativos públicos e privados de longo prazo e a subsequente conformação de uma curva de juros com maior capacidade de reproduzir e afetar as expectativas dos atores econômicos, o próprio mercado de crédito tende a ser dinamizado, contribuindo para a eficiência do canal de crédito da política monetária. Seria desnecessário mencionar a necessidade de reduzir os *spreads* bancários no país. Atualmente, nada menos do que quase 30% das famílias brasileiras estão com dívidas ou contas em atraso, o maior nível da história.

Além disso, mas não menos importante, é preciso avançar na separação entre a gestão monetária e a gestão da dívida pública no Brasil. Todos os BCs do mundo realizam operações compromissadas de política monetária. Contudo, no caso brasileiro, em razão do excesso de liquidez existente no sistema

monetário, o peso dessas operações tanto no PIB como na dívida bruta é muito expressivo. Isso torna a dívida pública bastante sensível às operações de política monetária e concorre para elevar o risco fiscal a partir de operações não relacionadas diretamente ao fisco, ao impor elevada carteira livre de títulos ao BCB (conceito do FMI de dívidas bruta e líquida do “governo geral”)⁶. Assim, medidas orientadas para avançar na conformação de uma institucionalidade capaz de separar a gestão monetária e da gestão fiscal, na linha da Lei 14.185/2021, que autoriza o BCB a receber depósitos voluntários remunerados de instituições financeiras, são bem-vindas.

iv) reforma administrativa: o setor público deve buscar, de forma permanente e incansável, formas mais eficientes de viabilizar a prestação de serviços à população. Medidas que busquem melhorar métodos e processos de trabalho, otimizar recursos humanos e materiais, e aumentar a produtividade do setor público, com modernização tecnológica e administrativa, devem representar uma constante no setor público. Muitos avanços ocorreram ao longo das últimas décadas neste âmbito. Contudo, sabe-se que ainda é possível melhorar muito. Em muitos casos, vale frisar, a falta de materiais e equipamentos básicos limita a atuação do servidor e reduz de forma significativa a sua produtividade. A busca incansável por formas, métodos e processos de gestão pública eficientes, inovadores e capazes de estimular os servidores deve constituir uma meta permanente do Estado, nas suas diversas esferas. No Brasil, há muito a avançar nesse campo, certamente.

Se somente a mudança de modelo econômico sem reformas tende a não permitir a colocar o Brasil na trilha do desenvolvimento, não menos importante é a realização de políticas públicas imprescindíveis para a modernização econômica. Mesmo um sistema previdenciário justo, conforme indicado, não se sustenta sem geração de emprego e renda. E, para isto, requer-se a realização de políticas públicas orientadas para a sofisticação da estrutura produtiva, no sentido de possibilitar a geração de maior valor agregado aos produtos e serviços produzidos no país.

2.3 Políticas voltadas para o desenvolvimento

Para o Brasil viabilizar o desenvolvimento e superar a condição de “economia em marcha lenta”, além de mudar o atual modelo econômico e realizar reformas estruturantes, conforme já salientado, se faz necessário implementar um conjunto de políticas voltadas para a modernização da estrutura produtiva e o provimento de bens públicos.

A reforma previdenciária, por exemplo, dissociada de políticas de geração de emprego e renda, bem como de políticas de assistência social necessárias para garantir dignidade da parcela mais frágil da população, tende a não prosperar. A manutenção de programas existentes e a instituição de um programa de renda mínima abrangente e capaz de garantir dignidade às pessoas / famílias com maior

⁶ Para mais detalhes, ver Mendes (2021).

vulnerabilidade social, de forma articulada com iniciativas voltadas para requalificação e reinserção profissional, são fundamentais para possibilitar o desenvolvimento econômico com justiça social.

De nada adianta, evidentemente, um amplo programa de requalificação profissional sem uma estrutura produtiva que tenha a capacidade de incitar a conformação de uma estrutura ocupacional que demande profissionais de alta e média qualificação, com salários mais elevados. Torna-se preciso, portanto, a restituição do planejamento estatal organizado e eficiente, desejavelmente a partir da formulação e implementação de um plano nacional de desenvolvimento, com políticas voltadas para a indústria, o agronegócio, o meio ambiente, P&D etc.

A retomada do desenvolvimento exige reverter o processo de reprimarização da economia brasileira, a partir de uma estratégia de desenvolvimento capaz de articular os setores de vantagens comparativas estáticas com vantagens competitivas dinâmicas. Isso, evidentemente, exige um Estado capaz de coordenar as decisões de investimento e de forjar convenções orientadas para a viabilização de um amplo processo de transformação estrutural. Para tanto, são fundamentais políticas industriais voltadas para o restabelecimento e a constituição de elos produtivos dinâmicos, com efeitos de encadeamento inter e intrassetoriais; aumento dos investimentos com pesquisa, desenvolvimento e inovação, capazes de possibilitar agregação de valor com base em vantagens competitivas dinâmicas; e política ambiental capaz de viabilizar o avanço do agronegócio de maneira sustentável.

Nassif *et al.* (2020) mostram que a estagnação da economia brasileira depois da estabilização dos preços decorreu, além do binômio juros altos e câmbio baixo, da reprimarização das exportações brasileiras e do baixo grau de abertura comercial. Para o aumento do grau de abertura comercial ser viabilizado, contudo, requer-se o enfrentamento do déficit estrutural do balanço de serviços e das exportações cada vez mais concentradas em commodities e produtos de baixa intensidade em tecnologia e conhecimento. Vale observar que, no período mais recente, com a intensificação do processo de regressão estrutural da economia brasileira, déficits em transações correntes do balanço de pagamentos têm sido observados mesmo com a economia brasileira operando em marcha lenta. Destarte, o aumento do grau de abertura comercial da economia brasileira deve ser conciliado com um projeto nacional de desenvolvimento capaz de fazer avançar a estrutura produtiva em direção aos setores mais dinâmicos, com o aumento das exportações de produtos mais intensivos em conhecimento e tecnologia. Caso contrário, o aumento das importações, de forma isolada, tende a aprofundar a reprimarização da economia e vulnerabilizar a conta corrente do balanço de pagamentos.

Conclusão

Sem a mínima pretensão de esgotar a discussão, inclusive em razão dos limites deste ensaio, buscou-se discutir a crise do desenvolvimento da economia brasileira que já perdura quatro décadas e, a partir disso, indicar diretrizes gerais para o país retomar a trilha do desenvolvimento.

Embora abrangentes, considerando haver amplo espaço para propostas capazes de viabilizá-las, as diretrizes vislumbradas apontam para a necessidade de mudar o atual modelo econômico, realizar reformas econômicas modernizadoras e implementar políticas voltadas para o desenvolvimento. A mudança de modelo econômico, isoladamente, tende a não surtir os resultados desejados.

Fica implícito, com isso, a necessidade de restaurar a capacidade de planejamento do Estado e formular e implementar um Plano Nacional de Desenvolvimento, sem o qual o Brasil dificilmente será capaz de romper com a sua profunda crise do desenvolvimento.

A retomada do desenvolvimento exige um novo pacto político, econômico e social, uma nova governança política e a restauração da capacidade de planejamento e investimento do Estado. Portanto, não se trata apenas de desafios meramente técnicos, visto que as soluções possíveis envolvem mudanças nas correlações de forças altamente enraizadas na sociedade e no sistema político nacional.

Referências

FURTADO, Celso. *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*. 3.^a ed. (rev.). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

MENDES, M. *O depósito voluntário no Banco Central e os diferentes conceitos de dívida pública*. Insper, jun. 2021.

NASSIF, ANDRÉ *et al.* Economic development and stagnation in Brazil (1950-2011). *Structural Change and Economic Dynamics*, v. 53, p. 1-15, 2020.

OLIVEIRA, Giuliano Contento de. A economia brasileira em marcha lenta. In: TERRA, Fábio H.; PRATES, Daniela M. (Orgs.). *O Brasil pós-recessão: das origens da crise às perspectivas e desafios futuros*. São Bernardo do Campo, SP: UFABC, 2020.

OREIRO, J. L. C. *et al.* Measuring Technological Backwardness of middle-and low-income countries: the employment quality gap and its relationship with per-capita income gap. *PSL Quarterly Review*, v. 75, p. 139-158, 2022.

Para reverter a desindustrialização brasileira

Antonio Corrêa de Lacerda¹

Introdução

O artigo faz uma análise a respeito das causas e consequências da desindustrialização brasileira recente e aponta possíveis alternativas de políticas econômicas e medidas para revertê-la. Para além das questões conjunturais gravíssimas da economia brasileira, como elevado desemprego e insegurança alimentar, elevação do custo de vida e excessiva volatilidade cambial, prevalecem, não sem correlação, aspectos estruturais determinantes, como a desindustrialização.

1. Nível de atividade, investimentos, emprego e renda

O longo período de semiestagnação da economia, os impactos da Pandemia Covid-19 e mais recentemente dos desdobramentos da guerra Rússia-Ucrânia tem trazido significativa deterioração do quadro de atividade, emprego e renda. A produção física da indústria de segue apresentando desempenho muito fraco, inclusive em atividades relacionadas à itens de essenciais para população. Enquanto no acumulado em 12 meses até maio de 2022 a Indústria Geral tenha se retraído 1,9%, a fabricação de produtos alimentícios e a de bebidas reduziram a produção em 6,3% e em 3,6%, respectivamente. No caso de fabricação de bebidas, ressalte-se a tendência de diminuição na produção desde o primeiro semestre de 2021

A taxa de desocupação (desemprego) foi estimada em 9,8%, em relação à População Economicamente Ativa (PEA), no trimestre de março a maio de 2022. Embora tenha, apresentado uma redução de 1,3 ponto percentual em relação ao trimestre terminado em dezembro de 2021, ainda permanece elevada. A estimativa é que cerca de 10,6 milhões de pessoas permaneçam.

Já a taxa de subutilização da força de trabalho (pessoas desocupadas, desalentadas e subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas), que reflete uma visão mais ampla da situação do mercado de trabalho, foi estimada em 21,8% em torno de 25,4 milhões de pessoas estavam subutilizadas, denotando não apenas um quadro social grave, mas também um desperdício de potencial de consumo.

Os investimentos, fundamentais para garantir um crescimento robusto e sustentável no longo prazo, permanecem em nível aquém do necessário. A Formação Bruta de Capital Fixo, total das inversões em infraestrutura, construção civil e aquisição de máquinas e equipamentos, representa apenas 18% do PIB, um nível muito abaixo da média mundial, de 26,7% e ainda mais distante da média dos países emergentes, de 33,2%.

Desse total, no Brasil, o investimento público, importante fator contracíclico nas crises, representa apenas 2,4% do PIB, pouco mais da metade da média do período 2012-2014, antes da crise.

¹ Professor-doutor e coordenador do programa de pós-graduação em economia política da PUCSP, é presidente do Conselho Federal de Economia (Cofecon). E-mail: contato@aclacerda.com

Tais investimentos são relevantes pelo seu impacto multiplicador na economia, mas também pelo “efeito demonstração” para as inversões privadas.

Já as decisões de investimento privado são motivadas pelas expectativas de crescimento da demanda e das taxas de retorno. Portanto, quadro se retroalimenta, em um “ciclo vicioso”: investimos pouco porque não temos expectativa de crescimento sustentado; e crescemos pouco porque não investimos!

A elevada inflação de alimentos, combinada com um mercado de trabalho mais deteriorado e precarizado, com queda nos rendimentos reais das famílias e aumento da vulnerabilidade socioeconômica, têm resultado em redução do potencial de consumo da economia.

Outro fator que vai restringir o potencial de demanda por consumo é o elevado endividamento, que atingiu 77,3% das famílias. Se considerado que 78% das famílias que percebem um rendimento inferior a 10 salários-mínimos estavam endividadas. Este quadro é ainda mais adverso quando se verifica que cerca de 87% possuem dívidas no cartão de crédito, modalidade das mais onerosas. O aumento da taxa Selic tende a piorar as condições de crédito aos tomadores finais, agravando ainda mais a situação da parcela da população endividada.

2. Questão fiscal, inflação e políticas sociais

A política fiscal segue restringindo o investimento público, que está no menor nível médio histórico e seria crucial para promover uma medida anticíclica pelo seu potencial efeito multiplicador e de demonstração (LACERDA, 2019); O investimento privado, dadas as circunstâncias apontadas, é circunscrito a algumas atividades, ou ações de modernização estritamente necessárias. Nenhum empresário investe porque a mão de obra ficou mais barata, ou mediante eventual desoneração tributária, se há ociosidade na capacidade produtiva, falta perspectiva clara de elevação da demanda. Além disso, variáveis chave para decisão, como a taxa de câmbio, por exemplo, não são previsíveis, inviabilizando o cálculo econômico.

As medidas de auxílio social, embora cruciais e necessárias, não serão suficientes para contrapor o cenário traçado. Completa o quadro o efeito das eleições gerais, que tradicionalmente geram muita especulação e volatilidade nos mercados. O aumento da incerteza exige mais clareza por parte dos postulantes aos cargos no Executivo e no Legislativo, especialmente quanto as propostas do que fazer na economia

A inflação no Brasil voltou a representar um aspecto relevante para as decisões dos agentes econômicos. Dessa vez, no entanto, esse movimento de elevação de preços não está relacionado ao aumento da demanda, mas a choques de oferta. Primeiro, que houve uma disparada nos preços das *commodities* (matérias primas e grãos, por exemplo), cujos preços são formados no mercado internacional, a partir do movimento de demanda física, mas também influenciados pelas posições nos mercados futuros.

Uma das consequências da financeirização observada na economia global nas últimas três décadas foi que as *commodities* também se transformaram em ativos financeiros, na medida em que seja por operações de *hedge*, visando a proteção dos comerciantes, seja por posições especulativas de operadores, formam suas posições.

Tornou-se prática mercadológica no Brasil, também em função do longo histórico de inflação, a adoção de critérios de reajuste para contratos envolvendo as relações interempresariais. Em geral se estabelece o reajuste dos preços contratados baseados na variação percentual acumulada de um determinado, índice de preços, que são baseados na variação observada em uma determinada cesta de consumo média, referenciadas à faixas de renda.

Criado na década de 1940 pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), o IGP-M é utilizado até hoje a principal referência para correção de aluguel residencial e comercial e também no cálculo dos reajustes de tarifas como energia, telefonia e transporte público. O IGP-M é composto por três subíndices: o Índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA), com peso de 60%, o Índice de Preços ao Consumidor (IPC), com peso de 30%, e o Índice Nacional de Custo da Construção (INCC), com 10%.

O IPA, que tem maior peso no IGP-M, acumula 43,59% nos 12 meses até abril, é muito influenciado pela desvalorização do real, que afeta diretamente os custos de produtos importados, inclusive *commodities* como soja, no mercado agrícola, ou o minério, na indústria.

A expressiva elevação nos preços das *commodities* no mercado internacional, combinada com a desvalorização cambial, tem gerado significativos aumentos nos preços de insumos e matérias primas por parte dos fornecedores. Estruturas de mercado de monopólio ou oligopólio também afetam a formação de preços. A situação também tem afetado o abastecimento comprometendo a afetando a cadeia produtiva.

Esses movimentos de preços não são, necessária e imediatamente, refletidos adequadamente em determinados índices de inflação, mesmo aqueles mais usualmente utilizados como parâmetros para fixação de critérios de reajuste de preços interempresariais, públicos e privados. Isso ocorre devido a aspectos metodológicos já mencionados, como a composição e abrangência dos diferentes índices.

O quadro descrito aponta para um potencial desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados, o que afeta diretamente a viabilidade operacional e econômica, comprometendo a normalidade operacional. A situação exige uma repactuação de contratos, de forma a preservar minimamente os valores pré-estabelecidos, evitando que o desequilíbrio venha a inviabilizar o fornecimento de produtos e/ou a prestação dos serviços.

3. Desindustrialização e desafios

Ao quadro conjuntural apresentado, a questão da desindustrialização brasileira tem gerado importante debate a respeito das suas causas e consequências. A participação da indústria de

transformação no Produto Interno Bruto (PIB) é hoje de cerca de apenas 10%, bem abaixo do seu nível histórico e de países de porte e grau de desenvolvimento comparáveis.

A guerra Rússia-Ucrânia, assim como os da Pandemia Covid-19 e seus desdobramentos denotam as vulnerabilidades da economia global, especialmente nas cadeias internacionais de suprimentos (CIS). Há várias frentes de contágio: o financeiro, envolvendo os fluxos de capitais; o cambial, movimento das moedas e o de preços, com o aumento das cotações de *commodities*, afetando grãos, energia, etc. Mas, é na esfera produtiva que as mudanças em curso chamam mais a atenção.

Houve interrupções de fornecimento, em especial no complexo químico-fármaco, mas também no automotivo e eletroeletrônico, com a carência de microprocessadores e IFAs. A guerra e o *lockdown* chinês, escancaram um fator muitas vezes subdimensionado nas estratégias e análises: a insegurança de fornecimento.

Kristalina Georgieva, diretora-gerente do Fundo Monetário Internacional (FMI) admitiu surpresa com os impactos negativos da guerra: “*Não sabíamos que as cadeias produtivas estavam tão frágeis*”. (Folha de S. Paulo, 29/03/2022) O fato é que, para além dos impactos da guerra em si, tem se acirrado a “guerra” econômica das sanções impostas à Rússia e as suas rélicas.

Diante do impasse, os países tendem a buscar fechar suas fronteiras, privilegiando as economias domésticas. Os EUA, que desde o início do Governo Biden havia tomado várias medidas protecionistas, têm intensificado suas ações nesse sentido. A Europa, também, por óbvio, tem tomado suas precauções. Na zona de conflito, países tem limitado exportações e as dificuldades logísticas complicam o fluxo de mercadorias.

A precariedade das CIS revela, especialmente para os países em desenvolvimento, a premência da busca da segurança de fornecimento. É a reversão do processo de globalização fortemente disseminado a partir da década de 1990.

A despeito de vantagens competitivas advindas da especialização e do suprimento global de produtos e serviços, o fato é que a imprevisibilidade associada aos fenômenos como catástrofes, pandemias, guerras e conflitos étnicos, foi claramente subestimada.

Para o Brasil, especialmente nossa vulnerabilidade de fornecimento escancara a necessidade de uma revisão do nosso papel nas CIS. Restringir-se apenas a fornecedor de *commodities*, além dos efeitos deletérios sobre a capacidade de geração de valor, emprego e renda, também nos tornou excessivamente dependentes em muitas outras áreas.

Os industriais brasileiros, aqueles que não atuaram em setores diretamente ligados a *commodities*, ou de setores oligopolizados, foram “empurrados”, por sobrevivência, ou senso de oportunidade, para a importação e o rentismo.

O investimento direto estrangeiro (IDE) representa todo ingresso de recursos advindos do exterior para instalação, ou aquisição de empresas, caracterizando uma relação direta com a gestão da

atividade. Nos vinte e cinco anos entre 1995 e 2020 o Brasil se manteve dentre os principais países receptores de IDE no mundo.

Apesar desse desempenho relativamente positivo, ainda nos falta uma estratégia mais clara no relacionamento com os potenciais investidores internacionais, assim como para as empresas transnacionais já em operação no mercado doméstico. Dois aspectos se destacam nessa pauta: o primeiro, internacional. é que tem crescido a disputa de novos projetos entre os vários mercados, uma vez que os efeitos da Pandemia Covid-19 provocaram uma queda de 33% nos fluxos globais de investimentos estrangeiros em relação ao ano anterior; o segundo é que a economia brasileira tem perdido espaço nas cadeias globais de valor pela saída de empresas que mantinham operações no Brasil.

No Brasil duas características têm marcado o IDE ingressante. Uma primeira não exclusivamente local, é a predominância dos fluxos voltados para aquisição de empresas já existentes. Ou seja, não se trata de investimento novo propriamente dito, mas de transferência de capital doméstico para internacional, sempre com implicações. A segunda observação se refere à predominância dos investimentos sem vocação exportadora, voltados para o atendimento do mercado doméstico.

A grande maioria dos países mundo afora contam com agências nacionais e regionais de promoção de investimentos, as quais visam prospectar e atrair a parcela mais interessante dos investimentos estrangeiro. No Brasil, a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos – ApexBrasil (antiga Apex) tem essas atribuições. Há outros órgãos governamentais também tem interação no assunto, como principalmente o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Vale a pena desmistificar o papel do investimento estrangeiro no desenvolvimento dos países. Na verdade, o IDE não é o vilão apontado por alguns, nem tampouco a panaceia apresentada por outros. Ao mesmo tempo que gera externalidades positivas, embora não automáticas, também provoca impactos na estrutura produtiva e de distribuição, assim como no balanço de divisas.

O IDE, embora de relevância crescente a partir da globalização especialmente pós década de 1990, tem papel apenas marginal no total do investimento realizado pela maioria dos países, representando, na média, próximo de 10%. Mesmo na China, não representam mais do que 15% da formação bruta de capital fixo.

Portanto, não se pode esperar do capital estrangeiro o protagonismo dos investimentos totais. Todas as experiências internacionais analisadas apontam para um papel dessa modalidade relevante qualitativamente, tendo em vista sua integração às cadeias de valor, mas o vetor principal das inversões está na atividade doméstica!

A inserção internacional brasileira sob o ponto de vista comercial, tecnológico e produtivo passa por um aprimoramento na regulamentação e de políticas de relacionamento com as empresas transnacionais. Tanto as já em operação, como aquelas potenciais investidoras no Brasil. Algo que requer a combinação de ações governamentais, mas também da iniciativa privada.

Considerações finais

Não há um caminho único nas alternativas de políticas econômicas, ao contrário do que sugere uma análise “senso comum”. Todas as escolhas envolvem, portanto, custos e benefícios, que precisam ser explicitadas. Daí a importância de que as possibilidades sejam apresentadas e debatidas no âmbito da sociedade.

As alternativas de política econômica são técnicas, mas as escolhas, políticas. Além disso, outros fatores macroeconômicos são adversos: a inflação, a política monetária, o mercado de trabalho e o investimento. A inflação derivada do choque de oferta das matérias primas produz estragos na cadeia produtiva. A política monetária restritiva, com a elevação dos juros, desestimula o consumo, que há tempos anda em falta, por estimular a poupança dos mais ricos e encarecer as dívidas das famílias e empresas.

A reversão do processo e a promoção da reindustrialização implica a criação de um ambiente macroeconômico mais favorável à produção, assim como a adoção de políticas de competitividade (políticas industrial, comercial e de inovação), além do fomento à cultura empresarial e o intercâmbio universidade-institutos de pesquisa e empresas.

Vale destacar que as três esferas: macro, meso e micro são complementares e interdependentes entre si. A falsa ideia da “compensação” não funciona, até mesmo porque, é impossível balancear a competitividade, com base apenas em uma das vertentes.

O Brasil possui empresas locais e filiais de transnacionais com níveis de competitividade microeconômica compatíveis com o “estado da arte” global. Isso, no entanto, infelizmente não as torna competitivas frente às cadeias internacionais de valor. E o problema não é individual, mas do ambiente. Condições macroeconômicas desfavoráveis e políticas industriais titubeantes agravaram a situação.

O aumento da nossa dependência de produção e exportação de *commodities*, ou de produtos de baixa complexidade e valor agregado, nos vulnerabilizou em um quadro internacional complexo. O resultado foi o avanço das importações, substituindo a produção local, com impactos negativos no emprego e renda.

Para além da reversão do retrocesso na indústria, imprescindível para o desenvolvimento, faz-se crucial integrar, de outra forma nossa atividade produtiva aos preceitos da indústria 4.0, da nanotecnologia, da internet das coisas e da tecnologia 5G. Os desafios que se apresentam, portanto, envolvem implementação de políticas de competitividade nos moldes das melhores práticas internacionais e locais. Seria equivocado apostar apenas no “mercado” e a abertura comercial nos recolocariam no caminho do desenvolvimento. Os requisitos e oportunidades associados à necessária transição para a economia digital, energética e de sustentabilidade exigem estratégias específicas e orientadas para tal.

Referências

DIAS, R. Não sabíamos que as cadeias produtivas estavam tão frágeis, diz FMI. *Folha de São Paulo*, 29 mar. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/03/nao-sabiamos-que-cadeias-produtivas-estavam-tao-frageis-diz-fmi.shtml>. Acesso em: 29 mar. 2023.

LACERDA, A. C. (Org.). *O mito da austeridade*. São Paulo: Contracorrente, 2019.

LACERDA, A. C. *Desnacionalização: mitos, riscos e desafios*. São Paulo: Contexto, 2000.

O déficit público é a poupança do setor privado

Simone Deos¹
Fernanda Ultremare²

Introdução

A severidade da pandemia da Covid-19 exigiu das autoridades resposta fiscal rápida e em patamar sem precedentes na história recente. À crise sanitária acoplou-se uma crise econômica, e ambas se alastraram rapidamente ao redor do globo, gerando perdas e danos de toda ordem. Nesse contexto, de acordo com os dados do World Economic Outlook, até setembro de 2021, US\$ 16,9 trilhões de dólares já haviam sido gastos pelos governos sob a forma de recursos direcionados às empresas e famílias, ao suporte aos sistemas de saúde e às cadeias de suprimentos industriais ligados aos sistemas de saúde. Como esses recursos fiscais não existiam previamente, o gasto foi possível – e sempre é possível do ponto de vista financeiro, a propósito – porque moeda foi sendo endogenamente criada à medida que os governos operacionalizavam os pagamentos dos produtos e serviços extraordinários que precisaram adquirir, e das transferências adicionais que fizeram para empresas e famílias. Isso, em si, já é evidência do imenso equívoco que comentem aqueles que entendem que o papel do Estado na economia é comparável ao papel dos agentes privados, bem como os que temem – ou, pelo menos, assim o dizem – o déficit público.

Para muitos economistas, o grande ensinamento que Keynes nos deixou após ter analisado as crises e depressões da primeira metade do século XX foi que os governos devem realizar gastos deficitários em tempos de crise, mas devem buscar equilibrar os seus orçamentos logo a seguir. Contudo, do ponto de vista macroeconômico, os ensinamentos que podem ser extraídos a partir de Keynes acerca do déficit público são mais profundos e não se encerram nessa singela lição. Sem a pretensão de ser exaustivo em um tema complexo que pode – e deve – ser abordado sob várias perspectivas, o presente trabalho escolhe um ângulo de análise, que consideramos ainda pouco explorado, para aprofundar essa discussão. A perspectiva aqui trabalhada é a que integra os fluxos de renda gerados na economia em um determinado período aos estoques de ativos/passivos financeiros criados. O objetivo, mais especificamente, é evidenciar que o déficit do setor público não deve ser temido, pois corresponde à poupança, ou riqueza financeira do setor privado.

Para tal, o trabalho está dividido em duas seções, além dessa introdução e da conclusão. Na primeira, faz-se um *overview* das respostas fiscais que foram dadas à pandemia, primeiramente em âmbito internacional e depois no Brasil. Na segunda, é apresentada uma pequena “amostra” da macroeconomia com consistência entre fluxos e estoques, a qual permite o claro entendimento da relação

¹ Professora na Unicamp

² Professora na UFRN

entre os diferentes setores da economia e a compreensão de que o déficit público e a poupança privada se espelham. A conclusão procura sintetizar os temas abordados.

1. Resposta fiscal à pandemia

As primeiras respostas dos países ao surto da Covid-19 foram no sentido de contenção e mitigação de sua propagação, assim como para a ampliação da rede de atendimento à saúde e para atender às necessidades de insumos do setor. Essas medidas envolveram fortes restrições à atividade econômica, por incluírem disposições rigorosas de confinamento e distanciamento social. A crise desencadeada pela saúde provocou queda drástica da demanda de famílias e empresas, além de choques do lado da oferta, com redução da produção. Assim, os governos se viram na urgência de dar suporte tanto aos trabalhadores, para que pudessem cumprir as exigências de confinamento, quanto às necessidades de caixa das empresas.

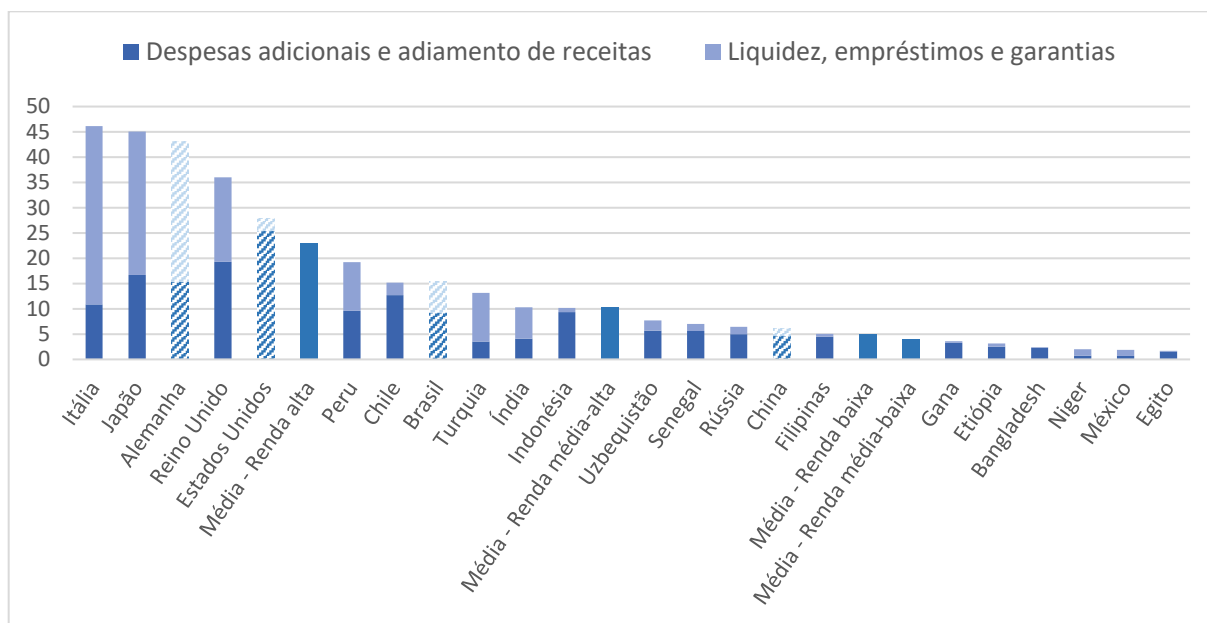
Embora os pacotes fiscais adotados pelos países tenham sido muito diferentes em termos de volume e perfil, a preservação das condições de caixa das empresas foi um dos objetivos centrais, e contou com o apoio das políticas monetária e financeira. As medidas de suporte, que com o passar do tempo evoluíram para enfrentar questões mais amplas de solvência e fragilidade financeira, incluíram a extensão dos prazos para pagamento e declaração de tributos, reestruturação de débitos e desonerações - como contribuições previdenciárias, impostos sobre a folha de pagamentos e sobre a propriedade. Com a intenção de manter as condições de liquidez dos mercados e prover linhas adicionais de crédito às empresas, houve ainda flexibilizações regulatórias, com redução de exigências de provisionamento e capital mínimo, além de novas modalidades de empréstimos e de captação (PAULA, 2021; MARTINS *et al.*, 2020).

Essas disposições também operaram para ajudar as empresas a reter seus trabalhadores, objetivo para o qual a também contribuíram a adoção de esquemas de trabalho flexíveis e subsídios salariais. No entanto, a condução do problema da manutenção da renda dos trabalhadores, especialmente de indivíduos em situação de trabalho informal ou autônomo, exigiu uma série de políticas de transferência pecuniária direta por parte dos governos centrais. Em alguns países, o acesso a benefícios de licença médica foi facilitado e a elegibilidade expandida, assim como a cobertura de benefícios de desemprego (OECD, 2020).

Em um curto espaço de tempo, as respostas governamentais foram rápidas e abrangentes, mas variaram bastante em magnitude e escopo, dadas as especificidades de cada país. Com informações disponíveis na base de dados do Monitor Fiscal do Fundo Monetário Internacional (FMI) apresentadas no gráfico 1, pode-se apreender o tamanho das respostas fiscais de 22 países e as médias por grupo de renda. Nos países de renda alta, os pacotes superaram 20% do PIB, chegando a 43% na Alemanha e a aproximadamente 30% nos Estados Unidos. Nos países de renda média, as respostas foram significativamente diversas, sendo que no Brasil correspondeu a 15% do PIB, ficando acima da média

do grupo de países de renda média-alta. A China, por sua vez, ficou abaixo dessa média: 6% do PIB. Já em países de renda baixa, a resposta foi uniformemente limitada (IMF, 2021a)³.

Gráfico 1: Resposta fiscal à crise do COVID-19, países selecionados, por grupo de renda do país, em % do PIB



Fonte: IMF, 2021a.

No Brasil, o regime fiscal vigente foi flexibilizado, sem o que não haveria espaço para as políticas de mitigação da crise – que aconteceram somente após ampla mobilização social. Depois de uma guinada à ortodoxia em termos de política econômica a partir de 2015, e da adoção de uma série de reformas neoliberais nos anos seguintes⁴, a pandemia encontrou um país economicamente estagnado e exibindo piora alarmante dos indicadores sociais, de renda e emprego desde então (GOMEZ; CRUZ, 2022). Foi necessária uma intensa pressão política para que o constrangimento à atuação da política fiscal, pelas regras impostas em períodos anteriores e intensificada pelas reformas citadas, fosse contornado.

Naquele contexto, o arcabouço fiscal do governo brasileiro, composto por três regras principais – *Regra de Ouro*, *Regra de Primário* e *Novo Regime Fiscal* – foi sendo paulatinamente flexibilizado pelo Congresso Nacional, com o reconhecimento de estado de calamidade pública decorrente da pandemia em março de 2020. A partir desse artifício, a União foi dispensada do cumprimento da *Regra de Primário* utilizando-se da cláusula de escape prevista no artigo 65 da *Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)*⁵. Além disso, em casos de despesas imprevistas e urgentes, como no caso de guerra ou calamidade, estão excluídos do teto do *Novo Regime Fiscal*⁶ créditos extraordinários abertos para esse

³ De fato, os resultados se mostraram tanto mais devastadores quanto piores ou mais tímidas as estratégias de apoio fiscal tomadas pelo país (THE WORLD BANK, 2022).

⁴ Entre elas uma reforma trabalhista e outra previdenciária.

⁵ O governo fica dispensado de cumprir a meta fiscal em situação de calamidade pública para a Regra de Primário, conforme Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e de acordo com LRF (Lei Complementar no 101 de 2000).

⁶ O Novo Regime Fiscal fixou um valor máximo, constante em termos reais, de despesas primárias da União, que deve vigorar por duas décadas e que ficou conhecido como teto de gastos, conforme Emenda Constitucional 95 de 2016.

fim⁷. Finalmente, ainda em maio de 2020, o Congresso Nacional aprovou um regime fiscal extraordinário, passando a ser chamado de *Orçamento de Guerra*, que permitiu o descumprimento da *Regra de Ouro*⁸ e de um conjunto de exigências legais para aumento de despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia (BRASIL, 2020; ORAIR, 2021; SOARES; ORAIR, 2021).

Dessa forma, em 2020, a União ultrapassou a *Regra de Ouro* em R\$346,4 bilhões e atingiu um déficit primário de R\$ 745,3 bilhões, valor muito acima da meta de R\$124,1 bilhões. Além disso, o governo central somou R\$ 806,7 bilhões de despesas não sujeitas ao teto de gastos, deixando uma margem de R\$ 52,2 bilhões ainda dentro do teto (ORAIR, 2021; SOARES; ORAIR, 2021). Já o volume de despesas pagas pelo *Orçamento de Guerra* em 2020 chegou a R\$ 524 bilhões. Desse total, R\$ 327 bilhões foram para o auxílio às famílias e R\$ 72,9 bilhões para suporte de liquidez e crédito para empresas (BRASIL, 2022).

Em resumo, a gravidade da crise sanitária, social e econômica fez com que os países suspendessem temporariamente as regras fiscais adotadas, sendo o caso brasileiro exemplar. Naquele momento crítico, a onipresente preocupação com o endividamento público cedeu espaço para a necessidade de mitigação dos efeitos da pandemia. Essa posição foi adotada inclusive pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que passou a defender a necessidade de adoção de pacotes fiscais para a recuperação econômica, deixando para o longo prazo, pós-pandemia, a necessidade de consolidação fiscal (IMF, 2021a; 2021b).

2. A macroeconomia de fluxos e estoques: o déficit público é poupança do setor privado

Uma contribuição relativamente recente para a contabilidade nacional, que ainda não recebeu a atenção devida dos economistas, nem mesmo dos Keynesianos que se preocupam em integrar moeda e finanças no seu *framework* analítico, alerta para um ponto fundamental. Ao final de um período, a contabilidade nacional deve capturar não apenas os fluxos de renda gerados pela demanda de bens e serviços finais produzidos na economia, mas também a variação da riqueza financeira, ou da poupança financeira, dos diferentes setores macroeconômicos.⁹

É decorrência lógica de um setor macroeconômico que apurou déficit em um período, isto é, gastou mais do que recebeu, aumentar seu endividamento com outro setor. O déficit de um setor só pode existir sob a forma de passivos emitidos e detidos pelos integrantes desse setor, os quais serão, necessariamente, ativos nos portfólios de agentes do outro setor. O mesmo vale para um setor que foi superavitário, dado que seu superávit – isto é, sua poupança – só existe na forma de ativos financeiros que foram emitidos como dívida por outro setor, que foi deficitário. É por isso que a contabilidade

⁷ Apenas em 2020, a abertura de créditos extraordinários editadas pelo poder executivo para enfrentamento da pandemia totalizaram R\$ 603,9 bilhões previstos no artigo 107 da Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal.

⁸ A Regra de Ouro está definida no artigo 167, inciso III, da CF e limita o montante de despesas correntes às despesas de capital.

⁹ Ver, por exemplo, o capítulo 2 de Godley e Lavoie (2007).

nacional que apura não somente os fluxos de renda, mas também a variação dos estoques de riqueza financeira (isto é, a poupança ou a despoupança) a eles associada, ajuda a compreender melhor o papel do Estado na economia e a natureza ímpar da dívida que ele emite.

A fim de desenvolver mais detalhadamente os passos que levam a essa conclusão, verdadeira por definição contábil, pode-se tomar como exemplo uma economia composta por dois setores: o setor privado, composto por indivíduos e empresas, e o setor governo. Nessa economia os indivíduos consomem e as empresas investem, enquanto o governo gasta e arrecada tributos. Parte-se então da identidade básica da contabilidade nacional, em que a renda, ou produto nacional (Y), é idêntica ao somatório do Consumo das famílias (C), Investimento das firmas (I), e Gasto do governo (G).

Subtraindo-se os tributos (T) de ambos os lados da identidade ($Y-T \equiv C+I+G-T$), após simples manipulação algébrica¹⁰ tem-se o resultado de equilíbrio (balanço) dos dois setores da economia, verdadeiro por definição: se o setor público equilibrou seus gastos com suas receitas tributárias, o setor privado necessariamente também o fez: $(G-T) \equiv 0 \equiv (S-I)$, ou $(S-I) \equiv (G-T)$. Por outro lado, se o setor privado poupou ($S > I$)¹¹, o setor público teve um déficit ($G > T$) equivalente à poupança do setor privado. O déficit do setor público é o espelho do superávit do setor privado (GODLEY; LAVOIE, 2007; WRAY *et al.*, 2019).

Os balanços setoriais revelam, de forma clara, que em qualquer economia fechada, com dois setores, sempre que o setor público estiver gastando o mesmo que arrecada, pessoas físicas e jurídicas não conseguirão, em termos agregados, acumular poupança financeira, tampouco acumularão dívidas. São resultados impossíveis de serem alcançados, por definição. Mas como reconciliar esses resultados contábeis, verdadeiros por definição, com o fato de que no setor privado ocorrem, rotineiramente, inúmeras operações de crédito bancário para indivíduos e empresas, bem como outras formas de emissão de crédito e débito?

Quando um banco, por exemplo, concede crédito a uma empresa, a transação é necessariamente registrada no balanço dessas duas unidades econômicas. Contudo, e isso é muito importante, essa operação é anulada quando são consolidadas, ou agregadas, todas as transações que acontecem dentro do próprio setor privado, ao qual pertencem o banco e a empresa. O mesmo acontece com todas as outras operações envolvendo indivíduos e firmas dentro do setor privado. Por isso não é possível ao setor privado consolidado acumular ativos a seu favor, tampouco passivos contra si mesmo, ainda que dentro do setor privado existam posições credoras e devedoras em constante variação.

Passemos agora ao caso de uma economia cujo setor público foi deficitário. Por definição contábil, seu setor privado foi superavitário e aumentou sua riqueza na forma de dívida emitida por um

¹⁰ Tem-se, com a subtração dos tributos (T), a seguinte identidade: $(Y-T-C-I)+(T-G) \equiv 0$. Sendo a poupança macroeconômica (S) definida contabilmente como a parcela da renda não consumida pelas famílias (Y-T-C), temos que a soma dos resultados contábeis dos dois setores da economia – setor privado, composto de firmas e famílias e setor público – ao final de um período é, por definição, igual a zero: $(S-I)+(T-G) \equiv 0$.

¹¹ $S > I$ quer dizer que o setor privado produziu mais bens e serviços do que consumiu e investiu.

governo que, com seus gastos, criou mais renda no setor privado do que dele retirou via tributos. Por sua vez, a dívida emitida pelo setor público, que se transforma em riqueza no portfólio do setor privado, é a mais segura do mercado e tem risco de inadimplência zero, dado que o governo não enfrenta restrições financeiras análogas às do setor privado e pode sempre honrar seus compromissos¹² porque emite sua própria moeda, isto é, aquilo que ele precisará usar para saldar os seus compromissos. O mesmo não acontece com o setor privado, que não emite uma moeda amplamente capaz de saldar dívidas. O setor privado é, ao contrário, um usuário da moeda estatal¹³. Esta é, fundamentalmente, a razão pela qual a sua dívida é mais arriscada e tem um custo relativamente maior: os seus credores correm mais risco do que os credores da dívida pública, e por isso cobram um “spread”.

Entender que o déficit do governo é o superávit do setor privado, e que a dívida pública é a riqueza do setor privado, permite avançar na discussão acerca dos limites do déficit público. Do ponto de vista lógico-contábil, o déficit do governo corresponde sempre, e necessariamente, a um superávit privado, sendo esse um dado objetivo que é frequentemente omitido do debate.

Para aprimorar o exercício analítico até aqui desenvolvido é necessário considerar a economia aberta, tendo em conta que além de interagirem entre si, os setores privado e público de uma economia mantêm relações comerciais e financeiras com indivíduos, empresas e governos do resto do mundo. Voltando à abordagem dos balanços setoriais, ao considerar uma economia com três setores pode-se afirmar que se dois deles estiverem em equilíbrio, sem déficit ou superávit, o terceiro também estará¹⁴. E pode-se afirmar também que a soma do déficit de um (ou mais) setor(es) deve ser sempre igual ao superávit do(s) outro(s) setor(es), espelhando-os: $(S-I) \equiv (G-T) + (X-M + FRLER_x)$.

No caso de um país cujo setor público equilibrou seu resultado orçamentário, isto é, gastou tanto quanto arrecadou, e cujo resultado externo foi um superávit em conta corrente, o setor privado, necessariamente, acumulou poupança na mesma magnitude do superávit em conta corrente. Ou seja, seu superávit espelhou, precisamente, o resultado positivo em conta corrente. Se, por outro lado, o país teve déficit em conta corrente, o setor privado, naquele período, endividou-se na mesma magnitude, reduzindo seu estoque de riqueza financeira. Nesse caso, igualmente, os resultados se espelham. Já para os países com déficit do setor público e superávit em transações correntes, o resultado líquido, em termos de poupança do setor privado, será resultante da soma do superávit em conta corrente adicionado ao déficit do setor público.

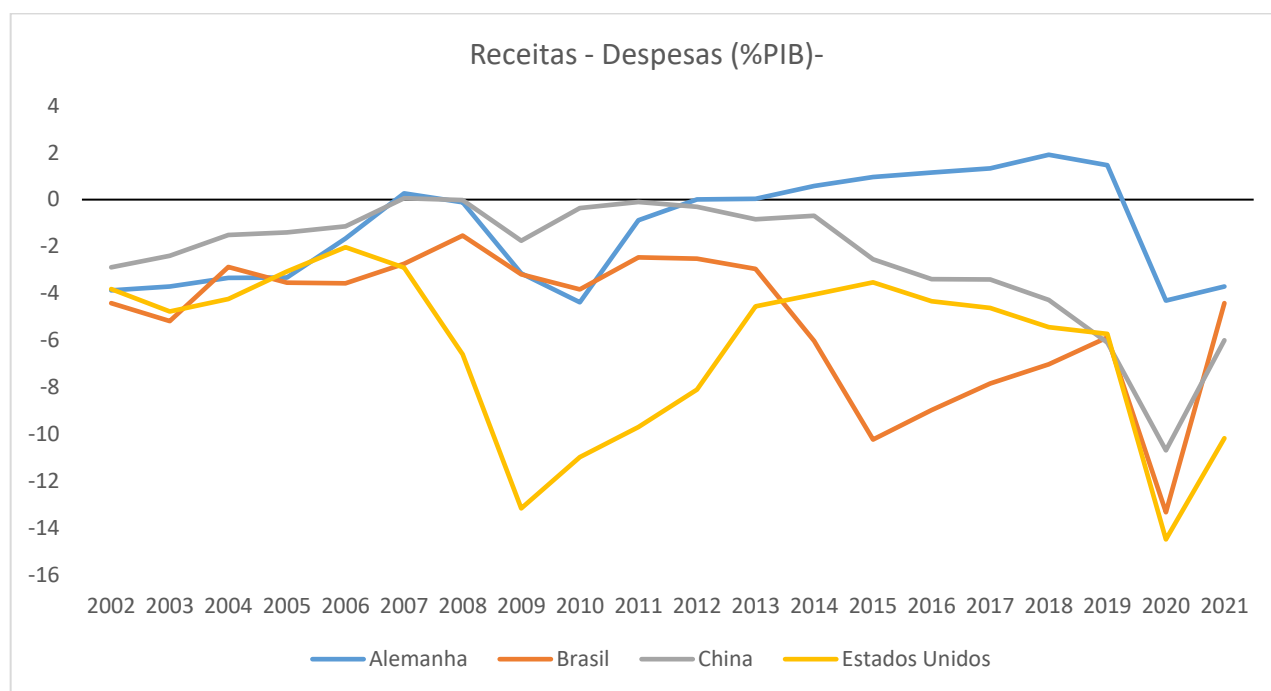
¹² A moeda e Estado são inseparáveis. O Estado, ao impor obrigações na forma de tributos, que têm de ser pagos naquilo (*the thing*) que é definido como moeda, e por emití-la, assegura sua demanda. Esta moeda é uma dívida do Estado, criada sempre que o Estado faz uma despesa e resgatada sempre que um agente faz um pagamento para o Estado. Esta é a abordagem do “*tax-driven money*” ou de visão chartalista da moeda - baseada em Knapp (WRAY, 1998).

¹³ Os bancos comerciais criam dinheiro quando tomam a decisão de conceder um empréstimo *ex-nihilo*, registrando um crédito no lado do ativo do balanço e um depósito no lado do passivo. Somente após a decisão de emprestar e, como resultado, criar um depósito à vista, o banco irá ao mercado interbancário ou ao banco central para as reservas necessárias. Os bancos não emprestam reservas, nem emprestam depósitos. Os bancos criam moeda, mas não criam reservas.

¹⁴ A nova identidade macro será $Y \equiv C+I+G+(X-M+FRLER_x)$, sendo X as exportações, M as importações, FRLER_x o fluxo de Renda Líquida Enviada ou Recebida do exterior e X-M+FRLER_x, o resultado do balanço de transações correntes. Para maior detalhamento ver, por exemplo, o capítulo 6 de Wray *et al.* (2019).

O que apontam as evidências empíricas? De acordo com os dados do FMI, na imensa maioria das 194 economias que integram a base de dados do Monitor Fiscal, os governos registraram déficit entre 2002-2021. O gráfico 2 apresenta esse resultado para um conjunto de países composto por economias avançadas, como os Estados Unidos e a Alemanha, e também por aquelas que o FMI classifica como *emerging markets*, entre as quais a China e o Brasil. Para todas essas economias, inclusive a Alemanha, o déficit público foi a norma. Essa é uma informação importante para o debate sobre questões fiscais: a norma nas economias, em todos os segmentos, é o déficit.¹⁵

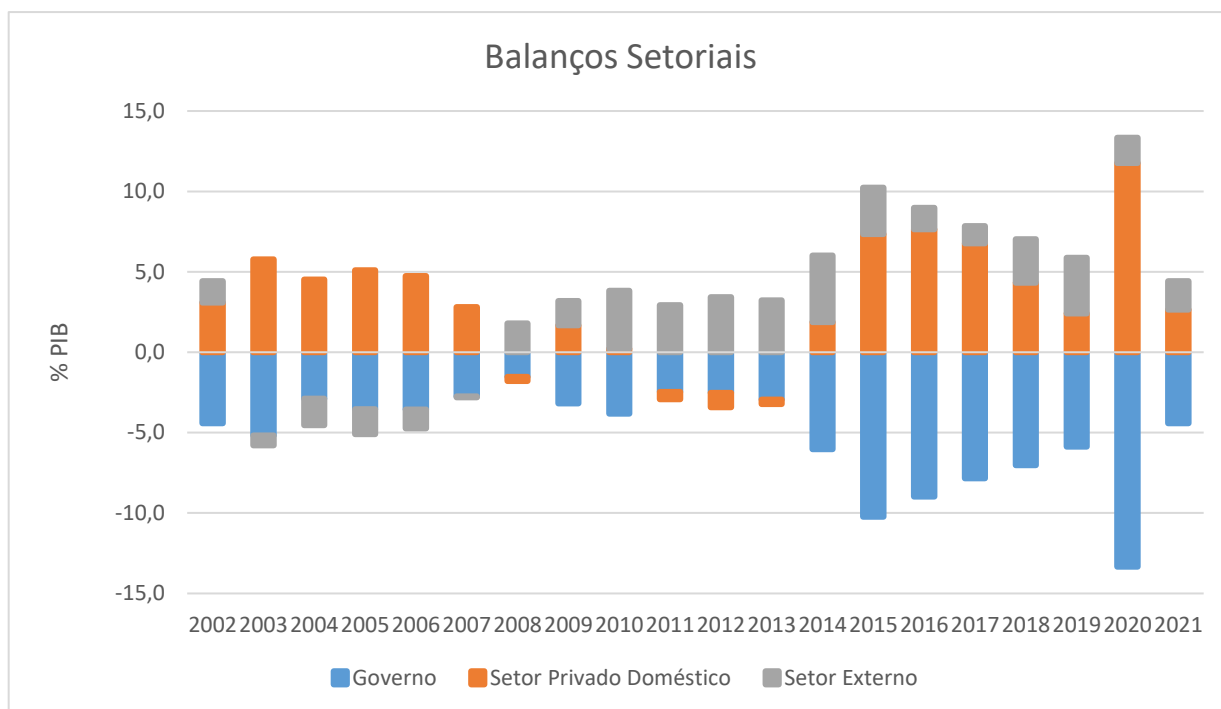
Gráfico 2: Resultado do setor público como % do PIB: Alemanha, Brasil, China e Estados Unidos (2002-2021)



Fonte: Dados extraídos em 18 maio 2022 19:36 UTC (GMT) de OECD.Stat

O gráfico 3, que traz o caso do Brasil, é útil para visualizar como os resultados espelham-se, isto é: $(S-I)+(T-G)+(M-X-FRLERx)\equiv 0$. E pode ser observado com muita clareza que, ao longo de todo o período, registrou-se déficit público e superávit (poupança) privado, com um ponto mínimo em 2008 e máximo em 2020 – sendo esse resultante das ações de combate à pandemia. O setor externo, por sua vez, não teve o mesmo comportamento ao longo da série. De 2003 a 2007, o superávit em transações correntes somou-se ao déficit do setor público e ambos contribuíram para a poupança do setor privado. Desde então, com a inversão do sinal da conta corrente, a poupança do setor privado é menor que o déficit do setor público.

¹⁵ Ver dados do IMF: <https://data.imf.org/?sk=4BE0C9CB-272A-4667-8892-34B582B21BA6>

Gráfico 3: Brasil - setor privado como espelho dos setores público e externo (2002-2021)

Fonte: IMF (2021b)

Conclusão

Diante da crise sanitária da Covid-19 e da consequente crise econômica, os governos se viram impelidos a criar pacotes fiscais capazes de preservar as condições de caixa das empresas e manter parcela da renda da classe trabalhadora, especialmente daqueles em condição de trabalho informal ou autônomo. A moeda necessária à operacionalização desses pacotes por parte dos tesouros nacionais foi sendo endogenamente criada pelos bancos centrais, como sempre é feito. O que de extraordinário este momento exigiu foram, sem dúvida, as magnitudes. Em países de alta renda, de acordo com o FMI, os gastos efetuados pelos Estados em função da Covid superaram 20% do PIB, com a Alemanha chegando a 43% e os Estados Unidos a 30% do PIB. No Brasil, após inúmeras medidas para flexibilização das amarras institucionais à gestão fiscal, os gastos chegaram a 15% do PIB.

A despeito do aumento do endividamento público vir acompanhado de muito temor por parte da população, que não entende o seu significado, o que se observa como sua consequência é o aumento do passivo governamental, isto é, um aumento da poupança financeira detida pelo setor privado da economia. Essa é uma importante conclusão a ser extraída da contabilidade nacional quando, além de apurar os fluxos de renda de um país ao final de um período, também captura a variação da riqueza financeira, ou da poupança financeira, dos diferentes setores macroeconômicos.

A partir da abordagem dos balanços setoriais, conclui-se que em uma economia aberta, composta por três setores – público, privado doméstico e externo – se dois deles estiverem em equilíbrio, sem déficit ou superávit, o terceiro também estará. De forma análoga, em um país com equilíbrio no resultado orçamentário do setor público, mas que o resultado externo foi um superávit (déficit) em conta corrente,

o setor privado necessariamente acumulou poupança (dívida), espelhando o resultado em conta corrente. A norma, porém, para o mundo, nos últimos 20 anos, e de forma mais acentuada com a pandemia, é o déficit público, que é poupança do setor privado. E o Brasil não foge a essa regra.

Referências

- BRASIL. Ministério da Economia. *5º relatório circunstanciado da situação fiscal e da execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública*. Brasília: Ministério da Economia, 2020.
- BRASIL. *Tesouro Nacional Transparente*. [S. d.]. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>. Acesso em: 25 jun. 2022.
- GODLEY, W.; LAVOIE, M. *Monetary Economics: an integrated approach to credit, income, money, production and wealth*. New York: Palgrave, 2007.
- GOMEZ G.; CRUZ, C. A. S. *Vinte e sete anos de economia brasileira*. (Comunicação). Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, 2022. [S. n. t.].
- MARTINS, N. M., TORRES FILHO, E. T., MACAHYBA, L. Os aspectos financeiros da crise do coronavírus no Brasil: Uma análise minskyana. *Texto para Discussão*, IE-UFRJ, Rio de Janeiro, n. 13, 2020.
- PAULA, L. F. de. A crise do coronavírus e as políticas contracíclicas no Brasil: uma avaliação. *Texto para Discussão*, IE-UFRJ, Rio de Janeiro, n. 016, 2021.
- SOARES, F. V.; ORAIR, R. O. Política fiscal e proteção social na resposta à covid-19: Da resposta emergencial à recuperação econômica. *Revista Tempo do Mundo*, n. 26, p. 67-102, 2021.
- IMF - INTERNACIONAL MONETARY FUND. *Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic*. Washington: IMF Fiscal Affairs Department, 2021a. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>. Acesso em: 18 maio 2022.
- IMF - INTERNACIONAL MONETARY FUND. *Fiscal monitor: a fair shot*. Washington: IMF, 2021b. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/03/29/fiscal-monitor-april-2021>. Acesso em: 18 maio 2022.
- OECD - ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Tax and fiscal policy in response to the coronavirus crisis: strengthening confidence and resilience*. Paris: OECD, 2020.
- OECD - ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Economic outlook*, n. 109. Paris: OECD, 2021.
- ORAIR, R. O. Política fiscal e resposta emergencial do Brasil à pandemia. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, IPEA, Brasília, n. 28, 2021.
- THE WORLD BANK. *World Development Report 2022: Finance for an Equitable Recovery*. Washington: International Bank for Reconstruction and Development. 2022. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36883/9781464817304.pdf>. Acesso em: 18 maio 2022.
- WRAY, L. R. *Understanding modern money: The key to full employment and price stability*. Northampton, MA: Edward Elgar, 1998.
- WRAY, L. R.; WATTS M., MITCHELL, W. *Macroeconomics*. London: Macmillan International, 2019.

Políticas Econômicas sob a Condição de Restrição de Balanço de Pagamentos no Brasil: da Recessão ao pós-Pandemia de Covid-19

Leonardo Flauzino de Souza¹
Elisama Manuelle Ribeiro²
Yasmim Dalila Barbant³

Introdução

A pandemia de Covid-19 exigiu um conjunto de medidas fiscais e monetárias como instrumento provedor de auxílio financeiro às famílias e firmas, e fornecer liquidez ao sistema bancário (BLANCHARD; PHILIPPON; PISANI-FERRY, 2020). De um lado, já havia o entendimento que medidas de flexibilização monetária e fiscal poderiam, e deveriam ser adotadas em países de baixa inflação e baixo nível de taxa de juros (BLANCHARD, 2019). Por outro lado, não havia consenso sobre as possibilidades de implementação destas medidas em países do sul global, como o Brasil, que apresentam nível de inflação e taxas de juros mais elevados (BLANCHARD; FELMAN; SUBRAMANIAN, 2021).

A economia ortodoxa convencional, como expressa por Blanchard (2019) e Blanchard *et al.* (2021), analisa a possibilidade de execução de políticas monetárias e fiscais expansionistas a partir de dado nível de inflação e taxa de juros. Níveis baixos de inflação e de taxa de juros permitem a adoção de políticas monetárias não convencionais, como o *Quantitative Easing*, e sua incapacidade em elevar a demanda agregada, pode-se realizar políticas fiscais expansionistas, uma vez que a baixa taxa de juros eleva o limite do endividamento público.

Na perspectiva heterodoxa, a dificuldade de se executar políticas monetárias e fiscais expansionistas situa-se nos problemas de balanço de pagamentos e volatilidade causados pelos recorrentes déficits das transações correntes que exigem financiamento externo, sujeitos à volatilidade dos mercados de capitais internacionais (OCAMPO, 2016). Em situações de escassez de financiamento externo, os países do sul global ficam restritos à adoção de medidas monetárias e fiscais contracionistas como forma de conter o déficit das transações correntes e/ou evitar as massivas desvalorizações cambiais (DE PAULA; FRITZ; PRATES, 2017; FRITZ; DE PAULA; PRATES, 2022).

Neste sentido, o presente artigo busca explicitar como a condição de Restrição de Balanço de Pagamentos delimitou o arcabouço de políticas econômicas adotadas no Brasil no período anterior e posterior à pandemia de Covid-19. Para tal, o artigo se divide, além desta introdução e das considerações finais, em duas partes: uma primeira destinada a compreender o escopo teórico das limitações de atuação fiscal e monetária a luz da condição de Restrição de Balanço de Pagamentos; e uma segunda parte

¹ Professor da Faculdade de Economia e do Programa de Pós-graduação da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), leo.flauzino@gmail.com.

² Bacharel em Ciências Econômicas, elisamamanuelle@gmail.com.

³ Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), bolsista Fapes, membro da Post-Keynesian Economics Society, yasmim.barbant@edu.ufes.br.

destinada a analisar a economia brasileira de 2010 a 2021 sob esta ótica, ressaltando as condições que possibilitaram a expansão fiscal de 2020 e a posterior contração monetária.

1. Restrição de Balanço de Pagamentos como Condicionante das Políticas Econômicas

A Lei de Thirlwall (1979) estabelece que a razão entre a elasticidade-renda das exportações e a elasticidade-renda das importações define o ritmo de crescimento doméstico frente o crescimento externo, sob a condição de equilíbrio de balanço de pagamentos. Assim, para a renda crescer acima da média mundial com balança comercial nula⁴, um país precisa exportar produtos com elevada elasticidade-renda, como produtos manufaturados, industrializados e de alta tecnologia, e importar produtos de baixa elasticidade-renda, como produtos básicos e *commodities* (THIRLWALL, 1979). A Lei de Thirlwall (1979) pode ser expressa por:

$$g_y = \frac{\varepsilon(z)}{\pi} \quad (1)$$

Sendo g_y a taxa de crescimento doméstica; ε a elasticidade-renda das exportações; z a taxa de crescimento da renda média do mundo; e π a elasticidade-renda das importações. A condição de Restrição de Balanço de Pagamentos surge para países em desenvolvimento que apresentam baixa elasticidade-renda das exportações e elevada elasticidade-renda das importações. Estes países estariam condicionados a ter um crescimento da renda abaixo da média mundial para manter o equilíbrio da balança comercial. No entanto, utilizando-se de saldo positivo da conta financeira e de capitais, estes países podem elevar a taxa de crescimento de equilíbrio do balanço de pagamentos, desde que haja aumento dos fluxos de capitais internacionais para financiar o aumento da renda e do produto (MORENO-BRID, 1999; THIRLWALL; HUSSAIN, 1982). Essa relação pode ser expressa por:

$$g_y = \frac{E/R \varepsilon(z) + C/R (c + p_d)}{\pi} \quad (2)$$

Assim, E/R são as exportações sobre as receitas totais vindas do exterior ($E + C$); C/R são as entradas de capitais sobre as receitas totais vindas do exterior; c é a taxa de crescimento das entradas de capitais; e p_d é a taxa de crescimento dos produtos exportados. Logo, em relação à Lei de Thirlwall original (1979), Equação 1, e desconsiderando demais pormenores sobre os fatores de ponderação E/R e C/R , a taxa de crescimento doméstica de países com Restrição de Balanço de Pagamentos sofre dos efeitos cíclicos induzidos pelas variações da taxa de crescimento das entradas de capitais (c) e da taxa de crescimento dos produtos exportados (p_d), que são essencialmente *commodities*.

No entanto, os movimentos de capitais e os preços das *commodities* são extremamente voláteis no curto prazo (CARNEIRO, 2012; DE PAULA; FRITZ; PRATES, 2017). Ademais, o ciclo econômico internacional converge quanto ao comportamento destas variáveis: na expansão do ciclo há elevação das

⁴ Em um primeiro momento, Thirlwall (1979) considera que o equilíbrio de balanço de pagamentos é representado somente pelo equilíbrio da balança comercial. Somente em Thirlwall & Hussain (1982) que haverá acréscimo dos movimentos de capitais.

entradas de capitais e aumento dos preços das *commodities*, e na retração do ciclo há aumento das saídas de capitais e queda dos preços das *commodities*. Estes aspectos não apenas tornam a taxa de crescimento doméstica destes países igualmente volátil, mas também acabam por influenciar as escolhas de políticas econômicas monetárias e fiscais (OCAMPO, 2016).

No momento de expansão do ciclo – aumento das entradas de capitais e elevação dos preços das *commodities* –, os países que sofrem Restrição de Balanço de Pagamentos passam a ter essa condição atenuada, o que permite, do lado monetário, a redução das taxas de juros e estímulos adicionais à demanda interna. Do lado fiscal, as entradas de capitais adicionais, os aumentos dos preços das *commodities* e a redução da taxa de juros, elevam o crescimento da renda doméstica, gerando aumento da arrecadação, permitindo aumento dos superávits primários e redução da razão dívida pública por PIB (Produto Interno Bruto).

Já na retração do ciclo – aumento das saídas de capitais e queda dos preços das *commodities* –, os países que sofrem Restrição de Balanço de Pagamentos se veem obrigados a adotar uma política monetária restritiva para conter as saídas de capitais e/ou evitar o choque inflacionário decorrente da desvalorização cambial causada pelos influxos de capitais estrangeiros. Do lado fiscal, o choque da queda dos preços das *commodities*, dos influxos de capitais e do aumento da taxa de juros sobre o crescimento econômico diminui significativamente a arrecadação, levando a movimentos de elevação de déficits públicos e de endividamento, desencadeando políticas fiscais de austeridade pró-cíclicas.

A primeira fase do ciclo, de 2000 a 2011, é bem descrito na literatura para países produtores e exportadores de *commodities* e dependentes de financiamento externo, como Brasil e os países latino-americanos (DEDECCA; TROVÃO; SOUZA, 2014; OCAMPO, 2017). A segunda fase do ciclo considerado, que vai de 2011 a 2021, ainda se encontra em debate, sobretudo os elementos essenciais que geraram a debacle econômica. De um lado, há evidências significativas sobre a influência dos preços das *commodities* no ritmo de crescimento da economia brasileira (CUNHA; LÉLIS; LINCK, 2021). De outro, há indicativos de que as escolhas de política econômica ao longo das últimas décadas, principalmente no que concerne a taxa de câmbio, foram inadequadas (MARCONI *et al.*, 2021; OREIRO; D'AGOSTINI, 2017).

Para tornar o cenário mais complexo, a eclosão da pandemia de Covid-19 em março de 2020 no Brasil exigiu a adoção de medidas fiscais e monetárias emergenciais. Em um primeiro momento, adotou-se medidas fiscais expansionistas e de redução da taxa de juros. As consequências imediatas foram as saídas de capitais, a desvalorização cambial e a queda da atividade econômica, devido ao choque pandêmico. Em um segundo momento, o choque inflacionário, desencadeado pela desvalorização cambial precedente, e o aumento dos preços das *commodities* exigiu uma elevação da taxa de juros e a contração fiscal, que foram acompanhados por aumentos nas entradas de capitais.

Em outras palavras, na fase de contração do ciclo, na eclosão da pandemia, realizou-se políticas fiscais e monetárias expansionistas necessárias no cenário que se apresentava, apesar de dispare ao que

é descrito pela política econômica usual. Durante a fase de expansão do ciclo, com os preços de *commodities* em alta e a retomada dos fluxos de capitais, a combinação da desvalorização cambial precedente ao rápido aumento dos preços das *commodities*, resultou em um intenso processo inflacionário, desencadeando medidas monetárias contracionistas. Do lado fiscal, o choque inflacionário resultou na recomposição das receitas fiscais e na redução do endividamento público federal. Estes elementos serão melhores expostos na próxima seção.

2. Políticas Econômicas Brasileiras Antes e Depois da Pandemia

Considerando a lei de Thirlwall, como exposta na seção anterior, o Brasil é predominantemente exportador de *commodities*, caracterizadas como bens com baixa elasticidade-renda da demanda, e importador de bens industriais e de capital, os quais tem elevada elasticidade-renda da demanda, logo, é esperado que o país cresça abaixo da média mundial (THIRLWALL, 1979). Isso o caracteriza como um país que apresenta condição de Restrição de Balanço de Pagamentos e, por consequência, necessidade de receber influxos de capitais para financiar o crescimento econômico adicional (THIRLWALL; HUSSAIN, 1982).

Tabela 1 – Taxa de Variação Anual do PIB, Saldo Anual de Transações Correntes e Conta Financeira, em Proporção do PIB em Dólar, Índice de Preços de *Commodities*, em Proporção do PIB, de 2010 a 2021

Ano	Tx. Cres. PIB	TC/US\$PIB	CF/US\$PIB	<i>Commodities</i>
2010	7,56	-3,59	-3,18	1,46
2011	4,10	-2,93	-3,09	1,82
2012	1,61	-3,43	-3,40	1,74
2013	3,21	-3,24	-3,19	1,69
2014	0,52	-4,14	-3,95	1,59
2015	-3,54	-3,05	-3,15	1,08
2016	-3,50	-1,36	-0,89	1,00
2017	-1,62	-1,07	-0,83	1,14
2018	1,68	-2,69	-2,73	1,28
2019	1,22	-3,47	-3,44	1,18
2020	-4,18	-1,69	-0,86	1,06
2021	4,96	-1,74	-2,10	1,62

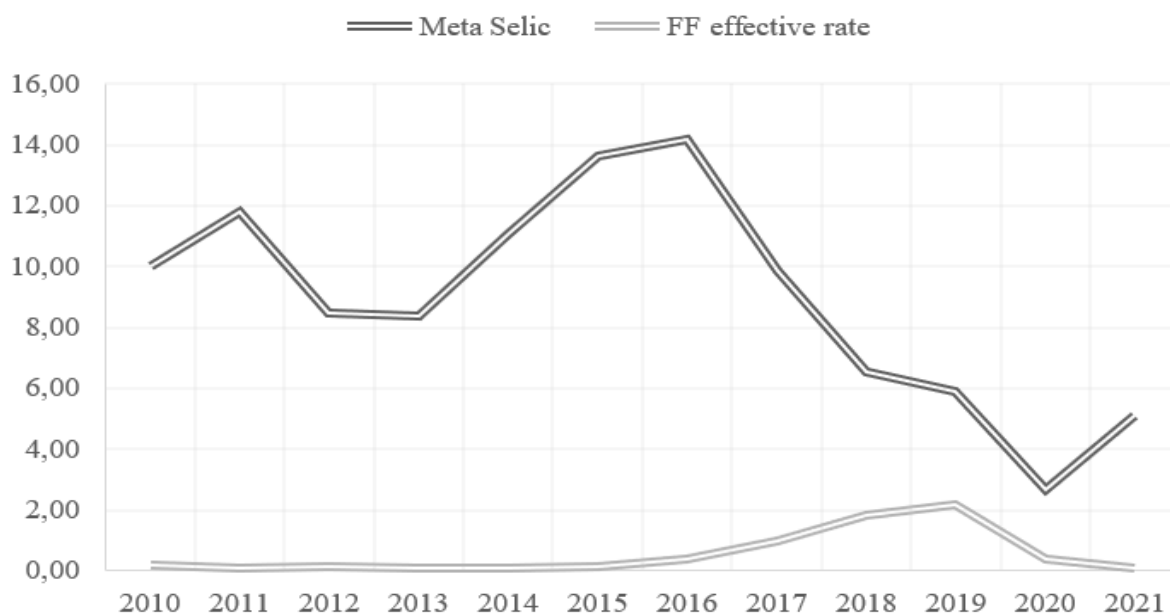
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Banco Central do Brasil (BCB); Fundo Monetário Internacional (FMI); elaboração própria.

Segundo a Tabela 1, nota-se que de 2011 a 2020 há uma tendência de queda dos preços das *commodities* e concomitância com a queda do ritmo de crescimento econômico do Brasil (CUNHA; LÉLIS; LINCK, 2021). No mesmo período, fica explícito que um maior aquecimento da economia brasileira resultou em expansão do déficit de transações correntes e aumento da necessidade de financiamento externo, nos anos de recessão, 2015-2016 e 2020 observa-se a redução do déficit de

transações correntes e por consequência menor necessidade de entrada de capitais. O ano de 2021 é a exceção a este processo, uma vez que se observa, expansão econômica robusta devido a recuperação cíclica da Pandemia de Covid-19 com relativo baixo déficit de transações correntes, devido ao forte aumento dos preços da *commodities*.

Neste sentido, as medidas fiscais e monetárias expansionistas realizadas em 2020 foram importantes para reduzir o impacto negativo do choque de oferta e demanda causado pela Pandemia de Covid-19, mas não implicaram em maiores problemas de balanço de pagamentos, como ampliação do déficit de transações correntes e aumento da necessidade de entradas de capitais, devido à queda acentuada do PIB brasileiro. Por outro lado, a forte expansão de 2021, devido à recuperação cíclica do choque pandêmico, também não causou os problemas de balanço de pagamentos acima mencionados, devido ao forte aumento dos preços das *commodities*.

Gráfico 1 – Selic e *Federal Funds Effective Rate* em média anual, 2010 a 2021



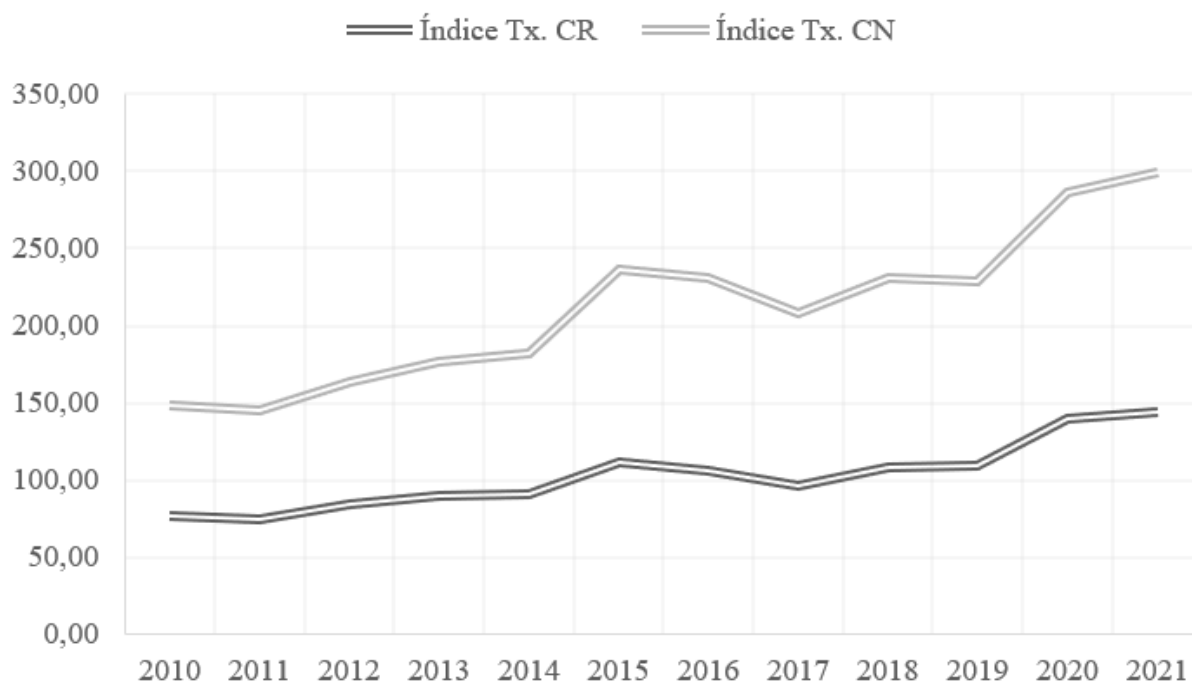
Fonte: Banco Central do Brasil (BCB) e Federal Reserve.

Como observado no Gráfico 1, de 2013 a 2016, para financiar o elevado déficit de transações correntes e elevar as entradas de capital, a taxa de juros da *policy rate* brasileira precisou permanecer significativamente superior à taxa de juros norte-americana, considerada a taxa de juros da moeda reserva do sistema financeiro internacional (DE PAULA; FRITZ; PRATES, 2017). Por outro lado, de 2016 a 2020 houve sucessivas reduções da taxa Selic, enquanto a *Fed Fund Rate* foi continuamente elevada de 2016 a 2019, reduzindo a diferença entre as taxas de juros.

Dessa forma, ao longo do período de 2016 a 2020, ainda que apresentando variações em curto prazo, as taxas de câmbio real e nominal efetivas (em moeda ou preços domésticos por moeda ou preços externos), como evidenciado pelo Gráfico 2, apresentaram trajetória de elevação. Neste sentido, a

sistemática redução do diferencial da taxa de juros (Gráfico 1) somado à queda dos preços das *commodities* resultou no aumento das taxas de câmbio real e nominal.

Gráfico 2 – Índice da taxa de câmbio real efetiva (IPCA) e efetiva nominal média anual, 2010 a 2021



Fonte: Banco Central do Brasil (BCB).

Em 2021, mesmo com a reversão da tendência de queda dos preços das *commodities* e atenuação dos problemas de balanço de pagamentos, a taxa de juros passa a se elevar para conter os choques inflacionários causados pela combinação de elevação dos preços das *commodities* e aumento da taxa de câmbio. Neste sentido, a elevação da taxa de juros visou intensificar as entradas de capitais para reverter a tendência de alta da taxa de câmbio e conter o choque inflacionário.

Considerações finais

A pandemia de Covid-19, para além das características econômicas dos países do sul global, reforçou não só as políticas econômicas como instrumento de auxílio financeiro para as famílias e firmas bem como instrumento provedor de liquidez no sistema bancário, mas também as limitações teóricas de atuação das políticas monetária e financeira em um cenário de crise sanitária e econômica. Assim, se valer da Restrição de Balanço de Pagamentos para analisar aqui a economia brasileira, de 2010 a 2021, permitiu destacar que o aumento das saídas de capitais e dos preços das *commodities*, e a desvalorização cambial levaram à adoção de uma expansão fiscal e monetária que vem sendo continuamente revertida com o intuito de redução do atual nível de inflação. Ademais, se esperava de um momento entendido como pós-crise um incentivo à retomada da atividade econômica por vias expansionistas – de crédito ou acesso à moeda – que, atualmente, ainda se mostra inviável.

Referências

- BCB. *SGS – Sistema Gerenciador de Séries Temporais*: Transações correntes – anual – saldo US\$ (milhões). 1995-2021. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>. Acesso em: 2 jun. 2022.
- BCB. *SGS – Sistema Gerenciador de Séries Temporais*: Conta financeira – anual – saldo US\$ (milhões). 1995-2021. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/telaCvsSelecionarSeries.paint>. Acesso em: 2 jun. 2022.
- BCB. *SGS – Sistema Gerenciador de Séries Temporais*: Índice da taxa de câmbio real efetiva (IPCA) – Jun/1994=100. 1988-2022. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/telaCvsSelecionarSeries.paint>. Acesso em: 2 jun. 2022.
- BCB. *SGS – Sistema Gerenciador de Séries Temporais*: Índice da taxa de câmbio efetiva nominal – Jun/1994=100. 1988-2022. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/telaCvsSelecionarSeries.paint>. Acesso em: 2 jun. 2022.
- BCB. *Taxas de juros básicas – histórico*. 1996-2022. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>. Acesso em: 3 jun. 2022.
- BLANCHARD, O. Public Debt and Low Interest Rates. *American Economic Review*, v. 109, n. 4, p. 1197-1229, 1º abr. 2019.
- BLANCHARD, O.; FELMAN, J.; SUBRAMANIAN, A. *Does the new fiscal consensus in advanced economies travel to emerging markets?* Peterson Institute for International Economics, 2021. Disponível em: <https://EconPapers.repec.org/RePEc:iae:pbrief:pb21-7>. Acesso em: abr. 2021.
- BLANCHARD, O.; PHILIPPON, T.; PISANI-FERRY, J. *A new policy toolkit is needed as countries exit COVID-19 lockdowns*. Peterson Institute for International Economics, 2020. Disponível em: <https://EconPapers.repec.org/RePEc:iae:pbrief:pb20-8>. Acesso em: abr. 2021.
- CARNEIRO, R. de M. Commodities, choques externos e crescimento: reflexões sobre a América Latina. *Cepal Serie Macroeconomía del desarrollo*, n. 117, 2012.
- CUNHA, A. M.; LÉLIS, M. T. C.; LINCK, P. Flutuações no nível de atividade e os ciclos de preços de commodities: evidências para o Brasil. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 41, n. 3, p. 466-486, set. 2021.
- DE PAULA, L. F.; FRITZ, B.; PRATES, D. M. Keynes at the periphery: Currency hierarchy and challenges for economic policy in emerging economies. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 40, n. 2, p. 183-202, 3 abr. 2017.
- DEDECCA, C. S.; TROVÃO, C. J. B. M.; SOUZA, L. F. Desenvolvimento e equidade: Desafios do crescimento brasileiro. *Novos Estudos - CEBRAP*, n. 98, p. 23-41, mar. 2014.
- FEDERAL RESERVE. *Federal funds effective rate*. 2010-2022. Disponível em: <https://www.federalreserve.gov/datadownload/Download.aspx?rel=H15&series=40afb80a445c5903ca2c4888e40f3f1f&lastObs=&from=01/01/2010&to=05/31/2022&filetype=sheet&label=includ&layout=seriescolumn>. Acesso em: 6 jun. 2022.
- FRITZ, B.; DE PAULA, L. F.; PRATES, D. M. Developmentalism at the periphery: addressing global financial asymmetries. *Third World Quarterly*, p. 1-21, 1 mar. 2022.
- IBGE. *SCNT: Sistema de Contas Nacionais Trimestrais*. [s.n.], 1996-2022. PIB a preços de mercado - Taxa acumulada em 4 trimestres (%), 1º trimestre 1996 - 1º trimestre 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais->

trimestrais.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=pib#evolucao-taxa. Acesso em: 2 jun. 2022.

IMF DATA. *Primary Comodity Price System*, 2003-2021. Disponível em: <https://data.imf.org/?sk=471DDDF8-D8A7-499A-81BA-5B332C01F8B9>. Acesso em: 12 jun. 2022.

IPEADATA. *Macroeconômico: Produto Interno Bruto (PIB) - câmbio médio*, 1947-2021. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 12 jun. 2022.

MARCONI, N. *et al.* The relationship between exchange rate and structural change: an approach based on income elasticities of trade. *Cambridge Journal of Economics*, p. beab039, 23 ago. 2021.

MORENO-BRID, J. C. On Capital Flows and the Balance-of-Payments-Constrained Growth Model. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 21, n. 2, p. 283-298, 1999.

OCAMPO, J. A. Balance of Payments Dominance: Its Implications for Macroeconomic Policy. In: DAMILL, M.; RAPETTI, M.; ROZENWURCEL, G. (Eds.). *Macroeconomics and Development: Roberto Frenkel and the Economies of Latin America*. New York: Columbia Univ, Press, 2016.

OCAMPO, J. A. Commodity-Led Development in Latin America. *International Development Policy*, v. 9, n. 1, p. 51-76, 2017.

OREIRO, J. L.; D'AGOSTINI, L. Macroeconomic policy regimes, real exchange rate overvaluation, and performance of the Brazilian economy (2003-2015). *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 40, p. 27-42, 14 jun. 2017.

TESOURO TRANSPARENTE. *Séries Temporais do Tesouro Nacional: Resultado Primário Governo Central*. 1997-2022. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/series-temporais-do-tesouro-nacional>. Acesso em: 6 jun. 2022.

TESOURO TRANSPARENTE. *Séries Temporais do Tesouro Nacional: Resultado Nominal do Governo Central*. 1997-2022. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/series-temporais-do-tesouro-nacional>. Acesso em: 6 jun. 2022.

THIRLWALL, A. P. The Balance of Payments Constraint as an Explanation of International Growth Rate Differences. *BNL Quarterly Review*, v. 32, n. 128, p. 45-53, 1979.

THIRLWALL, A. P.; HUSSAIN, M. N. The Balance of Payments Constraint, Capital Flows and Growth Rate Differences between Developing Countries. *Oxford Economic Papers*, v. 34, n. 3, p. 498-510, 1982.

O incremento, o desmonte e a imperativa necessidade de reconstrução do arcabouço institucional voltado ao financiamento a infraestrutura no Brasil

Fernando Amorim Teixeira¹

Introdução

Em diversos países, a crise desencadeada pela pandemia da Covid-19 e a emergência climática têm reforçado a percepção acerca da necessidade de se incrementar as capacidades estatais de financiamento a infraestrutura. Como exemplos sintomáticos, podemos citar a recente criação do Banco de Infraestrutura, no Reino Unido², e o Green New Deal³, nos EUA. Em ambos os casos, a ideia é conhecida: planejamento estatal, subsídios e garantias públicas.

As justificativas para a existência desse tipo de arranjo estão presentes na obra de Schumpeter e Keynes, dos desenvolvimentistas clássicos e dos estruturalistas, dos Pós-keynesianos, dentre outros, e partem do entendimento da importância do crédito para que investimentos de maior envergadura venham a ocorrer. Mais recentemente – e de forma complementar –, autores como Mazzucatto e MacFarlane (2019), a partir do conceito de “finanças pacientes”, vêm discorrendo sobre a necessidade de financiamentos condizentes com as prerrogativas de um desenvolvimento sustentável pela via da inovação⁴.

A existência de incentivos a setores-chave como infraestrutura torna o processo de desenvolvimento mais factível. A falta de interesse por parte do capital privado em alocar capital em novos projetos, de prazo estendido de maturação e retorno incerto, impelem o Estado a cumprir papel de planejador e dinamizador em determinados setores (OLIVEIRA & PINKUSFELD, 2016). Nesse sentido, atender necessidades da alongada maturação dos investimentos, dos riscos intrínsecos e do elevado retorno social, não é algo trivial. Pressupõe a existência de uma institucionalidade financeira que adiante recursos a prazos e condições adequados ao fluxo de caixa dos projetos, além de minimizar riscos inerentes ao descasamento de vencimentos.

O grau de informação e de incerteza envolvidos na tomada decisão desses investimentos, justificam ainda um papel ativo de instituições financeiras estatais e a utilização de fundos de caráter público que propiciem o direcionamento do crédito. Esse direcionamento, entretanto, não tem caráter excludente com capital de origem privada, dada a necessidade de complementariedade de recursos por

¹ Doutorando pelo Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense (PPGE/UFF) e Professor Substituto do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID/UFRJ). Link do currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/7336903813082700>.

² Ver mais em: <https://www.ukib.org.uk/>

³ Ver mais em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/08/fact-sheet-the-bipartisan-infrastructure-deal-boosts-clean-energy-jobs-strengthens-resilience-and-advances-environmental-justice/>

⁴ A ideia de investimentos orientados por missão, considera, dentre outras coisas, que bancos de investimento de caráter público são estratégicos no sentido de endereçar as respostas necessárias aos desafios do desenvolvimento do Século XXI. Em linhas gerais, esse desenvolvimento deve combinar crescimento com mudança estrutural, aumento da produtividade agregada e geração de emprego e renda de maior qualidade com as urgências sociais e ambientais.

meio dos diferentes atores interessados. Da parte do Estado, significa ser capaz de conjugar interesses públicos, realizar diagnósticos e endereçar *expertises* e mobilizar capitais disponíveis. Da parte do mercado, alocar poupanças por meio de inovações financeiras e injetar liquidez.

No caso brasileiro, o pós-Segunda Guerra Mundial marcou o início da construção de um sofisticado arcabouço institucional e financeiro eminentemente nacional. Dentre os expedientes criados - e aprimorados ao longo das décadas - podemos citar fundos parafiscais, bancos públicos e arranjos institucionais entre empresas estatais financeiras e produtivas, dentre outros. Foi o caso, por exemplo, da bem-sucedida política anticíclica implementada pelo governo brasileiro no pós-crise financeira internacional de 2008. Não obstante, desde 2016, caminhamos no sentido de seu desmonte o que tem repercutido negativamente nos novos investimentos.

Para trabalhar aspectos relacionados ao período 2008-2022, o artigo está dividido em três seções, além desta introdução e das reflexões finais. A primeira resgata a importância do financiamento a infraestrutura à luz do pensamento desenvolvimentista brasileiro. A segunda, debate o papel do sistema financeiro nesse processo por um viés pós-keynesiano. Já a terceira, traz uma reflexão sobre o incremento e desmonte atual.

1. A importância do financiamento a infraestrutura: uma inspiração desenvolvimentista para os dias atuais

O chamado ciclo desenvolvimentista brasileiro foi um período profícuo em termos teóricos e empíricos para a construção dos alicerces da sociedade brasileira moderna. Nesse sentido, havia certo consenso entre algumas das correntes teóricas⁵ à época a respeito da impossibilidade de que transformações estruturais ocorressem por meio de forças espontâneas do mercado. Por conta disso, o planejamento estatal era um imperativo para o desenvolvimento de países periféricos como o Brasil.

Partia-se do pressuposto de que a criação e utilização de instrumentos adequados poderiam, finalmente, promover investimentos em setores tidos como prioritários, superando pontos de estrangulamento. Por essa perspectiva, para além do planejamento centralizado, a concepção de planejamento seccional tornaria viável que investimentos em energia, transportes, telecomunicações, entre outros, germinassem (BIELSCHOWSKY, 2000). A dependência de vultuosos recursos e a capacidade de engendrar ciclos de crescimento esteve, assim, no radar de figuras proeminentes como Ignácio Rangel e Celso Furtado, dentre tantos outros.

Para Rangel (2005), particularmente, a simbiose regulatória e conjuntural dos investimentos em infraestrutura dialogava com a chamada trilogia da essência do Estado, calcada em unidade, soberania e planejamento. Caberia ao ente estatal ser capaz de levar adiante os empreendimentos fundamentais ao desenvolvimento e criar instrumentos eficientes de atração e gestão de investimentos.

⁵ Bielschowsky (2000) divide as correntes em cinco: uma neoliberal, três desenvolvimentistas e uma corrente socialista. Para além dessas correntes, Ignácio Rangel é classificado como um autor independente, não alinhado a nenhuma especificamente. Nesse artigo, Rangel é tratado como parte do pensamento que influenciou o ciclo desenvolvimentista por conta da importância atribuída ao planejamento em sua obra.

Ademais, diante da inter-relação entre as diversas regulações setoriais, a perenidade de financiamentos/investimentos seria a característica imprescindível para o sucesso das políticas. Por essa perspectiva, o sistema financeiro (ou o “aparelho de intermediação” em termos rangelianos) deveria ser incorporado como parte do planejamento econômico.

A noção de planejamento, compreendia que quando a seleção e a sequência de projetos fossem realizadas de forma coordenadas, poderiam otimizar gastos públicos e privados, fomentando decisões de investimento dos agentes. Nesse sentido, Hirschman (1958) sustentava que a “sequência ótima” (devido a indivisibilidade técnica e alta razão capital-produto) teria o potencial de minimizar os respectivos custos médios totais⁶.

A existência de instrumentos financeiros apropriados para financiar uma agenda de investimentos em infraestrutura, entretanto, ia além da - nada trivial - necessidade de superação do atraso econômico. A capacidade de estimular setores específicos nos diferentes ciclos econômicos tornava o aparato estatal primordial para a reversão em períodos de crise. Segundo Furtado (1951), uma política anticíclica bem-sucedida dependeria da capacidade de determinação prévia de objetivos e do papel dinâmico dos investimentos realizados. Era necessário, portanto, planejar, estabelecer prioridades e estimular (financiar) os investimentos corretos.

Na esteira dessas teorizações, surgiram empresas como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o BNDES (1952), a Eletrobras (1962), entre tantas outras. Concomitantemente foram se desenhando fundos parafiscais voltados a propiciar o direcionamento de crédito a infraestrutura econômica e social, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (1966)⁷.

2. O arcabouço institucional e financeiro para o financiamento a infraestrutura: uma abordagem pós-keynesiana

O financiamento ao investimento na perspectiva pós-keynesiana tem como ponto de partida a noção de preferência pela liquidez dos agentes financeiros. Formada a partir de expectativas em relação a retornos futuros, tal preferência acaba por determinar a disposição dos agentes em adiantar recursos para agentes não-financeiros em face da própria renúncia à liquidez (em troca de títulos de prazo mais estendido). Por essa perspectiva, de acordo com Keynes (1971), o sistema financeiro teria por função, de um lado, prover liquidez no curto prazo (*finance*), e de outro, alocar poupança ex-post, transformando dívidas de curto prazo em passivos de longo prazo (*funding*).

Sob a hipótese de incerteza não probabilística, o financiamento dos diferentes tipos de investimento seria viabilizado, exatamente, pela existência de sistemas financeiros maduros e funcionais (CARVALHO, 1992). Assim, bancos e mercados de capitais determinariam o nível de investimento e, portanto, a possibilidade (ou não) da efetivação de um processo de crescimento com mudança estrutural

⁶ Principalmente, quando desenhados em consonância com a demanda de mercado.

⁷ Ver mais em Pinheiro (1997).

(STUDART & ALVES JR., 2019). Isso porque, investimentos de longa duração envolvem elevado grau de incerteza e a tomada de decisões depende da estrutura de financiamento previamente estabelecida⁸.

No caso de investimentos em infraestrutura, o leque de atores participantes tende ainda a contrapor objetivos/ganhos de curto e de longo prazo, tornando o financiamento um elemento de potencial acomodação de interesses. Ressalta-se que ações especulativas podem conter efeito desestabilizador no provimento de fundos (MINSKY, 1992). Nesse sentido, estruturas de *funding* propiciadas pelo Estado, com estabilidade e propósitos bem definidos, se tornam essenciais.⁹

Por essa perspectiva analítica, recursos e garantias públicas de diferentes naturezas garantem a execução do investimento de longa maturação, exatamente por acrescentar a estabilidade financeira necessária (ALVES JR *et al.*, 2018). Em complementariedade, a participação privada pode viabilizar recursos extras e liquidez.

3. Incremento e desmonte e do arcabouço de financiamento no Brasil no período 2008-2022

Nos pós-crise financeira internacional de 2008, o Brasil foi capaz de dar pronta resposta ao ciclo recessivo que atingiu diversos países, através de uma bem-sucedida política anticíclica. Essa política teve como um dos eixos centrais alavancar recursos e as para direcionar investimentos em infraestrutura. O fato de ter um banco nacional de desenvolvimento com longa *expertise*, permitiu ao governo brasileiro, naquele momento, impulsionar o *funding* do banco – via empréstimos do Tesouro – e estabelecer quais setores deveriam ser priorizados¹⁰.

Vale mencionar que, até então, a principal fonte de recursos do banco era o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), criado em 1990. Foi exatamente a inovação institucional FAT/BNDES, que permitiu que a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) se tornasse referência dos desembolsos do banco. Para além do FAT, outro fundo público essencial ao longo das últimas décadas foi o já citado FGTS. Cedido para ser gerido¹¹ pela Caixa Econômica Federal (Caixa), o FGTS se destinou, historicamente, a subsidiar o financiamento a infraestrutura social e habitação popular¹². Esse arranjo institucional, por sinal, constituiu-se em base do financiamento imobiliário no país, impulsionando a construção civil e viabilizando moradia digna para setores da população¹³.

⁸ Essa estrutura, inclusive, tende a ditar o ritmo com que o processo se desdobra no tempo.

⁹ De acordo com Seccareccia (1995), reconhecendo a importância do setor financeiro, Keynes pondera que, em um mundo incerto, o mercado financeiro, com alta preferência pela liquidez, vai priorizar o curto prazo em detrimento do longo prazo, coibindo o desenvolvimento de instrumentos capazes de prover o financiamento ao investimento.

¹⁰ Para efeito de comparação, a parte correspondente ao Tesouro Nacional em 2008 era de 15,6%, já em 2014 atingia 53,6%. Tal reforço de caixa viabilizou a consolidação do banco como a principal agência de promoção de investimentos em programas de investimento como o PAC I e II, lançados em 2007 e 2011, respectivamente. Ambos foram coordenados pelo Governo Federal e englobavam um conjunto de políticas econômicas, com ênfase em investimentos em infraestrutura, para os quatro anos seguintes.

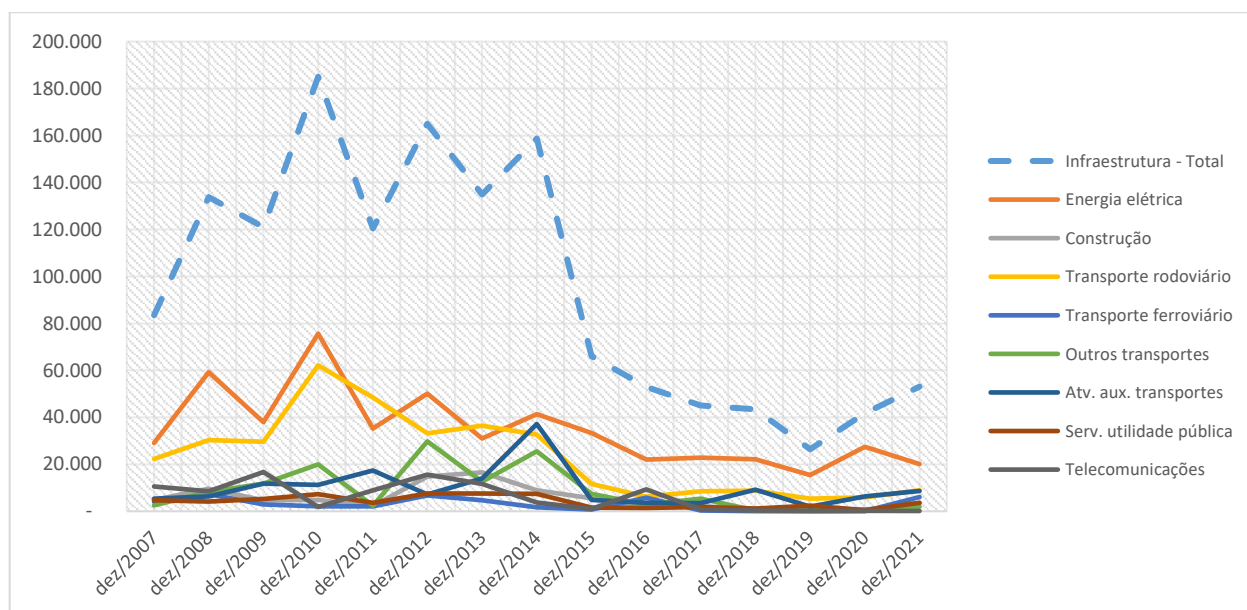
¹¹ Funcionando como uma espécie de aplicação do governo, dado que os bancos públicos gerem esses recursos e remuneram os fundos.

¹² Esse arranjo institucional permitiu que o financiamento imobiliário da Caixa superasse 80% do crédito para esta modalidade, em anos recentes.

¹³ O Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), por exemplo, se tornou viável exatamente pela existência desse arranjo e pela experiência e capilaridade da Caixa no território nacional.

Vale ressaltar que a institucionalidade brasileira acionada na política anticíclica extrapolou a utilização de estatais financeiras, como foi o caso de financiamentos/investimentos do setor elétrico¹⁴. Neste caso, a conjugação de capacidades, interesses e *expertises* permitiram que BNDES e Eletrobras, em conjunto, viabilizassem uma retomada econômica via grandes investimentos¹⁵. O Gráfico 1 traz a evolução dos desembolsos do BNDES para infraestrutura de 2007 a 2021 e deve ser observado à luz das transformações institucionais.

Gráfico 1. Desembolsos do BNDES para infraestrutura - Brasil, acumulado doze meses, dez. 2007/dez.2021 (R\$ milhões constantes).



Fonte: BNDES – Elaboração do autor.

A partir do que foi elencado, há elementos importantes para uma reflexão a respeito do que ocorreu em termos de investimento ao longo do período.

Verificou-se, por exemplo, participação considerável de capital privado em diversos projetos até 2014, corroborando com a tese de que o uso da institucionalidade estatal funcionou como uma espécie de *hedge*, gerando efeito *crowding in* com investimentos privados¹⁶. Em contrapartida, o desmantelamento e a deliberada queda de investimentos com participação pública não foram compensados por recursos privados (GRÁFICO 2).

Sendo assim, apesar dos exorbitantes déficits em infraestrutura, é inegável a contribuição que FAT/BNDES e FGTS/Caixa exerceram como braços de política pública pós-2008 no Brasil. Entretanto, medidas posteriores como o fim da TJLP¹⁷ e o desmonte interno da Caixa – através de IPO's de

¹⁴ Para detalhes dos arranjos financeiros desenvolvidos, ver Siffert *et al.* (2009).

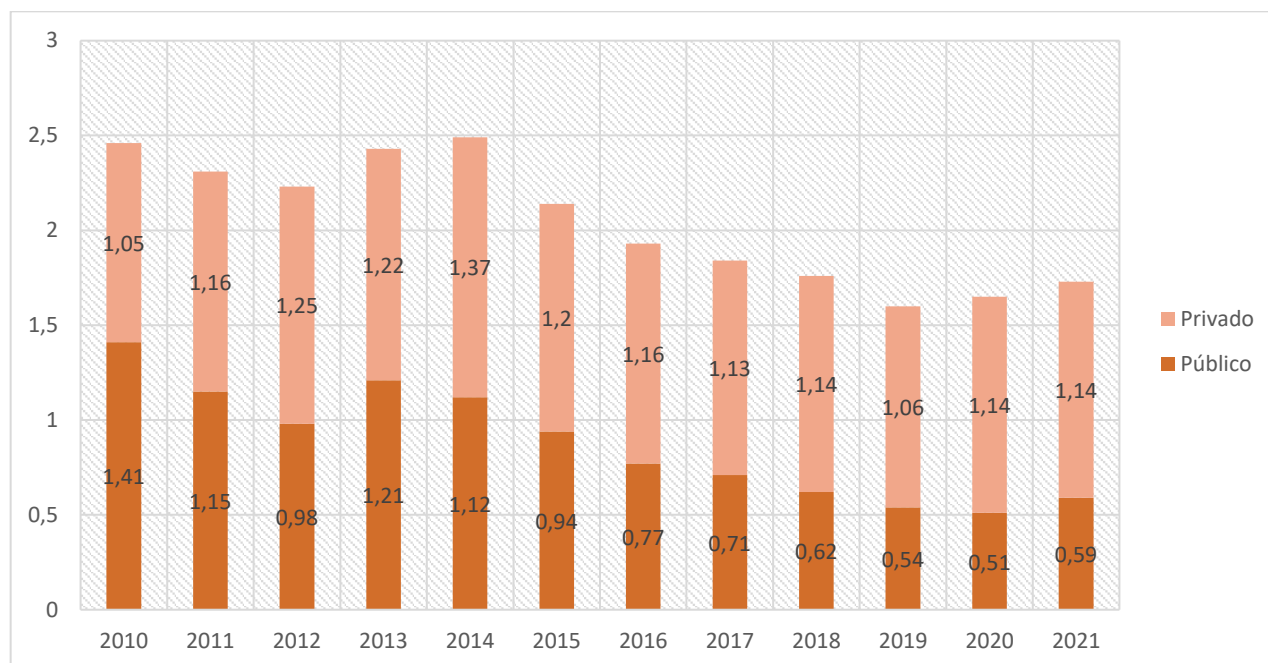
¹⁵ Segundo Teixeira e Silva (2019), dentre os 10 maiores investimentos *greenfield* com participação privada no Setor Elétrico Brasileiro entre 2008 e 2017, o BNDES estava presente em oito deles e empresas do Grupo Eletrobrás tinham participação em seis dos investimentos como sócia-minoritária de SPes.

¹⁶ Para a heterodoxia econômica, o efeito *crowding-in* se refere à condição de atratividade entre o capital de origem pública e privada e é tipicamente encontrado em projetos de infraestrutura.

¹⁷ Em 2018, a TJLP foi substituída pela Taxa de Longo Prazo (TLP), mais parecida - no nível e volatilidade - com as taxas de mercado. Na prática, repercutiu na capacidade de subsidiar financiamentos e, conseqüentemente, na exponencial queda

subsidiárias¹⁸ –, não parecem ter sido capazes de conter o apetite dos que buscam um cenário de terra arrasada.

Gráfico 2. Participação do investimento em infraestrutura no PIB (%), por instância pública e privada – Brasil, 2010-2021



Fonte: Inter.B. Elaboração do autor.

Nesse sentido, as tentativas de desvincular o FAT do BNDES para direcioná-lo a financiar flexibilizações de contratos de trabalho, por um lado, e a liberação da utilização de uma parcela do FGTS para a aquisição de papéis de empresas em processo de privatização, por outro, são facetas do mais recente capítulo de nosso desmonte institucional.

As engenharias financeiras em curso no incipiente processo de capitalização da Eletrobras – como é o caso dos chamados Fundos Mútuos de Privatização (FMP) – são peça-chave para compreendermos o processo em curso. Esse tipo de produto – criado por bancos e corretoras como modalidades de fundo de investimento – se aproveita da liberação por parte do Governo Federal para que até 50% dos recursos do FGTS possa se destinar a investimentos em ações de empresas estatais em processo de privatização. A ideia é que os gestores apliquem uma taxa de administração – relativamente baixa, mas que diante do montante de recursos atraídos, permitiria ganhos consideráveis –, com prazos

dos desembolsos a infraestrutura. Coincidência ou não, os níveis de investimento no Brasil caíram consideravelmente, desde então. Mais recentemente, o adiantamento dos pagamentos ao Tesouro e a desmobilização de investimentos da carteira da BNDESPar podem ser considerados também exemplos do desmonte das capacidades do banco.

¹⁸ Uma forma encontrada pela atual gestão da Caixa para realizar desestatizações sem ter que passar pelo penoso processo de uma privatização plena foi diluir a propriedade e abrir capital. Os mecanismos de lançamento público foram os chamados IPO's (sigla para *initial public offering*), que tendem a causar impactos negativos na estrutura de receitas no curto, médio e longo prazo. A recente liberação do FGTS, por exemplo, tende a impactar ainda mais severamente essa estrutura, dado que em 2020, os chamados serviços do governo – que compreendem basicamente a administração do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), das loterias, programas de transferência de renda e garantias prestadas – representavam 33,9% das receitas do banco.

de carência de poucos meses para migração para outro FMP e de cerca de um ano para solicitação do retorno para a conta do FGTS.

Em um único movimento transfere-se para a iniciativa privada uma empresa estratégica, coloca-se como sócio da empreitada setores da classe média – aviltados, atualmente, pela alta da inflação – e retira-se do Estado a capacidade de que políticas públicas via crédito direcionado possam ser implementadas no futuro próximo.

Por fim, na esteira desse movimento, assistimos – no apagar das luzes de 2022 – a deliberada defesa da utilização de lucros e dividendos das estatais federais para financiar benefícios assistenciais em período pré-eleitoral. Vale ressaltar que essas empresas têm, de fato, apresentado lucros exponenciais no período recente, mas às custas da queda de investimentos voltados ao aumento da capacidade instalada, focando apenas na geração de valor para seus acionistas.

Reflexões Finais

O Brasil vive um desmonte acelerado do arcabouço institucional e financeiro construído desde os anos 1950. Tal desmonte, iniciado em 2015/16, inclui a desmobilização de fundos parafiscais, de *expertises* e privatização de empresas estatais. Todo esse movimento repercutiu negativamente no investimento nos últimos anos e tem repercutido na capacidade de direcionar recursos e realizar os investimentos em infraestrutura.

Soma-se a esse contexto, que frente às emergências ambientais, as imprevisibilidades e incertezas tendem a se acentuar e, não por outra razão, países centrais têm reforçado o papel do Estado nos processos de financiamento.

Na contramão da história, ao invés de reforçarmos e adaptarmos os instrumentos, desenvolvidos por décadas, para endereçar respostas aos novos desafios do desenvolvimento, o Brasil opta por privilegiar interesses de curto prazo e a ânsia por ganhos especulativos.

Referências

- ALVES JUNIOR, A. *et al.* Sistema de Garantias Públicas para o investimento em infraestrutura na Europa e no Brasil: panaceia em tempos de austeridade? *Revista Tempo do Mundo*, IPEA. v. 4, n. 1, jan. 2018.
- BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- CARVALHO, F. J. C. Moeda, produção e acumulação: uma perspectiva pós-keynesiana. In: SILVA, M. L. F. (Org.). *Moeda e produção: teorias comparadas*. Brasília: Ed. UnB, 1992.
- FURTADO, C. Formação de Capital e Desenvolvimento Econômico. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, dez. 1951.
- HIRSCHMAN, A. *Strategy of Economic Development*. Rio de Janeiro: Yale University Press; Fundo de Cultura, 1958.
- KEYNES, J.M. The “ex-ante” theory of the rate of interest and money. In: *The collected writings of John Maynard Keynes*. London: Royal Economic Society, 1971.

- MAZZUCATO, M.; MACFARLANE, L. Patient Finance for Innovation-Driven Growth. IIPP Policy Brief. *UCL Discussion Paper*, Londres, abril 2019. Disponível em: https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/sites/public-purpose/files/180911_policy_brief_patient_finance_april_2019_edit.pdf. Acesso em: 3 ago. 2022.
- MINSKY, H. The financial instability hypothesis. *Levy Institute WP*, n. 74, Annandale-on-Hudson, 1992. Disponível em: <https://www.levyinstitute.org/pubs/wp74.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2022.
- OLIVEIRA, B. R.; PINKUSFELD, C. B. Desenvolvimento econômico e provisão de bens e serviços públicos: aspectos teóricos deste debate. *Cadernos do Desenvolvimento*, Centro Celso Furtado, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19. jul.-dez. 2016.
- PINHEIRO, M. O Papel dos Fundos Parafiscais no Fomento: FGTS e FAT. *Texto para Discussão*, IPEA, Brasília, n. 0485, jun. 1997. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3702. Acesso em: 3 ago. 2022.
- RANGEL, I. *Obras Reunidas*. Vol. 1. São Paulo: Centro Celso Furtado; Contraponto, 2005.
- SECCARECCIA, M. Keynesianism and public investment A Left-Keynesian perspective on the role of government expenditures and debt. *Studies in Political Economy*, Montreal, v. 46, n. 1, p. 43-78, 1995.
- SIFFERT, N. *et al.* O papel do BNDES na expansão do setor elétrico nacional e o mecanismo de project finance. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 29, p. 3-36, mar. 2009. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/1843>. Acesso em: 3 ago. 2022.
- STUDART, R.; ALVES JUNIOR., A. Eficiência e Funcionalidade do Setor Financeiro no Desenvolvimento. In: FEIJÓ, C; ARAÚJO, E. (Orgs.). *Macroeconomia moderna: lições de Keynes para economias em desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.
- TEIXEIRA, F. A.; SILVA, G. T. F. State-owned Enterprises and Foreign Infrastructure Investment in Brazil After the 2008 International Financial Crisis. *Desenvolvimento em Debate*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, 2019.

Breve nota institucionalista sobre a necessidade de mudanças institucionais no Brasil

Herton Castiglioni Lopes¹

1. Introdução

Os problemas de desenvolvimento brasileiros nada têm de recentes, embora a crise associada ao novo-coronavírus seja paradigmática. Após a fase de substituição de importações e das propostas de política econômica desenvolvimentistas, as reformas dos anos 1990 inauguraram novas restrições macroeconômicas ao desempenho de longo prazo do país. Mesmo a breve retomada de crescimento nos anos 2000, que trouxe à tona a discussão sobre a nova forma de desenvolvimento que estaria se estabelecendo, foi incapaz de amenizar os problemas estruturais, institucionais e de política econômica presentes há décadas.

As estratégias denominadas de social e novo desenvolvimentismos, mesmo com sugestões para mudanças institucionais e de política macroeconômica, sequer se afirmaram como “instituições desenvolvimentistas”. O frágil crescimento que vinha sendo observado na segunda metade dos anos 2000 foi rapidamente interrompido pela turbulência política, pelo cenário internacional menos favorável e pela crise sanitária. Com a crise pandêmica, as primeiras previsões de crescimento para a economia brasileira chegaram a ser catastróficas, particularmente em 2020². Embora não tenham se efetivado, em parte devido ao desempenho do setor primário-exportador e às tímidas políticas emergenciais do governo brasileiro, o país convive com um cenário econômico e social deprimente.

O texto se propõe a uma reflexão sobre os problemas contemporâneos de desenvolvimento do país. Argumenta-se a seguir sobre duas dimensões especiais de análise para as dificuldades de desenvolvimento atuais: uma delas está na dimensão macroeconômica, impondo restrições que bloqueiam o crescimento e impedem a operacionalização de políticas anticíclicas. A outra dimensão é produtiva, que relega à economia brasileira uma posição periférica em relação às nações avançadas. Os problemas estão na efetividade da indústria enquanto promotora do desenvolvimento e na frágil incorporação de tecnologias mais avançadas. As duas dimensões se integram, dificultando o estabelecimento de uma estratégia nacional de desenvolvimento e ações emergenciais de curto prazo, como as que foram demandadas no cenário da coronacrise.

As dimensões são analisadas integrando-se os referenciais analíticos institucionalistas/evolucionários e keynesianos. A dimensão agregativa é analisada partindo-se da Escola Francesa da Regulação que, em seu ecletismo teórico³, incorpora a abordagem keynesiana, em especial relacionada à ação do estado enquanto definidor da forma de regulação estabelecida, e converge com a abordagem do institucionalismo original, particularmente a noção de instituições presente em Thorstein

¹ Doutor em Economia pela UFRGS. Professor Associado da UFFS. Contato: herton.lopes@uffs.edu.br.

² No início da pandemia o Banco Mundial previu uma redução do PIB brasileiro da ordem de - 8% em 2020. A redução real foi de - 4,1%.

³ Boyer (2002) demonstra a importância das vertentes marxista, kaleckiana, keynesiana, além de outras.

Veblen. Os problemas de industrialização e progresso técnico são ainda considerados a partir de uma abordagem schumpeteriana, demonstrando as dificuldades industriais e tecnológicas pelas quais o Brasil vem passando desde a crise do processo de substituição de importações.

A seção a seguir apresenta uma breve síntese dos problemas relacionados ao desempenho da estrutura produtiva nacional. De forma resumida, são apresentados alguns indicadores de desempenho, enfatizando tanto a precariedade da indústria enquanto eixo dinâmico do crescimento como a debilidade tecnológica do país. Na seção 3, embora com espaço limitado para uma discussão mais ampla, argumenta-se sobre a necessidade de ruptura com as condições institucionais vigentes, para que o crescimento de longo prazo do país seja possível.

2. Os problemas da estrutura produtiva: (des) industrialização e (regresso) progresso técnico

De forma consistente, a literatura econômica aponta para a industrialização como requisito fundamental para o desenvolvimento⁴. No caso do Brasil, inúmeros trabalhos demonstraram a importância da indústria e o problema de desindustrialização precoce pelo qual passa a economia brasileira (CANO, 2015; GONÇALVES, 2012; OREIRO; FEIJÓ; 2010; AREND, 2015, entre outros).

Se observarmos o Valor Adicionado (V.A.) da indústria de transformação em relação ao total, confirma-se o precário desempenho industrial. O V.A. da indústria de transformação chegou a representar mais de 17% em 2004, caindo para média de 12,5% em 2016 e retrocedendo para 12% em 2019. Movimento diferente do que fora observado em outros setores, como no setor de serviços, que amplia sua participação no V.A. total de 68% nos anos 2000 para 73% em 2019, ou na indústria extrativa, em que o indicador sobe de 1% nos anos 2000 para 1,4 em 2003 e atinge o ápice de 6,1% em 2013.

A ampliação da participação do setor de serviços no PIB como uma tendência natural seria justificável, porque a elasticidade-renda da demanda por serviços tende a crescer de forma mais acentuada com o processo de desenvolvimento (ver, por exemplo, ROWTHORN; RAMASWANY, 1999)⁵. Contudo, fica difícil aceitar um processo de desindustrialização natural sem que a renda *per capita* atinja um patamar considerável⁶. Além do mais, o precário desempenho da estrutura produtiva brasileira se confirma pelo fato de a indústria de maior conteúdo tecnológico ter uma participação muito limitada na estrutura de produção nacional. Um dos grandes responsáveis pelo avanço das técnicas

⁴ Embora a avaliação do desenvolvimento enquanto mudança estrutural encontre precedentes nas análises de Marx (2008) e Schumpeter (1984 e 1985), para Targetti e Thirlwall (1989), Kaldor foi um dos primeiros economistas a argumentar sobre a importância da indústria. Thirlwall (2005; 1996) sistematiza em três leis a importância da indústria para o desenvolvimento: The first "law" is that manufacturing industry is the engine of growth. The second "law" is that manufacturing growth induces productivity growth in manufacturing through static and dynamic returns to scale (also known as Verdoorn's Law). The third "law" states that manufacturing growth induces productivity growth outside manufacturing, by absorbing idle or low productivity resources in other sectors (THIRLWALL, 1996, p. 176).

⁵ Ou mesmo porque a ampliação da produtividade industrial pode liberar mão de obra do setor industrial para o setor serviços. Associados a esses fatores internos, existiriam os externos, como a crescente especialização de algumas economias em determinados setores econômicos.

⁶ No Brasil, o pico de participação do V.A. industrial no PIB acontece em 1987 (45,95%) com um PIB *per capita* de 4.225 dólares (a preços constantes de 2005). Nos países desenvolvidos a desindustrialização começa com uma renda média próxima a 30 mil dólares ao ano (WORLD BANK, 2015).

produtivas, a inovação, apresenta indicadores precários em comparação às nações desenvolvidas. Em 2021, no *ranking* global da inovação, o Brasil ocupava a 57ª colocação e não esteve entre as principais economias inovadoras da América Latina, apesar de figurar entre as maiores do mundo.

O desempenho inovativo, contudo, não pode ser tomado de forma exclusiva quando a preocupação é o desenvolvimento. No modelo Freeman-Perez (1988), por exemplo, as inovações radicais criam meta rotinas e alteram a estrutura produtiva das economias. O desenvolvimento ocorre a partir de revoluções tecnológicas que modificam a estrutura de produção e são capazes de criar ondas de desenvolvimento de longo prazo (FREEMAN; PEREZ, 1988; PEREZ, 2001, 2004, 2009). Assim, o desenvolvimento resulta da forma como as nações incorporam as tecnologias precursoras de cada revolução tecnológica.

No Brasil, observa-se a precária contribuição dos setores de maior conteúdo tecnológico para o desenvolvimento recente do país. Um parâmetro para análise do desempenho brasileiro na última revolução (revolução da microeletrônica) é a *performance* da indústria de material eletrônico e de comunicações na estrutura de produção nacional. Em 2008, o percentual de valor adicionado pela indústria de material eletrônico e telecomunicações em relação ao total da indústria de transformação era de 3,7 caindo para 3,4 em 2012 e 2,24% em 2014 (UNIDO, 2017)⁷. O resultado espelha os baixos níveis de investimento em setores estratégicos, particularmente devido às vantagens comparativas que setores tradicionais apresentam. Para as empresas com 30 ou mais pessoas ocupadas, por exemplo, os investimentos no setor de fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos representou 2% do total da indústria de transformação em 2019⁸. O desempenho industrial ainda repercute sobre as transações do país com o resto do mundo. O *déficit* comercial brasileiro no setor do complexo eletrônico chegou a 17,7 bilhões de reais em 2020⁹.

O precário desempenho industrial, a debilidade do setor que representa o último paradigma produtivo (ou tecnoeconômico) e a frágil inserção internacional do país, com quedas persistentes na participação das exportações da indústria de transformação em relação ao total mundial¹⁰ e altos *déficits* tecnológicos¹¹, são ilustrativos dos problemas de desenvolvimento contemporâneos. Embora muitas críticas sejam feitas ao período desenvolvimentista, em especial ao seu protecionismo excessivo, até o momento não foi possível a afirmação de uma estratégia consistente capaz de alavancar a estrutura produtiva nacional.

⁷ Nos EUA e Coreia do Sul o setor chega a representar, respectivamente, 52% e 37% da indústria de transformação no final da década de 2000.

⁸ Pesquisa Industrial Anual do IBGE (2021).

⁹ No ano de 2018, antes da crise pandêmica, o setor detinha 2,1% do investimento industrial e o *déficit* comercial já era da ordem de 18,5 bilhões (IEDI, 2021).

¹⁰ Apresentou uma média de 1% na década de 2000 ao passo que se situou em 0,88% em 2018 e 0,82% em 2019 (CNI, 2021).

¹¹ O país experimenta o crescimento constante dos *déficits* comerciais nos setores de alto conteúdo tecnológico. Em 2020, por exemplo, o setor classificado como de alta e média/alta intensidade tecnológica apresentou um *déficit* comercial de R\$ 64,7 bilhões, ao passo que setores considerados de baixa e média/baixa intensidade tecnológica registraram um *superávit* de 116,8 bilhões (IEDI, 2021).

3. Sobre a necessidade de mudança institucional para romper com a forma de regulação instituída e alavancar a estrutura produtiva nacional

A configuração macroeconomia atual resulta, em grande parte, das reformas institucionais dos anos 1990, mas seus entraves macroeconômicos se intensificaram nos anos recentes. A forma de regulação instituída, responsável pelo regime de acumulação e crescimento, demonstra a repercussão da forma de inserção do país no regime internacional nas demais formas institucionais (forma de gestão monetário-financeira, forma Estado, *wage-labour nexus* e concorrência)¹². A abertura comercial ampliou a competição a que fora exposta a estrutura de produção nacional, prejudicando o setor industrial tanto no mercado interno como no externo¹³. O problema foi intensificado pela abertura financeira que, somada à política monetária restritiva herdada do Plano Real¹⁴, impulsionou a valorização da moeda nacional, desarticulando as expectativas de lucro *dos* investimentos produtivos. Da mesma forma, o mercado de trabalho brasileiro foi e vem sendo alvo de constantes flexibilizações, as quais dificultam uma melhor repartição do excedente e a demanda efetiva. A partir de 2016 as restrições macroeconômicas se intensificaram haja vista a regra do teto de gastos, os aumentos recentes nas taxas de juros para conter a inflação, a reforma trabalhista e os programas de privatização em discussão no âmbito nacional. Por outro lado, reformas importantes, como a tributária, que poderiam recuperar a capacidade de ação do Estado, pouco avançaram.

O passado e o presente estão dando provas da necessidade de mudanças institucionais que alterem a forma de regulação estabelecida. Contudo, a transformação precisa encontrar consistência no ambiente de atuação dos indivíduos, isto é, no campo comportamental e dos hábitos de pensamento. Estudiosos do institucionalismo original, principalmente dos trabalhos T. Veblen, vêm analisando como as instituições, entendidas como um conjunto de regras alicerçadas em hábitos compartilhados, podem impulsionar novas formas de agir e pensar¹⁵. Embora T. Veblen normalmente não esteja entre os autores mais lembrados quando se trata de estudar o processo de desenvolvimento das nações retardatárias, a abordagem institucionalista do autor foi paradigmática ao retratar como as instituições afetam o conjunto de técnicas estabelecidas e o avanço das artes industriais¹⁶. Mesmo no plano macroeconômico, o conjunto de regras emergentes pode retroagir, modificando muitos hábitos prevaletentes na sociedade e afetando o desempenho das artes industriais.

¹² Para maiores detalhes sobre as formas institucionais e como elas determinam a acumulação do capital e o crescimento econômico sugerem-se os textos em Boyer e Saillard (2002).

¹³ Esses problemas estão expostos nos estudos novo-desenvolvimentistas que preconizam a necessidade de tratarem-se os fatores que prejudicam o desempenho da estrutura industrial brasileira, particularmente em sua inserção internacional (BRESSER-PEREIRA, 2014a; 2014b)

¹⁴ Segundo Gonçalves (2012), enquanto o Nacional Desenvolvimentismo impunha a "subordinação da política de estabilização macroeconômica à política de desenvolvimento", com política fiscal expansiva, taxa de juros real negativa, expansão do crédito seletivo e câmbio diferenciado, desde os anos 1990 a estabilização mantém-se o principal objetivo dos *police makers*.

¹⁵ A esse respeito, ver Hodgson (2007; 2010)

¹⁶ Além de estarem presentes em um conjunto extenso de obras, tais constatações podem ser observadas em Veblen (1908 a; b; c), Veblen (1915 a; b) e nas interpretações de Cypher (2009) e Parada (2018).

Ao longo dos últimos anos, a regulação macroeconômica encontrou amparo em ideologias equivocadas e em restrições à mudança, que ocorrem devido aos benefícios que alguns grupos sociais capturam com a matriz macroeconômica restritiva. Novas ideologias, formas de ação e comportamentos produtivos, capazes de estimular o setor industrial de maior conteúdo tecnológico, são necessários. É preciso a adesão de uma nova configuração macroeconômica ao ambiente de atuação dos agentes, com estímulos ao *animal spirit* empreendedor e restrições a comportamentos meramente especulativos (DOW; DOW, 2011). A teoria da regulação se integra ao institucionalismo de Veblen justamente ao reconhecer que a coerência do modo de produção estabelecido resulta das instituições de cada período, estas responsáveis por manter as regularidades da acumulação do capital (BRUNO, 2004; BOYER, 1990). Observa-se, assim, a necessidade evidente de uma convenção de desenvolvimento¹⁷, que vincule o comportamento individual e das firmas a uma nova forma de regulação.

Tanto a partir da perspectiva regulacionista como do institucionalismo provindo de Veblen é possível constatar que as ações dos indivíduos, em suas decisões de investimento ou inovação, variáveis motoras do processo de desenvolvimento¹⁸, estão relacionadas à forma como é definida a condução da política macroeconômica. Em Keynes¹⁹, por exemplo, a relação é clara quando se assume o pressuposto de organicidade²⁰.

O fortalecimento da indústria, particularmente a de maior conteúdo tecnológico, necessita de ações efetivas do Estado na definição dos investimentos produtivos, principalmente aqueles que carregam consigo a inovação tecnológica. A literatura schumpeteriana comprova que as inovações disruptivas, capazes de colocar os países na vanguarda tecnológica, ocorrem com ações efetivas do Estado. Dependem, além de novos comportamentos insurgentes no plano individual, de uma nova forma de regulação que estimule a incorporação das tecnologias mais avançadas (CORIAT; DOSI, 2007). No caso brasileiro, tal questão é paradigmática, porque o país vivencia um processo de desindustrialização precoce associado à baixa dinamicidade de setores com maior conteúdo tecnológico, mantendo-se, assim, a dependência em relação a setores tradicionais e condicionando o país ao papel de produtor de *commodities* ou de bens com baixo conteúdo tecnológico. Um sistema nacional de inovações, congregando diversas instituições que apoiem as inovações disruptivas, é um desafio evidente para que o país incorpore as tecnologias mais avançadas e prepare-se para as novas ondas tecnológicas do futuro.

¹⁷ Ver Erber (2011).

¹⁸ De acordo com a seção anterior, tanto os investimentos produtivos como a inovação tecnológica estão entre os problemas evidentes do atraso econômico brasileiro.

¹⁹ Veja-se os trabalhos de Keynes (1972) e as interpretações de Carabelli (1988), Winslow (1986; 1989), Rotheim (1989/1990) e Carvalho (2015), para citar apenas alguns.

²⁰ Obviamente a centralidade da Demanda Efetiva na teoria keynesiana, estimulada por políticas fiscais ou monetárias, já ilustra a interação da regulação macroeconômica com o ambiente decisório dos empreendedores.

Keynes previu que caberia ao estado a função de fazer o que a iniciativa privada não seria capaz (MAZZUCATO²¹, 2014 a; b). Além de uma mudança na forma de regulação, recuperando-se a capacidade estatal de realizar a política econômica, ações concretas seriam necessárias para definir os setores estratégicos ao desenvolvimento. A análise histórica comprova o papel da política industrial (CHANG, 2004; 1996; LIST, 1989). Atualmente, ela representa um instrumento para mitigar os efeitos de crises financeiras e da concorrência chinesa (AIGINGER; RODRIK, 2019) ou para fazer frente ao problema de interrupção nas cadeias globais de valor, fenômeno que se observou durante a pandemia (SANTIAGO; FUENTES; PEERALLY, 2020) e com a guerra entre Rússia e Ucrânia.

Se inúmeras críticas às restrições macroeconômicas já estavam evidentes mesmo antes da crise pandêmica, durante o problema sanitário elas evidenciaram sua consistência. Várias universidades e centros de pesquisa se mobilizaram para propor alternativas para amenizarem-se os efeitos adversos da crise, principalmente sobre os mais vulneráveis²². O rompimento com os atuais problemas, contudo, demanda uma coalizão nacional em torno de reformas institucionais que enfrentem os problemas de baixo crescimento e empobrecimento social. Tais aspectos requerem um estado forte, capaz de impor mudanças institucionais e ideológicas que coloquem a meta de crescimento e fortalecimento da estrutura produtiva como prioridade.

Considerações finais

O Brasil conviveu com inúmeros problemas sociais e econômicos ao longo da sua história. A pandemia do novo coronavírus tornou ainda mais evidente a necessidade de políticas efetivas que promovam o fortalecimento da estrutura produtiva nacional, com vistas a melhorar o desempenho econômico e facilitar a implementação de ações para redução das desigualdades, tema caro ao processo de desenvolvimento do país.

A proposta do texto foi enfatizar os problemas institucionais que aprisionam o Brasil em um baixo dinamismo econômico. É possível constatar, tanto na literatura consolidada em âmbito nacional como em indicadores sobre o tema, a fragilidade da estrutura produtiva brasileira, que padece com uma desindustrialização precoce e dificuldades em incorporar as tecnologias mais avançadas. Embora o país tenha avançado consideravelmente ao longo do processo de substituição de importações, as décadas que se seguiram foram períodos de precarização da estrutura produtiva doméstica.

A fragilidade atual é agravada pelas restrições macroeconômicas que engessam tanto políticas de desenvolvimento como ações anticíclicas do Estado. Uma mudança institucional é necessária. O desenvolvimento do país passa pelo fortalecimento da estrutura de produção, particularmente da indústria de maior conteúdo tecnológico, mas, para isso, tornam-se necessárias mudanças que criem

²¹ A autora reproduz a seguinte passagem de Keynes (1926): “The important thing for Government is not to do things which individuals are doing already, and to do them a little better or a little worse; but to do those things which at present are not done at all”

²² São exemplos os manifestos da FCE/UFRGS, da UFMG, da Unicamp, entre outros.

novos padrões comportamentais que se manifestem na ampliação dos investimentos produtivos e inovação tecnológica. Obviamente, tais mudanças demandam forte ação do Estado e políticas públicas consistentes.

Referências

- AIGINGER, K; RODRIK, D. Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century. *Journal of Industry, Competition and Trade*, n. 20, p. 189-207, 2020.
- AREND, M. A industrialização do Brasil ante a nova divisão internacional do trabalho. *Texto para discussão*, IPEA, Brasília; Rio de Janeiro, n. 2105, jul. 2015.
- BOYER. R. *A teoria da regulação: uma análise crítica*. São Paulo: Nobel, 1990.
- BOYER. R. Perspectives on the wage-labour nexus. In: BOYER, R; SAILLARD, Y. *Regulation Theory: The state of the art*. Paris: La Découverte & Syros, 2002.
- BOYER, R; SAILLARD, Y. A summary of regulation theory. In: BOYER, R; SAILLARD, Y. *Regulation Theory: The state of the art*. Paris: La Découverte & Syros, 2002.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Macroéconomie développementiste*. (Palestra). Paris: Institut des Amériques, 2014a.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Reflecting on new developmentalism*. São Paulo: EESP/FGV, 2014b.
- BRUNO, M. A. P. *Crescimento econômico, mudanças estruturais e distribuição: as transformações do regime de acumulação no Brasil: uma análise regulacionista*. 2004. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.
- CANO, W. *Desindustrialização no Brasil é real e estrutural*. CEDE, 2015. Disponível em: <https://www3.eco.unicamp.br/cede/centro/146-destaque/508-desindustrializacao-no-brasil-e-real-e-estrutural>. Acesso em: 1º dez. 2015.
- CARABELLI, A. *On Keynes's method*. London: Macmillan, 1988.
- CARNEIRO, R. Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva. *Texto para Discussão*, IE/Unicamp, Campinas (SP), n. 153, 2008.
- CARVALHO, F. J. C. Keynes on expectations, uncertainty and defensive behavior. *Brazilian Keynesian Review*, v. 1, n. 1, p. 44-54, 2015.
- CHANG, H-J. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP, 2004.
- CHANG, H-J. *The Political Economy of Industrial Policy*. London: Palgrave Macmillan; 1996.
- CNI. Confederação Nacional da Indústria. Desempenho da Indústria no mundo, 2021. [Recurso Eletrônico], [s. d.]. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/desempenho-da-industria-no-mundo>. Acesso em: 10 nov. 2021.
- CORIAT, B; DOSI, G. *The institutional embeddedness of economic change: an appraisal of the 'evolutionary' and 'regulationist' research programmes*. Disponível em: http://esnie.org/pdf/textes_2007/Dosi-chap-12.pdf. Acesso em: 17 jul. 2020.
- DOW, A. DOW. S. C. Animal Spirits Revisited. *Capitalism and Society*, v. 6, n. 2, 2011.
- ERBER, F. S. As convenções de desenvolvimento no Governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 1, p. 31-55, jan.-mar. 2011.
- FREEMAN, C.; PEREZ, C. Structural crisis of adjustment: business cycles and investment behaviour. In: DOSI, G. *et al.* (Eds.). *Technical change and economic theory*. London: Pinter, 1988.

- GONÇALVES, R. Governo Lula e o Nacional - Desenvolvimentismo às Avessas. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 31, 2012.
- HODGSON, G. M. Choice, Habit and Evolution. *Journal of Evolutionary Economics*, v, 20, n. 1, p. 1-18, Jan. 2010.
- HODGSON, G. M. Institutions and individuals: interaction and evolution. *Organization Studies*, Thousand Oaks (USA), v. 28, n. 1, p. 95-116, 2007.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Sistema de Contas Nacionais, Brasil*. [Recurso Eletrônico], [s. d.]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html?=&t=resultados>; <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=71719>. Acesso em: 20 nov. 2021.
- IEDI. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. Recuo da Alta Tecnologia nas Exportações Industriais de 2020. *Carta IEDI*, n. 1060, 2021. Disponível em: https://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1060.html. Acesso em: 15 nov. 2021.
- MARX, K. *O Capital: crítica da economia política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- MAZZUCATO, M. Building the Entrepreneurial State: A new framework for envisioning and evaluating mission-oriented public investments. *Mission-Oriented Finance for Innovation conference*. London, 2014a.
- MAZZUCATO, M. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014b.
- KEYNES, J. M. *Essays in biography. The collected writings of John Maynard Keynes*. Vol. X. London: Macmillan, 1972.
- OREIRO, J. L. FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 2 (118), p. 219-232, abr.-jun. 2010.
- PARADA, J. J. Veblen's Imperial Germany and the Industrialization of Latin America. *Journal of Economic Issue*, v. 52, n. 3, p. 637-652, 2018.
- PEREZ, C. Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como Blanco móvil. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 75, p. 115-136, dez. 2001.
- PEREZ, C. *Revoluciones tecnológicas y capital financiero: la dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza*. México: Siglo XXI, 2004.
- PEREZ, C. Technological revolutions and techno-economic paradigms. *Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics*, n. 20 - "Technology governance", 2009.
- PROTEC. Pró-inovação tecnológica. *Monitor do Déficit Tecnológico*, 2011. [Recurso Eletrônico]. Disponível em: <http://protec.org.br/uploads/paginas/file/publicacoes/Monitor%20do%20d%C3%A9ficit%20tecnol%C3%B3gico%2010%20-%20Resumo%20de%202013.pdf>. Acesso em: 1º dez. 2015.
- ROTHEIM, R. J. Organicism and the role of individual in Keynes's thought. *Journal of Post-Keynesian Economics*, v. 12, n. 2, p. 316-326, 1989-1990.
- ROWTHORN, R; RAMASWANY, R. Growth, Trade and Deindustrialization. *IMF Staff Papers*, v. 46, n. 1, 1999.
- SANTIAGO, F; FUENTES, C; PEERALLY, J. A. COVID-19: A wake up call for research and industrial capacity-building. *Industrial Analytics Platform*. Unido, 2020.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1984.
- SCHUMPETER, J. A. *Teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- TARGETTI; THIRLWALL, A. P. *The Essential Kaldor*. New York: Holmes & Meier, 1989.

THIRLWALL, A. P. *A Natureza do Crescimento Econômico: um referencial alternativo para compreender o desempenho das nações*. Brasília, IPEA. 2005.

THIRLWALL, A. P. Nicholas Kaldor, a Biography. IN: KALDOR, N. *Causes of Growth and Stagnation in The World Economy*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1996.

UNIDO. International Yearbook Of Industrial Statistics. *United Nations Industrial Development Organization Vienna*, 2017. [S. n. t.].

VEBLLEN, T. Professor Clark's economics. *Quarterly Journal of Economics*, v. 22, n. 2, p. 147-195, 1908a.

VEBLLEN, T. On the nature of capital, part I: the productivity of capital goods. *Quarterly Journal of Economics*, v. 22, n. 4, p. 517-542, 1908b.

VEBLLEN, T. On the nature of capital, part II: investment, intangible assets, and the pecuniary magnate. *Quarterly Journal of Economics*, v. 23, s./n., p. 104-136, 1908c.

VEBLLEN, T. *Imperial Germany and the Industrial Revolution*. Kitchener: Batoche Books, 2023 [1915a].

VEBLLEN, T. The Opportunity of Japan. In: *Essays in Our Changing Order*. Edited by Leon Ardzrooni. New York: Viking, 1915b.

WINSLOW, E. G. "Human logic" and Keynes' economics. *Eastern Economic Journal*, v. 12, n. 4, p. 413-430, 1986.

WINSLOW, E. G. "Human logic" and Keynes' economics: A reply to Bateman. *Eastern Economic Journal*, v. 12, n. 4, p. 67-70, 1989.

WORLD BANK. *Perspectivas Econômicas Globais*. [S. d.]. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/publication/global-economic-prospects>. Acesso em: 27 jul. 2020.

PARTE II – ESTRUTURA PRODUTIVA E INSERÇÃO EXTERNA

Os Efeitos da pandemia sobre as empresas de capital aberto no Brasil

Elton Eustáquio Casagrande¹

Introdução

A análise de indicadores econômicos e financeiros de empresas é uma estratégia para obter um entendimento do comportamento empresarial ao longo de períodos selecionados. Os indicadores também permitem analisar efeitos da macroeconomia sobre a capacidade de acumulação e distribuição de riquezas entre acionistas (ASSAF NETO, 2012).

O setor privado da economia é responsável por grande parte do produto interno bruto e das ocupações. No rol de empresas de capital aberto, os vínculos de trabalho são em sua grande totalidade regidos por contratos. Logo, situações adversas podem levar a ajustamentos nominais e/ou quantitativos nas esferas da produção/preço e da contratação de recursos humanos/rendimentos do trabalho (SILVA e LIMA, 2018).

Os ajustamentos nominais e quantitativos são estimados em função das trajetórias passadas e das expectativas formadas com o fluxo informacional confiável que as empresas julgam ser seguro assimilar em suas decisões (CARVALHO, 2015).

Nos anos de 2020 a 2022, caracterizados pela pandemia, o contexto econômico no Brasil e no exterior perdeu o passado imediato como referência para comparação com a conjuntura enfrentada. No ambiente nacional, embora tenha existido um conjunto de medidas fiscais e monetárias, não houve uma coordenação de movimentos entre Governo Federal e seus Ministérios, estados e municípios para conceber rapidamente um plano e planejamento contra os efeitos do contágio viral².

Por ser uma condição global, com incertezas marcantes em relação aos aspectos sanitários, epidemiológico e de imunização, o mercado de trabalho sofreu rupturas que ainda se prologam em 2022. (MATTEI e HEINEN, 2020). Com o objetivo de demonstrar as reações das empresas de capital aberto no período de 2019 a 2022, com o ano de 2019 como referência, analisam-se os aspectos econômico-financeiros das empresas listadas na Bolsa de Valores – B³. Nesse ambiente de incerteza, a hipótese do trabalho é que a capacidade financeira foi o alvo prioritário das empresas de capital aberto no Brasil e foi defendida com a expansão do endividamento.

O texto está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução. A seção 2 descreve o ambiente das empresas de capital aberto no Brasil, segundo as regras da governança e a relação entre os indicadores econômico-financeiros, como fundamento do comportamento empresarial. A seção 3 apresenta a análise dos indicadores propostos, na seção 4 procura-se demonstrar a coerência das decisões

¹ Professor do Programa de Pós-graduação em Administração FCAV/UNESP/Jaboticabal e do Departamento de Economia FCLAr/Unesp/Araraquara.

² As medidas fiscais no combate aos efeitos da covid-19 estão detalhadas no site: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/covid-19>. As medidas monetárias praticadas pela Autoridade Monetária (Banco Central do Brasil) no combate aos efeitos da covid-19 estão detalhadas no site: https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/Apresentacao_RCN_TCU_17.8.20.pdf.

tomadas pelas empresas para evitar um grau maior de fragilidade financeira e a 5 contém as referências utilizadas.

1. O ambiente das empresas de capital aberto no Brasil

As empresas da B³ estão sob regimes de governança corporativa e atendem a padrões de regulação internacional. As empresas são dos setores da indústria, comércio, serviços, construção civil e agricultura. Excluíram-se da amostra as empresas do tipo bancos, seguradoras, locadoras de veículos e de imóveis, intermediadoras de crédito/leasing e operadoras/intermediadoras de produtos financeiros. A fonte de dados é da plataforma “Economática”.

A governança corporativa é um conceito complexo e para fins pragmáticos resume-se como um conjunto de práticas que são utilizadas para gerir a separação da propriedade e controle patrimonial (ROSSETI e ANDRADE, 2014; ASSI, 2017). No ambiente internacional os princípios globais de governança são dados pela OCDE e, no Brasil, pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa e Bolsa de Valores³. O foco da governança é estabelecer padrões de práticas que assegurem a mobilização de capitais, o crescimento das corporações e o desenvolvimento das nações⁴.

É um ideário que está em vigência, conectados com os sistemas monetários nacional-internacional. Na dimensão microeconômica, a governança dentro da Bolsa de Valores B³ é classificada em níveis que estabelecem as regras para a relação entre acionistas, especialmente, majoritários e minoritários. A concepção prática da governança na bolsa de valores é de que a capacidade de atrair financiamento depende da transparência das regras na utilização dos recursos captados no mercado, do retorno oferecido e da capacidade financeira de curto e médio prazo que asseguram a existência da corporação (BREALEY e MYERS, 2016).

A despeito da generalidade do conceito apresentado acima, elege-se aqui o princípio de que o relacionamento entre credores e devedores no mercado de valores acionário e de títulos é permeado por um ambiente governado por planos e planejamento. A relação, devedor-credor, na perspectiva da teoria do investimento, fundamenta-se pelo grau de confiança que o segundo expressa contratualmente ao transferir recursos às corporações na forma de aquisições de ações ou de títulos emitidos pelas empresas. Portanto, na lógica dos acionistas, cujos recursos serão contabilizados no patrimônio líquido das corporações na condição de majoritários ou minoritários, o retorno de seus investimentos será traduzido em meta, baseada no retorno do patrimônio líquido (MYERS e MAJLUF, 1984).

A rentabilidade do patrimônio líquido consiste na divisão do lucro líquido apurado pelo patrimônio líquido ao final do ano fiscal. Esse indicador econômico é o que fundamenta a expressão do preço das ações no mercado acionário. A condição de credor, no sentido de que a renda disponível é menor do que o consumo, altera-se quando esse agente escolhe adquirir ações e passa a ser

³ Para maiores informações ver o site do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, IBCG: <https://www.ibgc.org.br/>; e o site da Bolsa de Valores (B3): https://www.b3.com.br/pt_br/market-data-e-indices/indices/indices-de-governanca/.

⁴ <https://www.oecd.org/corporate/>.

acionista/proprietário de uma corporação. A partir dessa decisão, o acionista passa a considerar outros poupadores (credores) como concorrentes. Dessa forma, credores que cedem seus recursos às corporações de capital aberto na forma de financiamento e empréstimos são remunerados contratualmente por juros (com possibilidades de conversão ou não em ações, a depender do tipo de contrato estabelecido) (BREALEY; MYERS, 2016).

As despesas de juros e amortização dos empréstimos e de financiamentos são despesas que podem diminuir o lucro a ser distribuído e, por isso, o controle da propriedade requer um conjunto de práticas denominadas de governança.

O retorno do patrimônio líquido depende, em parte, do grau de endividamento da corporação. O grau de endividamento é representado pelo indicador do exigível total – capital de terceiros de curto e longo prazo com relação ao patrimônio. Este é um indicador financeiro. Quanto maior esta relação, mais alavancada estaria uma corporação e o retorno do patrimônio passaria a se constituir em uma referência decisiva para os acionistas. O percentual esperado desse retorno e a variabilidade de seus possíveis valores orientam novas escolhas de acionistas e de credores (AHN, DENNIS e DENNIS, 2006). Logo, o financiamento, na concepção da teoria econômica, é a variável chave das decisões de investimento que, por sua vez, são realizadas em função das expectativas de lucro (KIRCH, PROCIANOY e TERRA, 2014; MORISHIAN, NANDA, ZHANG, 2017). Expectativas de lucros e capacidade de contratar recursos externos ou de emitir ações constituem-se em grandes vetores da capacidade econômica das corporações, que devem ser traduzidas no tempo em capacidade financeira (ASSAF NETO, 2012).

O retorno do patrimônio líquido almejado é ratificado ou não pelo mercado, ou seja, pelo nível de faturamento ao longo de um período, dada a estrutura de concorrência e o grau de monopólio em que se localiza o empreendimento da corporação. O retorno do patrimônio e o grau de endividamento são resultados gerenciados pela corporação para minimizar o conflito natural, devido à divisão do resultado/lucro entre os fluxos de juros e pagamento das amortizações e a distribuição de dividendos (MYERS e MAJLUF, 1984).

O grau de endividamento pode converter uma corporação em diferentes situações quando se aplica o conceito de fragilidade financeira. A fragilidade é calculada em graus, ou seja, capacidade de cobertura do resultado operacional das despesas de juros e amortização do principal (CARVALHO, 2016; MARTINS, 2020).

Quando existe essa capacidade de atender as despesas financeiras e, segundo aqui se entende, de proporcionar a distribuição de dividendos, a situação de “Hedge” está configurada. Essa situação está “lastreada” no contexto econômico, de expectativas ainda modestas em relação ao crescimento econômico e com a verificação empírica de que devedores saldam juros e o principal do endividamento (MINSKY, 1975).

A situação especulativa é definida por um grau menor de cobertura financeira pelo devedor, mas com a confiança de que os preços dos ativos continuarão a aumentar. A última fase ocorre quando os

devedores não têm capacidade de pagamento dos juros e muito menos de amortizar os valores principais devidos nos prazos estabelecidos (MINSKY, 1975). A capacidade de pagamento dos devedores continuaria se o sistema financeiro, como um todo, continuasse a refinanciar as posições tomadas. O grau de fragilidade de uma economia dependerá quantitativamente do número de devedores em cada uma das três situações acima. Na perspectiva de risco sistêmico, o grau crescente de fragilidade altera o comportamento dos credores e as restrições financeiras são praticadas para defender uma condição patrimonial (CARVALHO, 2016).

A capacidade de saldar pagamentos é traduzida em finanças através do índice de liquidez corrente. O índice contabiliza bens e direitos de curto prazo com relação às obrigações provisionadas também no curto prazo. Na maioria dos negócios, o curto prazo é de 30 dias, mas o critério é dado pelo ciclo operacional produtivo (ALBUQUERQUE e MATIAS, 2013; BREALEY e MYERS, 2016).

A liquidez influencia a posição de credores porque traduz a capacidade financeira de uma corporação em saldar seus compromissos no período mais imediato. O não cumprimento dos pagamentos de juros, amortização de dívidas e distribuição de dividendos altera a posição de credores em seus portfólios (BREALEY e MYERS, 2016). Não raro, atrasos de pagamentos por parte de devedores alteram também o grau de fragilidade de credores. A liquidez, portanto, torna-se ainda mais importante quando o grau de endividamento é elevado e o comportamento de mercado, em termos de projeção de vendas quantitativas, não se realiza. Endividamento e rentabilidade também são cruciais porque a função do adiantamento do poder de compra (financiamentos e empréstimos) é possibilitar a materialização das expectativas de lucros, ao contrário do que propõe a teoria neoclássica, que supõe os juros como determinantes do investimento (FAZZARI, 1988).

Com base nas relações estabelecidas entre os índices grau de endividamento, retorno do patrimônio líquido e liquidez, analisa-se na próxima seção o comportamento desses indicadores para o período de 2019 a 2022.

2. O comportamento econômico e financeiro das empresas de capital aberto

Os indicadores escolhidos para este trabalho estão disponíveis na plataforma “Economática” e foram selecionados para os meses de março dos exercícios de 2019 a 2022. O primeiro é o índice de endividamento (em porcentual); o segundo é de liquidez corrente (em número de vezes) e o terceiro é a rentabilidade do patrimônio líquido (em porcentual). O referencial teórico para a análise técnica dos indicadores e de seus efeitos recíprocos se baseia tanto em ASSAF NETO (2012) quanto em BREALEY e MYERS (2016) e os textos da seção anterior.

Os dados da “Economática” são provenientes das demonstrações contábeis auditadas e certificadas das empresas listadas no mercado de valores e estão sujeitos à governança da Comissão de Valores Mobiliários e da própria Bolsa B³. As normas contábeis vigentes estão alinhadas ao “International Financial Reports Standarts” (IFRS), adaptadas pelo Comitê de Pronunciamento Contábil

Brasileiro. Em termos institucionais no Brasil, o Conselho Monetário Nacional é o órgão máximo acima dessas instituições.

Com a queda da demanda agregada, como ocorrido já em 2020, a liquidez corrente ganhou relevância na visão das empresas e as políticas de financiamento monetário e tributário elevaram o endividamento. Nessa conjuntura, o retorno do patrimônio tornou-se um alvo secundário, mas de grande importância para a própria liquidez e grau de endividamento nos anos seguintes. Retornos baixos ou negativos significam redução da liquidez e da capacidade de saldar dívidas. As medidas de estatística descritiva da rentabilidade do patrimônio líquido estão na Tabela 1. Mantiveram-se os “outliers” para que as discrepâncias de valores das empresas ficassem explícitas.

Tabela 1 – Rentabilidade do Patrimônio Líquido – (em %)

Medidas	2019	2020	2021	2022
Média	0,84	0,51	2,81	3,15
Desvio Padrão	16,33	25,74	18,22	16,02
Máximo	69,71	186,60	119,37	167,58
3ª Quartil	4,54	4,16	6,72	6,89
Mediana	1,91	1,29	2,52	2,62
1ª Quartil	-0,68	-1,07	-0,31	-0,34
Mínimo	-136,94	-287,66	-161,99	-107,41
N. Obs.	345	397	449	472

Fonte: Economática. Rentabilidade do patrimônio é o quociente entre resultado líquido e patrimônio líquido.

O primeiro quartil de empresas é negativo em todos os anos. Em 2022, a média, o valor máximo e a mediana estão melhores do que nos anos anteriores. O desvio padrão em 2022 também é menor do que nos anos precedentes. O retorno do primeiro quartil em 2021 e 2022 apresentou melhoria e o valor mínimo em 2022 é o menos negativo do que os demais. O ano de 2020 é o pior do período para a rentabilidade do patrimônio e o valor máximo, que aumentou nesse ano com relação a 2019, tem como contrário o maior valor mínimo negativo.

A Tabela 2 apresenta os resultados para o endividamento, que inclui o passivo circulante (provisões de curto prazo) e o exigível de longo prazo (provisões além do ano fiscal), ambos somados em relação ao patrimônio líquido. O total do exigível, de curto e longo prazo, consiste no capital de terceiros. O endividamento, portanto, é a relação de capitais de terceiros e o capital próprio (patrimônio líquido). A média do endividamento cresce entre 2019 e 2021, mas se reduz em 2022. A mediana é discretamente crescente para o endividamento ao longo desses anos. O desvio padrão é elevado em todos os anos. O exigível total cresceu 46% em 2020 e 21% em 2021. Com isso, a liquidez foi sustentada e houve meios para financiar os efeitos dos prejuízos sobre o capital de giro líquido.

Tabela 2 – Endividamento (em %)

Medidas	2019	2020	2021	2022
Média	135	197	238	190
Desvio Padrão	995	720	973	854
Máximo	9.916	7.488	9.870	7.400
3ª Quartil	260	269	269	245
Mediana	128	135	132	133
1ª Quartil	39,74	41,63	52,96	48,89
Mínimo	-13.378	-3.667	-8.436	-10.270
N. Obs.	443	505	557	577

Fonte: Economática. O endividamento compreende o quociente entre a exigibilidade e o patrimônio líquido.

O endividamento no primeiro e terceiro quartis são também crescentes. Os recursos do passivo circulante não alteram a condição de liquidez, pois os valores de passivos circulantes captados são contabilizados no ativo circulante. Porém, esses são recursos que elevam a relação de dívida de curto prazo, com relação ao patrimônio líquido. A captação de longo prazo aumentou o capital circulante líquido e, conseqüentemente, a liquidez, como será verificado posteriormente na Tabela 3.

Tabela 3 – Liquidez Corrente (em número de vezes)

Medidas	2019	2020	2021	2022
Média	2,63	2,69	2,81	3,01
Desvio Padrão	10,2	8,0	8,2	9,5
Máximo	159,9	131,8	120,1	150,6
3ª Quartil	2,08	2,17	2,37	2,44
Mediana	1,29	1,34	1,51	1,54
1ª Quartil	0,80	0,81	0,94	1,01
Mínimo	0,01	0,01	0,01	0,01
N. Obs.	434	497	547	566

Fonte: Economática. Liquidez Corrente é obtida através da divisão entre o ativo circulante e o passivo circulante.

Na Tabela 3, a liquidez corrente é registrada para o período de 2019 a 2022 e se demonstrou crescente no período. A capacidade de pagamento de 2,6 vezes para cada R\$1,00 de obrigação do passivo circulante em 2019 foi elevada para 3,0 vezes em 2022. A elevação da liquidez demonstra um efeito de preservação da condição financeira. O comportamento da liquidez depende, em termos operacionais, da capacidade de gerar lucros e da contratação de recursos de longo prazo.

A Tabela 4 apresenta a síntese dos indicadores escolhidos para uma visão geral dos resultados. A liquidez foi aumentada devido à contratação, em particular, de recursos de terceiros de longo prazo. O resultado da Tabela 4 permite afirmar que a capacidade de contratar recursos de curto e longo prazo, além do financiamento tributário (impostos, itens da folha de pagamento e contribuições sociais), atenuou as dificuldades de geração operacional de caixa (resultado ou lucro operacional).

Tabela 4 – Mediana dos Indicadores de Rentabilidade, Endividamento e Liquidez

Indicadores	2019	2020	2021	2022
Rent. Patr. %	1,91	1,29	2,52	2,62
Endivid. %	128	135	132	133
Liquidez	1,29	1,34	1,51	1,54

Fonte: Economática. Elaboração Própria.

Considerações finais

As empresas listadas na B³ operam em mercados com informações publicadas a cada trimestre e com um perfil de grandes escalas de produção, comercialização e de prestação de serviços. São empresas que atuam tanto no mercado interno quanto externo. Em termos de gestão, as empresas listadas na B³ são empresas estruturadas com pessoal qualificado e com capacidade de contratação de empréstimos e financiamentos em grau maior do que as empresas de capital fechado ou limitado.

Pode-se afirmar que o acesso às condições creditícias são melhores para as empresas listadas em função das práticas de governança que favorecem o estabelecimento de contratos entre devedores e credores. Os indicadores de rentabilidade, endividamento e de liquidez demonstraram coerência com o objetivo de proteger a capacidade de pagamento no período analisado, em particular, pelo acesso às fontes de recursos de longo prazo disponibilizadas sob macroeconomia de elevada incerteza.

A fragilidade financeira foi controlada, contraditoriamente, com o aumento do endividamento. O endividamento cresceu nos anos de 2020 e 2021 com a contratação/obtenção de recursos de exigíveis de curto e longo prazo. O aumento da captação forneceu condições para que a liquidez fosse ampliada, em particular, no ano de 2020. A rentabilidade do patrimônio foi afetada negativamente em 2020, mas ocorreu recuperação nos dois anos posteriores. Essa recuperação compensou o próprio endividamento e atenuou as tensões entre credores e devedores.

Referências

- AHN, S.; DENIS, D. J.; DENIS, D. K. Leverage and investment in diversified firms. *Journal of Financial Economics*, Lausanne, v. 79, n. 2, p. 317-337, 2006. Disponível em: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0304405X05001510?token=B5E5AEA1C65DCFA334ECD E9E5F2631C4E483FF3684506F25A3C442973D76B59A4931E9DCC7F8CA1F7A6AF9B146A1C6D6&originRegion=us-east-1&originCreation=20220801153627>. Acesso em: 1º ago. 2022.
- ALBUQUERQUE, A. A. de; MATIAS, A. B. Identificando a relação entre alavancagem financeira e investimento nas empresas brasileiras não financeiras de capital aberto. *Contextus: Revista Contemporânea de Economia e Gestão*, Fortaleza, v. 11, n. 2, p. 76-104, 2013. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/contextus/article/view/32164/72462>. Acesso em: 1º ago. 2022.
- ASSAF NETO, A. *Finanças Corporativas e Valor*. São Paulo: Atlas, 2012.
- ASSI, M. *Governança, riscos e compliance: mudando a conduta nos negócios*. São Paulo: Saint Paul, 2017.
- BREALEY, R.; MYERS, S. *Principles of corporate finance*. New York: McGraw-Hill, 2016.

- CARVALHO, F. J. C. de. Keynes on Expectations, Uncertainty and Defensive Behavior. *Brazilian Keynesian Review*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 44-54, 2015. Disponível em: <https://www.braziliankeynesianreview.org/BKR/article/view/15/12>. Acesso em: 1 ago. 2022.
- CARVALHO, F. J. C. On the nature and role of financial systems in Keynes's entrepreneurial economies. *Journal of Post Keynesian Economics*, Armonk, v. 39, n. 3, p. 287-307, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1080/01603477.2016.1190282>.
- FAZZARI, S. HUBBARD, G. PETERSEN, B. Financial constraints and corporate investment. *Brooking Papers on Economic Activity*, USA, v. 1. n. 1, p. 141-206, 1988. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/pdf/2534426.pdf?refreqid=excelsior%3Aa4e6edacd301749b99df5fb2ffcb655e&ab_segments=&origin=&acceptTC=1. Acesso em: 1º ago. 2022.
- KIRCH, G.; PROCIANOY, J. L.; TERRA, P. R. S. Restrições financeiras e a decisão de investimento das firmas brasileiras. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 68, n. 1, p. 103-123, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/6005/16652>. Acesso em: 1 ago. 2022.
- MARTINS, N. M. Risco sistêmico, fragilidade financeira e crise: uma análise pós-keynesiana a partir da contribuição de Fernando Cardim de Carvalho. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 1-25, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/JgzfgVynVnd9Rgjl8VBTjXJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 1º ago. 2022.
- MATTEI, L.; HEINEN, V. L. Impacto da Covid-19 no mercado de trabalho brasileiro. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 40, n. 4, p. 647-668, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/8snSbBwVqmYgd5pZVQ5Vhkn/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 1 ago. 2022.
- MORISHIAN, F. *et al.* What drives investment cash-flow sensitivity around the world? An asset tangibility perspective. *Journal of Banking and Finance*, Amsterdam, v. 77, p. 1-17, 2017. Disponível em: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S037842661630262X?token=71FF5B758D413E497160BB578F9153E2F7E620DB3432172A61411858B59455804845840CD6B71EFAC13BA1ABA856C138&originRegion=us-east-1&originCreation=20220801203604>. Acesso em: 1º ago. 2022.
- MINSKY, H. *John Maynard Keynes*. New York: Columbia Univ. Press, 1975.
- MYERS, S. C.; MAJLUF, N. S. Corporate financing and investment decisions when firms have information that investors do not have. *Journal of Financial Economics*, Amsterdam, v. 13, p. 187-221, 1984. Disponível em: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/0304405X84900230?token=E66D6C8F0AAFEF5C3CA48DBBFEB526C76957D0374F813DF7E395DA78310724E49A00A8A0F67302A1580F31860BC6C415&originRegion=us-east-1&originCreation=20220801204412>. Acesso em: 1º ago. 2022.
- ROSSETTI, P.; ANDRADE, A. *Fundamentos, desenvolvimentos e tendências*. São Paulo: Atlas, 2014.
- SILVA, V. P.; LIMA, M. E. O. Microdados Rais e estudos de mercado de trabalho no Brasil. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 22, n. 1, p. 524-544, 2018. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/9244/5523>. Acesso em: 1º ago. 2022.

Encomendas tecnológicas e a política de Parcerias para Desenvolvimento Produtivo: uma perspectiva de enfrentamento da pandemia de covid-19 no Brasil

Nathalia Guimarães Alves¹

Introdução

A emergência da pandemia de covid-19 constitui um marco histórico no Brasil e no mundo que colocou em evidência a centralidade do diálogo entre economia, desenvolvimento e saúde. A pandemia evidenciou características estruturais históricas, amplificou desigualdades e assimetrias globais em um contexto no qual o desenvolvimento científico-tecnológico se tornou central para o desenvolvimento econômico e para a garantia de acesso da população a bens e serviços essenciais (GADELHA, 2021; GADELHA *et al.*, 2021; VARGAS *et al.*, 2021).

Na medida em que a escalada inicial da covid-19 acarretou a escassez de diversos produtos, observou-se um aumento significativo de práticas protecionistas no comércio internacional, agravando os desafios enfrentados por países em desenvolvimento que, em muitos casos, já enfrentavam processos de desindustrialização e vulnerabilidades produtivas e tecnológicas (GADELHA *et al.*, 2021; VARGAS *et al.*, 2021). A rápida disseminação da pandemia de covid-19 desafiou a capacidade de implementação de uma resposta global coordenada à pandemia, explicitando a fragilidade da retórica de cooperação entre o Norte e o Sul globais (VARGAS *et al.*, 2021).

No Brasil, a pandemia de covid-19 explicitou as fragilidades e vulnerabilidades enfrentadas pelo Complexo Econômico Industrial da Saúde (CEIS) em termos da posição de dependência externa em relação à importação de ingredientes farmacêuticos ativos (IFAs) e medicamentos de alta complexidade, além de ventiladores e equipamentos médicos (GADELHA, 2021; VARGAS *et al.*, 2021). O desenvolvimento e a nacionalização da produção das vacinas contra covid-19, no caso brasileiro, envolveram acordos de cooperação internacional amparados pela atuação de instituições brasileiras, como a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e o Instituto Butantan (VARGAS *et al.*, 2021). O Brasil conseguiu, ainda que com atraso em relação a países do norte global, alcançar a marca de 83,4% de sua população vacinada contra covid-19 até o final do ano de 2021 (BRASIL, 2021)², resultado amparado em esforços à longo prazo de construção e de fortalecimento das capacidades produtivas e inovativas do CEIS no Brasil (GADELHA *et al.*, 2021).

No contexto de enfrentamento da crise sanitária, temas como o fortalecimento da estrutura nacional de ciência e tecnologia, o adensamento das redes de colaboração que amparam a inovação em saúde, os espaços e alternativas de intervenção pública estruturante e a capacidade de implementação e

¹ Doutora em Economia da Indústria e da Tecnologia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pesquisadora de Pós-Doutorado na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Processo 2022/08616-0).

² Cerca de 91,2% da população vacinada com a primeira dose e 83,4% com pelo menos duas doses de vacina e/ou dose única em novembro de 2021 (BRASIL, 2021).

gestão de políticas sistêmicas para o desenvolvimento produtivo e tecnológico emergiram como elementos centrais para a sustentabilidade das atividades do CEIS e para a provisão equitativa e universal de bens e serviços de saúde (GADELHA, 2021; VARGAS *et al.*, 2021).

O artigo investiga a possível relação entre os esforços recentes de transferência de tecnologia e internalização da produção de vacinas pela Fiocruz para o enfrentamento da pandemia de covid-19 e a experiência da política de Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPs), coordenada pelo Ministério da Saúde no Brasil. O estudo está estruturado em quatro seções precedidas desta breve introdução. Na primeira seção analisa-se a participação da Fiocruz em acordos para a transferência de tecnologia de produção de vacina para o enfrentamento da covid-19. Na seção subsequente são apresentadas as características gerais do arranjo de PDPs. Na terceira seção é apresentada uma análise de redes das parcerias firmadas e o impacto da suspensão de um volume significativo de parcerias em 2018. A quarta e última seção apresenta as considerações finais do artigo.

1. Pandemia de covid-19: acordos de colaboração firmados pela Fiocruz para internalização da produção de novas vacinas

No âmbito da pandemia de covid-19, destaca-se a atuação estratégica da Fiocruz na assinatura de um acordo com a empresa farmacêutica AstraZeneca, sediada no Reino Unido, no montante de US\$ 127 milhões de dólares em junho de 2020, para a internalização da produção de vacina contra covid-19³ no Brasil. A vacina, em fase experimental à época da assinatura do acordo, demonstrava eficácia no combate à covid-19 e encontrava-se em estágio relativamente mais avançado de desenvolvimento em comparação às alternativas de vacinas em desenvolvimento no mundo, segundo a Organização Mundial da Saúde (FIOCRUZ, 2020; CORTELLIS DEALS INTELLIGENCE, 2021).

Nos termos do acordo, o Brasil previa a produção inicial de cerca de 30 milhões de doses da vacina, entre dezembro de 2020 e janeiro de 2021. O Brasil, por meio da Fiocruz, concordou em compartilhar a incerteza tecnológica de desenvolvimento e de produção da vacina ao firmar um compromisso de pagamento ciente do risco regulatório e tecnológico envolvidos nas etapas de testes clínicos ou, ainda, em caso de aprovação mais rápida de alternativas de vacinas (CORTELLIS DEALS INTELLIGENCE, 2021).

Posteriormente, em agosto de 2020, o Governo Federal do Brasil firmou uma licença de fornecimento e produção com a AstraZeneca para a compra de 100 milhões de doses da vacina contra covid-19 por cerca de US\$ 360 milhões de dólares, incluindo a cláusula de licenciamento para a produção da vacina no Brasil pela Fiocruz (CORTELLIS DEALS INTELLIGENCE, 2021). A atuação do governo federal como articulador central para o enfrentamento da pandemia é controversa (VARGAS *et al.*, 2021), tendo sido o período caracterizado pela frequente atuação de instituições e esferas

³ A vacina (AZD-1222) se baseia em uma plataforma tecnológica de vírus não replicante a partir do adenovírus geneticamente modificado para a codificação do vetor de adenovírus símio deficiente (ChAdOx1) para replicação do antígeno da proteína Spike do SARS-CoV-2 (FIOCRUZ, 2020; CORTELLIS DEALS INTELLIGENCE, 2021).

subnacionais em um contexto marcado por um cenário de negacionismo da ciência e da gravidade das implicações da própria pandemia de covid-19 (DA FONSECA *et al.*, 2021).

O acordo⁴ para nacionalização da vacina da AstraZeneca é uma encomenda tecnológica que previa a produção de 30,4 milhões de doses ao custo de US\$ 127 milhões de dólares antes do término dos ensaios clínicos, e de 70 milhões de doses adicionais, ao preço de custo de US\$ 2,30 dólares por dose após a conclusão dos testes clínicos, em caso de sucesso tecnológico. Um aspecto crítico para a viabilização técnica do acordo foi a compatibilidade da nova plataforma tecnológica utilizada para desenvolvimento da vacina contra covid-19⁵ com as plataformas utilizadas no parque industrial do Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos (Bio-Manguinhos/Fiocruz) (FIOCRUZ, 2020; CORTELLIS DEALS INTELLIGENCE, 2021).

O Laboratório Bio-Manguinhos/Fiocruz seria à época capaz de produzir cerca de 40 milhões de doses mensais da vacina, sem prejuízo dos recursos comprometidos nas demais linhas de produção do laboratório que é responsável pela provisão de sete vacinas⁶ para o Programa Nacional de Imunização (PNI) do Ministério da Saúde no Brasil (FIOCRUZ, 2020). Neste sentido, a capacidade e o tempo de resposta à pandemia estiveram relacionados à existência de um determinado nível de capacidade previamente instalada. A presidente da Fiocruz, Nísia Trindade Lima, destacou a realização de múltiplos investimentos ao longo dos últimos anos para a atualização do parque tecnológico da instituição como fator crítico para a viabilização da encomenda tecnológica que buscava ativamente a incorporação de plataformas tecnológicas que poderiam vir a ser reaproveitadas em caso de emergência de novas crises sanitárias no país (FIOCRUZ, 2020). Em 24 de setembro de 2021, a Fiocruz por meio do Laboratório Bio-Manguinhos disponibilizou cerca de 101 milhões de vacinas para combate à pandemia de covid-19 ao Ministério da Saúde do Brasil (FIOCRUZ, 2021).

O orçamento da Fiocruz, no biênio 2018- 2019, recebeu um incremento superior a R\$ 1,3 bilhão de reais destinados à aquisição e à distribuição de imunobiológicos e insumos para prevenção e controle de doenças no país (DE NEGRI, 2021). A ação considerada imperativa para o desenvolvimento nacional, no âmbito dos Laboratórios Oficiais Farmanguinhos e Bio-Manguinhos, permitiu à Fiocruz as condições necessárias para a resposta rápida à emergência de covid-19 no Brasil (DE NEGRI, 2021; GADELHA *et al.*, 2021). Em 2020, no contexto da pandemia, a Fiocruz recebeu cerca de R\$ 2,5 bilhões para a aquisição de insumos para produção das vacinas contra covid-19 (DE NEGRI., 2021; GADELHA *et al.*, 2021). Em 2022, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) aprovou a utilização de um insumo farmacêutico produzido no país pela própria Fiocruz na produção de vacinas de prevenção contra

⁴ O acordo previa, ainda, um protocolo de estudos de esquema vacinal no Brasil, com 2 mil voluntários, conduzido pela Universidade Federal do Estado de São Paulo (UNIFESP) e pelo Instituto D'Or do Rio de Janeiro (FIOCRUZ, 2020).

⁵ Apesar do caráter inovador da inserção do gene que codifica a proteína S do vírus SARS-COV-2, a plataforma tecnologia já havia sido utilizada no desenvolvimento de vacinas contra outras doenças, como o ebola e a síndrome respiratória do Oriente Médio causada por outro tipo de coronavírus (MERS) (FIOCRUZ, 2020).

⁶ Vacinas de febre amarela, pneumonia, poliomielite, rotavírus, sarampo, caxumba, rubéola e varicela (FIOCRUZ, 2020).

covid-19. A aprovação regulatória é considerada um marco para a autonomia brasileira na produção de imunobiológicos (CNN BRASIL, 2022).

2. As Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPs)

No período 2010-2018, a Política PDPs representou um ponto de inflexão política ao sinalizar a necessidade de uma abordagem sistêmica de políticas públicas, envolvendo a articulação entre elementos da base produtiva e órgãos públicos em diferentes níveis e esferas. A política, coordenada pelo Ministério da Saúde, foi desenhada para promover a transferência tecnológica entre laboratórios públicos e empresas farmacêuticas privadas visando a internalização da produção de uma lista de produtos estratégicos para atendimento das demandas do Sistema Único de Saúde no Brasil (GADELHA *et al.*, 2021; VARGAS *et al.*, 2012; BRITTO. VARGAS, 2015; HASENCLEVER *et al.*, 2016). As PDPs utilizam um mecanismo de compras governamentais, regulamentado pela Lei nº 12.349 de 2010 e pela Medida Provisória Nº 495 de 2010, que prevê a adoção de uma margem de preferência de até 25% na compra de medicamentos estratégicos produzidos no Brasil (VARGAS *et al.*, 2012; BRITTO. VARGAS, 2015; HASENCLEVER *et al.*, 2016).

A PDP é, por definição, uma encomenda tecnológica⁷ realizada por intermédio do Ministério da Saúde para provisão de produtos de alta complexidade e risco tecnológico elevado, envolvendo acordos de transferência de tecnologia que são intensivos em processos incertos, cumulativos e coletivos de aprendizado (GADELHA *et al.*, 2021). O sucesso da estratégia de PDPs sempre esteve, portanto, condicionado à capacidade de absorção dos laboratórios públicos que são bastante heterogêneos no Brasil (GUIMARÃES *et al.*, 2021). O mecanismo de funcionamento das PDPs se baseia na garantia de compra pelo Ministério da Saúde dos medicamentos da lista de produtos estratégicos por período determinado, a preços e quantidades estáveis, gerando como contrapartida a transferência da tecnologia de produção para o laboratório público envolvido na parceria. As PDPs geram, assim, um estímulo de demanda para a nacionalização de plataformas tecnológicas consideradas estratégicas para o desenvolvimento nacional, sem que haja investimento direto do Ministério da Saúde nas empresas e laboratórios envolvidos, através da utilização do poder de compra do Estado como coordenador e centralizador das demandas do SUS (GADELHA *et al.*, 2021).

As PDPs geraram uma economia estimada em cerca de R\$ 4,5 bilhões de reais (aproximadamente USD\$ 850 milhões de dólares) na aquisição de medicamentos e vacinas no período 2008-2016 (GUIMARÃES *et al.*, 2021). De 186 compras de produtos essenciais, realizadas entre 2009 e 2014, houve economia de recursos do Ministério da Saúde em pelo menos 37 dos 39 produtos adquiridos

⁷ Destaca-se a formalização institucional no Brasil do mecanismo de Encomendas Tecnológicas – previstas na Lei de Inovação de 2004 – para a internalização de tecnologias inovadoras para o mercado mundial, em formato independente das PDPs (GADELHA *et al.*, 2021; DE NEGRI, 2021). As encomendas tecnológicas, apesar de constituírem um mecanismo importante de transferência de tecnologia e capacitações produtivas e inovativas nacionais, ainda são pouco utilizadas no Brasil (DE NEGRI, 2021).

(GUIMARÃES *et al.*, 2021). Adicionalmente, o fortalecimento dos laboratórios públicos de pesquisa e produção de fármacos e imunobiológicos revelou-se elemento crítico na resposta à emergência da pandemia de covid-19 a partir de 2020 (GADELHA *et al.*, 2021).

Ressalta-se, ainda, a constituição de um arcabouço político-institucional necessário para apoiar a elaboração e a coordenação de políticas, envolvendo a atuação de diversos órgãos da administração pública brasileira ao longo do período 2008-2017. A tentativa de coordenação das políticas de CT&I pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação com políticas voltadas ao CEIS coordenadas pelo Ministério da Saúde, envolveu a atuação de instituições de fomento e financiamento como a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), além de órgãos integrantes do SUS, evidenciando as complexidades intrínsecas à abordagem sistêmica das políticas públicas em saúde (VARGAS. BRITTO, 2015). A criação do Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde (GECIS), envolvendo a atuação de 14 ministérios, BNDES, agências reguladoras e outros órgãos da administração pública é considerado um marco institucional em termos de representatividade na formulação e implementação de políticas sistêmicas no Brasil (GADELHA *et al.*, 2021; GUIMARÃES *et al.*, 2021; AGÊNCIA FIOCRUZ, 2008).

A partir da inflexão política no ano 2016, marcado pelo afastamento da presidente Dilma Rousseff, seguiu-se a extinção do GECIS em dezembro de 2017, indicando um processo de desarticulação político-institucional na área da saúde (GADELHA *et al.*, 2021; BRASIL, 2020; GUIMARÃES *et al.*, 2021). A partir de 2017, a política de PDPs foi sendo gradativamente desarticulada e vinte e duas PDPs foram suspensas em 2018 (GUIMARÃES *et al.*, 2021; BRASIL, 2020). O período é marcado, ainda, pela redução continuada dos investimentos públicos em ciência e tecnologia, através de restrição de aporte orçamentário ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) (DE NEGRI, 2021).

3. As redes conformadas pelas Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPs)

De acordo com os dados divulgados pelo Ministério da Saúde (2020), as PDPs articularam um total de 15 instituições públicas, 13 parceiros privados nacionais – dentre empresas cuja origem do capital é brasileira e empresas transnacionais instaladas no Brasil –, 14 parceiros privados internacionais, além de sete entidades privadas envolvidas na provisão de IFAs, originalmente articuladas em torno de 85 termos de compromisso firmados entre 2009 e 2018 para a garantia de provisão de 55 produtos essenciais para o Ministério da Saúde (BRASIL, 2020). A Figura 1 ilustra a rede conformada pelas PDPs para a internalização da produção de produtos estratégicos no Brasil.

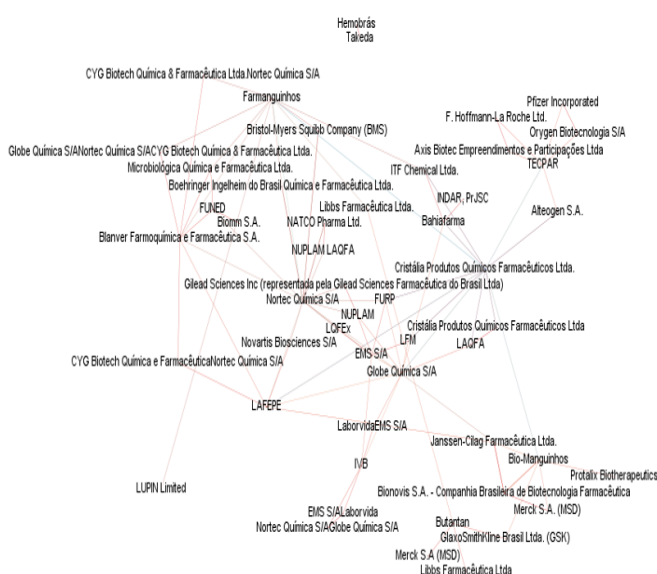
Em 2018, observou-se a suspensão de 22 PDPs pelo Ministério da saúde. A suspensão de um volume expressivo de parcerias levantou críticas sobre a capacidade de articulação do Estado e de sua própria credibilidade frente aos parceiros produtivos públicos e privados envolvidos nas PDPs,

considerando-se o caráter de longo prazo de maturação, a incerteza tecnológica e os elevados investimentos afundados requeridos para viabilização dos projetos associados a cada um dos termos de compromisso. As PDPs suspensas versavam sobre 17 produtos estratégicos, articulando 9 instituições públicas, 9 parceiros privados nacionais, 6 parceiros privados internacionais e 5 fornecedores de IFAs (BRASIL, 2020).

Segundo o Ministério da Saúde, as suspensões teriam um caráter provisório para análise das Comissões Técnicas de Avaliação, podendo culminar em extinções ou reestruturações das parcerias suspensas. Dentre os motivos apontados pelo ministério, está a discordância de algumas parcerias com os cronogramas aprovados, a ausência de avanços esperados, a não realização de investimentos estruturais, casos de desistência do parceiro privado, incompatibilidade com o enquadramento de um projeto como PDP, além de recomendações da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, 2019). De acordo com a Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Oficiais do Brasil, a suspensão das PDPs foi realizada de forma unilateral pelo Ministério da Saúde, surpreendendo os laboratórios que não foram contactados para reestruturação de calendários ou qualquer discussão preliminar sobre as parcerias (CAMPOREZ, 2019).

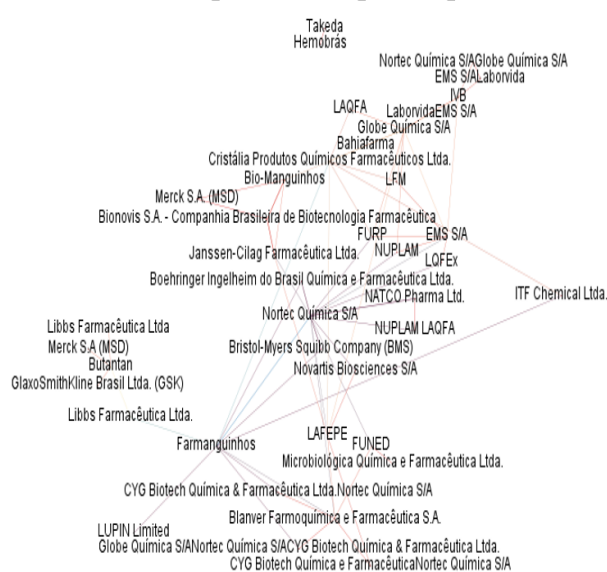
A Figura 2 apresenta a atualização da rede das PDPs a partir da eliminação dos nós e das arestas relacionados à suspensão dos termos de compromisso pelo Ministério da Saúde em 2018. A perda relativa de complexidade da rede frente à desarticulação parcial das PDPs é discreta, mas não desprezível. Observa-se uma redução significativa no número de nós e arestas que compõem essas redes (51 nós para 40 e 92 arestas para 72), isto é no número de empresas e laboratórios envolvidos em PDPs e no número de interações estabelecidas entre estas empresas e laboratórios.

Figura 1 – Rede de Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados de BRASIL (2020)

Figura 2 – Rede de Parcerias para o Desenvolvimento produtivo após suspensões



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados de BRASIL (2020)

Cabe ressaltar, que apesar da trajetória recente de desarticulação das PDPs, em março de 2022, foi anunciada uma nova parceria entre a Fiocruz e a empresa alemã Boehringer Ingelheim para produção

no Brasil do medicamento Pramipexol, indicado no tratamento da doença de Parkinson, visando garantir autonomia nacional na produção do medicamento (FIOCRUZ, 2022).

A sobreposição de um número grande de parcerias envolvendo muitas empresas e laboratórios em determinados produtos abre espaço para um questionamento sobre um possível excesso de oferta nacional de um mesmo produto e sobre a capacidade de inserção e de aproveitamento da demanda global por esses medicamentos pelas empresas e laboratórios brasileiros em casos em que a demanda interna seja considerada insuficiente para manutenção das taxas de lucro empresariais e para a amortização dos investimentos de longo prazo requeridos para a expansão produtiva e tecnológica.

Uma avaliação da conformação estrutural das redes em termos da centralidade de intermediação das empresas e instituições envolvidas nas PDPs é apresentada nas Figuras 3 e 4. Observa-se a importância do laboratório público Farmanguinhos e, em menor medida, do Laboratório Bio-Manguinhos e do Instituto Butantan nas redes de PDPs. A reestruturação da rede a partir da suspensão dos termos de compromisso em 2018 agiu no sentido de aumentar a centralidade de intermediação relativa de empresas como Nortec e Libbs e do próprio Instituto Butantan, frente a uma pequena redução relativa da centralidade de intermediação do Laboratório Bio-Manguinhos.

Sete termos de compromisso suspensos envolviam os Laboratórios Farmanguinhos e Bio-Manguinhos, originalmente envolvidos em 26 acordos. Foram cancelados os termos relativos à quatro produtos do Laboratório Bio-Manguinhos – Alfataliglicerase, Bevacizumabe, Certolizumabe e Vacina Tetraviral – e outros três produtos do Laboratório Farmanguinhos – Daclatasvir, Everolimo, Sofosbuvir –. Os laboratórios da Fiocruz permaneceram envolvidos em PDPs ativas referentes a uma lista de 19 produtos estratégicos – nove deles incorporados por Bio-Manguinhos e outros dez por Farmanguinhos –. Os acordos ativos do Laboratório Bio-Manguinhos preveem a incorporação de nove produtos produzidos por plataforma biotecnológica⁸, em articulação com as farmacêuticas nacionais Cristália e Bionovis e com a multinacional instalada no Brasil Jassen-Cilag.

Figura 3 – Rede de Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo por centralidade de intermediação



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados de BRASIL (2020)

Figura 4 – Rede de Parcerias para o Desenvolvimento produtivo após suspensões por centralidade de intermediação



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados de BRASIL (2020)

⁸ Adalimumabe, Betainterferona 1A, Etanercepte, Golimumabe, Infliximabe, Rituximabe, Somatropina, Tocilizumabe e Trastuzumabe (BRASIL, 2020)

Considerações Finais

A atuação da Fiocruz no estabelecimento da encomenda tecnológica para provisão e a internalização da produção de vacinas contra covid-19 no Brasil constituiu elemento determinante na viabilização da estratégia nacional de enfrentamento à pandemia de covid-19. A encomenda tecnológica, cuja iniciativa antecedeu, em dois meses, a articulação do governo federal no acordo de transferência, envolve uma perspectiva crítica do desenvolvimento produtivo, da construção de capacitação científico-tecnológica e da geração emprego e renda no Brasil. Neste sentido, o acordo extrapola os limites da provisão direta de um bem essencial à população, com implicações sobre a soberania e o caráter universal e equitativo do acesso à saúde no Brasil.

Apesar do sucesso relativo da iniciativa da Fiocruz, alguns pontos sugerem a necessidade de avaliação um pouco mais cuidadosa. O primeiro ponto, e talvez o mais controverso, concerne à assunção do risco tecnológico por uma instituição subnacional e suscita uma discussão sobre os espaços de atuação do Estado em termos do compartilhamento dos riscos e dos retornos da inovação em diferentes níveis e esferas de governo, especialmente no que tange a descentralização do processo de tomada de decisão em um ambiente político incerto e controverso.

O segundo ponto, concerne à semelhança dos instrumentos utilizados pela Fiocruz na internalização da vacina e nas PDPs, ambas as experiências amparadas na utilização de instrumentos de encomendas tecnológicas e de estímulos de demanda através da utilização do poder de compra do Estado – de forma explícita nos acordos de PDPs e implícita no caráter de urgência do enfrentamento à covid-19 –. Apesar das semelhanças observadas, é difícil estabelecer uma relação de causalidade direta entre as PDPs e a encomenda tecnológica da vacina desenvolvida pela AstraZeneca contra covid-19. Na análise dos termos de compromissos das PDPs, a despeito da importância central do Laboratório Bio-Manguinhos, observa-se um volume grande de operações envolvendo o Laboratório Farmanguinhos, que também compõe a estrutura da Fiocruz, e cuja centralidade de intermediação nas redes conformadas pelas PDPs é mais evidenciada.

A existência de um determinado grau de capacidade produtiva instalada em plataforma tecnológica compatível com a produção da vacina contra covid-19 constitui um indício forte da correlação da iniciativa da Fiocruz – em termos de suas capacitações produtivas, científicas e tecnológicas de resposta rápida à crise sanitária – em linha com os resultados de uma política sistêmica de desenvolvimento de mais longo prazo das capacidades produtivas e inovativas do CEIS no Brasil. Neste sentido, apesar de não ser possível a identificação de uma relação causal direta, tampouco se refuta a contribuição da implementação das PDPs na construção das bases que deram sustentação à estratégia de enfrentamento da pandemia de covid-19 no Brasil.

Cabe ressaltar que a construção de capacidade instalada frente a uma sobreposição de termos de compromissos para determinados itens da lista de produtos estratégicos do Ministério da Saúde é um dos pontos de reflexão mais controversos na análise das PDPs, assim como a definição estanque da lista

de produtos considerados estratégicos pelo Ministério da Saúde e da seleção das empresas e laboratórios envolvidos nas parcerias. Por fim, a despeito da busca deliberada por plataformas tecnológicas reaproveitáveis em caso de emergência futura de novas crises sanitária, infelizmente não é possível a garantia de compatibilidade ou da possibilidade reaproveitamento dessas plataformas.

Referências

AGÊNCIA Fiocruz de Notícias. Ministério instala Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde. *Agência Fiocruz*, 2008. Disponível em: <https://agencia.fiocruz.br/minist%C3%A9rio-instala-grupo-executivo-do-complexo-industrial-da-sa%C3%BAde>. Acesso em: 7 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo – PDP: esclarecimentos sobre a fase de suspensão*. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/sctie/cgcis/pdp>. Acesso em: 15 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19*. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/vacinas/plano-nacional-de-operacionalizacao-da-vacina-contr-a-covid-19>. Acesso em: 17 nov. 2021.

BRITTO, J.; VARGAS, M. A. A systemic innovation policy with an inclusive perspective: the evolution of the Brazilian policy to the pharmaceutical sector. *Anais [...] Globelics International Conference*. Havana, Cuba: Globelics, 2015.

CAMPOREZ, P. Associação de laboratórios irá à Justiça contra a suspensão de contratos para a fabricação de remédios. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 16 jul. 2019. Disponível em: <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,associacao-de-laboratorios-ira-a-justica-contr-a-suspensao-de-contratos-para-fabricacao-de-remedios,70002924489>. Acesso em: 15 jul. 2022.

CORTELLIS deals intelligence. *Clarivate*, 2021. Disponível em: <https://clarivate.com/products/biopharma/portfolio-strategy-business-development/deals-intelligence-analytics/>. Acesso em: 13 jul. 2021.

FONSECA, E. M. *et al.* Political discourse, denialism and leadership failure in Brazil's response to COVID-19. *Global Public Health*, v. 16, n. 8-9, p. 1251-1266, 2021.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Covid-19: Fiocruz firmará acordo para produzir vacina da Universidade de Oxford. *Agência Fiocruz*, 2020. Disponível em: <https://agencia.fiocruz.br/covid-19-fiocruz-firmara-acordo-para-produzir-vacina-da-universidade-de-oxford>. Acesso em: ago. 2020.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Fiocruz ultrapassa 100 milhões de vacinas Covid-19 disponibilizadas ao PNI. *Agência Fiocruz*, 2021. Disponível em: <https://agencia.fiocruz.br/fiocruz-ultrapassa-100-milhoes-de-vacinas-covid-19-disponibilizadas-ao-pni>. Acesso em: 28 set. 2021.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Parceria para o Desenvolvimento Produtivo garante autonomia nacional na produção de medicamento contra Parkinson. *Fiocruz*, 2022. Disponível em: <https://www.far.fiocruz.br/2022/03/parceria-para-o-desenvolvimento-produtivo-garante-autonomia-nacional-na-producao-de-medicamento-contr-a-parkinson/> Acesso em: 12 abr. 2022.

GADELHA, C. A. G. *et al.* Dinâmica global, impasses do SUS e o CEIS como saída estruturante da crise. *Cadernos do Desenvolvimento*, Centro Celso Furtado, Rio de Janeiro, v. 16, n. 28, p. 281-302, 2021.

GADELHA, C. A. G. O Complexo Econômico-Industrial da Saúde 4.0: por uma visão integrada do desenvolvimento econômico, social e ambiental. *Cadernos do Desenvolvimento*, Centro Celso Furtado, Rio de Janeiro, v. 16, n. 28, p. 25-50, 2021.

GUIMARÃES, R. *et al.* Health Science, Technology, and Innovation Policy (ST&I/H): an update for debate. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 26, n. 12, p. 6105-6116, 2021.

HASENCLEVER, L. *et al.* Uma análise das políticas industriais e tecnológicas entre 2003-2014 e suas implicações para o complexo industrial da saúde. In: HASENCLEVER, L. *et al.* (Orgs.). *Desafios de operação e desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2016.

NEGRI, F. *Políticas públicas para ciência e tecnologia no Brasil: cenário e evolução recente*. Brasília: IPEA, 2021. (Nota Técnica, 92).

ROCHA, L. Anvisa aprova registro do ingrediente farmacêutico ativo produzido pela Fiocruz. *CNN Brasil*, 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/anvisa-aprova-registro-do-ingrediente-farmaceutico-ativo-produzido-pela-fiocruz/>. Acesso em: 13 jan. 2022.

VARGAS, M. A.; BRITTO, J. Scientific, and technological capabilities in health-related areas: opportunities, challenges, and interactions with the industrial sector. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 32, p. 1-12, 2016.

VARGAS, M. A. *et al.* Innovation in pharmaceutical and health biotechnology industries: challenges for a virtuous agenda. *Revista de Saúde Pública*, v. 46, p. 37-40. 2012.

VARGAS, M.; ALVES, N.; MREJEN, M. Ciência, tecnologia e inovação em tempos de pandemia: implicações da Covid-19. *Cadernos do Desenvolvimento*, Centro Celso Furtado, Rio de Janeiro, v. 16, n. 28, p. 145-172, 2021.

Desafios à estruturação de um plano de investimento público para o setor energético brasileiro

Gustavo Teixeira Ferreira da Silva¹

Clarice Ferraz²

Introdução

A transição energética é um dos principais desafios da economia mundial após a pandemia de Coronavírus. O enfrentamento dos efeitos das mudanças climáticas envolve um conjunto de medidas de mitigação e de adaptação para alcançar uma economia de baixo carbono, ou “descarbonizada”, e que seja resiliente aos choques dos eventos climáticos extremos que já se fazem sentir. A descarbonização das atividades produtivas passa pela transformação da estrutura do setor energético em relação à oferta e à demanda de energia. As profundas transformações no setor passam por investimentos em inovação e em novas infraestruturas, atividades essencialmente financiadas pelo Estado. Como mostram Mazzucato & Semieniuk (2017), as políticas bem-sucedidas que levam a inovações radicais têm sido mais direcionadas a moldar e criar mercados, por meio de financiamento público direto e abrangente, do que a realizar ajustes de mercado.

Atualmente, o cenário energético tornou-se mais complexo diante das preocupações com a segurança de abastecimento decorrentes da guerra na Ucrânia - o que deu origem a fortes aumentos dos preços dos insumos energéticos. Os efeitos se propagam por toda a economia, afetando negativamente o poder de compra das famílias e a competitividade da indústria.

A descarbonização da economia passa pela ampliação de fontes renováveis na matriz energética, levando a uma mudança radical da estrutura do setor energético com aumento dos custos, a diferentes necessidades de financiamento, a maior dificuldade de operação devido à intermitência e imprevisibilidade das novas fontes renováveis, e, por conseguinte, à necessidade de modificar os marcos regulatórios. A incerteza e os conflitos entre os agentes crescem e precisam ser arbitrados politicamente pelo Estado, a quem cabe garantir a segurança de abastecimento. Estes elementos se tornam desafiadores quando consideramos a situação de desmonte da estrutura estatal brasileira, num contexto de aprofundamento da pobreza e de regressão da estrutura produtiva.

Partindo da perspectiva de que o Estado deve liderar o processo de transição energética, pelas razões que iremos discutir em seguida, e que o uso mais eficiente dos recursos energéticos renováveis se dá através do seu planejamento integrado, o presente artigo explora alguns dos desafios envolvidos na organização de um plano de investimento público para o setor energético a partir do setor produtivo estatal. A consecução deste objetivo aponta respostas para as seguintes questões: como as empresas estatais podem contribuir para uma transição energética acompanhada de redução das desigualdades

¹ Doutorando em economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF), pesquisador do Grupo de Pesquisa em Financeirização e Desenvolvimento (FINDE) e diretor do Instituto de Estudos Estratégicos do Setor Energético (Ilumina).

² Professora da Escola de Química da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), pesquisadora do Grupo de Economia da Energia (GEE) e diretora do Instituto de Estudos Estratégicos do Setor Energético (Ilumina).

sociais? quais os desafios de se organizar um plano de investimentos do setor produtivo estatal, que priorize as transformações relacionadas à transição energética numa estratégia de crescimento econômico sustentável e inclusão social?

Para tanto, a primeira seção traz aspectos teóricos relativos ao papel do investimento público e das empresas estatais a partir de uma abordagem da macroeconomia do desenvolvimento. Na sequência, trata-se especificamente dos riscos e oportunidades das empresas estatais do setor energético. A última parte discute os desafios da organização e implantação de um plano de investimento público para o setor energético brasileiro.

1. Empresas estatais e investimento público na abordagem da macroeconomia do desenvolvimento

Empresas estatais guardam relação tanto com as estruturas de mercado e a estabilidade financeira, quanto com o orçamento público e a execução de medidas de política econômica. Quanto maior o tamanho das empresas, mais significativos podem ser os seus impactos nos níveis de investimento e de emprego.

Para os teóricos da escola clássica do desenvolvimentismo (estruturalistas), o setor produtivo estatal pode exercer papel importante na deflagração do processo de mudança estrutural nas economias subdesenvolvidas, contribuindo tanto para estruturação da oferta quanto na sustentação da demanda agregada ao longo do tempo. Conforme assinala Prebisch “[u]ma empresa estatal pode subsidiar a iniciativa privada – fornecendo insumos e serviços baratos – ou pode ser uma importante fonte de capital autônomo, tudo depende do *contexto* em que a empresa opera.” (PREBISCH, 1971, p. 5, grifo nosso). Kaldor (1980), por sua vez, destaca que nos países em desenvolvimento é o setor estatal que melhor pode assumir critérios sobre o montante e o tipo de investimento no longo prazo, uma vez que os ganhos estáticos e dinâmicos resultantes da expansão da escala de atividade industrial não são levados em consideração pelo setor privado em seus projetos de investimento³. Hirschman (1958) oferece a definição e a identificação dos setores da atividade econômica de maior dinamismo “para frente” e “para trás” nas cadeias produtivas, ou seja, com capacidade de estimular a demanda e os investimentos nos demais setores, sejam eles novos ou em operação, fazendo com que o aumento do produto, emprego e renda intersetorial sustente o crescimento econômico no longo prazo.

Na perspectiva estruturalista do desenvolvimento, mesmo reconhecendo dificuldades institucionais de se organizar um planejamento central com empresas estatais⁴, ao considerar os efeitos

³ Segundo a primeira ‘lei’ de Kaldor, quanto maior o crescimento do setor industrial maior o crescimento do produto como um todo. Isto se dá porque existem retornos crescentes estáticos e dinâmicos na atividade industrial que impactam positivamente a demanda e a produtividade da economia. As interações entre oferta e demanda resultantes da expansão do setor manufatureiro levam à diversificação da estrutura produtiva, fazendo com que a indústria atue como núcleo endógeno da acumulação de capital e do progresso técnico na economia.

⁴ Para Prebisch (1971) o setor produtivo estatal enfrenta dificuldades de coordenação intrassetorial e com o planejamento geral dos governos. A heterogeneidade que caracteriza as empresas que estruturam os setores produtivos estatais implica uma dificuldade administrativa. Há também uma dificuldade associada à distância do centro de tomada de decisão devido ao seu nível mais descentralizado, pois o setor produtivo estatal é a última esfera de atuação estatal. Essas dificuldades fazem com

de um plano nacional de investimentos os governos podem atuar na esfera econômica por meio de suas empresas para reduzir a incerteza envolvida na criação de novos mercados, novas indústrias ou mesmo de setores com futuro operacional incerto. Estas condições são bastante semelhantes às que estão colocadas para o setor energético no atual contexto de compromisso global com a transição para uma economia de baixo carbono.

De acordo com Mollo & Fonseca (2013), os três elementos que constituem o “núcleo duro” das manifestações do desenvolvimentismo clássico estão presentes também nas teses do novo desenvolvimentismo. São eles: a defesa da industrialização, o intervencionismo pró-crescimento, e o nacionalismo – delimitando o papel do capital estrangeiro subordinado a um “projeto nacional”. Adicionalmente, é possível afirmar que ambas as escolas adotam como referência teórica a macroeconomia keynesiana.

No entanto, para os novos desenvolvimentistas, no contexto de maior abertura econômica dos países de renda média, a estabilidade macroeconômica é o ponto central para garantir taxas de crescimento econômico sustentado que estimulem o investimento produtivo, cabendo ao investimento público o papel de fornecer a infraestrutura básica e atuar como instrumento de política anticíclica. A abordagem das teses do novo desenvolvimentismo é fundamentalmente macroeconômica⁵, e suas proposições estão baseadas em alternativas para as economias em desenvolvimento superarem as dificuldades em combinar a gestão macroeconômica de curto prazo, flutuações cíclicas e a estabilidade de preços, com políticas de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2019).

Segundo a “tese” pós-keynesiana do desenvolvimentismo, o Estado deve ter um papel ativo e central na coordenação das expectativas dos agentes econômicos para garantir uma trajetória de crescimento econômico sustentado e com pleno emprego. Seus defensores se amparam no conceito de convenção de Keynes segundo o qual um elevado grau de confiança relacionado às convenções sociais é fundamental para estimular o investimento produtivo na economia. A ideia de convenção pode ser entendida como uma crença compartilhada pelos agentes econômicos decorrente de um ambiente institucional favorável ao investimento privado.

Nessa direção, Ferrari Filho & Fonseca (2015) sugerem que a gestão da política macroeconômica de curto prazo deve ser acompanhada por “mudanças estrutural-institucionais”. A política fiscal deve priorizar o gasto com investimento público e programas sociais para cumprir papel de administração das

que muitas vezes os governos falhem em detalhar os planos de investimento do setor produtivo estatal, negligenciando-os em seu planejamento geral.

⁵As abordagens do novo desenvolvimentismo divergem quanto à variável chave que determina o investimento agregado na economia. Nesse sentido, tem sido recorrente classificá-las em três visões: o novo desenvolvimentismo precursor – em alusão às propostas originais de Bresser-Pereira; o social desenvolvimentismo; e o desenvolvimentismo pós-keynesiano.

flutuações cíclicas. A política econômica deve afetar o comportamento da demanda agregada e, também, o produto potencial no longo prazo⁶.

No tocante à gestão da política fiscal (keynesiana), esta pode ser dividida em dois pilares básicos. De um lado, a política de gastos (expansionista), que não é necessariamente deficitária, uma vez que o crescimento da renda eleva a arrecadação tributária e a poupança agregada, o que permite financiar parte dos gastos públicos. E de outro lado, o efeito do ativismo estatal sob as expectativas dos agentes, através da sinalização da manutenção de um nível elevado de demanda agregada, estimulando assim o investimento privado (CARVALHO, 2008).

De modo a diferenciar estas duas funções, Keynes defendeu que o orçamento público fosse organizado em um orçamento corrente e um orçamento de capital. O orçamento corrente deveria manter-se em equilíbrio em situações normais, e déficits aceitos somente como último recurso. Já o orçamento de capital deveria ser administrado com objetivo de manter a economia próxima do pleno emprego, prevenindo flutuações no investimento privado. A partir do monitoramento da situação da demanda agregada, o governo deveria ajustar o nível de investimento público para manter o emprego e a renda nos níveis desejados.

Na visão de alguns autores pós-keynesianos, como, por exemplo, João Sicsú, o orçamento de capital seria o principal instrumento de planejamento do investimento na economia. Nesse sentido, a proposta de “socialização do investimento” feita por Keynes no capítulo 24 de sua Teoria Geral (KEYNES, 1936 [1983]), era, nas palavras de Sicsú (2021, p. 15), “[...] uma forma de governar o investimento total...”, e o orçamento de capital “[...] sua invenção institucional orçamentária (o seu Capital Budget) para garantir o pleno emprego”⁷.

De acordo com Carvalho (2008) é possível identificar duas interpretações acerca da proposta de socialização do investimento. Ela poderia estar relacionada à criação de entidades “semiautônomas”: espécie de empresas públicas (ou agências) voltadas a promover investimentos em setores que são pouco atrativos para as empresas privadas. Keynes poderia ainda estar pensando num planejamento estatal indicativo, que consistisse em orientar e estimular investimentos privados em torno de setores específicos para promover o desenvolvimento⁸.

⁶ A política monetária deve ser discricionária, orientada para a estabilidade do emprego além da estabilidade dos preços; e o equilíbrio do balanço de pagamentos deve ser buscado através da administração de uma taxa de câmbio competitiva e de mecanismos de controle de capital (FERRARI FILHO & FONSECA, 2015).

⁷ O orçamento de investimentos proposto por Keynes se diferencia do orçamento de capital público, pois o primeiro é uma compilação e previsão orçamentária do investimento para a economia do país como um todo, incluindo setor privado, enquanto o segundo trata das despesas de capital sob controle público, incluindo autoridades locais e órgãos públicos (SICSÚ, 2021).

⁸ Carvalho (2008) faz a ressalva de que isso não pode ser confundido como uma intervenção estatal no sentido centralizado das economias socialistas. Conforme o autor, “a intervenção direta no sistema produtivo, portanto, é essencialmente estranha ao pensamento de Keynes, que abordava o problema de forma bastante pragmática”, pois “Keynes não alimentava posições apriorísticas a respeito da nacionalização de empresas”, e, portanto, “seu programa de política econômica certamente nada tem a ver com iniciativas amplas de estatização ou nacionalização de empresas” (CARVALHO, 2008, p. 8).

Assim, na visão keynesiana, os planos de investimento público, incluindo as entidades públicas e semipúblicas, devem ser desenhados de tal forma que possam variar em um padrão anticíclico e, ao mesmo tempo, sustentar as expectativas positivas quanto ao crescimento econômico, estimulando o investimento privado.

2. Empresas estatais e a transição energética: riscos e oportunidades

A lógica da propriedade estatal de empresas varia entre países e setores. Normalmente, pode-se dizer que compreende uma combinação de interesses sociais, econômicos e estratégicos. De acordo com a OCDE (2018a), destacam-se a política industrial, o desenvolvimento regional, o fornecimento de bens públicos, bem como a existência de monopólios "naturais". As empresas estatais prevalecem nos setores de petróleo e gás e geração e transmissão de energia elétrica⁹. Nos países de renda média e baixa são estas empresas que respondem pela maior parte (55%) do investimento em infraestrutura (FMI, 2020).

No setor de petróleo há uma série de desafios colocados para as empresas estatais. Os governos podem se beneficiar com eventuais aumentos do preço do petróleo no curto prazo, o que lhe gera maior arrecadação fiscal através da receita de participações e receita de exploração¹⁰, mas à medida que o processo de transição avança, o risco financeiro das estatais petrolíferas deve se elevar. Outro agravante é a dependência destas empresas ao ciclo de *commodities*, que torna suas estratégias de financiamento mais suscetíveis ao ciclo financeiro global e ao comportamento pró-cíclico dos fluxos de capital, fortemente correlacionados aos preços das *commodities* (AKYUS, 2020).

Ademais, a literatura contemporânea tem destacado os riscos financeiros de atividades emissoras de gases do efeito estufa, que podem vir a ser penalizadas, ou mesmo restringidas por decisões normativas, o que afetaria gravemente a Petrobras, uma das empresas que mais emitem gases de efeito estufa no mundo. Diante deste contexto, a maior integração entre ativos de geração renovável e plantas petrolíferas tem sido apontada como uma das estratégias possíveis de serem adotadas num provável cenário de reestruturação do setor petróleo (LODI, 2022).

Além dos riscos mencionados, o processo de transição energética é marcado por profundas incertezas devido à necessidade de inovação. Mazzucato & Semieniuk (2017, p. 40-41) enfatizam a necessidade de capital estratégico “paciente” para o financiamento da inovação – altamente incerta, cumulativa, coletiva e com prazos de maturação muito longos. O setor privado, que demanda remuneração do capital de curto prazo, exigida pelo sistema financeiro privado, não supre as necessidades desse tipo de investimento. Para os autores, isso leva a uma maior profundidade e

⁹ De acordo com OCDE (2018b), das cinquenta maiores empresas de geração de eletricidade do mundo, trinta e uma são estatais: doze delas de capital integral e fechado; nove não listadas em bolsa de valores, mas com subsidiárias listadas; e dez listadas com participação majoritariamente estatal, dentre as quais está incluída a Eletrobras.

¹⁰ Conforme dados do Tesouro Nacional, a receita do governo central em 2021 arrecadada com a exploração de recursos naturais foi de R\$ 98,7 bilhões (5% da receita total), enquanto as receitas de dividendos e participações somaram R\$ 44,8 bilhões. Ver: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtn>

amplitude de investimento público do que as perspectivas tradicionais admitem. O financiamento público deve ser proativo e ousado, criando e orientando o processo de desenvolvimento. Isso se torna mais importante para os “desafios sociais” contemporâneos, em que se observa uma necessidade de inovação transformadora particularmente premente.

Assim, a execução de políticas voltadas para a transição energética por meio de empresas estatais pode apresentar diversas vantagens. A maior facilidade de financiamento decorrente de garantias estatais, implícitas e explícitas, pode se traduzir em custos de capital mais baixos – uma vantagem para execução de investimentos em energia renováveis, no qual os investimentos são caracterizados por altos custos de capital e custos operacionais relativamente baixos. Os governos também podem usar sua influência sobre as estatais para “alavancar” políticas setoriais, como foi feito com o programa de universalização do acesso à eletricidade no Brasil, Luz para Todos. Isso pode envolver investimentos e desenvolvimento de atividades associados às transformações necessárias à transição energética justa, como parte dos mandatos de políticas públicas das empresas estatais. No Brasil, a função social da empresa estatal confere ao Estado capacidade de atuação direta na transformação das atividades do setor¹¹.

3. Recuperar a capacidade estatal de conciliar ações emergenciais com a promoção de políticas públicas de longo prazo

O setor produtivo estatal brasileiro cumpriu função histórica no esforço de acumulação de capital durante o processo de industrialização nacional, sendo as estatais de energia as principais responsáveis pelo desenvolvimento de nossa matriz energética¹². Neste período, decisões políticas aumentaram o investimento público, e o avanço dos investimentos estatais contou com a constituição de mecanismos variados para o seu financiamento (REIS, 2008). Foi a partir da formação e expansão dos “blocos produtivos estatais” fornecedores de insumos básicos e de um regime macroeconômico favorável à formação de capital fixo que a base produtiva pesada do setor industrial se viabilizou no Brasil.

No entanto, após uma série de privatizações realizadas nos anos 1990, a participação do Estado brasileiro no setor produtivo se reduziu significativamente. Hoje, em âmbito federal, está concentrada nos dois conglomerados de energia, Petrobras e Eletrobras, além de, em menor medida, num conjunto heterogêneo de empresas dos setores de transportes urbanos, serviços de tecnologia da informação, pesquisa, planejamento e desenvolvimento regional, dentre outros.

¹¹De acordo com a OECD (2018b, p. 9-11), as empresas estatais possuem um papel importante a desempenhar na transição para uma economia de baixo carbono, pois continuam sendo atores proeminentes nos mercados globais de energia, apesar da liberalização e de privatizações realizadas em diversos países. Steffen *et al.* (2020) trazem evidências empíricas sobre a propriedade de empresas que mais investem em novas energias renováveis. Seus resultados sugerem que na União Europeia (UE), entre 2005 e 2016, as concessionárias estatais tiveram uma tendência maior de investir em energias renováveis, e sua influência interage com a existência de políticas de pró-adoção e capacidades de fiscalização do Estado.

¹² Durante a década de 1970, os investimentos das empresas estatais federais representaram o equivalente a 7% do PIB. No período recente, marcado pelo ciclo expansivo de investimento e pelo contexto da crise financeira internacional de 2008-9 os investimentos das estatais ficaram em torno de 2% do PIB. Ver Observatório de Política Fiscal – IBRE/FGV: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentos-publicos>

A política de privatizações em curso no setor energético tem avançado na direção de uma maior “financeirização” da economia brasileira, através da qual o Estado vem associando-se ao capital financeiro na busca por retornos financeiros de curto prazo em detrimento de exercer sua função de coordenação e de planejamento do setor¹³. Ou seja, o oposto da tendência mundial, como mostram os programas de recuperação econômica anunciados pelos EUA (*Building a Better America*)¹⁴ e a União Europeia (*Next Generation EU – NGEU*)¹⁵, que se apoiam, entre outros instrumentos, numa política fiscal estrutural para fazer com que a retomada da economia seja orientada para a descarbonização de suas atividades, com medidas sociais compensatórias dos impactos econômicos da transição energética sobre os mais vulneráveis.

A gestão fiscal em curso no Brasil está alicerçada no pressuposto de que políticas de cunho neoliberal, que reduzem a intervenção estatal, tendem a proporcionar maior crescimento econômico através da melhora das expectativas dos agentes quanto à evolução do nível da dívida pública, o que não encontra respaldo empírico. A crença na “austeridade expansionista” deve ser substituída por uma nova “convenção”, permitindo à economia voltar a crescer a partir do desenvolvimento sustentável, com inclusão social e estabilidade de preços. Tais sinergias passam pelo setor produtivo estatal energético e envolvem uma estratégia de coordenação e cooperação com o setor privado. A regulação do uso dos recursos naturais – cujas abundância e qualidade sejam possivelmente nossas maiores vantagens comparativas – acompanhada por uma política de administração de demanda efetiva, por meio de investimentos públicos que enfrentem a grave crise ecológica que se soma às crises social e econômica, são instrumentos econômicos que alicerçam as estratégias de desenvolvimento ecologicamente e socialmente sustentáveis.

Diante do exposto, elencamos abaixo os principais desafios para alcançar esse objetivo:

- Substituir a orientação específica das estatais para o lucro de curto prazo – que as impede de cumprir sua função social – por uma orientação de médio e longo prazo, com ênfase no desenvolvimento econômico e social sustentável. Para isso, é necessário suspender, ou reverter, a política de privatização de ativos estatais no setor energético e de outros setores fundamentais para essa estratégia¹⁶.
- Os dois conglomerados estatais de energia estão entre os maiores grupos do país e possuem natureza jurídica de economia mista, com ações listadas em bolsa de valores no Brasil e no exterior, o que tem dificultado a distinção entre uma gestão privada e estatal. Na última década a influência dos acionistas “minoritários” destas empresas cresceu substancialmente. É preciso retomar o interesse

¹³Para uma análise sobre as formas de “financeirização” do Estado, ver, por exemplo, Karwowski & Centurion-Vicencio (2018).

¹⁴Ver: <https://www.whitehouse.gov/build/>

¹⁵ Ver: https://europa.eu/next-generation-eu/index_pter

¹⁶ Levantamento realizado pelo Instituto Transnacional aponta uma tendência mundial de reestatização de serviços públicos. Segundo o Instituto, ocorreram mais de 1.500 casos desde o início dos anos 2000, em 69 países, sendo a Alemanha a líder em reestatizações na área de energia, e a França no setor de água e saneamento. Ver: <https://publicfutures.org/>.

público como prioridade na gestão dessas corporações através de mecanismos de governança, inclusive os previstos nas leis das Estatais.

- Elaborar um plano de investimento integrado, tendo como eixo central a transição energética através do estabelecimento de princípios comuns e mandatos “verdes” nas estatais, transversalmente com outros setores, que pode incluir estatais estaduais. Mobilizar recursos estatais, fortalecendo a sinergia entre as empresas estatais, sobretudo entre os conglomerados de energia e o planejamento e os objetivos do setor público em geral.
- Alterar o marco regulatório dos setores de energia de modo a tornar o setor industrial mais competitivo, e atender às necessidades energéticas da população, com atenção especial aos mais vulneráveis. Para isso, é preciso modificar a política de indexação de preços de combustíveis e das tarifas de energia elétrica. Um ponto essencial a ser revisto é a atuação das agências reguladoras que não têm cumprido sua função de assegurar que os interesses de todos os agentes do setor sejam contemplados de forma equânime ao não questionar os sucessivos aumentos de preços, entre outras questões.
- Antecipar e financiar a reciclagem profissional através de gastos públicos pode ser uma importante alavanca para incorporar parcela da mão-de-obra do setor informal em setores mais modernos relacionados ao desenvolvimento econômico sustentável. O processo de transição energética envolve a transformação e aceleração da reconversão industrial e agrícola. Além disso, a criação de novos empregos é um dos três elementos considerados essenciais à aceitação social, junto com a garantia do poder de compra e a resiliência¹⁷.
- Por fim, adotar medidas redistributivas para corrigir reduções do poder de compra das populações mais vulneráveis. Os impactos das políticas climáticas pesam mais nos orçamentos das famílias pobres ou distantes dos centros das cidades, mais afetados pelo aumento dos preços dos combustíveis ou por uma eventual precificação das emissões poluentes.

Considerações finais

A nova onda de privatizações em curso no Brasil, com foco nas empresas estruturantes do setor energético brasileiro, avança ignorando o contexto das graves crises ecológica e geopolítica que o mundo enfrenta. Ambas, marcadas por profundas incertezas, impõem transformações na organização industrial, assim como nas estruturas de governança que regem o setor de energia ao redor do mundo, provocando impactos econômicos, sociais e ambientais. As transformações necessárias para uma transição energética exitosa passam pela adaptação e expansão das infraestruturas existentes, para que se adequem aos atributos das novas fontes de energia e de consumo; investimentos em inovação; e necessitam de aceitação social.

¹⁷ De Perthuis (2022).

Conforme exposto no artigo, o setor privado, regido por objetivos de remuneração de curto prazo, não é atraído pelos investimentos em infraestrutura ou em inovação – seja pelos longos prazos de retorno dos investimentos ou pelas incertezas envolvidas –, e não cabe a ele administrar a aceitação social às transformações que irão ocorrer. Dessa forma, seja pela existência de falhas de mercado ou pelas características dos investimentos necessários, cabe ao Estado liderar esse processo. Nesse sentido, as empresas estatais são ferramentas importantes, senão essenciais, para que o Estado possa atuar de forma sinérgica e eficiente nas transformações das atividades energéticas, zelando pela preservação do meio ambiente e para que os impactos sociais e os conflitos distributivos sejam administrados com equidade, garantindo uma transição energética justa.

Referências

- AKYUZ, Y. The commodity-finance nexus: twin boom and double whammy. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 24, n. 1, 2020.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Do desenvolvimentismo clássico e da macroeconomia pós-keynesiana ao novo desenvolvimentismo. *Revista de Economia Política*, v. 39, n. 2 (155), 2019.
- CARVALHO, F. J. J. C. de. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. *Revista Análise Econômica*, v. 26, n. 50, p. 7-25, set. 2008.
- DE PERTHUIS, C. Climat: les cinq enjeux incontournables de la planification écologique. *The Conversation*, 2022. Disponível em: <https://theconversation.com/climat-les-cinq-enjeux-incontournables-de-la-planification-ecologique-184517>. Acesso em: 5 ago. 2022.
- FERRARI FILHO, F.; FONSECA, P. C. D. Which Developmentalism? A Keynesian– Institutional proposal. *Review of Keynesian Economics*, v. 3, n. 1, 2015.
- FMI - FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. State-Owned Enterprises: The Other Government. *Fiscal monitor: policies to support people during the Covid-19 pandemic*. 2020. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/04/06/fiscal-monitor-april-2020>. Acesso em: 9 ago. 2022.
- HIRSCHMAN, A. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale Univ. Press, 1958.
- KALDOR, N. Public or Private Enterprise: The Issues to be Considered. In: *Public and Private Enterprise in a Mixed Economy*. [S. l.]: Macmillan, 1980. (International Economic Association Series).
- KARWOWSKI, E.; CENTURION-VICENCIO, M. Financialising the state: recent developments in fiscal and monetary policy. *HAL Open Science*, [s. d.]. Disponível em: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01713028>. Acesso em: 5 ago. 2022.
- KEYNES, J. M. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- LODI, C. F. G. *Transição Energética: Como as companhias petrolíferas estão se preparando para atuarem numa economia de baixo carbono*. *Blog InfoPetro*, 5 set. 2021. Disponível em: <https://infopetro.wordpress.com/2021/09/05/transicao-energetica-como-as-companhias-petroliferas-estao-se-preparando-para-atuarem-numa-economia-de-baixo-carbono/>. Acesso em: 5 ago. 2022.
- MAZZUCATO, M.; SEMIENIUK, G. Public financing of innovation: new questions. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 33, p. 24-48, 2017. Disponível em: <https://academic.oup.com/oxrep/article/33/1/24/2972707>. Acesso em: 5 ago. 2022.
- MOLLO, M. L.; FONSECA, P. C. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. *Revista de Economia Política*, v. 33 n. 2, 2013.

OCDE. *Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais*. Paris: OECD, 2018a.

OCDE. *State-Owned Enterprises and the Low-Carbon Transitions*. Paris: OECD, 2018b.

PREBISCH, R. Public enterprises: their present significance and their potential in development.

Economic Bulletin for Latin America, v. XVI, 1971. Disponível em:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10029/S7100341_en.pdf?sequence=2&isAllowed=y. Acesso em: 5 ago. 2022.

REIS, C. F. Investimento público e desenvolvimento econômico: análise aplicada ao Brasil entre 1950 e 2006, com base em uma perspectiva teórica keynesiana e estruturalista. *OIKOS*, v. 10, ano VII, 2008.

SICSÚ, J. A relevância do orçamento de capital e do planejamento no pensamento de Keynes. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 11, n. 2, 2021.

Continuidade ou ruptura nas cadeias globais de valor após a pandemia?

Clarissa Black¹

Introdução

A crise econômica provocada pela pandemia da Covid-19 tem colocado em questionamento o futuro da globalização e da fragmentação produtiva em Cadeias Globais de Valor (CGV). Isso porque o confinamento, o fechamento das fronteiras nacionais e os problemas logísticos se materializam na escassez de determinados insumos industriais e na desorganização nas cadeias globais de suprimento. Nesse ínterim, tem sido debatido em que medida a chamada crise do confinamento pode representar um ponto de inflexão nas CGV.

Diante disso, este artigo tem o objetivo de problematizar se a possível retração nas CGV após a pandemia pode ser interpretada como uma ruptura ou como uma intensificação de um movimento anterior. Para responder a esse questionamento, inicialmente são resgatados, em perspectiva histórica, os principais determinantes tecnológicos e políticos ao processo de fragmentação produtiva em CGV. A seção seguinte aborda a discussão sobre em que medida a redução na elasticidade-renda do comércio após a recuperação da Crise Financeira Global (2008-2009) pode representar uma evidência de um esgotamento dos fatores que levaram ao aprofundamento da divisão internacional do trabalho em CGV, os quais são discutidos na seção anterior. Portanto, a principal conclusão deste trabalho remete à ideia de que a possível retração nas tendências globalizantes não é um fato gerado pela pandemia. Em outras palavras, a crise da covid-19 representou a intensificação de um movimento prévio, o qual apresenta evidências, pelo menos, desde a CFG.

1. Determinantes da fragmentação produtiva em Cadeias Globais de Valor

Para O'Rourke e Williamson (2000) o início do processo de globalização teria ocorrido no século XIX, entre a Batalha de Waterloo e a Primeira Guerra Mundial. Relacionado a esse fato está a derrocada do sistema mercantilista, a *Pax Britannica* e a Revolução dos Transportes, com o desenvolvimento das ferrovias, da navegação a vapor, da exploração do Canal de Suez, etc.

Segundo os autores, a existência de antigas rotas comerciais demonstra a importância do comércio internacional ao longo dos séculos. Porém, até o século XVIII predominavam os bens não competitivos nas transações externas, o que implica na inexistência de uma integração global genuína, haja vista que as relações comerciais eram baseadas apenas no comércio de bens de luxo (WALLERSTEIN, 1989² citado por O'ROURKE E WILLIAMSON, 2000). Posteriormente, no século XIX, o comércio de bens competitivos básicos foi dominante, enquanto no período subsequente, o comércio registrou a importância tanto de bens básicos, quanto de bens diferenciados.

¹ Doutora em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Este trabalho tem como base a tese de doutorado defendida pela autora em 2019.

² I. Wallerstein (1989). *The Modern World-System III: The Second Era of Great Expansion of the Capitalist World-Economy, 1730-1840s* (San Diego, Calif.: Academic Press).

Portanto, conforme a World Trade Organization - WTO (2008), a globalização não é um evento recente. Assim se, por um lado, as redes globais de produção existem desde os anos 1960, nos últimos 30 anos a divisão internacional do trabalho assumiu uma intensidade nunca antes vista. Ademais, ao caracterizar a globalização como “desmembramentos” e “ondas” emerge o caráter descontínuo do processo, o qual é marcado por períodos de aceleração e estagnação e por mudanças abruptas de regime comercial, e não por uma evolução gradual ao longo do tempo (O’ROURKE; WILLIAMSON, 2000).

Nas últimas décadas do século XX, os avanços tecnológicos possibilitaram reduzir os custos de comunicação e coordenação, o que facilitou a administração de processos produtivos em diferentes localidades no chamado “segundo desmembramento”, também conhecido como integração Norte-Sul (BALDWIN; LOPEZ-GONZALEZ, 2013).

Nesse processo, o comércio internacional ganhou um novo *status* quando passou a envolver não apenas o comércio de matérias-primas ou de bens finais, mas o produto de um estágio produtivo intermediário (FEENSTRA, 1988; YEATS, 1998), em outras palavras, “*it’s not wine for cloth anymore*” (GROSSMAN; ROSSI-HANSBERG, 2006).

Vale lembrar que, a primeira separação foi motivada pela redução dos custos de transporte, enquanto o segundo desmembramento teria sido estimulado, principalmente, pela queda nos custos de comunicação e de coordenação. Esses últimos são determinados por alterações tecnológicas, o principal determinante para os desmembramentos (BALDWIN, 2006).

WTO (2008) lembra que nos anos 1990, houve um período próspero para o crescimento do comércio, diante da dissolução da antiga União Soviética (1991) e pelas políticas liberalizantes. Isso, somado à eliminação das restrições nos balanços de pagamentos, com fim do padrão-ouro, destruiu os “muros” que separavam a economia mundial.

A mudança de regime político em diversos países na última década do século XX e a sua posterior abertura econômica e comercial estimulou não apenas o aumento do comércio pela ótica da demanda, mas também pelas possibilidades de aprofundamento da divisão internacional do trabalho, em face da duplicação da força de trabalho no sistema capitalista (FREEMAN, 2007).

A partir das mudanças tecnológicas, logísticas, organizacionais e políticas surgiu a possibilidade de combinar a capacidade de inovação dos países centrais, com os reduzidos custos de mão-de-obra das economias em desenvolvimento, em uma estratégia altamente lucrativa de partilha do processo produtivo em diferentes localidades. A redução no comércio Norte-Norte e o conseqüente aumento da importância do comércio entre economias desenvolvidas e em desenvolvimento (Norte-Sul), pode ser considerado uma verdadeira revolução nas relações produtivas e comerciais globais (BALDWIN, 2006).

Contribuíram para esse processo, a política de liberação comercial e financeira e de abertura econômica dos países em desenvolvimento, acompanhada seja pelo fim da estratégia de industrialização por substituição de importações, seja pela adesão ao regime capitalista após a queda do Muro de Berlim.

Isso favoreceu o estabelecimento de um mercado de fato globalizado, com o fornecimento de mão de obra, potencial mercado consumidor e capacidade industrial (BALDWIN, 2013).

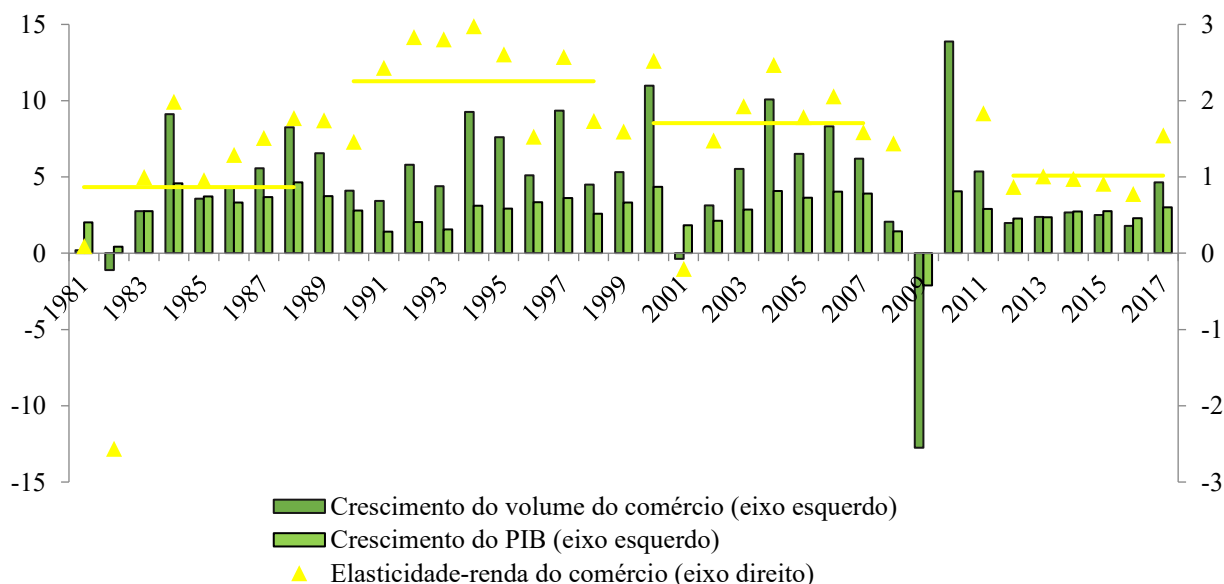
Outra mudança estrutural na economia mundial ocorreu a partir de 2001, quando a China aderiu à Organização Mundial do Comércio (OMC) e passou a receber um montante considerável de investimento estrangeiro e o *status* de estágio final de montagem das cadeias de suprimento globais. Relacionado a isso está o crescimento do comércio Sul-Sul no século XXI (AKYÜZ, 2012), com destaque para o desempenho dos países asiáticos, sob a liderança do notável desempenho econômico chinês.

Porém, a partir de 2012, após a recuperação da CFG, as transações comerciais internacionais desaceleraram, não apenas em termos absolutos, mas também em relação ao PIB, o que tem gerado um debate acerca do peso de fatores cíclicos ou estruturais no desempenho desapontador do comércio, assunto da próxima seção. A aproximação da elasticidade-renda do comércio ao valor unitário é uma das evidências que tem levado à reflexão acerca da possível maturação da fragmentação produtiva internacional em CGV, conforme discussão a seguir, antes mesmo da pandemia da Covid-19.

2. O debate sobre desglobalização após a Crise Financeira Global (CFG)

O início do século XXI até a CFG, mais especificamente o intervalo 2000-2007, foi marcado pelo fortalecimento do comércio mundial, com crescimento superior ao do PIB. Entretanto, posteriormente essa razão caiu para 1,0, de acordo com o gráfico abaixo.

Gráfico 1 - Variação (%) do PIB, do comércio de bens e elasticidade-renda do comércio - 1981-2017



Fonte dos dados brutos: WTO (2018).

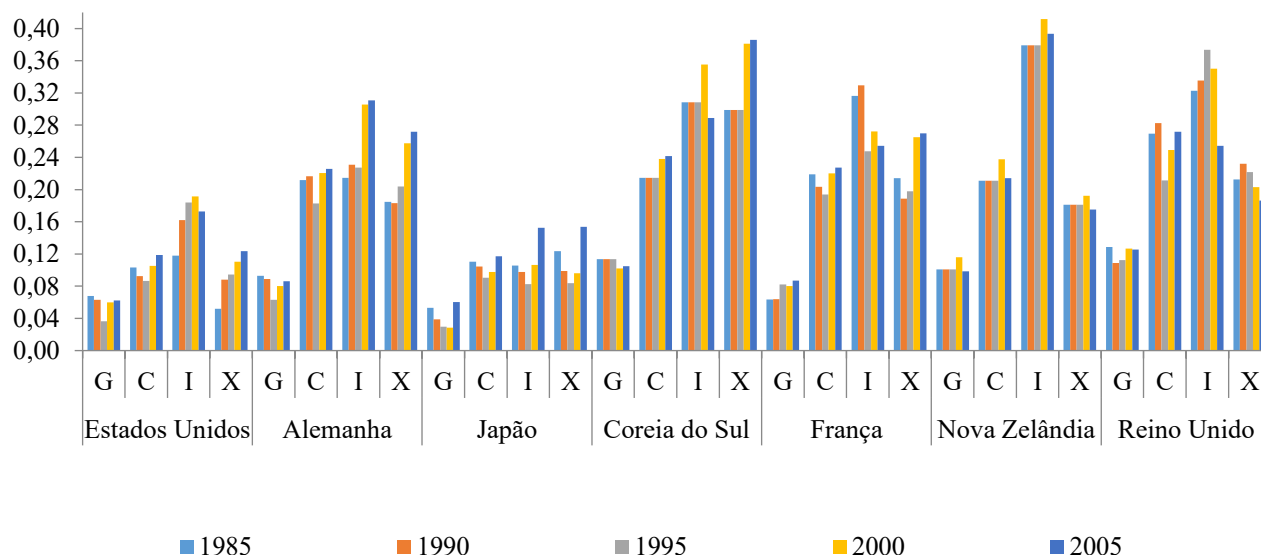
Essa desaceleração no crescimento do comércio mundial é considerada um fato estilizado após o chamado “Grande Colapso do Comércio” (BALDWIN, 2009) e a subsequente recuperação de curto prazo de 2010-2011. A redução da sensibilidade do crescimento do comércio em relação ao PIB tem explicações estruturais e cíclicas, as quais serão discutidas nas próximas duas subseções.

2.1 Razões cíclicas para a queda na elasticidade-renda do comércio após a CFG

As principais razões do ponto de vista cíclico para a redução na elasticidade-renda do comércio citam mudanças de composição, entre produtos/setores, entre componentes da demanda ou geográficas. Com relação à composição entre os produtos e setores, para Borin *et al.* (2016), tanto na crise de 2008-2009, quanto na desaceleração de 2011-2015, o setor de bens duráveis transacionáveis apresentou substancial declínio em relação ao setor de serviços, o qual tem reduzido grau de transações com o exterior e, conseqüentemente, menor sensibilidade do comércio à renda.

Entre os componentes da demanda, os mais pró-cíclicos e que mais induzem importações - como o investimento e as exportações - foram os que mais perderam participação no PIB. Estimativas do IMF (2016) indicam que a demanda agregada ajustada pela intensidade das importações de cada componente (consumo, gastos do governo, investimento e exportações), conforme metodologia proposta por Bussière *et al.* (2013), explicaria a maior parte da desaceleração do comércio.

Gráfico 2 - Conteúdo importado dos componentes da demanda - 1985, 1990, 1995, 2000, 2005



Fonte dos dados: Bussière *et al.* (2013). Nota: G=Gastos do Governo; C=Consumo das Famílias; I=Investimento; X=Exportações.

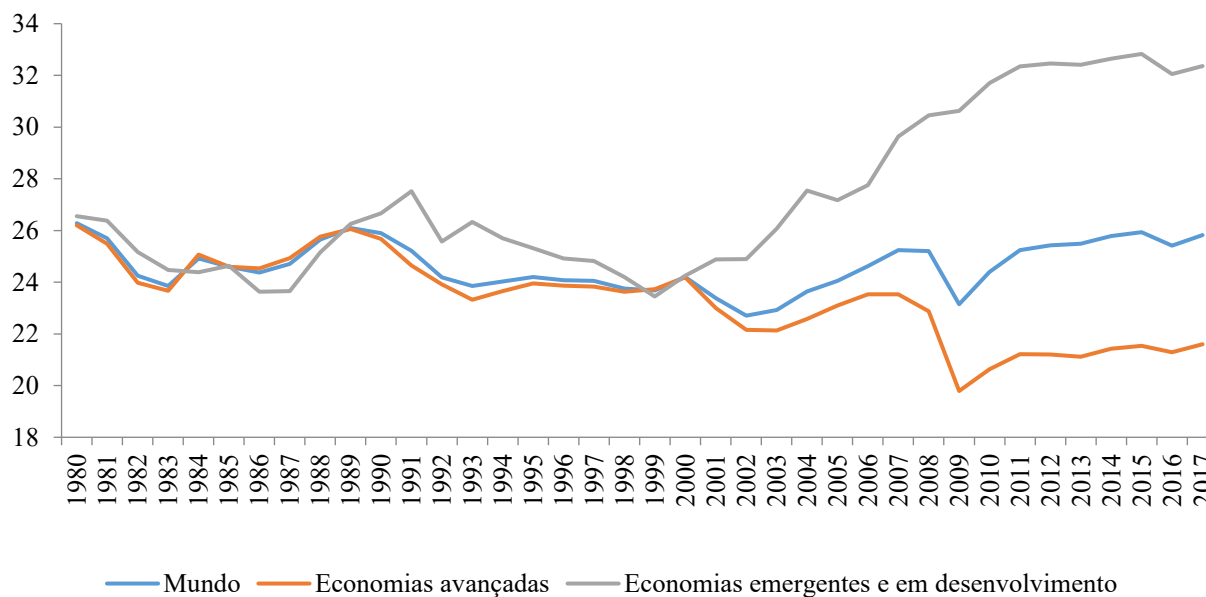
O gráfico anterior apresenta o conteúdo importado dos diferentes componentes da demanda, para economias selecionadas, o que mostra, por um lado, que o investimento é a categoria de demanda mais intensiva em importações, na maior parte dos países. Por outro lado, destaca-se o aumento na propensão a importar, principalmente entre 1995 e 2000. Auboin e Borino (2017) lembram que o investimento é o componente da demanda com maior conteúdo importado, mas foram as exportações e o consumo das famílias que mais viram crescer a sua intensidade de importações.

Por outro lado, para Constantinescu, Mattoo e Ruta (2015), mudanças de composição no PIB, especialmente a redução na parcela do investimento no PIB mundial, ajudam a explicar o colapso do comércio de 2008-2009, mas não o declínio histórico que se observa na elasticidade do comércio, desde o início dos anos 2000, verificado no Gráfico 1. Jean (2016) afirma que de fato o investimento declinou,

mas em linha com os demais componentes, portanto o investimento não teria diminuído a sua participação no PIB após 2011.

Como exemplo, o gráfico a seguir apresenta os dados da participação do investimento no PIB mundial. De fato, não é possível observar uma redução dessa parcela, após a CFG. O que houve foi uma interrupção no processo de ganho de participação do investimento no PIB mundial. Por outro lado, nas economias avançadas, a parcela média do investimento no PIB é menor no período pós-crise, em comparação com o período anterior à crise.

Gráfico 3 - Parcela (%) do investimento sobre o PIB - 1980-2017



Fonte dos dados brutos: IMF (2019).

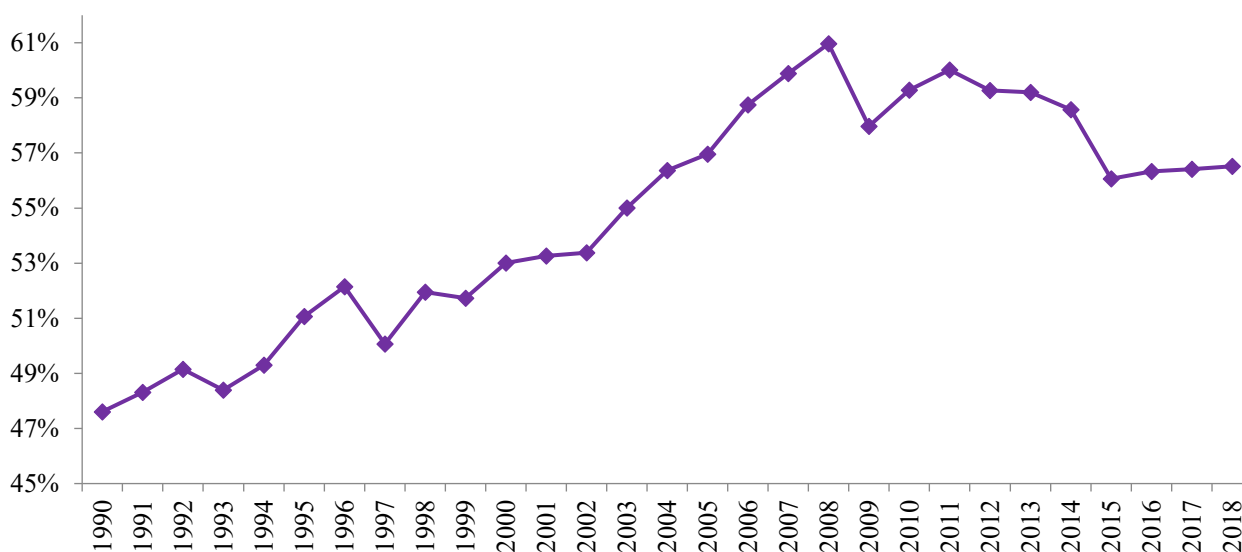
Por sua vez, com relação a mudança de composição geográfica, para ECB (2016) isso foi importante para a dinâmica do comércio após a CFG. Isso porque se verifica um maior peso dos países em desenvolvimento na economia mundial depois da crise, os quais são menos intensivos em comércio do que as economias desenvolvidas, em geral, especialmente os países europeus.

2.2 Razões estruturais para a redução na sensibilidade do comércio em relação à renda

Um dos principais argumentos em prol de um “novo normal” do comércio após a CFG seria um hipotético enfraquecimento das CGV. Uma evidência nessa direção é apresentada no gráfico a seguir que exhibe a participação das exportações em CGV sobre as exportações totais a nível mundial e sua redução no período após a CFG.

Com relação à possível maturação das CGV, destaca-se a ideia de que há um limite natural para os ganhos com a fragmentação produtiva em relação aos custos de transporte e de comunicação. Eichengreen (2016) argumenta que a fragmentação da produção e os custos de coordenação tornam-se crescentes a partir de determinado ponto, no qual o desmembramento de estágios produtivos alcança retornos decrescentes de escala.

Gráfico 4 - Participação das exportações em CGV sobre as exportações totais mundiais - 1990-2018



Fonte dos dados brutos: UNCTAD-EORA (2019).

Nesse sentido, The Economist (HERE..., 2013) apresenta evidências de um processo de *reshoring*, uma estratégia das firmas estadunidenses de trazer de volta ao país etapas produtivas deslocadas anteriormente, principalmente para a Ásia. Segundo a OECD (2013), o *reshoring* é resultado do aumento nos custos, preocupações quanto à propriedade intelectual e aumento dos riscos quanto à estabilidade das CGV.

Há ainda outras possíveis razões para o movimento de *onshoring*, para além do aumento dos custos salariais nos países em desenvolvimento, a citar: a) a automação, a robótica e a impressão em 3D; b) a necessidade de aproximar as atividades de P&D da produção, para estimular o *learn by doing* e a atividade inovativa; c) os riscos de fornecedores de componentes se tornarem competidores ou das grandes empresas perderem os monopólios concedidos por direitos de propriedade intelectual; d) a maior flexibilidade para responder às mudanças na demanda ocorre quando os processos produtivos estão mais próximos; e) a imigração, que diminuiria os incentivos para *offshoring* (HERE..., 2013).

Outro fenômeno diz respeito ao *nearshoring* (POLOZ, 2019), que consiste em uma decisão de localização da produção próxima do local de consumo final ou do fornecimento de insumos, o que favorece a regionalização das CGV. Nesse prisma, McKinsey Global Institute (2019) citam o desenvolvimento de cadeias domésticas de valor, especialmente na China.

Segundo Bhatia, Evenett e Hufbauer (2016), as medidas de conteúdo local, entre outras, aplicadas por diversos governos para lidar com os desafios do período pós-crise, especialmente em setores de máquinas elétricas e equipamentos de telecomunicação e veículos, levaram as empresas a reconsiderarem a sua localização. Crozet, Emlinger e Jean (2015) lembram que alguns desastres naturais, como o terremoto no Japão e as inundações na Tailândia, em 2011, podem ter interrompido alguns processos de fragmentação produtiva.

Para Aksoy e Ng (2017), no período após a crise, a China reduziu a parcela das importações de manufaturas em relação ao valor adicionado do setor manufatureiro. Para Kee e Tang (2015) o aumento do valor adicionado doméstico nas exportações chinesas, no intervalo 2000-2007 é explicado pela substituição de insumos importados no país.

Uma explicação alternativa, em direção à desaceleração tendencial do comércio, é o esgotamento dos substanciais incrementos comerciais que ocorreram durante os “longos anos 1990” (CONSTANTINESCU; MATTOO; RUTA, 2015, p. 8), marcados pela consolidação do capitalismo global. A queda do muro de Berlim e a integração dos países do leste europeu e da China no circuito comercial mundial, juntamente com as políticas de liberalização comercial e financeira, ajudam a explicar o forte crescimento do comércio nos anos 1990, tanto em termos absolutos, quanto relativos ao PIB.

Nessa mesma linha, algumas análises sinalizam para a retração das tendências globalizantes (CREDIT SUISSE RESEARCH INSTITUTE, 2015, 2017) ao relacionar a *performance* do comércio após a CFG com o *Brexit* e o fortalecimento dos partidos de extrema direita com viés anti-imigração.

Considerações finais

O objetivo deste artigo envolveu problematizar se a possível retração nas CGV após a pandemia pode ser interpretada como uma ruptura ou como uma continuidade de um movimento anterior à crise do confinamento. A seção 3.2 demonstrou evidências de que essa tendência é anterior à pandemia, tais como a redução na elasticidade-renda do comércio desde a CFG e o debate em torno das razões cíclicas ou estruturais para essa queda. Pode-se verificar que a redução na sensibilidade do comércio em relação ao PIB é anterior mesmo à CFG, desde o início dos anos 2000 (Gráfico 1).

Relacionado a este fato está, em hipótese, o esgotamento dos fatores que levaram ao crescimento da fragmentação produtiva em CGV (discutidos na seção 2), como a incorporação de um vasto território não integrado ao sistema capitalista, na década de 1990, e a entrada da China na OMC, nos anos 2000. Destaca-se ainda, o registro dos movimentos de *reshoring*, *onshoring* e *nearshoring*, em contraposição ao *offshoring*, antes mesmo de se imaginar algo próximo ao que ocorreu na pandemia da Covid-19. Portanto, o principal resultado deste trabalho é ressaltar que a possível retração nas tendências de globalização produtiva não é um fato gerado pela pandemia, mas é algo intensificado por esse evento.

Referências

AKSOY, M. A.; NG, F. Limits to trade growth: decomposing manufacturing trade. *International Journal of Economics and Finance*, Richmond Hill, v. 9, n. 2, p. 122-132, 10 jan. 2017.

AKYÜZ, Y. Global economic landscape and prospects. (Presentation). *Global Trends and Linkages to Geneva Multilateral Processes*. Geneva, Feb. 13th, 2017.

AUBOIN, M.; BORINO, F. The falling elasticity of global trade to economic activity: testing the demand channel. *WTO Staff Working Paper*, n. ERSD-2017-09, Geneva, Apr. 2017.

- BALDWIN, R. The great trade collapse: what caused it and what does it mean? In: BALDWIN, R. *The great trade collapse: causes, consequences and prospects*. London: Centre for Economic Policy Research, 2009.
- BALDWIN, R. Globalization: the great unbundling(s). *Economic Council of Finland*, p. 5-47, Sept. 20th, 2006.
- BALDWIN, R. Global supply chains: why they emerged, why they matter, and where they are going. In: ELMS, D. K.; LOW, P. *Global value chains in a changing world*. Geneva: WTO, 2013.
- BALDWIN, R.; LOPEZ-GONZALEZ, J. L. Supply-chain trade: a portrait of global patterns and several testable hypotheses. *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, Cambridge, n. 18957, Apr. 2013.
- BHATIA, K.; EVENETT, S.; HUFBAUER, G. Why General Electric is localizing production. *VOX CEPR Policy Portal*, London, June 21st, 2016.
- BORIN, A. *et al.* The cyclical elasticity of trade. *Banca D'Italia Temi di Discussione (Working Papers)*, Rome, n. 1126, July 2016.
- BORIN, A.; MANCINI, M. Follow the value added: tracking bilateral relations in Global Value Chains. *Munich Personal RePEc Archive Paper*, Munich, n. 82692, Nov. 14th, 2017.
- BUSSIÈRE, M. *et al.* Estimating trade elasticities: demand composition and the trade collapse of 2008-2009. *American Economic Journal*, Nashville, v. 5, n. 3, July 2013.
- CROZET, M.; EMLINGUER, C.; JEAN, S. On the gravity of world trade's slowdown. In: HOEKMAN, B. (Ed.). *The global trade slowdown: a new normal?* London: Centre for Economic Policy Research, 2015.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL. *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe 2017: recuperación en un contexto de incertidumbre*. Santiago: CEPAL, 2017.
- CONSTANTINESCU, C.; MATTOO, A.; RUTA, M. The global trade slowdown. *World Bank Policy Research Working Paper*, Washington, n. 7158, Jan. 2015.
- CREDIT SUISSE RESEARCH INSTITUTE. *Getting over globalization*. Zürich, 2017.
- CREDIT SUISSE RESEARCH INSTITUTE. *The end of globalization or a more multipolar world?* Zürich, 2015.
- CROZET, M.; EMLINGUER, C.; JEAN, S. On the gravity of world trade's slowdown. In: HOEKMAN, B. (Ed.). *The global trade slowdown: a new normal?* London: Centre for Economic Policy Research, 2015.
- CYNAMON, B. Z.; FAZZARI, S. M. *Secular demand stagnation in the 21st century U.S. economy*. (Preliminary Draft). Secular Stagnation Conference, Institute for New Economic Thinking, Dec. 15th, 2017.
- EICHENGREEN, B. Will globalisation go into reverse? *Prospect Magazine*, London, Oct. 11th, 2016.
- EUROPEAN CENTRAL BANK – ECB. Understanding the weakness in global trade: what is the new normal? *ECB Occasional Paper Series*, Frankfurt; Main, n. 178, Sept. 2016.
- EVENETT, S. J.; FRITZ, J. *Global trade plateaus*. The 19th Global Trade Alert Report. London: CEPR Press, 2016.
- FEENSTRA, R. C. Integration of trade and disintegration of production in the global economy. *Journal of Economic Perspectives*, Nashville, v. 12, n. 4, p. 31-50, Fall 1988.
- FREEMAN, R. The great doubling: the challenge of the new global labor market. In: EDWARDS, J.; CRAIN, M.; KALLEBERG, A. L. (Eds.). *Ending poverty in America: how to restore the American dream*. New York: The New Press, 2007.

- GROSSMAN, G. M.; ROSSI-HANSBERG, E. The rise of offshoring: it's not wine for cloth anymore. In: *Proceedings [...]. Jackson Hole Economic Symposium*. Kansas City, 2006.
- GANGNES, B.; MA, A. C.; ASSCHE, A.V. Global value chains and the trade-income relationship: Implications for the recent trade slowdown. In: HOEKMAN, B. (Ed.). *The global trade slowdown: a new normal?* London: Centre for Economic Policy Research, 2015.
- HERE, there and everywhere (Special report: outsourcing and offshoring). *The Economist*, London, Jan. 19th, 2013.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. *World economic outlook (WEO) database April 2019*. Washington, 2019.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. Global trade: what's behind the slowdown? In: *World economic outlook, October 2016*. Washington: IMF, 2016.
- JEAN, S. Comments on IMF's "global trade: what's behind the slowdown?" – or why there is more to trade slowdown than weak demand. *CEPII Le Blog*, Paris, Oct. 18th, 2016.
- KEE, H. L.; TANG, H. Domestic value added in exports: theory and firm evidence from China. *World Bank Policy Research Working Paper*, Washington, n. 7491, Nov. 2015.
- MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. *Globalization in transition: the future of trade and value chains*. New York: Mckinsey & Co., 2019.
- MILBERG, W.; WINKLER, D. Trade, crisis, and recovery: restructuring Global Value Chains. *World Bank Policy Research Working Paper*, Washington, n. 5294, May 2010.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. *Interconnected economies: benefiting from Global Value Chains*. Paris: OECD, 2013.
- O'ROURKE, K. H.; WILLIAMSON, J. G. When did globalization begin? *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, Cambridge, n. 7632, Apr. 2000.
- POLOZ, S. S. Turbulent times for trade. *Bank for International Settlements*, Basel, Apr. 2nd, 2019. United Nations Conference for Trade And Development – UNCTAD. *UNCTAD-EORA GVC database*. Geneva, 2019.
- YEATS, A. J. Just how big is global production sharing? *World Bank Policy Research Working Paper*, Washington, n. 1871, Jan. 1998.
- WORLD INPUT-OUTPUT DATABASE - WIOD. *WIOD release 2016*. Brussels, 2016. Disponível em: <http://www.wiod.org/home>. Acesso em: 15 nov. 2018.
- WORLD TRADE ORGANIZATION – WTO. *World trade statistical review 2018*. Geneva, 2018.
- WORLD TRADE ORGANIZATION – WTO. *World trade report 2008: trade in a globalizing world*. Geneva, 2008.

PARTE III – INFLAÇÃO: INSTITUCIONALIDADE E DINÂMICA

A inflação brasileira pós pandemia e as limitações do regime de metas de inflação

Adriano Vilela Sampaio¹
Maurício Andrade Weiss²

Introdução

Com a deflagração da pandemia da Covid19 em março de 2020, a economia mundial passou por um choque simultâneo de oferta e demanda que trouxeram desafios não triviais aos formuladores de política econômica. O primeiro efeito foi fortemente negativo sobre a atividade econômica e a necessidade de medidas de restrição de mobilidade foram um obstáculo à adoção de políticas “tradicionais” de demanda. Além disso, o choque de oferta e demanda teve fortes impactos sobre a inflação. Por um lado, a quase paralisia de certos setores, especialmente serviços, e a consequente recessão econômica, geram uma pressão baixista. Por outro, a intensa pressão por insumos de saúde e de equipamentos de proteção individual e, principalmente, o desarranjo de cadeias de produção, geraram uma pressão de alta. A partir de 2021 as sucessivas altas no petróleo passaram a ser um componente constante de pressão inflacionária.

O objetivo deste artigo é analisar a inflação no Brasil desde a eclosão da pandemia até maio de 2022 e como o regime de metas inflação (RMI) se mostrou insuficiente como política para controlar a inflação. Busca-se aqui não uma crítica à condução do regime em si, mas de seu próprio desenho. Ademais, pretende-se mostrar que o desmonte do Estado em diferentes esferas limitou as opções do Banco Central do Brasil (BCB) para combater a alta de preços e em evitar que os mais pobres fossem os mais penalizados pela alta inflação.

1. A inflação brasileira desde a pandemia do Covid19

1.1 IPCA, expectativas e núcleos de inflação

Nesta seção é feita uma análise da dinâmica da inflação brasileira desde o início da pandemia até maio de 2022. O mais relevante aqui é mostrar, por meio de algumas decomposições, como a inflação “cheia” se mostrou um indicador ainda mais pobre que em tempos normais, especialmente no que se refere às classes mais afetadas pela elevação de preços.

Com as primeiras medidas de restrições nos meses iniciais da pandemia, houve forte pressão baixista sobre os preços, inclusive com deflação nos meses de abril e maio, segundo dados do IBGE. Até agosto de 2020 a inflação acumulada³ ficou abaixo do piso da meta de 2020 (2,5%). Com a posterior aceleração, o índice fechou o ano em 4,52%, acima da meta de 4%, mas abaixo do teto (5,5%). Já em 2021, a inflação foi de 10,06%, quase o dobro do teto de 5,25%. No acumulado de janeiro a maio de 2022, o IPCA foi de 4,78%, já acima da meta do ano todo.

¹ Professor da UFF e pesquisador do Grupo de Pesquisa em Financeirização e Desenvolvimento (Finde).

² Professor da UFRGS e pesquisador do Finde e do Grupo Macroeconomia Estruturalista de Desenvolvimento (MED).

³ A não ser quando dito o contrário, é sempre o Índice de preços ao consumidor amplo (IPCA).

Com a pandemia e a esperada recessão, as expectativas de inflação de 2020, divulgadas pelo BCB, ficaram alguns meses abaixo do piso da meta, se elevaram a partir de junho e somente em dezembro ficaram (ligeiramente) acima da meta. Portanto, considerando os valores observados e as expectativas, o BCB tinha espaço para reduzir a taxa de juros, que passou de 5% a.a. em fevereiro de 2020 para 2% a.a. em junho/2020.

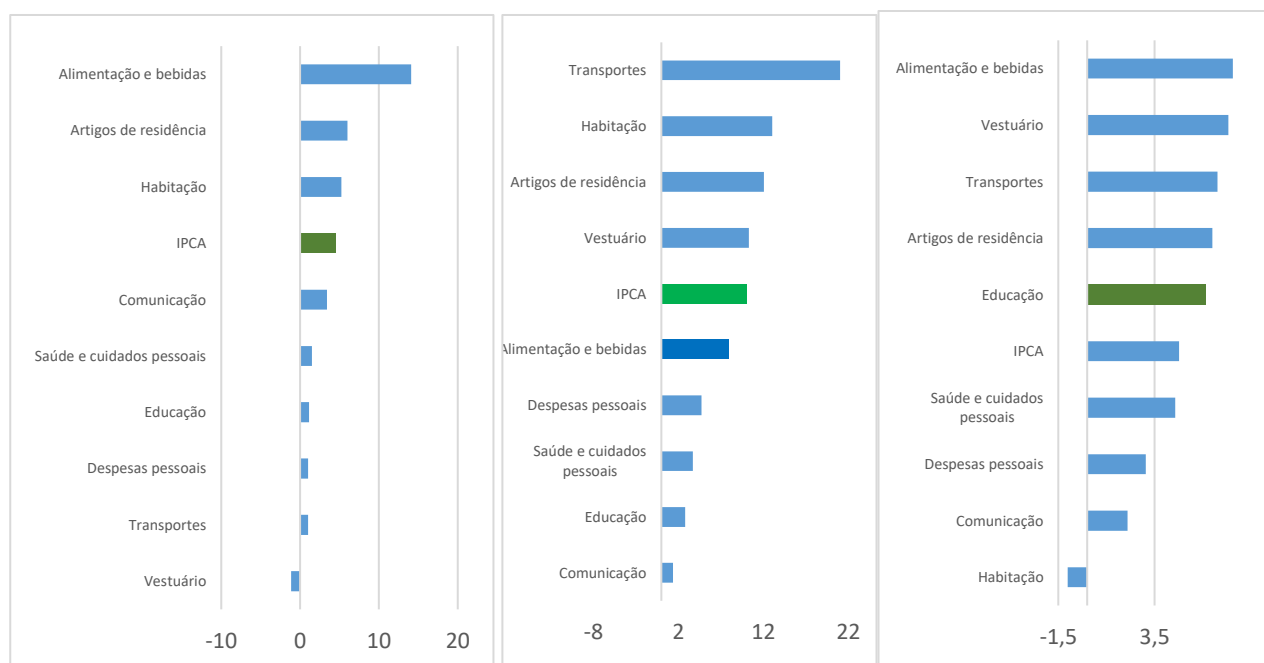
Para 2021, as expectativas de inflação já se situavam acima do teto da meta desde fins de maio do mesmo ano. E desde novembro de 2021 as expectativas eram de inflação acima do teto da meta em 2022. Diante da aceleração de preços e da desancoragem das expectativas, em março de 2021 o BCB iniciou o ciclo de alta de juros, que até junho de 2022 tinha sido de expressivos 11,25 pontos percentuais.

Portanto, quando são consideradas as regras de atuação do banco central no RMI, pode-se dizer que o BCB agiu em conformidade a elas, elevando os juros a partir do momento em que as expectativas começaram a se deteriorar. No entanto, a alta inflação de 2021 e a desancoragem das expectativas mostram que o instrumental do RMI foi insuficiente para lidar com a inflação. Os motivos disso são tratados posteriormente.

1.2 Inflação e seus componentes

A análise do índice “cheio”, como a da seção anterior pode esconder detalhes relevantes, por isso é importante analisar os diferentes grupos. A Figura 3 mostra as taxas de inflação acumuladas em 12 meses do IPCA e seus subgrupos.

Figura 3 Taxas de inflação acumulada no ano dez/2020; dez/2021 e maio/2022 (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE

Levando em consideração todo o período de análise, se observa um predomínio de alta nos setores de alimentos, transportes e habitação e outros setores exercem pressões baixistas, tais como educação, despesas pessoais e vestuários. O setor de transportes, por sua vez, apresentou forte deflação

entre fevereiro e maio de 2020, depois passou a acelerar, movimento que se exacerbou a partir de janeiro de 2021, o mesmo ocorrendo no grupo habitação. Ou seja, nesses meses, o índice geral “escondeu” uma forte alta em grupos que podem afetar mais as classes mais baixas.

Ainda sobre o grupo alimentação e bebidas, mesmo antes de o IPCA (e as expectativas) começarem a ultrapassar a meta, esse grupo já apresentava altas taxas de inflação. Em novembro de 2020, por exemplo, o IPCA estava em confortáveis 4,3% a.a., enquanto a inflação de alimentação e bebidas chegava a quase 16% e alimentação no domicílio a 19,5%. Em 2020, esse setor teve grande peso na inflação, sendo responsável por 2,73 pontos percentuais do total de 4,5% do IPCA. Em 2021 ocorre uma alteração nos fatores de maior pressão. Enquanto o grupo alimentação e bebidas acumulou alta de 7,9%, a habitação subiu 13,1%, puxada pela energia elétrica residencial (21,2%) e gás de botijão (37%) e encanado (28,5%). A alta nos transportes foi ainda mais intensa, de 21%, puxada pelos combustíveis (49%). Em 2022, no acumulado até maio o IPCA chegou a 4,78%. Alimentação e bebidas voltaram a “puxar” o índice, com alta de 7,6%, juntamente com transportes (6,8%), sendo que os combustíveis subiram 8,8%. Já a energia elétrica caiu 13,6%, levando a variação do grupo habitação a -1%.

Os alimentos têm maior peso na cesta de consumo de segmentos de menor renda e por isso estes são mais afetados pela alta de preços. Na atual ponderação do IPCA o grupo tem o segundo maior peso e na estrutura do INPC (que abrange famílias que recebem até 5 salários mínimos) é o principal. Com o início da pandemia, a inflação para os diferentes grupos de renda começa a divergir, sendo mais acentuada para os menores níveis de renda.

Embora historicamente a inflação dos segmentos de menor renda sejam maiores, essa diferença nunca foi tão alta e duradoura. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em todos os meses entre agosto de 2020 e janeiro de 2021, a inflação do grupo de renda baixa foi pelo menos duas vezes maior que a do grupo de renda alta, sendo que o maior valor da série histórica nessa relação havia sido de 1,6. Reitera-se, portanto, que o período entre o início da pandemia e o fim de 2020 foi excepcional no que se refere aos impactos da inflação sobre os diferentes grupos da população.

Diferenças tão grandes nos índices dos diferentes grupos de renda não deveriam ser vistas como uma particularidade indesejável dentro do objetivo principal de cumprimento da meta. A meta de inflação em 2020 foi cumprida, mas desconsiderar seus efeitos sobre os diferentes segmentos de renda, mostra a limitação do RMI em tratar inflações que não sejam de demanda, tema que será abordado na próxima seção.

2. As causas da inflação no Brasil desde a pandemia

Como colocado anteriormente, os grupos Alimentação e bebidas, Transportes, Habitação e artigos de residência foram os grupos que puxaram a alta do IPCA no período de análise.

De acordo com os relatórios de inflação de dezembro de 2020 (BCB, 2020) e março de 2021 (BCB, 2021a), a alta da inflação de alimentos e bebidas de 2020 se deu por três fatores principais: alta nos preços de *commodities*, desvalorização cambial e demanda aquecida (por conta de programas de

transferência de renda). Sobre o último elemento, a adoção dos programas de transferência de renda são mais que justificados. Os outros dois elementos são fatores de oferta e estão interrelacionados, pois a desvalorização cambial reforça os efeitos de alta dos preços das commodities.

A forte alta no grupo transporte está ligada aos aumentos nos combustíveis. O Petróleo Brent⁴ inicia 2020 em US\$ 51,1 chegando a US\$ 86,4 em 26 de outubro, uma alta de 69,8% e finalizando o ano em US\$ 77,78. O ano de 2022 retomou e inclusive acentuou a alta na cotação, tendo registrado a cotação de US\$ 130,81 em 09 de março e no último dia de maio estava em US\$ 116,26.

Pela atual política da Petrobras, os preços domésticos seguem o preço da paridade de importação, então esse aumento na cotação do petróleo é repassado para os preços dos combustíveis no país. Quando se compara 2021 com 2020, o preço do Petróleo Brent subiu 69,7% e o preço de venda dos preços dos derivados básicos em reais subiram 63,7%, ou seja, praticamente o mesmo montante. A política de repasse de preços internacionais também se aplica ao gás, que vem pressionando os gastos residenciais.

Resta tratar brevemente da questão dos gastos residenciais que são puxados pelo preço do gás e da energia elétrica. Para o primeiro caso, a Petrobras mantém a estratégia de repasse dos preços internacionais. Já a questão da energia elétrica está principalmente relacionada ao aumento nas tarifas de energia, decorrente do acionamento das térmicas (mais caras que as hidrelétricas). Se não bastasse a regra de bandeiras tradicional, criada em 2015, recentemente foi criada a bandeira Vermelha 2, de Escassez Hídrica. A efeito de comparação, a bandeira Amarela significa um adicional (por 100kWh) de R\$ 1,874, a Vermelha R\$ 3,971, a vermelha 2 de R\$ 9,49 e a de Escassez Hídrica, R\$ 14,20. Ademais, entre maio e julho de 2021 ocorreram reajustes anuais nas companhias elétricas.

No que tange à taxa de câmbio, o ano em que se observou a maior desvalorização foi em 2020, cuja taxa média foi 30,7% mais alta que a média do ano anterior. Contudo, com a recessão e a baixa internacional nos preços dos combustíveis, seu repasse ficou limitado. De todo modo, possivelmente o aumento dos alimentos e o IPCA teriam sido mais baixos caso a desvalorização tivesse sido menor.

Historicamente, altas nos preços de *commodities* são neutralizadas (ou ao menos amenizadas) por valorizações cambiais, já que o país é exportador desses bens, mas na primeira metade de 2021 o câmbio se desvalorizou a agravou o efeito inflacionário da alta internacional (BCB, 2021b). Após um breve arrefecimento, o dólar voltou a subir a partir de outubro, tendo acelerado até dezembro. Nos primeiros quatro meses de 2022 há uma nova tendência de apreciação do real. Contudo, desde maio o predomínio mais uma vez foi de depreciação. A despeito disso, pelo fato de a Petrobras basear seus repasses principalmente na cotação do petróleo⁵ (absorvendo as depreciações do real) e pelas bandeiras tarifárias de energia elétrica não levarem em conta a taxa de câmbio, esta não parece estar entre as

⁴ Os preços foram retirados do site Investig.com.

⁵ A partir da análise do balanço da Petrobrás observa-se que a variação dos preços praticados internamente acompanha de perto a variação da cotação internacional, mas não a variação cambial, mesmo que isso esteja previsto no arcabouço da PPI.

principais fontes de inflação no acumulado em 2021. Ao mesmo tempo, não se pode concluir que não tenha tido efeitos indiretos em outros componentes do IPCA.

3. Inflação na pandemia e os limites do RMI

Como mostrado na seção 1.1, a ação do BCB no combate à inflação se deu dentro das regras do RMI. Em tal arcabouço, em casos de choques de oferta, a autoridade monetária só deveria agir se esses se mostrassem duradouros e se disseminarem por outros segmentos. Neste caso, o BCB parece ter subestimado a magnitude e persistência dos choques, principalmente da forte desvalorização cambial de 2020, ou seja, mesmo se considerando a operacionalização dentro dos preceitos do RMI, a ação do BCB pode ser questionada. O argumento aqui, no entanto, é de que o problema não foi a condução do RMI pelo BCB, mas o próprio desenho do regime. Ademais, argumenta-se que o desmonte do Estado em diferentes esferas e, especificamente, o combate à inflação com o instrumental restrito do RMI, limitou o raio de ação do BCB em particular e do governo em geral para combater a inflação.

Começando com a questão de agir ou não para combater choques de oferta, em um país de renda média e alta concentração de renda e riqueza como o Brasil, deixar que a população mais vulnerável seja a mais atingida pela inflação em um momento de grande severidade não parece correto. Particularmente, a inflação de alimentos deveria ter sido combatida com maior vigor e urgência, independentemente do cumprimento da meta e/ou da ancoragem das expectativas, já que ela tem impacto pronunciado sobre os mais pobres. Agir sobre grupos específicos de bens, em detrimento do índice de referência, implicaria necessariamente se desviar do RMI e adotar uma ação bem mais discricionária do que prevê sua operacionalização.

Além disso, esse combate, não poderia ser feito pelo instrumento tradicional do RMI, a taxa de juros. Primeiro porque ela só afeta pressões advindas do lado da demanda. Segundo, porque seus efeitos são lentos e prejudicam a atividade econômica, que já vinha sendo severamente afetada. É ilustrativo o fato de que mesmo com forte aumento da Selic entre março de 2021 e junho de 2022, há consenso de que o teto da meta será novamente rompido em 2022. Enquanto isso, segundo os dados do IBGE, o PIB ainda se encontra abaixo dos níveis de 2014.

Sicsú (2003) ao resgatar a literatura pós-keynesiana sobre inflação, argumenta que a inflação tem causas múltiplas, sendo que a política monetária restritiva seria adequada apenas para o caso da demanda e indiretamente para importada. Dada essa limitação, abaixo são discutidas estratégias para as questões dos preços dos alimentos, combustíveis, ajustes da energia elétrica, preços administrados, bem como da taxa de câmbio, que possui relação com todas elas.

Em relação à inflação dos alimentos, seria fundamental a retomada dos estoques reguladores para estabilizar preços. Sicsú (2003) resgata Davidson (1994) para argumentar sobre a importância de se implementar estoques reguladores para trazer maior estabilidade nos preços do mercado à vista, evitando

grandes desequilíbrios entre oferta e demanda. A própria estabilidade seria benéfica para os produtores e contribuiria para novos investimentos e conseqüentemente aumento da oferta.

No entanto, desde 2015 se observou o virtual abandono da política nacional de estoques reguladores. Segundo dados da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), em março de 2015, os principais produtos (arroz, milho, feijão, café e trigo) somavam estoques de 1,9 milhões de toneladas e em março de 2020 (início da pandemia), pouco mais de 263 mil toneladas. As reservas de feijão, por exemplo, estão zeradas desde 2017 e as de café⁶ desde 2021. Ou seja, na prática, o governo não teria condições de adotar uma política dessa natureza, porque renunciou a ela há alguns anos, foi uma limitação autoimposta.

Adicionalmente e de forma complementar, seria fundamental o incremento dos incentivos à agricultura familiar, que de acordo com o Censo Agropecuário de 2017-18 foi responsável por 30% da produção de alimentos quando se exclui soja, milho, trigo e cana-de-açúcar (Embrapa, 2020). Além dessa importância de oferta que por sua vez influencia na inflação, também é fundamental na geração de emprego, já que 67% das pessoas ocupadas na agropecuária estavam nesses estabelecimentos⁷. Ou seja, medidas de financiamento e assistência técnica, entre outras, para esse setor, proporcionam concomitantemente um auxílio para contenção da inflação e geração de emprego.

Os preços dos combustíveis, por ser um grupo de grande difusão na economia, foi um dos principais agravantes da inflação em 2021 e apenas em termos diretos, representou um terço da inflação no período. É preciso manter a saúde financeira e capacidade de investimento da Petrobras, mas a política atual significa desistir de controlar um preço chave da economia. Novamente, se trata de uma opção de não ter um instrumento de política.

Há que se ressaltar, que os atuais preços praticados pela Petrobras estão muito acima dos custos de produção e refino e que a redução não significaria uma pressão sobre a empresa, no sentido de inviabilizar novos investimentos⁸.

Para contornar a alta dos combustíveis o governo conseguiu aprovar o teto do ICMS de 17% nos estados sobre os combustíveis. Além de não atuar sobre o problema da instabilidade de preços e de não os reduzir de forma suficiente, significa uma perda significativa para alguns estados. Havia um projeto de lei (PL 1.472/2021) para adoção de bandas de preços dos combustíveis cuja dinâmica se basearia principalmente dos custos de exploração e refino internos e que por envolver também o setor privado significaria subsídios para esse setor, mas cujos recursos seriam provenientes do próprio setor petrolífero (Senado Notícias). Essa proposta tinha como grande mérito conseguir de fato solucionar o problema da elevada volatilidade dos preços e fazer com que estes sigam mais de perto os custos de exploração e refino praticados no Brasil. Ter como principais fontes de recursos a própria poupança em momentos

⁶ Café ainda possui 1 tonelada, que grosso modo pode ser considerada como zerada.

⁷ <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/agricultura-familiar-1>

⁸ Uma análise detalhada é feita em Weiss (2021).

que os preços internacionais estiverem abaixo do piso das bandas e impostos das exportações quando a cotação estiver mais elevada, são outros pontos positivos do projeto. Uma reflexão importante a ser feita quanto a projetos como este, que em parte atuam oferecendo subsídio ao setor privado, é se ele deve ser implementado como algo definitivo.

Nesse sentido, defende-se como ideal um mecanismo transitório nos moldes do PL 1472/2021, mas que no médio para longo prazo se reestruture o setor de refino e distribuição para que a economia não fique refém do setor privado ser competitivo com os preços da Petrobras.

Outro elemento de forte pressão inflacionária em 2021 foram as tarifas de energia. A majoração de tarifas pelo acionamento das termelétricas ocorre por conta dos maiores custos. Uma opção seria, como no caso dos combustíveis, constituir um fundo nos períodos de menor custo para ser usado quando estes se elevassem. Em casos de risco de escassez de energia, políticas de elevação de preços e mesmo racionamento podem se fazer necessárias, o mesmo para o incentivo a energias limpas, mas a inclusão da bandeira vermelha patamar 2 e da escassez hídrica está ligada somente aos custos, não à sustentabilidade da matriz energética ou mesmo ao incentivo para redução do consumo, já que são patamares muito acima da bandeira vermelha.

Além das bandeiras tarifárias, os ajustes anuais das distribuidoras também vieram acentuados. Entre os meses de junho e dezembro houve nove concessionárias que realizaram reajustes tarifários acima de 10%, sendo três acima de 16%⁹. Então, mesmo que houvesse expansão da oferta de energia que não demandasse novas bandeiras, os ajustes de energia elétrica seriam elevados. O fornecimento da energia elétrica é dividido da seguinte forma: i) energia hidráulica corresponde a 61,4%, eólica 8,8% e gás natural 8,3% (MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA). A primeira que compõe a maior parcela da oferta das distribuidoras de energia elétrica é afetada indiretamente pela taxa de câmbio e por preços de *commodities*, pois estes são importantes fatores para impactarem nos índices de preços - IPCA ou IGPM - utilizados como componentes de ajustes da Parcela B, a qual representa os custos diretamente gerenciáveis pela distribuidora (ANEEL).

Outro aspecto relevante nos diferentes elementos para atuar no controle inflacionário elencados por Sicsú (2003) é a estrutural industrial. Os gargalos nas cadeias de produção global desde o início da pandemia, que podem se estender até 2023 (Valor), por exemplo, acabam afetando mais os países cujas cadeias produtivas têm grande dependência de bens importados. Não se defende que o país busque autossuficiência em todos os bens e sim que mantenha uma estrutura industrial e capacidade de inovação mínimas, que permitam responder de forma eficiente a diferentes demandas. E que o Estado tenha capacidade de mapear e agir de forma coordenada para evitar rupturas nas cadeias domésticas. A busca por maior resiliência nas cadeias produtivas, internalizando setores, o chamado *reshoring*, tem sido uma tendência mesmo antes da pandemia (UNCTAD, 2020).

⁹ Dados retirados da Agência de Notícias do IBGE (<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/>).

Medidas discricionárias temporárias como isenções tributárias e taxação de exportações de bens essenciais também poderiam ser usadas em momentos de rápida elevação de preços, principalmente quando os mais pobres são os mais afetados.

Autores como Serrano (2010) e Pimentel, Luporini e Modenesi (2016) argumentam que a taxa de câmbio é o principal mecanismo de transmissão da política monetária no Brasil. Trazendo a discussão para o período atual, uma outra forma de controle da inflação teria sido a intervenção para reduzir a forte depreciação cambial deflagrada com a pandemia (27,1% entre fevereiro e maio de 2020). Se, por um lado, o BCB agiu corretamente em não elevar os juros, por outro, o país dispunha de expressivos estoques de reservas internacionais e poderia ter feito uso de *swaps* cambiais, instrumentos considerados *market-friendly*.

A restauração da autonomia de política econômica passa pela adoção de mecanismos de gestão de fluxos de capitais (que abrangem medidas macroprudenciais e controles de capitais). Entretanto, a adoção de tais instrumentos em momentos de turbulência pode até mesmo acelerar os fluxos de saída, principalmente se os controles não forem bem desenhados. Essa estratégia deve ser pensada não como casuística, que vise apenas a mitigação de crises, mas como duradoura, pois teria o potencial de reduzir os “surtos” de entrada e saída de capital e, assim, dar mais estabilidade à taxa de câmbio ao longo do tempo e uma maior capacidade de intervenção pelo BCB.

Todos os elementos mencionados acima que seriam ferramentas essenciais para o controle inflacionário não excluem a importância da revisão do próprio RMI brasileiro. Um aspecto que poderia ser aprimorado seria trabalhar com dois índices de inflação, seguindo a estratégia do Fed. No caso do índice cheio, como é o caso do IPCA, o BCB poderia ter uma maior margem em termos de piso e teto, além de um maior horizonte para se atingir a meta. Em termos de margem, poderia subir para 3 p.p. e o prazo para 24 meses.

O segundo índice seria uma ou mais medidas de núcleo de inflação. No caso do Fed, se opta por um índice que exclui preços dos alimentos e energia. O BCB já monitora seis índices considerados como núcleos inflacionários. Quatro deles excluem os maiores percentis ou os preços que apresentam maior volatilidade. Os outros excluem grupos determinados. O IPCA – EX0 exclui os preços administrados e alimentos no domicílio e o IPCA – EX3, repete o anterior, mas excluindo um grupo maior de serviços e bens industriais. A importância de se trabalhar com núcleos, é que se foca em subgrupos sobre os quais de fato a política monetária teria mais efeito. Infelizmente, o BCB não adota um índice que exclui os combustíveis de modo amplo, apenas o EX3, que exclui o Etanol.

Finalmente, o combate à inflação não deve ser atribuição exclusiva do BCB e deveria contar com a participação do ministério da economia, com atuação conjunta dos demais ministérios e órgãos reguladores para conter os diferentes tipos de inflação.

Considerações Finais

Desde a deflagração da pandemia, o Brasil vem experimentando altas localizadas e, mais recentemente, generalizada dos preços. A análise, para além dos índices “cheios”, mostra que a dinâmica da inflação tem sido bastante perversa, já que a alta em grupos como alimentos tem sido forte e duradoura. Neste artigo, buscou-se mostrar que o RMI é insuficiente como política anti-inflacionária e que novos instrumentos devem ser buscados. De forma geral, as medidas expostas na seção 3, especialmente pelo caráter discricionário destas, vão de encontro à própria lógica do RMI, um regime baseado em regras. Outros aspectos caros ao RMI são o uso de um único instrumento, a taxa de juros, e sua condução por um banco central independente. O que se defende é que o controle da inflação deve lançar mão de políticas de diferentes naturezas, inclusive fiscais e da coordenação entre diferentes órgãos do governo, atuando também do lado da oferta. Ao agir de forma isolada e somente via taxa de juros, o banco central tem que usar uma dose excessiva de um remédio pouco eficaz e que compromete o crescimento.

A solução passa, portanto, pela ampliação da atuação do Estado e por um banco central que aja de forma coordenada a outros órgãos e que seja independente não do interesse público, mas dos privados.

Referências

BCB. *Relatório de Inflação*, v. 22, n. 4, dez. 2020.

BCB. *Relatório de Inflação*, v. 23, n. 1, mar. 2021a.

BCB. *Relatório de Inflação*, v. 23, n. 3, set. 2021b.

PIMENTEL, D. M.; LUPORINI, V.; MODENESI, A. M. Assimetrias no repasse cambial para a inflação: uma análise empírica para o Brasil (1999 a 2013). *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 46, n. 2, p. 343-372, 2016.

SERRANO, F. Juros, câmbio e o sistema de metas de inflação no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 1, 2010.

SICSÚ, J. Políticas não-monetárias de controle da inflação: uma proposta pós-keynesiana. *Análise Econômica*, 2023.

UNCTAD. *World Investment Report 2020*. International Production Beyond the Pandemic. New York: United Nations, 2020.

WEISS, M. A. Inflação dos combustíveis no Brasil é uma opção política. *Sul21*, 2021.

Uma interpretação kaleckiana-estruturalista para a inflação brasileira atual

Hugo C. Iasco-Pereira¹

Fabício Missio²

Introdução

A aceleração inflacionária é um fenômeno global no período pós-pandemia. A combinação de vários fatores (como desarranjos produtivos por conta da pandemia do COVID-19, aumentos dos preços de insumos derivados de petróleo e *commodities*, e as consequências econômicas do conflito entre Rússia e Ucrânia etc.) levaram a um contexto em que a inflação e a estagnação econômica tornaram-se os grandes desafios da agenda macroeconômica de curto prazo.

Esses desafios não são enfrentados de maneira consistente por muitos Bancos Centrais. Em muitos lugares, sobretudo em economias sob o regime de metas de inflação, como a brasileira, o que se vê são tentativas inadequadas de se controlar uma inflação majoritariamente de custos com políticas recessivas de demanda, como aquelas que envolvem a elevação sucessiva da taxa básica de juros da economia. O desfecho, via de regra, não tem o resultado esperado. Por um lado, porque essas medidas não conseguem controlar efetivamente o aumento de preços com origem em choques de oferta/custos. Por outro, porque essas medidas aprofundam a recessão econômica, com efeitos deletérios sobre a lucratividade das empresas (já que o aumento de preços passa a ser, ao menos em parte, absorvido por elas), o investimento e a estrutura produtiva. O remédio ortodoxo mata o paciente em nome de uma possível cura para a doença.

No caso brasileiro argumentamos que a superação da permanente ameaça da inflação e a recorrente estagnação econômica requer avançar em direção a uma mudança estrutural que adicione diversificação e complexidade à estrutura produtiva. Temos argumentado que a manutenção de uma taxa real de câmbio competitiva é uma política econômica capaz de induzir uma mudança (estrutural) nessa direção (Iasco-Pereira e Missio, 2022). A hipótese é de que um câmbio competitivo dinamiza o setor industrial, com efeitos sobretudo sobre o investimento e exportações. Evidentemente, isso requer um mínimo de atividade industrial inicial, capaz de absorver os incentivos cambiais e dar dinamismo à economia. Não obstante, para o caso brasileiro, a janela para se colher os frutos dessa política tem ficado cada vez menor à medida que avança o processo de desindustrialização e à medida que, com isso, elevam-se os custos (em termos do conflito distributivo e, conseqüentemente, da inflação).

Argumentamos, neste artigo, que as *pressões inflacionárias* geradas pelas desvalorizações exógenas da taxa de câmbio têm como raiz as características estruturais da economia brasileira, ou seja, uma estrutura produtiva desindustrializada e desarticulada em termos setoriais e com alta dependência de importações de insumos básicos. Nesse cenário, o resultado imediato desencadeado por

¹ Professor da Universidade Federal do Paraná e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento econômico.

² Professor da Universidade Federal de Minas Gerais e do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional

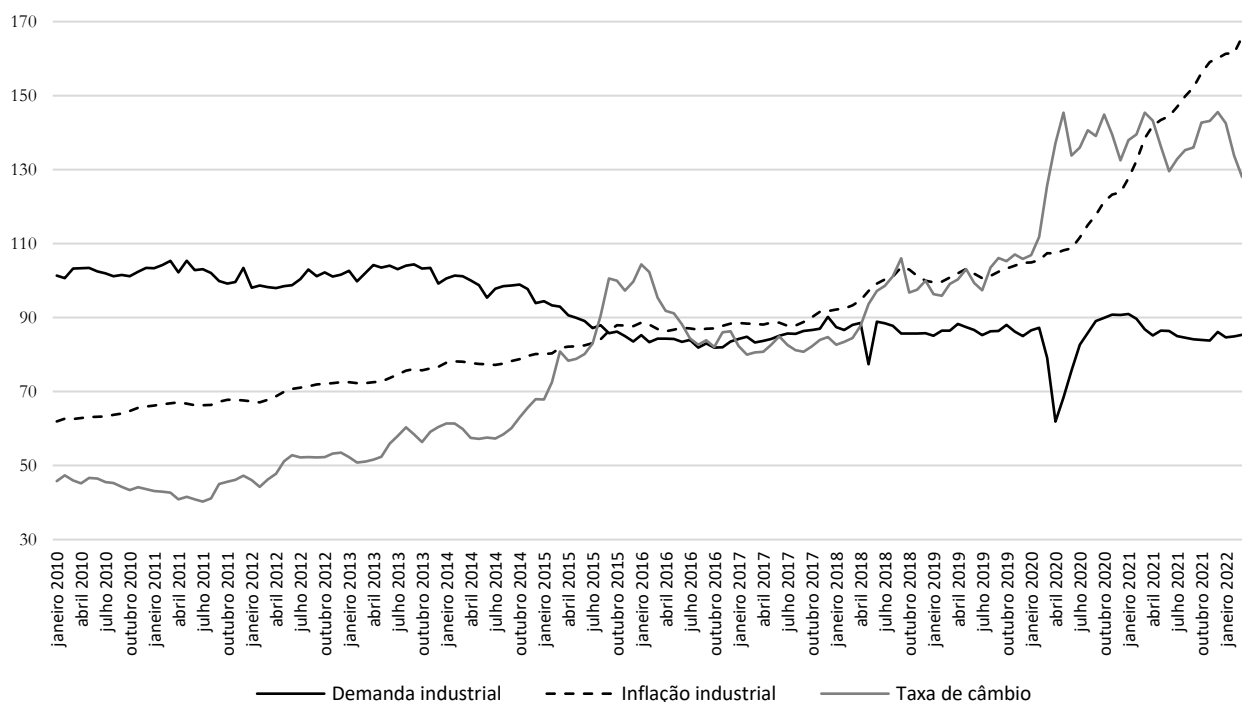
desvalorizações cambiais é a exacerbação do conflito distributivo (*mecanismos de propagação*) em relação ao produto real da economia. Em outros termos, uma estrutura produtiva com baixa participação industrial, além dos efeitos deletérios em termos do crescimento econômico de longo prazo, fornece o caráter estrutural da recente (mas não exclusiva) aceleração inflacionária brasileira.

O trabalho divide-se em três seções, além desta introdução. A seção 2 apresenta alguns fatos estilizados sobre a recente aceleração inflacionária do Brasil. Argumentamos que a inflação é resultado de pressões de custo, que, em alguma medida, resultam de causas estruturais, como o fenômeno da regressão produtiva e industrial. Na seção seguinte, utilizando categorias dos economistas estruturalistas latino-americanos e o modelo Blecker (2011), mostramos a partir de um modelo teórico simples como uma estrutura produtiva desindustrializada acentua o conflito distributivo entre trabalhadores e capitalistas frente à uma desvalorização cambial exógena. Por fim, na última seção, argumentamos que a inflação brasileira é resultado de características do lado da oferta (da estrutura produtiva desindustrializada), de modo que o controle inflacionário requer uma estratégia consistente de desenvolvimento econômico baseada em um processo de mudança estrutural e não políticas recessivas de demanda.

1. Fatos estilizados da recente inflação brasileira

O gráfico 1 apresenta informações sobre o comportamento recente da demanda, da taxa de inflação dos setores industriais e da taxa de câmbio nominal para o período entre janeiro de 2010 e março de 2022. Uma simples inspeção visual do Gráfico 1 indica dois aspectos:

- i- A inflação industrial não parece estar associada a pressões de demanda. No período entre janeiro de 2010 e meados de 2015, as séries têm dinâmicas opostas: observa-se uma ligeira aceleração inflacionária à despeito de uma redução na demanda industrial. Por outro lado, parece existir um nítido descolamento dessas séries entre meados de 2018 e março de 2022. Isto é, a inflação aumentou consideravelmente em um contexto em que a demanda se manteve constante (exceto pela queda abrupta em 2020 em função das medidas de distanciamento social por conta da pandemia do COVID-19). Desde 2019, abriu-se um *gap* entre a dinâmica da demanda e da taxa de inflação dos setores industriais.
- ii- Parece existir uma associação positiva entre a taxa de inflação e a taxa de câmbio, o que é esperado pelo “efeito custo”. Isso é um indicativo de que desvalorizações da taxa de câmbio ajudam a explicar considerável parte da recente aceleração inflacionária da economia brasileira, mesmo em um contexto de demanda reduzida/estagnada.

Gráfico 1- Demanda, inflação industrial e taxa de câmbio

Fonte: autores utilizando dados do IBGE para demanda industrial (Pesquisa Industrial Mensal <https://sidra.ibge.gov.br/home/pimpfbr/brasil>), para inflação industrial (Índice de Preços ao Produtor: <https://sidra.ibge.gov.br/home/ipp/brasil>) e IPEA para taxa de câmbio nominal (R\$/US\$) (<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>). Todas as variáveis foram apresentadas com base fixa em 2018=100.

A notoriedade dos valores da taxa de câmbio para explicar a recente dinâmica inflacionária deve ser tomada em um contexto em que a economia brasileira se encontra desindustrializada e com forte dependência de importações, seja em relação aos insumos importados demandados por empresas que operam no território doméstico, seja para abastecer o consumo das famílias. A desindustrialização e a regressão produtiva brasileira implicaram na redução do conteúdo tecnológico nas exportações (Nassif e Castilho, 2020), ao mesmo tempo em que o esvaziamento das cadeias de produção e do conteúdo nacional determinaram o aumento do coeficiente de importação (Britto, 2002; Morceiro e Guilhoto, 2020)³. A tabela 1 apresenta as informações sobre o coeficiente setorial de importação dos setores industriais entre 2003 e 2018, no nível de dois dígitos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) 2.0.

Os dados indicam um aumento substantivo do coeficiente de importações na grande maioria dos setores. Em termos macroeconômicos, isso implica na possibilidade de um elevado “efeito custo”

³ Marconi e Rocha (2012) mostraram que durante o período em que a taxa de câmbio se manteve valorizada as empresas industriais domésticas passaram a compensar a queda de lucratividade e competitividade em relação aos produtos importados com o aumento da parcela de insumos importados nos respectivos processos produtivos, já que esses estavam relativamente mais baratos.

decorrente das desvalorizações cambiais, que, por vez, pode gerar um notório efeito recessivo de curto prazo em função da queda dos salários reais⁴.

Tabela 1- Coeficiente setorial de importação (média de 3 anos)

Setor	2003-2005	2006-2008	2009-2011	2012-2014	2015-2018
13- Têxteis	16,4	22,7	27,3	29,5	29,8
14- Vestuário e acessórios	8,4	14,3	18,5	19,5	19,8
15- Couro e calçados	8,1	10,7	11,3	12,3	12,0
16- Madeira	4,2	6,1	7,9	8,8	8,5
17- Celulose e papel	10,1	12,7	14,2	15,4	13,0
18- Impressão e reprodução	14,4	18,0	19,9	20,9	16,9
19- Coque, derivados do petróleo e biocombustíveis	37,8	36,9	32,9	33,6	19,0
20- Químicos	26,0	30,5	34,2	36,9	37,8
21- Farmoquímicos e farmacêuticos	31,4	35,5	38,1	40,7	42,9
22- Borracha e material plástico	15,7	19,2	22,8	25,2	24,9
23- Produtos de minerais não metálicos	10,0	13,0	14,9	16,0	15,9
24- Metalurgia	18,0	25,0	29,4	28,5	28,9
25- Produtos de metal	7,3	9,9	13,3	13,5	12,8
26- Equipamentos de informática	34,5	44,0	43,2	36,7	32,1
27- Máquinas e materiais elétricos	16,6	21,2	24,6	25,9	25,3
28- Máquinas e equipamentos	12,0	16,8	22,1	23,6	21,0
29 -Veículos automotores	13,3	18,5	22,0	24,4	22,0

⁴ Assumindo que as empresas, em alguma medida, não absorvem o total da elevação dos seus custos e, portanto, repassam para os seus preços.

30- Outros equipamentos de transporte	18,4	28,3	31,9	30,9	30,5
31- Móveis e produtos diversos	10,7	15,5	19,4	21,9	21,6

Fonte: autores utilizando dados oriundos da Confederação Nacional das Indústrias (disponível em <https://www.portaldaindustria.com.br/cni/estatisticas/>)

A próxima seção busca ilustrar nosso argumento a partir de uma interpretação do modelo de Blecker (2011) em que a inflação, em linha com os estruturalistas latino-americanos, resulta de pressões inflacionárias e de mecanismos de propagação/conflito distributivo.

2. Inflação, Estrutura Produtiva e Conflito Distributivo

A inflação na tradição kaleckiana-estruturalista é um fenômeno real, que ocorre em função do conflito distributivo entre os agentes econômicos. Considerando a perspectiva estruturalista latino-americana de Sunkel (1958) e Noyola (1957), argumentamos que a recente aceleração inflacionária da economia brasileira resulta basicamente de dois elementos: i- *das pressões inflacionárias*, em parte, geradas por características estruturais da economia brasileira (como a forte dependência de importações engendrada pela desindustrialização de sua estrutura produtiva) e, em parte, por elementos circunstanciais em função de desvalorizações exógenas na taxa de câmbio; e ii- *dos mecanismos de propagação*, que representam a capacidade de trabalhadores e empresários defenderem seus rendimentos reais repassando elevações dos custos e da inflação passada para os rendimentos. Neste sentido, os agentes buscam uma inflação neutra, sem perdas de suas rendas reais, o que implica ajustes de seus preços relativos para defender as respectivas parcelas de renda em relação ao Produto Interno Bruto, ou seja, a parcela dos salários (trabalhadores) e dos lucros (empresários) em relação ao PIB da economia (Furtado, 1960).

A seguir, apresenta-se um modelo teórico, originalmente desenvolvido por Blecker (2011), com o propósito de ilustrar como se articulam estrutura produtiva, conflito distributivo e a recente aceleração inflacionária da economia brasileira. A equação (1) indica que a taxa de variação do salário nominal \hat{w} , estabelecida pelos trabalhadores, é uma função da diferença da parcela salarial do PIB desejada pelos trabalhadores ω_w e da parcela salarial do PIB de fato ω :

$$\hat{w} = \Phi(\omega_w - \omega) \quad (1)$$

O parâmetro Φ , positivo, é o parâmetro de ajustamento. As empresas estabelecem uma taxa de mark-up desejado, o que, em termos kaleckianos, é similar a estabelecer a parcela desejada dos salários em relação ao PIB, ω_f . A taxa de variação de preços é dada pela diferença entre a parcela do PIB destinado aos salários e a parcela do PIB dos salários desejada pelos capitalistas, em que o parâmetro δ , positivo, é o parâmetro de ajustamento da equação (Blecker, 2011):

$$\hat{p} = \delta(\omega - \omega_f) \quad (2)$$

A taxa de câmbio real (RER) é um argumento da função que determina a taxa de mark-up das empresas. Quanto mais desvalorizada a RER, maior a taxa de markup das empresas, ou, de outro modo, menor a parcela do PIB destinada aos salários (Blecker, 1989). Formalmente, estabelece-se que uma taxa de câmbio real mais desvalorizada implica em uma menor parcela dos salários desejada pelos capitalistas no PIB, ao instante que a constante λ expressa a influência de outras variáveis sobre ω_f (Blecker, 2011):

$$\omega_f = \lambda - \beta RER \quad (3)$$

Assume-se simplificadamente que a economia é agregada, que não existem vários setores integrados na economia doméstica (Blecker, 2011). A equação (3) é consistente com a noção segundo a qual uma moeda nacional desvalorizada reduz salários reais e aumenta os custos associados a importações de insumos (Lavoie, 2014, p. 568). O nosso argumento é que o parâmetro β é maior em economias com estruturas produtivas desindustrializadas com fracos encadeamentos setoriais, como a brasileira, porque elas dependem mais de importações. Os empresários acomodam aumentos de custos dos insumos importados decorrentes de uma taxa de câmbio mais desvalorizada reduzindo a parcela desejada dos salários no PIB. Em economias muito dependentes de importações, esse efeito é maior. Substituindo a equação (3) em (2):

$$\hat{p} = \delta(\omega - \lambda + \beta RER) \quad (2.1)$$

A equação (2.1) sugere que, tudo mais constante, desvalorizações cambiais implicam maior taxa de inflação, menor salário real/parcela salarial no PIB, sendo este efeito mais forte em economias com estruturas produtivas desindustrializadas.

O acirramento do conflito distributivo por conta de desvalorizações cambiais não se dá apenas por conta da redução ω_f , ele ocorre também porque os trabalhadores demandam salários nominais maiores à medida que parte dos bens consumidos é importada e, com a desvalorização, tornam-se mais caros (Blecker, 2011). A equação (1.1) busca capturar esse efeito:

$$\hat{w} = \phi(\omega_w - \omega) + \alpha RER \quad (1.1)$$

Argumentamos que o parâmetro α , que representa a influência da taxa de câmbio real no preço dos bens consumidos pelos trabalhadores e, logo, na taxa de variação dos salários nominais, está associado com o grau de desenvolvimento da estrutura produtiva nacional. Isto é, em economias com uma estrutura produtiva desindustrializada e pouco diversificada, a cesta de bens consumidos pelos trabalhadores tem maior componente importado. Logo, uma moeda nacional mais depreciada encarece o custo de vida dos trabalhadores, que, por sua vez, reivindicam salários nominais maiores para recompor às perdas de salários reais.

Blecker (2011) estabelece que a taxa de câmbio nominal (NER) se ajusta em função da diferença de um valor desejado da taxa de câmbio real pela autoridade monetária (\overline{RER}) e os valores de fato da

variável (RER), em um esquema *crawling peg*, em que a autoridade ajusta a variável NER para alcançar os valores desejados para RER:

$$\widehat{NER} = \mu(\overline{RER} - RER) \quad (4)$$

O parâmetro μ , positivo, é a velocidade de ajustamento do referido mecanismo.

A solução do modelo teórico de Blecker (2011) se dá através de duas equações básicas: i) $\omega = W/P$ (assumindo, à título de simplificação produtividade do trabalho nula), ii) $q = EP^*/P$. Tomando o logaritmo dessas equações, diferenciando em relação ao tempo e introduzindo as equações (1.1), (2.1), e (4), obtemos:

$$\widehat{\omega} = \delta(\omega_w - \omega) + \alpha RER - \phi(\omega - \lambda + \beta RER) \quad (5)$$

$$\widehat{q} = \mu(\overline{RER} - RER) + \hat{p}^* - \phi(\omega - \lambda + \beta RER) \quad (6)$$

Assumindo uma situação de *steady-state*, quando $\widehat{\omega} = \widehat{q} = 0$, obtém-se que:

$$\omega = \frac{\delta\omega_w + \phi\lambda + RER(\alpha - \phi\beta)}{\delta + \phi} \quad (7)$$

$$RER = \frac{\mu\overline{RER} + \hat{p}^* - \phi(\omega - \lambda)}{\mu + \phi\beta} \quad (8)$$

A equação (7) é o que Blecker (2011) denomina curva distributiva (CD), ao passo que a equação (8) é a curva da taxa de câmbio (CTX). A inclinação da curva (7) é:

$$\frac{d\omega}{dRER} = \frac{(\alpha - \phi\beta)}{\delta + \phi} \quad (9)$$

Como seu sinal é ambíguo, Blecker (2011) assume que $\alpha < \phi\beta$, logo a inclinação da equação (7) é negativa, o que implica que desvalorizações cambiais reduzem a parcela dos salários em relação PIB. Por sua vez, a inclinação da curva (8), apresentada abaixo, é definitivamente negativa (Blecker, 2011):

$$\frac{d\omega}{dRER} = -\frac{(\mu + \phi\beta)}{\phi} < 0 \quad (10)$$

Cabe notar que o parâmetro β é decisivo na determinação da magnitude do efeito depressivo de desvalorizações cambiais na parcela salarial do PIB. Em economias desindustrializadas e fortemente dependentes de importações, as curvas CD e CTX são mais inclinadas, o que significa que o referido efeito da taxa de câmbio é mais forte.

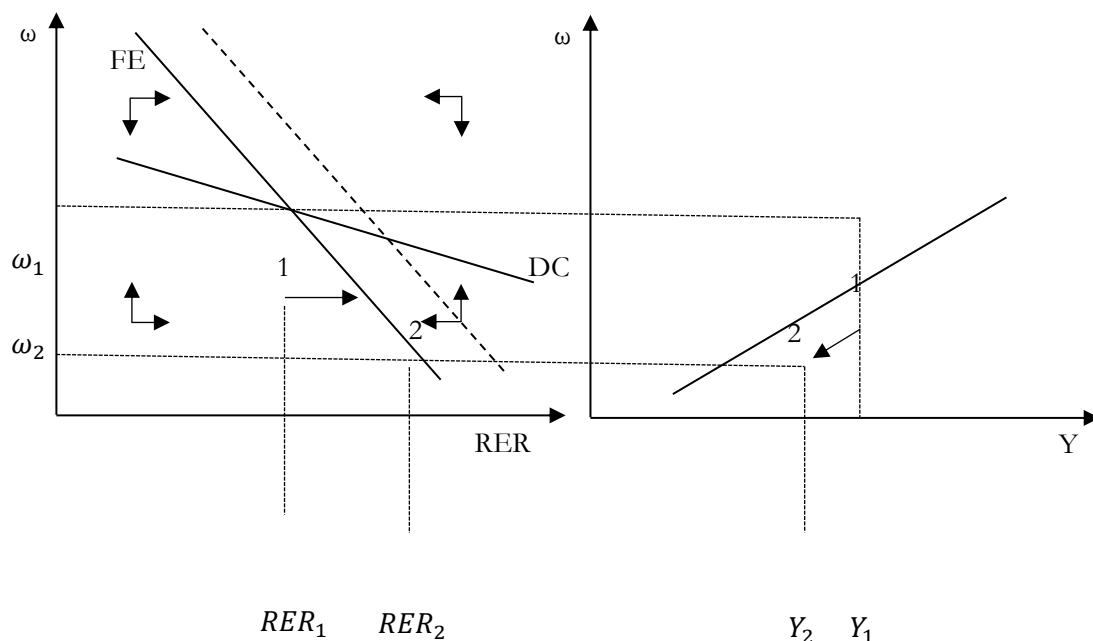
A Figura 1 apresenta dois gráficos. O primeiro, à esquerda, é o diagrama de fases formado pelas curvas (7) e (8) - o equilíbrio é estável na intersecção das curvas.⁵ Assume-se que a inclinação da curva DC é menor que a da curva FE (Blecker, 2011). O segundo, à direita, representa um regime de demanda *wage-led*, em que elevações da parcela salarial do PIB estão associadas com maior produto.⁶ Uma desvalorização da taxa câmbio real desloca a curva DC para a direita (de 1 para 2). No novo ponto de equilíbrio, as desvalorizações cambiais geraram *pressões inflacionárias* no formato de elevações de custos oriundos de insumos importados. Os empresários buscam compensá-las reduzindo o salário real

⁵ Refizemos os cálculos do modelo de Blecker (2011), não apresentados pelo espaço limitado. O traço do sistema de equações apresentou sinal negativo. O determinante da matriz Jacobiana apresentou um sinal positivo.

⁶ Assumimos que o regime de demanda da economia brasileira seja *wage-led*, dado que estamos analisando uma situação de curto-prazo.

(ou simplesmente reduzindo ω_f) através de aumentos de seus preços. Eles buscam defender o seu rendimento real, repassando os maiores custos importados para os seus preços às expensas dos salários reais (*mecanismo de propagação*). O resultado é uma redução da parcela salarial como participação do PIB (de ω_1 para ω_2) (Blecker, 2011). Por sua vez, isso deprime a demanda agregada, no curto prazo, à medida que salários reais menores reduzem o consumo interno – principal fonte de demanda, que não é compensado pelo aumento de exportações (pelo menos no curto prazo).

Figura 1- Taxa de câmbio, distribuição de renda, inflação e regime de demanda wage-led



Esses resultados indicam que, como sugerido pelos economistas latino-americanos na década de 1950, a estrutura produtiva importa no sentido de mitigar/reforçar os efeitos de desvalorizações cambiais sobre o conflito distributivo e, logo, sobre a demanda agregada. Em uma economia desindustrializada com forte dependência de importações – como a brasileira, as curvas FE e DC são mais inclinadas. Logo, a economia doméstica se torna mais sensível a alterações exógenas no valor da moeda doméstica em relação ao dólar, o que acentua o efeito das desvalorizações cambiais em termos de redução da parcela dos salários no PIB.

Considerações finais

Neste artigo, buscamos argumentar que a inflação brasileira tem raízes em questões estruturais, que perpassam a especialização da estrutura produtiva (fortemente dependente de importações) e o conflito social entre os agentes econômicos. Nesse sentido, questionamos a política macroeconômica atual de controle da inflação que, dado o regime de metas de inflação, é operacionalizada a partir da manipulação da taxa básica de juros pelo Banco Central. Entendemos que essas políticas de caráter recessivo e são inapropriadas para combater efetivamente a recente inflação brasileira, que possui causas estruturais e não de demanda.

O remédio efetivo e consistente para controlar a inflação brasileira – associada sobretudo a pressões de custo, é uma mudança estrutural em sua estrutura produtiva em direção a setores industriais que reduza a dependência de importações, bem como as pressões inflacionárias ocasionadas pelas desvalorizações cambiais exógenas, reduzindo o conflito distributivo entre os agentes econômicos (mecanismos de propagação). Isso reduziria a exposição da economia brasileira a condições exógenas que desvalorizem o Real, bem como reduz a forte condicionalidade imposta à política macroeconômica sob um regime de metas de inflação.

Ao mesmo tempo, é preciso entender que, sem uma mudança ampla no arranjo macroeconômico, não há espaço para a adoção de políticas fiscais e monetárias voltadas ao desenvolvimento econômico que visem impulsionar a economia brasileira a fim de superar a estagnação. Resta, ainda que não de maneira livre e com margem estreita, a política cambial. A literatura já demonstrou que a manutenção de uma taxa real de câmbio moderadamente desvalorizada é capaz de impulsionar o crescimento econômico de longo prazo em países em desenvolvimento. Evidentemente, como toda política, isso tem um custo. No caso brasileiro, o custo imediato é o aumento dos preços e certa depressão da atividade econômica no curto prazo, haja vista a composição da nossa cesta de consumo e a participação dos insumos importados na nossa produção. Isso gera o acirramento do conflito social que, por sua vez, provoca a aceleração do processo inflacionário, como demonstrado em nosso artigo.

Chamamos a atenção para a necessidade de se adotar uma gama mais ampla de políticas voltadas ao desenvolvimento, como a industrial, creditícia, de combate à pobreza etc. Argumentamos também que perseguir uma taxa de câmbio real desvalorizada na economia brasileira, sob um regime de metas de inflação e com uma estrutura produtiva desindustrializada, requer um ajuste fino e coordenado da política macroeconômica para mitigar os efeitos deletérios de desvalorizações cambiais no curto-prazo. Contudo, os efeitos positivos e desejados de uma política cambial voltada ao desenvolvimento – a saber, a promoção da industrialização do investimento, estão associados com o médio- e longo-prazo.

Em suma, reconhecidamente, o câmbio é um remédio amargo no curto prazo, sobretudo em uma economia desindustrializada com regime de metas de inflação. No entanto, antes um remédio amargo no curto prazo com efeitos comprovadamente positivos nos médio e longo prazos do que o *placebo* prescrito pelos economistas ortodoxos.

Referências

BLECKER, R. International competition, income distribution and economic growth. *Cambridge Journal of Economics*, v. 13, n. 3, p. 395-412, 1989.

BLECKER, R. Open economy models of distribution and growth. In: HEIN, Eckhard; STOCKHAMMER, Engelbert (Eds.). *A Modern Guide to Keynesian Macroeconomics and Economic Policies*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2011.

BRITTO, G. *Abertura comercial e reestruturação industrial no Brasil: um estudo dos coeficientes de comércio*. 2002. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), 2002.

FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Ed. 34, 1954.

IASCO-PEREIRA, H., MISSIO, F. J. Real exchange rate and structural change: Theory and empirical evidence. *Investigación Económica*, n. 81(320), p. 81-107, 2022.

LAVOIE, Marc. *Post-Keynesian Economics: New Foundations*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2014.

MARCONI, N., ROCHA, M. Insumos importados e evolução do setor manufatureiro no Brasil. *Texto para Discussão*, IPEA, Rio de Janeiro; Brasília, n. 1780, 2012.

MORCEIRO, P. C. *A indústria brasileira no limiar do século XXI: uma análise da sua evolução estrutural, comercial e tecnológica*. 2018. Tese (Doutorado em Economia do Desenvolvimento) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

MORCEIRO, P. C., GUILHOTO, J. J. M. Adensamento produtivo e esgarçamento do tecido industrial brasileiro. *Economia e Sociedade*, n. 29, p. 835-860, 2020.

NASSIF, A., Castilho, M. R. Trade patterns in a globalised world: Brazil as a case of regressive specialisation. *Cambridge Journal of Economics*, v. 44, n. 3, p. 671-701, 2020.

NOYOLA, J. F. Inflação e Desenvolvimento Econômico No Chile e no México. In: BIESCHOWSKY, R. (Ed.). *Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: CEPAL, 2000.

SUNKEL, O. A inflação chilena: um enfoque heterodoxo. *El Trimestre Económico*, v. 25, n. 100, 1958.

OREIRO, J. L., FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 30, n. 2, p. 219-232, 2010.

PARTE IV – ECONOMIA E SOCIEDADE

O papel da política social na proteção social: lições para o Brasil

Paulo José Whitaker Wolf¹

Introdução

No capitalismo, o estado deve assumir um papel mais contundente no atendimento das necessidades fundamentais das pessoas porque o mercado e familiares, amigos e conhecidos próximos não são capazes de fazer isso sozinhos.

De fato, as pessoas que não produzem bens e serviços essenciais precisam de dinheiro para comprar no mercado o que necessitam. As pessoas que não têm dinheiro são obrigadas a vender a sua força de trabalho em troca de dinheiro ou recorrer a ajuda de familiares, amigos e conhecidos próximos que vendem a sua força de trabalho em troca de dinheiro. Entretanto, a compra da força de trabalho depende das decisões de produção, que, por sua vez, dependem das decisões de gasto e de crédito dos que possuem dinheiro e que são tomadas a partir de expectativas formadas em contexto de incerteza. Isso faz com que as decisões de produção ganhem força em alguns momentos e percam força em outros, mas nunca sejam capazes de assegurar que todas as pessoas que precisam vender a sua força de trabalho em troca de dinheiro para comprar o que precisam para si e seus dependentes encontrem um comprador².

Nesse contexto, o estado deve prover o que as pessoas precisam e aumentar a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e seus dependentes.

O estado pode fazer isso por meio da mobilização das políticas públicas, que reúnem os instrumentos por meio dos quais ele pode intervir na realidade. Entre essas políticas está a política social.

Este ensaio busca analisar o papel da política social na proteção social a fim de extrair lições para o Brasil. Para tanto, na seção que segue, depois dessa introdução, discute-se a política social e como ela pode assegurar que mais pessoas possam atender melhor as suas necessidades fundamentais; na seção subsequente, discute-se o que ainda precisa ser feito para que a política social possa cumprir esse papel no Brasil; e, por fim, são apresentadas as conclusões.

1. O papel da política social

A política social inclui entre os seus instrumentos pensões por idade, pensões por invalidez, pensões por falecimento do provedor, pensões por enfermidade, pensões por acidente ou enfermidade relacionados ao trabalho, pensões por reclusão, pensões por desemprego, pensões por redução da jornada de trabalho, pensões por maternidade, pensões por paternidade, pensões parentais, subsídios para criação de filhos, pensões para cuidado de pessoas, serviços de cuidado de pessoas, renda de última instância,

¹ Pós-doutorando em Economia no Instituto de Economia (IE) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). E-mail: paulowolf@gmail.com.

² Sobre o modo de ser do capitalismo, ver Keynes (1933, 1936, 1937) e Marx (1867).

subsídios para contratação ou recontração de pessoas sem ocupação, serviços de intermediação de trabalho, contratação de pessoas sem ocupação, serviços de habitação, serviços de educação e treinamento, serviços de saúde e legislação trabalhista.

O estado pode mobilizar a política social para prover o que as pessoas precisam e aumentar a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e os seus dependentes, assegurando que mais benefícios e serviços sejam regulados, financiados e prestados pelos governos locais com o apoio dos governos centrais e com participação social; mais benefícios e serviços sejam financiados por impostos sobre a renda e a propriedade; mais benefícios e serviços sejam prestados por prestadores públicos; mais benefícios e serviços tenham acesso fácil; mais benefícios tenham valor elevado; mais serviços tenham qualidade elevada; e mais garantias sejam previstas pela legislação trabalhista³.

De fato, a regulação, financiamento e prestação de mais benefícios e serviços pelos governos locais é importante porque assegura a adaptação desses benefícios e serviços às especificidades locais; o apoio dos governos centrais aos governos locais na regulação, financiamento e prestação dos serviços é importante para que diferenças técnicas e financeiras entre os governos locais não impliquem diferenças de proteção entre as localidades; e a participação social na regulação, financiamento e prestação dos serviços é importante para assegurar para que ele esteja de acordo com os interesses dos beneficiários, dos seus familiares, amigos e conhecidos próximos e de toda sociedade.

O financiamento das benefícios e serviços por impostos sobre a renda e a propriedade é importante porque afeta menos quem recebe e possui menos, o que aumenta a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e os seus dependentes; aumenta menos o custo de contratação para os produtores, o que estimula a criação de vagas de trabalho, que favorece o emprego, que aumenta a renda, que aumenta a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e para seus dependentes; e aumenta menos o custo de contratação para os produtores, o que evita o aumento do nível de preços, que aumenta a capacidade das pessoas comprarem o que precisam. Além disso, ao aumentar a capacidade das pessoas comprarem o que precisam, estimula o crédito e o gasto, que estimulam a produção, que estimula a criação de vagas de trabalho, que favorece o emprego, que aumenta a renda, que aumenta a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e seus dependentes; ao aumentar a capacidade das pessoas comprarem o que precisam, estimula as pessoas a terem mais filhos, o que permite que mais pessoas possam assumir as vagas de trabalho disponíveis, que favorece o emprego, que aumenta a renda, que aumenta a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e seus dependentes; ao aumentar a capacidade das pessoas comprarem o que precisam, permite que as pessoas possam trabalhar, o que permite que mais pessoas possam assumir as vagas de trabalho disponíveis, que favorece o emprego, que aumenta a renda, que aumenta a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e seus dependentes; e, ao aumentar a capacidade das pessoas

³ Sobre a política social e o seu papel na proteção social, ver Wolf (2019, 2021, 2022a, 2022b).

comprarem o que precisam, permite que as pessoas possam desempenhar melhor o trabalho, o que viabiliza o aumento da produtividade, que reduz os custos de produção, que favorece a queda dos preços, que aumenta a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e seus dependentes.

A prestação dos benefícios e serviços por prestadores públicos é importante porque assegura que os recursos sejam direcionados para prestadores que não têm outro interesse a não ser os interesses dos beneficiários, dos seus familiares, amigos e conhecidos próximos e de toda sociedade; e assegura maior controle sobre onde e como os recursos são utilizados.

O acesso fácil a benefícios de valor elevado é importante porque assegura uma renda para os beneficiários, o que aumenta a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e seus dependentes. Além disso, ao aumentar a capacidade das pessoas comprarem o que precisam, estimula o gasto e o crédito, que estimulam a produção, que estimula a criação de vagas de trabalho, que favorece o emprego, que aumenta a renda, que aumenta a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e seus dependentes; ao aumentar a capacidade das pessoas comprarem o que precisam, estimula as pessoas a terem mais filhos, o que permite que mais pessoas possam assumir as vagas disponíveis, o que favorece o emprego, que aumenta a renda, que aumenta a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e seus dependentes; ao aumentar a capacidade das pessoas comprarem o que precisam, assegura que as pessoas possam trabalhar, o que permite que mais pessoas possam assumir as vagas de trabalho disponíveis, que favorece o emprego, que aumenta a renda, que aumenta a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e seus dependentes; e, ao aumentar a capacidade das pessoas comprarem o que precisam, assegura que as pessoas possam desempenhar melhor o trabalho, o que viabiliza o aumento da produtividade, que reduz os custos de produção, que favorece a queda dos preços, que aumenta a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e seus dependentes.

O acesso fácil a serviços de qualidade elevada é importante porque assegura a provisão do que as pessoas precisam; implica a contratação de profissionais, o que estimula a criação de vagas de trabalho, que favorece o emprego, que aumenta a renda, que aumenta a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e seus dependentes; implica a construção, reforma e manutenção de estabelecimentos, o que estimula o crédito e o gasto, que estimulam a produção, que estimula a criação de vagas de trabalho, que favorece o emprego, que aumenta a renda, que aumenta a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e seus dependentes; e implica a compra de mobiliário, equipamentos, materiais e insumos, o que estimula o gasto e o crédito, que estimulam a produção, que estimula a criação de vagas de trabalho, que favorece o emprego, que aumenta a renda, que aumenta a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e seus dependentes. Além disso, ao prover o que as pessoas precisam, permite que as pessoas possam trabalhar, o que permite que mais pessoas possam assumir as vagas de trabalho disponíveis, que favorece o emprego, que aumenta a renda, que aumenta a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e seus dependentes; ao prover o que as pessoas precisam, permite que as pessoas possam desempenhar melhor o trabalho, o que viabiliza

o aumento da produtividade, que reduz os custos de produção, que favorece a queda dos preços, que aumenta a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e seus dependentes; ao aumentar a capacidade das pessoas comprarem o que precisam, estimula o gasto e o crédito, que estimulam a produção, que estimula a criação de vagas de trabalho, que favorece o emprego, que aumenta a renda, que aumenta a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e seus dependentes; ao aumentar a capacidade das pessoas comprarem o que precisam, estimula as pessoas a terem mais filhos, o que permite que mais pessoas possam assumir as vagas disponíveis, o que favorece o emprego, que aumenta a renda, que aumenta a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e seus dependentes; ao aumentar a capacidade das pessoas comprarem o que precisam, permite que as pessoas possam trabalhar, o que permite que mais pessoas possam assumir as vagas de trabalho disponíveis, que favorece o emprego, que aumenta a renda, que aumenta a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e seus dependentes; e, ao aumentar a capacidade das pessoas comprarem o que precisam, permite que as pessoas possam desempenhar melhor o trabalho, o que viabiliza o aumento da produtividade, que reduz os custos de produção, que favorece a queda dos preços, que aumenta a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e seus dependentes.

E mais garantias previstas pela legislação trabalhista é importante porque assegura condições de trabalho adequadas, o que incentiva o gasto e o crédito, que estimulam a produção, que estimula a criação de vagas de trabalho, que favorece o emprego, que aumenta a renda, que aumenta a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e seus dependentes; assegura condições de trabalho adequadas, o que estimula as pessoas a terem mais filhos, o que permite que mais pessoas possam assumir as vagas disponíveis, o que favorece o emprego, que aumenta a renda, que aumenta a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e seus dependentes; assegura condições de trabalho adequadas, o que permite que as pessoas possam trabalhar, o que permite que mais pessoas possam assumir as vagas de trabalho disponíveis, que favorece o emprego, que aumenta a renda, que aumenta a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e seus dependentes; e assegura condições de trabalho adequadas, o que permite que as pessoas possam desempenhar melhor o trabalho, o que viabiliza o aumento da produtividade, que reduz os custos de produção, que favorece a queda dos preços, que aumenta a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e seus dependentes. Além disso, ao aumentar a capacidade das pessoas comprarem o que precisam, estimula o gasto e o crédito, que estimulam a produção, que estimula a criação de vagas de trabalho, que favorece o emprego, que aumenta a renda, que aumenta a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e seus dependentes; ao aumentar a capacidade das pessoas comprarem o que precisam, estimula as pessoas a terem mais filhos, o que permite que mais pessoas possam assumir as vagas disponíveis, o que favorece o emprego, que aumenta a renda, que aumenta a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e seus dependentes; ao aumentar a capacidade das pessoas comprarem o que precisam, permite que as pessoas possam trabalhar, o que permite que mais pessoas possam assumir as vagas de trabalho

disponíveis, que favorece o emprego, que aumenta a renda, que aumenta a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e seus dependentes; e, o aumentar a capacidade das pessoas comprarem o que precisam, permite que as pessoas possam desempenhar melhor o trabalho, o que viabiliza o aumento da produtividade, que reduz os custos de produção, que favorece a queda dos preços, que aumenta a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e seus dependentes;

É evidente que a mobilização da política social pode implicar um aumento dos gastos públicos. Entretanto, o efeito positivo desses gastos sobre o crédito, o gasto, a produção, o emprego e a renda podem contribuir para o aumento ainda maior das receitas públicas e, conseqüentemente, para a redução do déficit público e da dívida pública. A melhora da situação fiscal, por sua vez, contribui para que o estado tenha mais liberdade para mobilizar outros instrumentos de políticas públicas, como outros gastos públicos, tributos, taxa de juros, taxa de câmbio etc.

2. Lições sobre o papel da política social para o Brasil

O estado demorou a assumir um papel mais contundente no atendimento das necessidades fundamentais das pessoas relativamente ao mercado e a familiares, amigos e conhecidos próximos por meio da mobilização das políticas sociais no Brasil. Diversos fatores contribuíram para isso, como a existência de uma economia atrasada, o que constringia a geração de recursos; um estado pouco desenvolvido, o que comprometia a tomada e a implementação de decisões; direitos civis e direitos políticos limitados, o que restringia os meios de pressão social; uma sociedade com grandes clivagens materiais e imateriais, o que dificultava a percepção de uma identidade comum; e normas sociais profundamente conservadoras, o que favorecia a manutenção do estado de coisas.

Grandes avanços nesse sentido aconteceram durante a transição da ditadura para a democracia que culminou na elaboração e promulgação da Constituição Federal de 1988. Naquele momento, mais grupos sociais passaram a defender a expansão do estado e eles aumentaram o seu poder sobre aqueles que continuavam contrários a esse processo. Era como se o país buscasse ‘acertar as contas’ com seu passado. Mas, tão logo aquelas circunstâncias excepcionais se foram, esse processo perdeu força⁴.

Como consequência, muito há ainda ser feito para que o estado seja capaz de mobilizar a política social para prover o que as pessoas precisam e aumentar a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e seus dependentes.

Primeiro, é necessário que mais benefícios e serviços sejam regulados, financiados e prestados pelos governos estaduais e municipais com o apoio do governo federal e com participação social.

Esse é o caso dos ‘benefícios eventuais’ da Assistência Social, que asseguram uma renda às pessoas nas situações de nascimento, morte, vulnerabilidade temporária e calamidade pública.

⁴ Sobre a política social no Brasil, ver Aureliano e Draibe (1989), Cardoso Jr e Jaccoud (2009), Carvalho (2002), Castro (2009), Fagnani (2005) e Kerstenetzky (2012).

Os governos municipais são responsáveis por regular, financiar e prestar os benefícios eventuais e os demais benefícios e serviços da Assistência Social com recursos próprios e com recursos transferidos pelo governo federal e pelos governos estaduais. Entretanto, os recursos próprios dos governos municipais e os recursos transferidos pelo governo federal e pelos governos estaduais são reduzidos. De fato, o processo de descentralização de responsabilidades do governo federal e dos governos estaduais para os governos municipais não foi acompanhado por um fortalecimento dos mecanismos de arrecadação de recursos pelos governos municipais e de transferência de recursos do governo federal e dos governos estaduais para os governos municipais; a Desvinculação de Receitas da União permite que até 30% das receitas do governo federal vinculadas ao Orçamento da Seguridade Social sejam direcionadas para outros fins que não o financiamento da Previdência Social, da Saúde e da Assistência Social; o governo federal, os governos estaduais e os governos municipais concedem isenções fiscais, renunciado à parte das receitas a que teriam direito para financiar a Assistência Social; os governos federal, os governos estaduais e os governos municipais são obrigados a respeitar as regras fiscais estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e o governo federal é o obrigado a respeitar as regras fiscais estabelecidas pela Lei do Novo Regime Fiscal, sendo que os gastos com a Assistência Social costumam ser a ‘variável de ajuste’ nesse processo.

Além disso, os governos municipais devem regular, financiar e prestar os benefícios eventuais e os demais benefícios da Assistência Social juntamente com os Conselhos de Assistência Social a partir das deliberações das Conferências de Assistência Social. Os Conselhos de Assistência Social e as Conferências de Assistência Social são mecanismos de participação social, na medida em que são compostos por representantes do governo e de toda sociedade. Mas esses mecanismos ainda estão em desenvolvimento. De fato, esses mecanismos nem sempre foram implementados ou foram implementados apenas parcialmente; contam com participação reduzida dos grupos interessados; realizam seu trabalho com pouca autonomia; e têm suas contribuições desconsideradas pelos governos.

Segundo, é necessário que mais benefícios e serviços sejam financiados por impostos sobre a renda e propriedade.

Esse é o caso do ‘salário-maternidade’ da Previdência Social, que assegura uma renda às mulheres que se afastam do trabalho em função do nascimento dos filhos.

O salário-maternidade e os demais benefícios da Previdência Social são financiados por recursos do Orçamento da Seguridade Social, cuja base são contribuições sociais. De fato, estão vinculadas a esse orçamento as contribuições sociais dos empregadores, das empresas e das entidades a elas equiparadas incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho, sobre a receita ou faturamento e sobre o lucro; as contribuições sociais dos segurados; as contribuições sociais sobre a receita de concursos de prognóstico; e as contribuições sociais dos importadores de bens e serviços do exterior. O governo federal deve fazer aportes adicionais ao Orçamento da Seguridade Social a partir de outras

fontes de recursos. Mas a estrutura tributária do país indica que esses aportes devem vir principalmente de outras contribuições sociais e de impostos sobre bens e serviços.

Terceiro, é necessário que mais benefícios e serviços sejam prestados por prestadores públicos.

Esse é o caso dos serviços de ‘acolhimento institucional de idosos’ da Assistência Social, que assegura assistência em atividades diárias por profissionais em estabelecimentos a idosos que não são capazes de realizar essas atividades por si mesmos.

O acolhimento institucional de idosos pode ser prestado em casas-lares e em instituições de longa-permanência públicas ou de entidades e organizações da Assistência Social, que são prestadores privados sem fins lucrativos que concordam em destinar pelo menos 60% da sua capacidade para os governos. Em função da rede de casas lares e instituições de longa permanência públicas reduzida, os governos encontraram na assinatura de convênios com estabelecimentos das entidades e organizações da Assistência Social a forma mais rápida e barata de aumentar a oferta dos serviços. Essas entidades e organizações de Assistência Social atuam há muito tempo na prestação de assistência em atividades diárias a idosos que não são capazes de realizar essas atividades sozinhos, sobretudo as de natureza religiosa. Isso é natural, já que a assistência aos idosos desamparados é uma das expressões mais importantes da caridade, que é uma das bases das ações de todas as grandes religiões.

Entretanto, muitas vezes, as entidades e organizações da Assistência Social não cumprem as regras estabelecidas pelos governos e os governos fazem pouco para ajustar a situação, de modo que os serviços deixam bastante a desejar. Muitas vezes, essas entidades também complementam os repasses de recursos dos governos e as doações recebidas de outras fontes pela cobrança de até 70% do valor dos benefícios da Previdência Social ou da Assistência Social recebidos pelos usuários, o que é uma afronta ao princípio elementar da gratuidade das ações da Assistência Social.

Quarto, é necessário que mais benefícios tenham acesso fácil e valor elevado.

Esse é o caso da ‘aposentadoria por idade’ da Previdência Social para empregados de empresas privadas urbanas, que assegura uma renda aos idosos que se afastam do trabalho em função da idade.

Para ter acesso à aposentadoria por idade, os homens devem ter, pelo menos, 65 anos, e as mulheres devem ter, pelo menos, 60 anos; os homens devem ter, pelo menos, 20 anos de contribuição, e as mulheres devem ter, pelo menos, 15 anos de contribuição; os segurados devem solicitar o benefício ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), que deve analisar a solicitação e emitir uma resposta ao segurado em até 90 dias. O valor da aposentadoria por idade é 60% da base de cálculo mais 2 p.p. para cada 12 contribuições, de modo que o valor é 100% da base de cálculo para os homens com, pelo menos, 65 anos e 40 anos de contribuição, e para as mulheres com, pelo menos, 62 anos e 35 anos de contribuição. A base de cálculo é a média de todos os salários sobre o qual se paga contribuições desde julho de 1994, com piso igual ao salário mínimo, ou seja, R\$ 1.212,00 por mês, e teto igual a R\$ 7.087,22 por mês. A aposentadoria por idade está sujeita ao recolhimento do imposto de renda, que é zero, se o valor da aposentadoria for menor que R\$ 1.903,99 por mês, 7,5%, se o valor da aposentadoria for entre

R\$ 1.903,99 e R\$ 2.826,65 por mês, 15%, se o valor da aposentadoria foi entre R\$ 2.826,66 e R\$ 3.751,55 por mês, 22,5% se o valor a aposentadoria for entre R\$ 3.751,06 e R\$ 4.664,68 por mês, e 27,5%, se o valor da aposentadoria for maior que R\$ 4.664,68 por mês. O pagamento da aposentadoria é vitalício. São feitos 13 pagamentos por ano, sendo 12 pagamentos mensais e um pagamento adicional dividido em duas parcelas.

É evidente que o acesso à aposentadoria por idade é difícil, pois a idade mínima é elevada, considerando a expectativa de vida no país, que ainda é baixa; o tempo de contribuição mínimo é elevado, considerando que muitos não estão no mercado de trabalho, muitos que estão no mercado de trabalho não estão ocupados, e muitos que estão ocupados são informais; o INSS demora mais de 90 dias para analisar e emitir uma resposta sobre a solicitação; e um processo judicial contra o INSS por demora na análise e emissão de uma resposta ou por indeferimento de uma solicitação é demorado e custoso. É evidente também que o valor da aposentadoria por idade é baixo, pois o valor máximo de 100% da base de cálculo exige um tempo de contribuição elevado, considerando que muitos não estão no mercado de trabalho, muitos que estão no mercado de trabalho não estão ocupados, e muitos que estão ocupados são informais; a base de cálculo considera todos os salários de contribuição do segurado, incluindo os salários mais baixos típicos do início da carreira; e os benefícios estão sujeitos ao imposto de renda, cujo limite para isenção é baixo e as alíquotas são elevadas.

Quinto, é necessário que mais serviços tenham acesso fácil e qualidade elevada.

Esse é o caso dos serviços de ‘creche’ e ‘pré-escola’ da Educação Infantil, que fornecem assistência em atividades diárias, trabalham conhecimentos e desenvolvem capacidades por meio de profissionais em estabelecimentos para crianças de 0 a 5 anos.

Todas as crianças de 0 a 3 anos podem ser matriculadas na creche e todas as crianças de 4 e 5 anos devem ser matriculadas na pré-escola. Os estabelecimentos e os profissionais devem estar preparados para cuidar e educar as crianças matriculadas da melhor forma, de modo a garantir que elas tenham uma infância feliz, saudável, segura e enriquecedora.

Entretanto, muitas vezes o acesso aos serviços de creche e pré-escola é difícil, pois não há vagas suficientes e as filas são longas e demoradas; as vagas disponíveis não atendem as preferências dos pais sobre os estabelecimentos nem estão localizadas próximas à residência das famílias ou ao local de trabalho dos pais; os estabelecimentos não funcionam em período integral nem durante a noite, finais de semana, feriados e férias anuais; não há apoio para que as crianças possam cumprir as horas e dias letivos mínimos obrigatórios; e não há serviços especiais para crianças com limitações físicas ou mentais, transtornos de aprendizado ou superdotação. Muitas vezes, a qualidade também é reduzida, pois as turmas não são pequenas nem reúnem crianças por idade ou faixa etária; não há apoio para facilitar a transição das crianças das residências para os estabelecimentos e de um estabelecimento para outro estabelecimento; os estabelecimentos não têm condições adequadas; não há profissionais suficientes; os profissionais não são contratados por concurso público específico para creche e pré-escola; os

profissionais não são contratados com base em um estatuto e em um plano de carreira, cargos e salários; os profissionais não têm formação inicial apropriada; os profissionais não têm condições de trabalho adequadas; o quadro de profissionais não é diversificado e representativo; os currículos nacionais não são implementados nem adaptados às realidades locais por meio de currículos locais, planos político-pedagógicos e planos de trabalho; não há medidas para facilitar a transição das crianças da Educação Infantil para o Ensino Fundamental; e a avaliação dos serviços não é realizada ou suas conclusões não são usadas para melhorar a forma como os serviços são prestados.

E, sexto, é necessário que mais garantias sejam previstas pela legislação trabalhista.

Esse é o caso das modalidades de contrato de trabalho previstas na Consolidação da Lei do Trabalho (CLT), que estabelecem as condições de trabalho mínimas dos empregados no país.

A CLT prevê modalidades de contrato de trabalho atípicas, a começar pelo contrato de trabalho intermitente ou contrato de trabalho 'zero-horas'. Nesse contrato, o empregado permanece a disposição do empregador, que o convoca de acordo com a necessidade. Dessa forma, o empregado intercala períodos de atividade e de inatividade e está livre para trabalhar para outro empregador durante o período de inatividade. O empregador deve convocar o empregado com pelo menos 3 dias de antecedência e o empregado deve responder se aceita ou não a convocação em até 1 dia, sendo que o silêncio é interpretado como recusa. Se a convocação do empregador foi aceita pelo empregado e um acordo for feito, o descumprimento do acordado por uma das partes sem justificativa implica o pagamento a outra parte de 50% da remuneração acordada em até 30 dias.

Ao final de cada período de trabalho, o empregador deve pagar ao empregado a remuneração com piso igual ao salário mínimo proporcional ao tempo de trabalho, férias com acréscimo de um terço proporcional ao tempo de trabalho, décimo terceiro salário proporcional ao tempo de trabalho, descanso semanal proporcional ao tempo de trabalho e adicionais legais. Ao final de cada mês, o empregador também deve fazer o depósito para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) proporcional ao tempo de trabalho e o recolhimento da contribuição para a Previdência Social proporcional ao tempo de trabalho. No caso da contribuição para a Previdência Social, o salário de contribuição deve ser pelo menos igual ao salário mínimo mensal. Dessa forma, se o empregado recebeu em um mês menos que o salário mínimo mensal, ele próprio deve recolher a contribuição sobre a diferença entre o salário mínimo mensal e o que ele efetivamente recebeu em um mês para que o mês seja considerado como tempo de contribuição para acesso aos benefícios previdenciários.

O empregador também deve assegurar ao empregado os demais direitos assegurados aos outros empregados, como tempo de trabalho de até 44 horas semanais ou 220 horas mensais; 1 dia de descanso semanal; 1 mês de férias distribuído em até 3 períodos para cada 12 meses de contrato; proteção à saúde das mulheres grávidas; licença-maternidade; garantia do emprego das mulheres que retornarem da licença-maternidade; licença-paternidade; normas de saúde, higiene e segurança para reduzir os riscos no ambiente de trabalho; associação profissional; e greve.

Em caso de demissão, o empregador deve pagar ao empregado 50% do aviso prévio, 20% do valor do FGTS e todas as verbas trabalhistas de forma integral. O empregado demitido pode sacar até 80% do valor do FGTS e não tem acesso ao seguro-desemprego.

É evidente que o contrato de trabalho intermitente implica a precarização do trabalho, pois o empregado não tem nenhuma garantia de horas de trabalho e rendimento, de modo que ele simplesmente não sabe quanto trabalhará e quanto receberá; o empregado é pressionado a buscar mais de um trabalho, incluindo trabalhos informais; o empregado que recebe menos que o salário mínimo por mês não apenas tem um rendimento reduzido como corre o risco de não ter o mês considerado como tempo de trabalho para acesso aos benefícios previdenciários se não reduzir ainda mais o seu rendimento para fazer um recolhimento complementar de contribuição para Previdência Social; e, ao ser demitido, o empregado tem acesso a apenas parte do FGTS e não tem acesso ao seguro-desemprego. Como esse contrato implica menos responsabilidades para os empregadores, eles são propensos a contratar novos empregados e recontratar os antigos empregados nessa modalidade.

A dificuldade de o estado mobilizar a política social no Brasil contribui para a dificuldade de o país organizar as contas públicas e mobilizar outros instrumentos de políticas públicas.

Essa apatia do estado ajuda a explicar os problemas do país, em termos de reduzida participação no mercado de trabalho, baixa ocupação formal, alta ocupação informal, reduzida desocupação, baixa produtividade, altos preços, grande pobreza e profundas desigualdades.

Conclusão

No capitalismo, o estado deve assumir um papel mais contundente no atendimento das necessidades fundamentais dos indivíduos porque o mercado e familiares, amigos e conhecidos próximos não são capazes de fazer isso sozinhos.

O estado deve prover o que as pessoas precisam e aumentar a capacidade das pessoas comprarem o que precisam para si e seus dependentes.

Ele pode fazer isso por meio da mobilização da política social, assegurando que mais benefícios e serviços sejam regulados, financiados e prestados pelos governos locais com o apoio dos governos centrais e com participação social, mais benefícios e serviços sejam financiados por impostos sobre a renda e a propriedade, mais benefícios e serviços sejam prestados por prestadores públicos, mais benefícios e serviços tenham acesso fácil, mais benefícios tenham valor elevado, mais serviços tenham qualidade elevada, e mais garantias sejam previstas pela legislação trabalhista.

No Brasil, o estado demorou para assumir um papel mais contundente no atendimento das necessidades fundamentais das pessoas relativamente ao mercado e a familiares, amigos e conhecidos próximos por meio da mobilização da política social. Embora avanços importantes tenham ocorrido nesse sentido desde a Constituição Federal de 1988, muito há ainda de ser feito, como mostram os casos

dos benefícios eventuais, do salário-maternidade, dos serviços de acolhimento institucional de idosos, da aposentadoria por idade ou dos serviços de creche e pré-escola.

Entretanto, isso exigirá o fortalecimento dos laços de solidariedade e dos compromissos de proteção mútua em uma sociedade que ainda é indiferente à privação e ao sofrimento de muitos.

Referências

- AURELIANO, L.; DRAIBE, S. A especificidade do ‘welfare state’ brasileiro. In: AURELIANO, L.; DRAIBE, S. (Orgs.). *A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*. Brasília: MPAS, 1989.
- CARDOSO JUNIOR, J.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: SILVA, F. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2009.
- CARVALHO, J. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CASTRO, J. A CF/88 e as políticas sociais brasileiras. In: CARDOSO JUNIOR, J. (Org.). *A constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social*. Brasília: IPEA, 2009.
- FAGNANI, E. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. 2005. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), 2005.
- KERSTENETSKY, C. *O estado de bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- KEYNES, J. The characteristics of an entrepreneur economy. [1933]. In: JOHNSON, E.; MOGGRIDGE, D. (Orgs.). *The collected writings of John Maynard Keynes*. Vol. XXIX. Cambridge, UK: Royal Economic Society, 1988.
- KEYNES, J. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas, 2007 [1936].
- KEYNES, J. A teoria geral do emprego. [1937]. In: SZMERECSÁNUI, T. (Org.). *Keynes*. São Paulo: Ática, 1984.
- MARX, K. *O capital: crítica à economia política*. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2017 [1867].
- WOLF, P. J. W. *Sistemas de pensão por idade compulsórios para empregados do setor privado dos países da Europa Ocidental: lições para o Brasil*. 2022. Relatório de Pesquisa (Pós-doutorado). [S. n. t.].
- WOLF, P. J. W. *A política familiar dos países nórdicos: lições para o Brasil*. 2022. Relatório de pesquisa (Pós-doutorado). [S. n. t.].
- WOLF, P. J. W. A importância dos estados de bem-estar social diante da pandemia de COVID-19. In: PALLUDETTO, A.; OLIVEIRA, G.; DEOS, S. *Economia política do novo (a)normal do capitalismo: pandemia, incertezas e novos paradigmas*. Curitiba: CRV, 2021.
- WOLF, P. J. W. *O projeto de integração regional e os estados de bem-estar social da Europa Ocidental: análise do período recente (2008-2016)*. 2019. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), 2019.

Macroeconomia social: das políticas de estagnação e regressão social para uma nova agenda de desenvolvimento para o Brasil

Cassiano José Bezerra Marques Trovão¹
Leonardo Flauzino de Souza²

Introdução

O Brasil vivenciou um ciclo virtuoso de crescimento com distribuição de renda no período de 2000 a 2013 (DEDECCA *et al.*, 2014). Com a crise econômica de 2014-2016, iniciaram-se os diagnósticos de que o período de crescimento predecessor havia sido financiado com extenso crescimento da dívida pública, sendo assim, a retomada do crescimento econômico estava condicionada à estabilização fiscal da razão dívida por PIB (ARESTIS *et al.*, 2022).

Em Dedecca *et al.* (2014), desenvolveu-se uma “macroeconomia social” para explicar as razões do crescimento econômico da década de 2000 e como se distribuíram os ganhos desse processo pela estrutura de renda. Macroeconomia Social é uma definição que remete à necessidade de se ampliar o conceito de Macroeconomia para incorporar a dimensão social como espaço de manifestação das repercussões das relações econômicas em termos sistêmicos agregados.

O presente artigo tem por objetivo desenvolver a mesma “macroeconomia social” para analisar as políticas macroeconômicas de estabilização do período pós-2015 e seus impactos para a regressão social observada, acentuados pela Pandemia de Covid-19.

Nesse aspecto, após explorar alguns dos elementos que confirmam essa regressão social e apontar para as primeiras evidências do caos socioeconômico causado pela Pandemia de Covid-19, delineia-se a ideia da necessidade de se modificar o escopo das políticas macroeconômicas de estabilização na direção da criação de uma gestão macroeconômica que tenha como objetivo central a resolução das principais questões sociais no Brasil. Defende-se que esse é o caminho mais adequado para o início de um novo ciclo virtuoso de crescimento com distribuição de renda e redução das desigualdades estruturais e multidimensionais que historicamente têm marcado a sociedade brasileira.

1. Ambiente macroeconômico pós-2015: das políticas de estabilização ao choque da pandemia de Covid-19

A crise econômica de 2014-2016 foi interpretada pelo *establishment* teórico como consequência de uma suposta expansão fiscal acentuada no período precedente (ARESTIS *et al.*, 2022). O argumento está relacionado à antiga tese de dominância fiscal, na qual a expansão descontrolada dos gastos públicos eleva a razão dívida por PIB, causando saídas de capitais, desvalorização cambial e choque inflacionário. Em resposta a esses processos, o Banco Central tem de elevar as taxas de juros de curto prazo, alterando

¹ Professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

² Professor da Faculdade de Economia e do Programa de Pós-graduação da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).

toda a estrutura da curva de juros e reduzindo o investimento agregado, que, por sua vez, acaba por reduzir o nível de produto e renda da economia (BLANCHARD, 2004).

É necessário ressaltar que há evidências econométricas robustas de que, no período predecessor, não houve significativo aumento dos gastos públicos e que os resultados financeiros do setor público são reativos às oscilações da renda e do produto e não o contrário (CHERNAVSKY *et al.*, 2020). Assim, a tese de dominância fiscal, como originalmente apresentada por Blanchard (2004) para explicar o contexto brasileiro de crises cambiais do início da década de 2000, não necessariamente seria aplicável ao contexto da crise de 2014-2016.

Por outro lado, as teses heterodoxas sobre a crise de 2014-2016 dividem-se entre: (i) mudanças na dinâmica do crescimento econômico puxado pela demanda interna com redução dos níveis de consumo e investimento privados associadas à inflexão da política econômica em desfavor da ampliação dos gastos públicos após-2011 (SERRANO; SUMMA, 2015); e (ii) incapacidade das políticas macroeconômicas de evitarem a apreciação cambial no período antecessor, levando à regressão industrial e a déficits crônicos de transações correntes (OREIRO e D'AGOSTINI, 2017).

No entanto, mesmo com um cenário de múltiplas interpretações para as origens da crise de 2014-2016, a tese de dominância fiscal foi adotada pelos *policy makers* no desenho das políticas macroeconômicas que seguiram de 2015 até a atualidade. A lógica consiste em reduzir os déficits públicos e gerar superávits primários por meio de cortes dos gastos e não de aumento de impostos. Nessa perspectiva, a recuperação cíclica do produto seria mais rápida se houvesse um forte corte de gastos iniciais (ALESINA *et al.*, 2017).

A lógica desse argumento fundamenta-se na Hipótese Ricardo-Barro, a qual afirma que toda dívida pública deve ser financiada com impostos futuros, uma vez que ela não é riqueza propriamente dita por não ter estoque de capital gerador de retornos futuros associados a ela (BARRO, 1974; 1989). Assim, os aumentos de déficits públicos seguidos de aumentos de impostos pressionam a demanda e elevam os salários correntes, corroendo o componente dos lucros, pela via do aumento de salários e pela via do aumento de impostos, o que resulta na queda dos investimentos e do crescimento do produto (ALESINA *et al.*, 2002).

Assim, a política econômica brasileira iniciou um processo de contração fiscal permanente na tentativa de que essa iniciativa recuperasse os gastos privados e o crescimento do PIB. Como pode ser visto pela Tabela 1, a taxa de crescimento dos gastos do governo permaneceu abaixo do crescimento do PIB, mantendo a trajetória de redução gradual da dívida pública federal por PIB, de 42,6% para 39,8%. A inflexão ocorreu justamente na crise de 2014 a 2016, puxada pela significativa redução dos investimentos, acumulada em 27,6% no período, e do consumo, redução acumulada de 5,1%, as quais não foram compensadas por um aumento de gastos públicos, que se reduziram em 0,4% no acumulado do período. O resultado final foi uma queda acumulada de 6,4% do PIB.

Tabela 1: Taxa de Crescimento da Demanda, Resultados Fiscais e Variáveis de Política Monetária para o Brasil de 2011 a 2021

Ano	Taxa de Crescimento da Demanda						Resultados Fiscais			Política Monetária	
	PIB	Consumo	Gastos do Governo	Investimento	Exportações	Importações	Primário	Nominal	Dívida / PIB	Selic	IPCA
2011	4,1	4,9	2,2	6,9	5,6	10,2	1,9	-2,7	42,6	11,0	6,5
2012	1,6	3,2	2,3	0,8	0,3	0,8	1,8	-1,8	41,7	7,3	5,8
2013	3,2	3,8	1,5	5,8	1,8	6,5	1,2	-2,8	39,8	10,0	5,9
2014	0,5	2,3	0,8	-4,2	-1,4	-2,3	-0,6	-5,4	39,7	11,8	6,4
2015	-3,5	-3,2	-1,4	-13,9	6,7	-14,0	-0,9	-8,0	46,6	14,3	10,7
2016	-3,5	-4,1	0,2	-12,2	0,9	-10,4	-1,9	-7,1	49,7	13,8	6,3
2017	1,6	2,2	-0,7	-2,6	5,2	7,2	-1,9	-7,7	54,0	7,0	3,0
2018	1,7	2,4	0,8	5,2	3,4	7,2	-1,3	-6,8	55,4	6,5	3,8
2019	1,2	2,6	-0,5	4,0	-2,5	1,4	-0,9	-5,3	57,2	4,5	4,3
2020	-4,2	-5,8	-4,5	-0,5	-2,2	-10,2	-8,9	-12,7	67,8	2,0	4,5
2021	5,0	3,9	2,0	17,3	6,3	12,9	-0,2	-4,7	64,7	9,3	10,1

Fonte: IBGE, STN, Bacen; elaboração própria.

Nesse período, devido a um aumento significativo da inflação, a taxa de juros básica da economia (Selic) apresentou tendência de alta desde 2013, o que nos permite inferir que a elevação da taxa de juros básica contribuiu significativamente para a redução dos investimentos agregados, com efeitos deletérios sobre o crescimento do PIB. A incapacidade de adoção de uma política fiscal mais flexível contribuiu para acentuar a queda do nível de atividade (SERRANO; SUMMA, 2015).

De 2017 a 2019, passados os efeitos inflacionários do período precedente, a taxa de juros começou a se reduzir, permitindo um aumento do consumo e do investimento agregados. No entanto, iniciados os processos de reformas fiscais, os gastos públicos foram reduzidos em 0,4% no período. Por outro lado, em nenhum momento entre 2014 a 2019, o processo de contenção dos gastos públicos conseguiu gerar superávits primários, o que levou a ampliação da dívida pública federal por PIB de 39,7% para 57,2%, evidenciando os problemas da estratégia adotada.

Em 2020, com o primeiro impacto da crise da pandemia de Covid-19, observou-se uma redução de todos os componentes da demanda, devido ao choque exógeno provocado pela pandemia. No entanto, do lado fiscal e monetário, foram tomadas medidas de ampliação dos déficits públicos e redução das taxas de juros básicas. A literatura especializada, destacou que as medidas fiscais e monetárias envolviam programas de manutenção do emprego com subsídios públicos ao pagamento de salários, garantias de empréstimos para firmas e garantias de liquidez para os bancos, além de transferências de rendas emergenciais às famílias em situação de maior vulnerabilidade (BLANCHARD *et al.*, 2020).

Além disso, a política monetária também foi marcada por uma acentuada redução da taxa de juros (Tabela 1) e a possibilidade de execução de um *Quantitative Easing* associado a uma redução das taxas de juros de longo prazo. Embora muitas economias emergentes tenham sido bem sucedidas na execução de seus *Quantitative Easings*, evitando aumento excessivo das taxas de juros de longo prazo e

fortes impactos cambiais (REBUCCI *et al.*, 2020), o Banco Central do Brasil optou por não utilizar essa política monetária não convencional.

Em 2021, amenizado os efeitos iniciais da pandemia e com o avanço da vacinação, o PIB cresceu significativamente (dada uma base menor), em torno de 5%, puxado fortemente pelo aumento dos investimentos (17,3% de crescimento). Por outro lado, o gasto do governo continuou crescendo mais lentamente, em torno de 2%, mantendo-se as políticas de contração dos gastos públicos e de estabilização da razão dívida por PIB, a qual se reduziu em 2021 devido ao aumento da arrecadação fiscal provocada pelos fortes efeitos inflacionários causado pelas desvalorizações cambiais e aumento dos preços das commodities, em especial, alimentos e combustíveis (SOUZA; SOUZA, 2022).

Mesmo nesse cenário adverso, a interpretação tradicional para países emergentes, que não têm um nível estável de inflação e baixas taxas de juros por longos períodos, é que a política fiscal não pode ser flexibilizada da mesma forma e em mesma intensidade como nos países desenvolvidos, os quais convivem com níveis de taxas de juros e inflação muito baixas há mais de uma década (BLANCHARD, 2019; BLANCHARD *et al.*, 2021). Para os países em desenvolvimento, a flexibilização fiscal em um cenário de inflação e taxas de juros mais elevadas levaria a um aumento insustentável da razão dívida por PIB (BLANCHARD *et al.*, 2021).

A gestão macroeconômica no Brasil do período pós-crise de 2015-2016 provocou um processo de regressão social, pois sua concepção não guardou qualquer relação com os desafios sociais históricos e de caráter estrutural associados à pobreza e às desigualdades que marcam a sociedade brasileira. A próxima seção procura apresentar algumas evidências desse processo.

2. Regressão social como reflexo de uma gestão macroeconômica geradora de desigualdades

O Brasil, da metade dos anos 2010 em diante, tornou-se um objeto de análise relevante para corroborar a combinação de ambiente macroeconômico instável com regressão social. As decisões adotadas do ponto de vista da condução das políticas macroeconômicas no país resultaram em piora ou estagnação de um conjunto expressivo de indicadores sociais. A Tabela 2 traz alguns elementos que corroboram a tese central do presente artigo.

A condução macroeconômica, por seus distintos instrumentos (políticas fiscal, monetária, cambial etc.), afeta múltiplas dimensões da vida da população. Nos anos pré-crise de 2015-2016 o Brasil ficou marcado pela queda do desemprego e pela expansão da renda real das famílias que, associadas à elevação do crédito, ao fortalecimento dos programas de transferência de renda e à política de valorização real do salário-mínimo, possibilitaram um aumento expressivo do consumo das famílias, especialmente aquelas que se encontravam em situação de maior vulnerabilidade (DEDECCA *et al.*, 2014). No entanto, a crise impactou a composição do consumo das famílias, reduzindo sua capacidade de ampliar seus ativos, aumentando seu endividamento e diminuindo categorias de consumo relevantes

para a reprodução material da vida cotidiana em detrimento do aumento das despesas com pagamento de dívidas (VAZ; HOFFMANN, 2021).

No que tange aos indicadores de consumo de bens individuais, nota-se que a crise não impediu a redução do número de domicílios com acesso a equipamentos domésticos como máquinas de lavar e automóveis, ou ao uso da internet (principalmente pelo aumento do acesso à telefonia móvel). Porém, a participação de domicílios sem computador ou tablet aumentou, indicando uma condição de insuficiência de acesso associado a esse bem específico³.

Quanto ao consumo de bens e serviços de uso coletivo, que dependem especialmente da capacidade de oferta por parte do poder público, nota-se uma piora, como é o caso do acesso à água, ou uma melhora muito discreta, como são os casos do destino do lixo e do saneamento básico. Esse último merece uma atenção especial, pois se trata de um indicador que revela a estrutural condição de vulnerabilidade de parcela expressiva da população.

Tabela 2: Indicadores sociais para o Brasil de 2015-2020

Indicadores e dimensões	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Condições de habitação e acesso a bens de consumo						
% de domicílios sem máquina de lavar roupa	-	36,8	36,1	34,9	33,9	-
% de domicílios sem automóvel	-	52,6	52,3	51,2	50,8	-
% de domicílios sem microcomputador nem tablet	-	51,2	53,3	55,1	56,3	-
% de domicílios sem utilização de internet	-	29,1	23,6	19,4	16,0	-
% de domicílios sem acesso à água de rede geral ou poço profundo/artesiano	-	7,2	7,6	7,3	7,3	-
% de domicílios sem destino adequado para o lixo	-	9,6	9,2	8,9	8,7	-
% de domicílios sem banheiro ou sem acesso à rede coletora de esgoto	-	34,1	34,0	33,7	32,2	-
Mercado de trabalho						
Taxa de informalidade (%)	38,7	38,8	40,5	41,2	41,4	38,8
Taxa de desocupação (%)	8,9	11,7	12,6	12,2	11,8	13,8
Taxa composta de subutilização da força de trabalho (%)	18,3	21,4	24,2	24,7	24,4	28,3
% de ocupados por conta própria	24,2	24,7	25,3	25,4	25,8	25,8 ¹
% de ocupados na indústria geral	13,9	12,6	13,0	12,8	12,9	13,1 ¹
Desigualdade de renda corrente						
% da massa de rendimentos de todas as fontes apropriado pelos 50% mais pobres	17,6	16,7	16,5	16,2	16,3	17,7
% da massa de rendimentos de todas as fontes 10% mais ricos	41,4	42,4	42,6	43,1	42,8	41,6
% da massa de rendimentos de todas as fontes 40% mais pobres	11,1	10,4	10,3	10,1	10,2	11,2
% da massa de rendimentos de todas as fontes 1% mais ricos	11,3	11,6	11,7	12,2	12,4	11,8
Índice de Palma (10+/40-)	3,7	4,1	4,1	4,3	4,2	3,7
Índice de Gini do rendimento domiciliar per capita	0,524	0,537	0,539	0,545	0,544	0,524
Índice de Gini do rendimento médio mensal habitual de todos os trabalhos	0,490	0,498	0,498	0,506	0,506	0,500
Pobreza monetária						
% de pessoas em situação de extrema pobreza (US\$ 1,90 por dia)	5,1	6,1	6,7	6,8	6,8	5,7
% de pessoas em situação de pobreza (US\$ 5,50 por dia)	24,7	26,8	27,1	26,4	25,9	24,1
Rendimento de distintas fontes						
Índice do rendimento médio real de todas as fontes (2015 = 100)	100,0	99,6	99,9	102,5	102,5	98,9
% do rendimento habitual do trabalho no total da renda de todas as fontes	76,0	75,6	74,8	74,4	74,4	72,8
% de domicílios que recebem Bolsa Família	14,7	15,1	14,4	14,5	14,3	7,2
% de domicílios que recebem BPC-LOAS	3,0	3,3	3,1	3,4	3,5	3,1
% de domicílios que recebem outros programas sociais	1,2	0,9	0,8	0,7	0,7	23,7

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.

Notas: ¹ Média elaborada a partir da divulgação trimestral da PNAD Contínua. - Dados indisponíveis.

³ O uso de tablets e computadores pessoais mostrou-se de fundamental importância para crianças e adolescentes em idade escolar durante a pandemia, quando parcela expressiva do ensino migrou para o modo remoto.

Os dados apresentados apontam para a complexidade e os desafios que uma crise impõe para qualquer sociedade. E foi na dimensão econômica associada à renda, ao mercado de trabalho, à pobreza monetária e à desigualdade de renda que tal crise se manifestou com maior intensidade.

De 2015 a 2020, no âmbito do mercado de trabalho, observou-se: uma elevação da informalidade; uma expressiva elevação do desemprego aberto e da subutilização da força de trabalho, que inclui pessoas desalentadas, subocupadas por insuficiências de horas trabalhadas e pessoas fora da força de trabalho mas na força de trabalho potencial; um aumento do emprego por conta própria⁴; e uma redução do emprego industrial, corroborando o que tem sido tratado como um contexto de acirramento do processo de desindustrialização vivenciado pelo país nas últimas décadas⁵.

O aumento do desemprego e da subutilização da força de trabalho aparecem como reflexos da crise que mais contribuem para o seu agravamento na medida em que enfraquecem a capacidade de consumo das famílias e elevam sua vulnerabilidade financeira, pois implicam em um aumento do endividamento perverso, fortemente baseado em taxas de juros significativamente elevadas como as do cheque especial e as do cartão de crédito⁶.

Outra dimensão afetada pelo que se denominou de gestão macroeconômica anti-social foi a desigualdade de renda corrente captada pela PNAD Contínua. O ano de 2015 marcou o início do processo de reversão da tendência de queda da desigualdade de renda captada por essa pesquisa (TROVÃO, 2020). Para qualquer indicador que se tome como referência, tem-se uma clara constatação de que a desigualdade de renda corrente aumentou até 2019 (Ver Tabela 2). No entanto, o agravamento da crise, provocado pela Covid-19, abriu caminho para uma situação em que se encontrou um ponto de dissonância na lógica da condução da política macroeconômica anti-social adotada no após 2015.

Na contramão e a contragosto da equipe econômica, o Congresso Nacional aprovou, após acirrado embate e apelo popular, a liberação de recursos do Tesouro Nacional para a promoção de políticas emergenciais de preservação do emprego e da renda. Os gastos com o chamado auxílio emergencial, não apenas impediram uma queda mais acentuada do PIB em 2020 (SANCHES *et al.*, 2021), como possibilitaram uma redução da desigualdade de renda corrente, especialmente porque tais recursos elevaram a renda das camadas mais vulneráveis: beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) e trabalhadores informais foram os principais beneficiados por essa política (TROVÃO; LEITE, 2021).

⁴ Categoria que se expande em momentos de crise pois altamente associada ao trabalho informal.

⁵ Ver: Morceiro (2021).

⁶ Segundo dados do Banco Central do Brasil, a partir de dezembro de 2017, aumentou significativamente o endividamento de risco no país, cujo conceito parte da ideia de que o tomador de crédito precisa atender a dois ou mais dos seguintes critérios: “I. inadimplemento de parcelas de crédito, isto é, atrasos superiores a 90 dias no cumprimento das obrigações creditícias; II. comprometimento da renda mensal com o pagamento do serviço das dívidas acima de 50%; III. exposição simultânea às seguintes modalidades de crédito: cheque especial, crédito pessoal sem consignação e crédito rotativo (multimodalidades); IV. renda disponível (após o pagamento do serviço das dívidas) mensal abaixo da linha de pobreza” (BACEN, 2020, p. 10).

O desempenho dos indicadores de pobreza monetária seguiu o mesmo comportamento daqueles estimados para a desigualdade, tendo materializado um movimento de piora das condições sociais associada ao acesso à renda. A proporção de domicílios em condição de pobreza e de extrema pobreza aumentou até 2019. Porém, mais uma vez, a política econômica, provocada pelo apelo popular em defesa de uma reação do Estado para minimizar os efeitos da pandemia sobre a renda, permitiu uma reversão do cenário perverso que vinha sendo construído pela gestão macroeconômica do período pós-crise de 2015-2016.

Essa melhora das condições de desigualdade e pobreza monetárias não pode mascarar o que se observa do ponto de vista da renda corrente como um todo. Ainda que os mais vulneráveis tenham melhorado sua posição relativa, a renda média real das famílias brasileiras caiu entre 2015 e 2020. A principal fonte de renda, a saber, os rendimentos oriundos de uma posição ocupacional no mercado de trabalho, perderam peso relativo na estrutura de renda. A estabilidade da participação de domicílios com benefícios sociais (PBF e Benefício de Prestação Continuada - BPC) corrobora a complexidade das condições socioeconômicas brasileiras desse período. Tal cenário ficou ainda mais evidente quando se instalou no país e no mundo a crise sanitária, social e econômica provocada pela Covid-19, o que pode ser confirmado pelo número expressivo de pedidos pelo auxílio emergencial (mais de 65 milhões de pessoas).

Na Tabela 2, o peso do auxílio emergencial e sua importância enquanto política emergencial para a preservação não só da vida, mas da própria economia, ficam evidentes pelo salto no percentual de domicílios beneficiários de outros programas sociais entre 2019 e 2020. Nesse último ano, entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{3}$ dos domicílios no país foram beneficiados por algum programa de transferência de renda.

Em síntese, a crise de 2015-2016 promovida por uma gestão macroeconômica geradora de desigualdades e agravada pela crise da Covid-19 proporcionou, de forma geral, uma regressão social significativa em muitas dimensões da vida da população brasileira. Nas dimensões em que alguma melhora foi percebida, o que se nota é, na realidade, uma desaceleração não desprezível no processo de inclusão social pelo consumo de massa observada no período anterior. Os dados referentes às dimensões da renda (pobreza monetária e desigualdade de renda) e do mercado de trabalho seriam mais que suficientes para confirmar a tese aqui apresentada. Mas, pode-se ir mais além. Quando se considera o elevado percentual de domicílios sem esgotamento sanitário e a piora ou estagnação de um indicador relevante como o de acesso à água, esse quadro de regressão/estagnação social fica ainda mais evidente.

3. Uma Nova Agenda de Desenvolvimento para o Brasil

Ficou explícito neste artigo síntese que a agenda econômica de estabilização fiscal foi insuficiente para gerar crescimento econômico e ainda levou a um período de regressão dos indicadores sociais, evidenciados pela pandemia de Covid-19. Nesse sentido, é necessário desenvolver uma nova agenda macroeconômica capaz de gerar desenvolvimento social e redução das desigualdades estruturais

do país. Para tanto, a condição necessária é que as decisões dos *policy makers* tenham respaldo na sociedade.

Como lembrava John Kenneth Galbraith (1972), as desigualdades tornam-se relevantes na agenda política em situações de crise. A pandemia da Covid-19 e as crises social, econômica e sanitária por ela impostas permitem que se tirem algumas lições. Como ficou demonstrado, o único momento em que houve mudança no processo de regressão social, com algum alívio sobre os indicadores de pobreza e desigualdade, foi em 2020, quando se promoveram políticas emergenciais que tinham como foco a preservação das condições de vida. Alterou-se a lógica macroeconômica e admitiu-se momentaneamente o aumento dos déficits públicos e da razão dívida por PIB.

A próxima etapa é a migração de uma política transitória para um conjunto de políticas econômicas e sociais que sejam capazes de transformar a realidade estrutural e histórica do Brasil. Para tal, é necessária uma nova agenda de desenvolvimento que busque a redução das desigualdades por meio da retomada do crescimento econômico em áreas de expressivo potencial para a expansão da demanda agregada e da produtividade, tais como: o complexo industrial da saúde; o desenvolvimento de energia renováveis; a produção e exportação de commodities agrícolas de forma sustentável; e o amplo espectro de bens e serviços públicos associados à infraestrutura social (saneamento básico, abastecimento de água, transporte público, espaços de lazer e convivência etc.). Os investimentos públicos diretos e incentivos aos investimentos privados em tais áreas podem gerar um processo de crescimento econômico robusto e sustentado no longo prazo com estabilidade social, econômica e fiscal.

Referências

- BACEN. *Nota n. 6 – Endividamento de risco no Brasil. Série cidadania financeira: estudos sobre educação, proteção e inclusão*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2020.
- MORCEIRO, P. C. Influência metodológica na desindustrialização brasileira. *Brazilian Journal of Political Economy*, n. 41, p. 700-722, 2021.
- SANCHES, M.; CARDOMINGO, M.; CARVALHO, L. Quão mais fundo poderia ter sido esse poço? Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020. *Nota de Política Econômica, MADE/USP*, n. 007, 2021.
- ALESINA, A. *et al.* Fiscal Policy, Profits, and Investment. *The American Economic Review*, v. 92, n. 3, p. 571-589, 2002.
- ALESINA, A. *et al.* The Effects of Fiscal Consolidations: Theory and Evidence. *NBER Working Paper*, n. 23385, 2017.
- ARESTIS, P. *et al.* A critical analysis of the Brazilian ‘expansionary fiscal austerity’: why did it fail to ensure economic growth and structural development? *International Review of Applied Economics*, v. 36, n. 1, p. 4-16, 2 jan. 2022.
- BARRO, R. J. Are Government Bonds Net Wealth? *Journal of Political Economy*, v. 82, n. 6, p. 1095-1117, 1974.
- BARRO, R. J. The Ricardian Approach to Budget Deficits. *Journal of Economic Perspectives*, v. 3, n. 2, p. 37-54, 1989.
- BLANCHARD, O. *Fiscal Dominance and Inflation Targeting: Lessons from Brazil*. Cambridge, MA:

National Bureau of Economic Research, mar. 2004. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w10389.pdf>. Acesso em: 12 set. 2018.

BLANCHARD, O. Public Debt and Low Interest Rates. *American Economic Review*, v. 109, n. 4, p. 1197-1229, 1º abr. 2019.

BLANCHARD, O.; FELMAN, J.; SUBRAMANIAN, A. *Does the new fiscal consensus in advanced economies travel to emerging markets?* [S. l.]: Peterson Institute for International Economics, 2021. Disponível em: <https://EconPapers.repec.org/RePEc:iiie:pbrief:pb21-7>. Acesso em: 12 set. 2021.

BLANCHARD, O.; PHILIPPON, T.; PISANI-FERRY, J. *A new policy toolkit is needed as countries exit COVID-19 lockdowns*. [S. l.]: Peterson Institute for International Economics, 2020. Disponível em: <https://EconPapers.repec.org/RePEc:iiie:pbrief:pb20-8>. Acesso em: 12 set. 2021.

CHERNAVSKY, E.; DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. Descontrole ou inflexão? A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. *Economia e Sociedade*, v. 29, n. 3, p. 811-834, dez. 2020.

DEDECCA, C. S.; TROVÃO, C. J. B. M.; SOUZA, L. F. Desenvolvimento e equidade: Desafios do crescimento brasileiro. *Novos Estudos - CEBRAP*, n. 98, p. 23-41, mar. 2014.

Galbraith, J. K. A sociedade afluyente. *Expressão e Cultura*, 1972.

OREIRO, J. L.; D'AGOSTINI, L. Macroeconomic policy regimes, real exchange rate overvaluation, and performance of the Brazilian economy (2003-2015). *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 40, p. 27-42, 14 jun. 2017.

REBUCCI, A.; HARTLEY, J.; JIMÉNEZ, D. *An Event Study of COVID-19 Central Bank Quantitative Easing in Advanced and Emerging Economies*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, jun. 2020.

SERRANO, F.; SUMMA, R. Aggregate demand and the slowdown of Brazilian economic growth in 2011-2014. *Nova Economia*, v. 25, n. spe, p. 803-833, dez. 2015.

SOUZA, L. F. DE; SOUZA, E. L. P. DE. Políticas econômicas em países em desenvolvimento na pandemia de covid-19: establishment teórico e dominância de balanços de pagamentos. *Editora Científica Digital*, v. 1, n. 2, p. 32-52, 26 fev. 2022.

TROVÃO, C. J. B. M. A pandemia da covid-19 e a desigualdade de renda no Brasil: um olhar macrorregional para a proteção social e os auxílios emergenciais. *Texto para Discussão*, Natal, DEPEC/UFRN, n. 004, 2020.

TROVÃO, C. J. B. M.; LEITE, F. P. Desigualdade de renda em tempos de pandemia: uma análise da decomposição do índice de Gini a partir da PNAD Covid19. *Brazilian Keynesian Review*, v. 6, n. 2, p. 313-327, 2020.

VAZ, D. V.; HOFFMANN, R. Evolução do padrão de consumo das famílias brasileiras entre 2008 e 2017. *Economia e Sociedade*, n. 30, p. 163-186, 2021.

População negra no Brasil: considerações sobre o racismo no contexto da Pandemia da Covid-19

Lorena Carolina Torres de Carvalho¹

Introdução

Esse presente ensaio objetiva contribuir para as reflexões sobre os impactos da pandemia da Covid-19 frente às assimetrias que tal emergência sanitária global vem reproduzindo nos diferentes contextos de desigualdade no Brasil. Não é novidade o debate sistêmico e estrutural das desigualdades raciais no Brasil, tampouco os impactos sobre a manutenção efetiva das grandes diferenças socioeconômicas entre negros e brancos. A pandemia do Covid-19 revelou, contudo, de maneira mais dramática, as diversas disparidades sociais existentes no Brasil em suas dimensões de classe, raça, gênero e território.

A população negra foi alvo direto do racismo estrutural brasileiro, sendo que pandemia tornou mais visível o retrato da distribuição desigual da vulnerabilidade no país. Fazendo frente a esse conjunto cada vez mais evidente de desigualdades, o debate público sobre o racismo tem se intensificado, assim como iniciativas no campo das políticas de governo, inclusive sobre a necessidade de políticas públicas voltadas à população negra.

A Discussão acerca da pandemia não pode ignorar esse cenário de profundas desigualdades socioeconômicas raciais, muito menos a cultura de privilégio que beneficia alguns grupos em detrimento de outros. Essa dinâmica impede transformações estruturais, coletivas e democráticas.

Para isso, inicialmente pretende-se apresentar, de forma breve, algumas reflexões sobre o racismo estrutural brasileiro, e como ele influencia a dinâmica das desigualdades raciais existentes no Brasil. Dentre as políticas sociais efetivadas na pandemia, analisa-se como a política do Auxílio Emergencial afetou em grande parte a população negra. Por fim, após a discussão, aborda-se a necessidade do Brasil implementar políticas públicas com recorte racial para o enfrentamento da nomeada coronacrise, entendendo que o Estado pode participar positivamente nessa redução das desigualdades raciais que foram intensificadas na pandemia da Covid-19.

1. Reflexões sobre o racismo estrutural brasileiro no contexto da Pandemia da Covid-19

A partir das décadas de 1980 e 1990 tem-se uma ampliação do debate sobre racismo e desigualdades sociais no Brasil e no mundo. Essas discussões têm se tornado cada vez mais públicas, e vêm sendo propagadas por diversos autores que incluem a sociedade civil organizada, podendo ser eles acadêmicos, gestores públicos, movimentos sociais etc. (Oliveira e Carvalho, 2018).

Todavia, existem várias tipologias ou conceitos para definir o racismo, esse presente ensaio se baseia no conceito de racismo estrutural definido a partir de Almeida (2019), obra que provoca reflexões

¹ Doutoranda em desenvolvimento econômico na Unicamp e pesquisadora do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (Cecon).

acerca do racismo como elemento estruturador das relações sociais no Brasil. Conforme o autor, não existe racismo que não seja estrutural, pois essas estruturas são formadas por um conjunto de práticas que são institucionais, históricas, culturais e interpessoais dentro de uma sociedade que coloca um grupo social ou étnico em posição superior a outro (ALMEIDA, 2019).

Na perspectiva de Jaccoud (2008), o conceito de racismo estrutural permite uma melhor percepção sobre os mecanismos de produção e reprodução das desigualdades raciais. Sua utilização aumenta as possibilidades de uma concepção sobre o tratamento desigual e permite identificar um novo terreno de enfrentamento das iniquidades no acesso e atendimento de diferentes grupos raciais (JACCOUD, 2008).

No Brasil, a partir do censo demográfico de 1991, o Instituto Brasileiro de Geografia Estatística-IBGE adotou o critério de autoclassificação segundo raça/cor/pele em cinco categorias: preto, branco, pardo, indígena e amarelo. E sendo assim, convencionou-se a denominar a população negra no somatório de pretos e pardos (Osório, 2003). Com essa orientação, tornou-se possível identificar e analisar a representação da população negra na sociedade brasileira.

O Brasil se apresenta como um dos países mais desiguais do mundo. Dados do IBGE (2019) indicam que a renda do 1% mais rico é 34 vezes maior que a renda da metade mais pobre do Brasil. Entre a população mais pobre, os negros se encontram em maioria. O rendimento médio *per capita* da população negra é de R\$ 934,00 no tempo em que o da população branca é de R\$1.846. No que se refere à questão de moradia, 44,5% dos negros vivem em condições inseguras com ausência de serviços básicos (IBGE, 2019).

Quando se faz o recorte racial no mercado de trabalho, observa-se que os setores informais são significativamente ocupados pela população preta e parda (47%), quando se compara aos trabalhadores brancos, que correspondem a 36%. Este dado publicado pela Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios – PNAD, reflete as desigualdades que foram historicamente construídas (IBGE, 2019).

Nesse contexto, em 2020 se instala a pandemia da Covid-19 no mundo, que em seu conjunto tem sido chamada de “coronacrise”², a qual despertou preocupação entre as autoridades sanitárias e econômicas e tornou ainda mais evidente que as vulnerabilidades sociais. Em especial no Brasil, diante do seu característico racismo estrutural, tornou-se evidente que os seus impactos seriam assimétricos entre brancos e negros.

Não obstante, a população negra se encontra nos piores índices de avaliação de saúde quando comparada aos brancos. Segundo os dados da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS), há maior incidência de diabetes (12,7%) e hipertensão (44,2%) na população negra quando comparada à população branca (6,2% e 22,1%) (Brasil, 2017). Além do panorama de saúde que coloca a população negra em maior

² Mello *et al.* (2020)

https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/nota_cecon_coronacrise_natureza_impactos_e_medidas_de_enfrentamento.pdf

risco e maior número de mortes diante da pandemia da Covid 19, segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS). Assim, é preciso debater a distribuição racial no espaço geográfico das grandes regiões metropolitanas do Brasil.

Nesse sentido, essas regiões são marcadas fortemente pela segregação racial, e grande parte da população negra reside nas periferias, que na maioria das vezes são constituídas por moradias inadequadas sem acesso a serviços básicos de saúde e saneamento. Esses fatores contribuem diretamente para uma maior exposição dessa população a fatores de risco, além dos elevados índices de violência presente (Brasil, 2017; IBGE, 2019).

Além disso, o Estado brasileiro enfrenta um cenário de desmonte generalizado de suas políticas públicas. O Teto dos Gastos, aprovado como forma de inviabilizar a vinculação institucional da saúde e educação, induz o Governo Federal a reduzir o percentual mínimo obrigatório de impostos aplicados nessas áreas. Assim, o enfrentamento da pandemia ocorreu com recursos financeiros reduzidos e atualmente não se investe em saúde o suficiente para atender a demanda da população. Apenas no ano de 2019 foram retirados 20 bilhões do SUS (Conselho Nacional de Saúde, 2020).

Portanto, indivíduos que não possuem condições socioeconômicas de obter planos de saúde na rede privada são submetidos muitas vezes a situações degradantes caracterizadas por insuficiência de serviços, baixa disponibilidade de insumos, depreciações e quantidade reduzida de profissionais.

Ademais, com base nos dados do Tesouro Nacional, o panorama da função orçamentária voltada para promoção e igualdade racial sempre possuiu poucos recursos, compondo em média 0,08% do Orçamento Geral da União (OGU), quando somados os recursos destinados à população negra e quilombola de diversos órgãos. Essa política foi totalmente desarticulada após a implementação do Teto de Gastos.

A política fiscal tem o poder de reduzir ou aumentar as desigualdades raciais, podendo contribuir de forma positiva na garantia de direitos humanos à população negra, ou para a violação destes. No caso brasileiro fica evidente que a política fiscal contribuiu para o aumento das desigualdades raciais pelo lado da tributação e redução dessas desigualdades pelo lado do gasto público. Um programa de austeridade promovido pelo Teto dos Gastos não provoca transformações pelo lado da arrecadação, mas busca atacar justamente o lado que contribuiu para a redução das desigualdades e que beneficia em grande parte a população negra (Almeida; Batista e Rossi, 2021).

1.1 Auxílio Emergencial como política social no combate à pandemia e impactos na população negra

A pandemia no Brasil provocou um grande número de óbitos, e o seu agravamento ocasionou mudanças severas nas vidas das pessoas. O rápido poder de contágio e a possibilidade da Covid-19 se desenvolver para quadros graves, em especial no caso de pessoas idosas e doentes crônicos, fizeram a Organização Mundial de Saúde – (OMS) decretar situação de emergência de saúde pública. Um mês após a OMS declarar um surto global do coronavírus, o Congresso Brasileiro aprovou um Auxílio

Emergencial – (AE) devido à necessidade do isolamento social adotado para evitar a propagação do vírus.

Os contemplados pelo auxílio em 2020 foram: indivíduos maiores de 18 anos (alterada pela lei 13.998 de 14 de maio de 2020, que incluiu mães adolescentes), beneficiários do PBF- Programa Bolsa Família, contribuintes do Regime Geral de Previdência Social, desempregados, trabalhadores informais (incluindo autônomos e intermitentes inativos) e Microempreendedores Individuais (MEI). Para obter o benefício, as famílias necessitariam se encaixar na faixa de renda familiar mensal estabelecida de até meio salário mínimo (R\$ 533,50) *per capita* mensal ou renda familiar mensal total de até três salários-mínimos (R\$ 3.135,00), além de ter recebido rendimentos tributáveis abaixo de R\$ 28.559,70 em 2018.

Nessa tentativa de o auxílio tornar-se uma espécie de seguro-desemprego aos trabalhadores informais, ele acabou por preencher lacunas antigas do sistema de proteção social brasileiro e, assim, trouxe impactos expressivos sobre a redução das desigualdades raciais de renda do Brasil, mesmo não sendo um programa que recorreu a critérios explícitos de diferenciação social por cor ou raça. Souza (2021), através de estudos a partir da Pesquisa de Amostra de Domicílios Contínua- PNADC, revelou que o auxílio contribuiu diretamente para uma redução significativa na renda média entre negros e brancos, pois sem o benefício a renda média dos brancos era quase 90% mais alta que a dos negros, com o AE esse percentual reduziu para 70% (SOUZA, 2021).

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (2013) a população negra é a maior beneficiária de programas sociais no Brasil. Uma política como o Auxílio Emergencial que tem como foco a população mais pobre, de modo geral, acaba por contribuir para a redução das disparidades de cor ou raça no Brasil. Dessa forma, isso revela como políticas sociais têm o poder de impactar de maneira positiva ao reduzir ou amenizar essas desigualdades em um país que historicamente é marcado pelo racismo estrutural.

2. Políticas públicas voltadas para a população negra no coronacrise: uma necessidade urgente para o Brasil

Atualmente, a desigualdade entre negros e brancos é reconhecida como uma das mais perversas dimensões do tecido social no Brasil, tal como foi explanado nas seções anteriores, sobre como os grandes diferenciais raciais marcam praticamente todos os campos da vida social brasileira, sejam eles na saúde, renda e no acesso ao mercado de trabalho.

A pandemia do Covid-19 acentuou essa situação no Brasil. As desigualdades raciais atualmente se configuram como um fenômeno complexo, e constituem um grande desafio para o combate da coronacrise em sua amplitude. Por isso, a elaboração de políticas públicas com recortes raciais se torna uma tarefa urgente e necessária, de modo a enfrentar as dificuldades que se colocam face à consolidação da temática das desigualdades sociais e discriminação no Brasil no cenário pós pandemia.

Segundo Carvalho (2020), a própria construção da pandemia é resultado de várias configurações históricas que se vinculam a noção de Estado moderno, destacando seu papel como um princípio que

ordena tal experiência por meio de instrumentos legais e normativos. Sendo assim, a crise abrangente como resultado da pandemia incide de forma desigual em diferentes contextos, revelando déficits de inclusão social e potencializando vulnerabilidades, de modo que faz-se necessário revalorizar o papel do Estado em suas múltiplas linhas de intervenção, em contraste com o ideário da abordagem tradicional resiliente, que defende a redução dos mecanismos de Estado.

Analisando as desigualdades raciais como resultado de um amplo e complexo processo de reprodução de desigualdades e hierarquias sociais, seu enfrentamento não deve ficar resumido a ações que possam ser implementadas por um núcleo de ação pública de forma universal. O reconhecimento de que esse problema perpassa os mais diferentes espaços da vida social é necessário para seu enfrentamento.

Antes da pandemia do Covid-19, o Brasil já enfrentava uma difícil consolidação da temática racial como objeto legítimo e necessário de intervenção pública (Theodoro, 2020), além da situação de desmonte do Estado provocado pelo Teto de Gastos, o que dificulta a implementação de políticas públicas. Entretanto, como foi analisado nas seções anteriores, a população negra é historicamente mais vulnerável porque o racismo é estrutural. Conseqüentemente, com a eclosão da pandemia, essa população foi a mais afetada, e na coronacrise isso tende a se ampliar, assim se faz necessária intervenção pública adequada e direcionada a essa população.

De uma forma trágica e dramática, face a esse problema, as políticas públicas se fazem ainda mais urgentes nesse cenário pós pandemia. Políticas de proteção social com cunho universal, sendo elas de transferência de renda, são importantes na medida em que colaboram para a redução das desigualdades raciais.

O caminho para a recuperação econômica no Brasil durante e após a pandemia será longo e os obstáculos serão significativos. A adoção de políticas públicas com recorte racial é condição básica para que essas desigualdades sejam combatidas, e isso será importante para que o país possa encontrar o caminho de uma verdadeira ordem democrática. E isso inclui o não menosprezo de questões estruturais, como o racismo. O Brasil que se busca, o país que pretende se recuperar diante da coronacrise, deve ter como uma das pautas prioritárias o combate ao problema racial.

Considerações Finais

A pandemia da Covid-19 tornou ainda mais evidente as desigualdades raciais existentes no Brasil, problemática que já havia sido colocada como estrutural e impacta vários segmentos da sociedade brasileira. Por isso, diante do exposto, afirma-se que uma agenda de Estado que pense em recuperação socioeconômica diante da coronacrise deve necessariamente ter a desigualdade racial como uma das pautas prioritárias. Nesta perspectiva, o Estado brasileiro deve, primeiramente, reforçar a participação dos seus elementos de política fiscal para a elaboração de políticas públicas.

Dentre as medidas que foram implementadas pelo Estado brasileiro com a chegada da pandemia, o Auxílio Emergencial adquiriu relevância no referente a políticas públicas comprometidas com o combate às desigualdades sociais, e atingiu em grande parte a população negra. Isso mostra a necessidade dessas políticas serem reforçadas em contexto de crise, e com implementação de recorte racial.

Portanto, o comprometimento com a defesa de princípios de igualdade e justiça social deve perpassar uma agenda com uma maciça participação do Estado, e exige que se proceda uma crítica direta à razão dominante no pensamento econômico, que prega o viés contrário no referente à recuperação econômica diante de uma crise. Isso só seria possível com a derrubada da agenda de austeridade proclamada com a política do Teto de Gastos.

Para isso, é imprescindível compreender o papel desenhado pela estrutura socioeconômica de reprodução do racismo, com o objetivo de elaborar estratégias concretas para seu enfrentamento. O combate às desigualdades raciais na coronacrise é indispensável para que qualquer mudança social seja efetivada. Na ausência desta implementação, não podemos pensar em uma agenda de Estado que seja democrática. Do contrário, o racismo estrutural seguirá materializado nas barreiras sociais entre negros e brancos.

Referências

- CARDOSO JUNIOR, J. C.; JACCOUD, L. Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2019*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela PNAD/IBGE*. Brasília: Ipea, 2013. (Comunicados do Ipea, 159).
- JACCOUD, L. Racismo e República: o debate sobre o branqueamento e a discriminação racial no Brasil. In: THEODORO, M. (Org.). *As políticas públicas e as desigualdades raciais no Brasil 120 anos após a abolição*. Brasília: IPEA, 2008.
- MARIANI, Daniel *et al.* O que o mapa racial do Brasil revela sobre a segregação no país. *Nexo Jornal*, 29 abr. 2019. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/especial/2015/12/16/O-que-o-mapa-racial-do-Brasil-revela-sobre-a-segregação-no-país>. Acesso em: 29 maio 2022.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Pesquisa Nacional de Saúde (PNS)*. [S. d.]. Disponível em: <http://portalmms.saude.gov.br/vigilancia-em-saude/indicadores-de-saude/pesquisa-nacional-de-saude-pns>. Acesso em: maio 2022.
- MDS - Ministério da Cidadania. *Auxílio Emergencial. Tutorial de Acesso*. [S. d.]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/cidadania/publicacoes/Aux%C3%ADlio%20Emergencial.pdf>. Acesso em: 2 maio 2022.
- SOUZA, Pedro H. G Ferreira de. A Pandemia do Covid-19 e a Desigualdade Racial de Renda. *Boletim de Análise Político-Institucional*, IPEA, 2 mar. 2021. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10519>. Acesso em: 28 jun. 2022.

OLIVEIRA, A. S. de; CARVALHO, A. R. de. A Desigualdade Racial do Brasil: o racismo estrutural e o determinismo social. *Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça*, v. 4, n. 5, 2018.

DE OLIVEIRA, Ana Luíza Matos *et al.* *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

OSÓRIO, R. G. O sistema classificatório de “cor ou raça” do IBGE. *Texto para Discussão*, IPEA, n. 996, nov. 2003.

OXFAM BRASIL. *Tempo de cuidar: o trabalho de cuidado não remunerado e mal pago e a crise global da desigualdade*. Rio de Janeiro: Oxfam Brasil, jan. 2020. (Documento Informativo).

OSORIO, R. G. A desigualdade racial da pobreza no Brasil. *Texto para Discussão*, IPEA, Brasília, n. 2487, 2019.

THEODORO, M. A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil. In: THEODORO, M. (Org.). *As políticas públicas e as desigualdades raciais no Brasil 120 anos após a abolição*. Brasília: Ipea, 2008.