

análise de conjuntura

Agricultura

ANTONIO CARLOS LIMA NOGUEIRA

Nível de Atividade

VERA MARTINS DA SILVA

temas de economia aplicada

O Fenômeno Político e Sua Autonomização

IRACI DEL NERO DA COSTA

Economia Criativa e Teoria da Inovação: Aproximações Conceituais a Partir do ELM de Fransman

JULIO LUCCHESI MORAES

Desindustrialização Prematura na América Latina? Uma Breve Análise

ANTONIO SOARES MARTINS NETO

Política Fiscal e Taxas de Juros

VICTOR CEZARINI

Política Fiscal: Uma Revisão Literária

FERNANDO DE FARIA SIQUEIRA

economia & história

“Nenhum Milímetro”! A Paz de Brest-Litovsk Segundo Victor Serge

JOSÉ FLÁVIO MOTTA, LUCIANA SUAREZ LOPES

O Pensamento Econômico Brasileiro no Século XX: Uma Breve Nota Sobre as Principais Tendências e Rupturas

FLÁVIO A. M. DE SAES, ALEXANDRE MACCHIONE SAES

“Quantos Mais Forem os Caminhos Mais Descaminhos Haverá.” Notas sobre o Caminho do Ouro em Paraty

LUCIANA SUAREZ LOPES

p. 3 Antonio Carlos Lima Nogueira apresenta uma análise de cenários para o agronegócio brasileiro, com foco no sistema agroindustrial da soja no período de 2014 até 2024.

p. 7 Vera Martins da Silva examina os dados recentes da economia brasileira e revela como a desaleração de 2014 se transformou em recessão em 2015.

p. 11 Iraci del Nero da Costa reflete sobre a preponderância da dimensão econômica em relação à política e suas consequências dentro do modo de produção capitalista.

p. 14 Julio Lucchesi Moraes dá continuidade à série de reflexões sobre tendências no universo da Economia da Tecnologia e Inovação: agendas criativas e tecnológicas.

p. 19 Continuando a série de artigos, Antonio Soares Martins Neto oferece uma análise empírica e histórica do processo de desindustrialização e do padrão de especialização de Argentina, Brasil, Chile e México.

p. 26 Victor Cezarini explora de forma teórica e empírica a relação entre a situação fiscal e a política monetária de alguns países, principalmente após a crise econômica de 2008.

p. 29 Fernando de Faria Siqueira apresenta revisão de literatura sobre mensuração de impactos econômicos de políticas fiscais.

p. 37 José Flávio Motta e Luciana Suarez Lopes tecem comentários acerca da interpretação de Victor Serge sobre as negociações do tratado de 1918, entre Alemanha, Áustria-Hungria, Bulgária, Turquia e Rússia.

p. 44 Flávio A. M. de Saes e Alexandre Macchione Saes apresentam um panorama do pensamento econômico brasileiro do século XX.

p. 53 Luciana Suarez Lopes explora a importância dos vários “caminhos do Ouro” paratienses e seus aspectos econômicos desde suas origens no século XVII.

Indicadores Catho-Fipe

Os indicadores Catho-Fipe, desenvolvidos pela Fipe em parceria com a Catho, oferecem uma visão mais aprofundada e imediata do mercado de trabalho e da economia brasileira. As informações disponíveis em tempo real no banco de dados da Catho e em outras fontes públicas da Internet permitem agilidade na extração e cálculo dos números. Desta forma, é possível acompanhar a situação imediata do mercado de trabalho, sem a necessidade de se esperar um ou dois meses para a divulgação dos dados oficiais. Todos os indicadores são divulgados no último dia útil de cada mês, com informações sobre o próprio mês.

O primeiro indicador é uma estimativa para a taxa de desemprego calculada pelo IBGE, a Taxa de Desemprego Antecipada. A Fipe calcula também um índice que acompanha a relação entre novas vagas e novos currículos cadastrados na Internet, o Índice Catho-Fipe de Vagas por Candidato (IVC). Este indicador é mais amplo do que a taxa de desemprego, porque traz informações sobre os dois lados do mercado: a oferta e a demanda por trabalho. Além desses dois indicadores, o Índice de Salários Ofertados permite o acompanhamento dos salários oferecidos pelas empresas que estão em busca de novos profissionais.

Maiores Informações:

☎: (11) 3767-1764

✉: cathofipe@fipe.org.br

INFORMAÇÕES FIPE É UMA PUBLICAÇÃO MENSAL DE CONJUNTURA ECONÔMICA DA FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS – ISSN 1678-6335

Conselho Curador

Juarez A. Baldini Rizzieri
(Presidente)
Andrea Sandro Calabi
Denisard C. de Oliveira Alves
Eduardo Amaral Haddad
Francisco Vidal Luna
Hélio Nogueira da Cruz
José Paulo Zeetano Chahad
Simão Davi Silber
Vera Lucia Fava

Diretoria

Diretor Presidente
Carlos Antonio Luque
Diretora de Pesquisa
Maria Helena Garcia
Pallares Zockun
Diretor de Cursos
José Carlos de Souza
Santos

Pós-Graduação

Pedro Garcia Duarte
Secretaria Executiva
Domingos Pimentel
Bortoletto
Conselho Editorial
Heron Carlos E. do
Carmo
Lenina Pomeranz



Luiz Martins Lopes
José Paulo Z.
Chahad
Maria Cristina
Cacciamali
Maria Helena G.
Pallares Zockun
Simão Davi Silber

Preparação de Originais e Revisão

Alina Gasparello de
Araujo <http://www.fipe.org.br>

Editora-Chefe
Fabiana F. Rocha

Produção Editorial
Sandra Vilas Boas

análise de conjuntura



Agricultura: As Perspectivas do Agronegócio Brasileiro até 2024

ANTONIO CARLOS LIMA NOGUEIRA (*)

A elaboração de cenários é uma ferramenta usual para a tomada de decisões dos agentes econômicos em qualquer setor de atividade. Trata-se de um insumo útil nos processos de previsão de demanda, análise de riscos e definição de investimentos de empresas. Este artigo apresenta uma análise de cenários para o agronegócio brasileiro, com foco no sistema agroindustrial da soja no período de 2014 até 2024. As projeções foram apresentadas no relatório da OCDE (Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento) e FAO (Organização para a Alimentação e Agricultura) intitulado *Agricultural Outlook 2015-2014*. Cabe destacar que o documento apresenta um capítulo dedicado ao agronegócio brasileiro, com uma análise da evolução histórica do setor e das perspectivas de evolução de pro-

dução, consumo e exportação das principais cadeias produtivas.

As projeções do relatório adotam como premissas básicas que não ocorram mudanças significativas na política agrícola ao longo dos próximos dez anos e que o clima permaneça em condições normais, sem a ocorrência de eventos graves de um ano para outro. As projeções para mudanças macroeconômicas no Brasil e no mundo são baseadas no *OECD Economic Outlook (2014)* e *World Economic Outlook* do FMI (2014), enquanto as projeções para os preços internacionais do petróleo seguem o *World Economic Outlook* da AIE.

Segundo o relatório, as perspectivas para a agricultura brasileira permanecem positivas, apesar da visualização de um crescimento

mais lento da demanda doméstica e internacional e declínio dos preços reais para a maioria das commodities agrícolas. Do lado da oferta, é esperado que os produtores se beneficiem do crescimento contínuo da produtividade, complementada por uma depreciação do real.

Para avaliarmos as bases utilizadas para as previsões, é preciso considerar as estimativas adotadas pelos autores para o crescimento econômico. O relatório destaca que o Brasil exibiu um crescimento relativamente forte da renda real, com média de 3,5% ao ano entre 2000 e 2007. Com o início da crise financeira global, o crescimento diminuiu entre 2008-2013 para uma média de 3,1% ao ano. As projeções do relatório até 2016 indicavam que o crescimento não seria superior a 2% ao ano. A partir de 2017

até o final do período de projeção, o crescimento real do PIB será em média de 2,6% ao ano. Os autores esperam que a taxa de câmbio do real se deprecie em relação ao dólar ao longo do período da projeção, tornando o setor de exportação do Brasil mais competitivo nos mercados mundiais, mas também aumentando o custo das importações. Apesar dessas condições, os autores não esperam uma pressão excessiva dos preços ao consumidor, e que, assim, a inflação permaneça baixa.

Como avaliação das premissas, verifica-se que a depreciação do real está se confirmando a partir de 2015, ao atingir e superar o nível de R\$ 4,00 por dólar. Quanto ao crescimento econômico, a queda de 3,8% do PIB em 2015 (IBGE) e a perspectiva de nova queda em torno de 3,0% em 2016 (Banco Central) já revelam uma possibilidade de redução na taxa de crescimento média para o período da projeção. A inflação média também poderá ser mais elevada, visto que superou o nível de 10% em 2015 e estima-se que deverá atingir 7,5% em 2016.

Conforme o relatório, espera-se que o nos próximos dez anos o segmento das principais culturas do Brasil deva continuar a crescer com base em ganhos de produtividade e aumento da área agrícola. Espera-se que os preços ao produtor apresentem relativa estabilidade, quando ajustados pela inflação.

O uso da terra para as principais culturas em 2024 (oleaginosas, arroz, trigo, cana-de-açúcar e algodão) deverá atingir 69,4 milhões de hectares (Mha), o que indica um crescimento de 20% em relação à média utilizada durante período 2012-14 e uma taxa de crescimento de cerca de 1,5% ao ano.

Em termos relativos, a expansão da área em relação à data base (2014) será impulsionada pelo crescimento de 37% na área plantada de cana-de-açúcar, seguido pelo aumento de 35% na área de cereais, para atender à demanda de ração animal e 23% na área de oleaginosas, principalmente soja. Em termos absolutos, a soja deve continuar a dominar o uso da terra no Brasil no período da projeção, ocupando quase metade da área de cultivo adicional em 2024.

O relatório informa que o mercado interno deve consumir a maior parte da produção adicional de cereais e cana-de-açúcar. No caso dos cereais, a expansão da produção de gado deverá responder pela maior parcela no aumento da demanda doméstica, considerando a produção de ração animal. No caso da cana-de-açúcar, a expansão do mercado de etanol deverá ser o fator predominante para o aumento da demanda. Assim, para estas culturas, a parte da produção direcionada aos mercados internacionais deverá ficar relativamente estável durante os próximos dez anos. A situação será diferente

para o algodão e as oleaginosas, com as projeções indicando que o mercado externo absorverá uma parcela maior da produção.

Os autores do relatório consideram que a produtividade também deverá aumentar ao longo dos próximos dez anos, mas a taxas distintas entre as culturas. A falta de investimento no setor de cana-de-açúcar no passado recente, juntamente com condições climáticas adversas resultaram em rendimentos abaixo da média histórica. O investimento em canaviais mecanizados deverá aumentar durante o período de projeções, levando a melhorias marginais de rendimento que, no entanto, não devem atingir os picos anteriores. Da mesma forma, o rendimento das oleaginosas não deve melhorar substancialmente nos próximos dez anos. Em contraste, a produtividade nos cereais – grãos, trigo e arroz – deve crescer substancialmente, enquanto os rendimentos do algodão devem aumentar de forma mais moderada.

Espera-se que a soja continue a ser o produto agrícola mais importante do Brasil. Atualmente, o País é o segundo maior produtor, atrás dos Estados Unidos, mas a diferença deverá se estreitar em razão da continuidade da expansão da produção de soja no Brasil no período da projeção. Entre os grandes produtores e exportadores de oleaginosas, o Brasil tem o maior potencial para expandir a produção. Atualmente, o País

apresenta produtividade similar à dos Estados Unidos, mas tem uma grande base de terras disponíveis para a expansão da produção de soja. Os EUA são mais competitivos na produção de milho, o que limita seu potencial para converter grandes áreas para a produção de soja e atender à demanda futura de oleaginosas.

Os preços no produtor devem se manter atrativos durante o período de projeção, com aumento de 6,9% ao ano. Esse comportamento deverá apoiar a produção de oleaginosas, com um aumento esperado de 2,5% ao ano durante o período de projeção, para 108 Mt. A maior parte do aumento esperado da produção decorrerá de um aumento de 23% na área colhida para 34,3 milhões de hectares (Mha) em 2024, visto que a produtividade média deverá ter um aumento modesto para 3,15 t / ha em 2024. Espera-se que a terra adicional para produzir soja seja principalmente da região denominada MATOPIBA, com áreas do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia e que não ocorra o deslocamento de outras culturas para essa expansão.

O consumo de oleaginosas deve aumentar ao longo do período de projeção, mas a um ritmo mais lento do que a produção (2,3% ao ano) para 53,3 Mt. O crescente excedente doméstico (a diferença entre a produção e o consumo interno) será exportado. A soja seguirá como o produto de exportação mais lucra-

tivo, com mais da metade da produção brasileira destinada para os mercados mundiais. As exportações devem gerar R\$ 87,5 bilhões (USD 22,8 bilhões) em 2024. A China tem sido o maior mercado importador do mundo para a soja e o maior cliente do Brasil. O Brasil também se tornou o maior fornecedor da China em 2013, superando os Estados Unidos.

A estimativa do relatório sobre a exportação de soja está condicionada à continuidade da demanda da China por soja importada, e que a maior parte desta demanda adicional seja atendida pelo Brasil, país com o maior potencial para expandir a produção nos próximos anos. Caso essa demanda se reduza ou a China diversifique suas fontes de importação, o Brasil pode ter que ajustar rapidamente a produção. Se a demanda da China enfraquecer, as exportações brasileiras de soja serão reduzidas não somente para a China, mas também para outros países. Sem mercados internacionais alternativos, a produção e exportação de soja do Brasil poderão se ficar abaixo do nível de base (2014).

O Brasil não só produz uma grande quantidade de soja em grão, mas também tem um setor de esmagamento considerável para a produção de farelo e óleo de soja. Embora a maior parte da produção de soja do Brasil seja para os mercados de exportação, a demanda interna de produtos de esmagamento deverá

continuar a aumentar. Espera-se crescimento na demanda de cerca de 2,3% ao ano no período de projeção, atingindo quase 47,1 Mt, cerca de 27% superior ao período de base.

O crescimento da atividade de esmagamento deverá gerar um aumento na produção de rações para 39 Mt em 2024. A maior parte dessa produção adicional será direcionada para o mercado doméstico nos setores de aves e suínos, que devem apresentar aumento de 4,9% ao ano para mais de 27 Mt, cerca de 66% maiores do que a base. Entretanto, a expansão da capacidade de moagem não deverá acompanhar o ritmo de aumento da demanda doméstica por farelo de soja dos setores de aves e suínos. Com esses movimentos, o excedente exportável de farelo de soja deverá recuar para 11,9 Mt, partindo de 14 Mt no período de base.

A demanda de esmagamento adicional para o farelo de soja vai resultar no aumento da oferta de óleo de soja. A produção de óleo vegetal deverá crescer a uma taxa anual média de 2,5%, chegando a 10,2 Mt até 2024, que é 31% superior ao período de base. No entanto, a demanda interna de óleo vegetal para consumo humano vai crescer a um ritmo mais lento. A demanda de óleo vegetal para consumo humano crescerá a apenas 2,2% ao ano, atingindo cerca de 5,2 Mt. Espera-se um aumento no consumo

per capita de óleo vegetal de cerca de 1,5% ao ano para chegar a 24,2 kg por pessoa.

Uma fonte adicional de demanda doméstica por óleo vegetal é a produção de biodiesel. O consumo total de óleo vegetal cresce a 1,4% ao ano, chegando a 9 Mt, que representa um crescimento de 34% sobre o período de base. Durante a primeira metade do período de projeção, a demanda de biodiesel deverá aumentar fortemente devido ao percentual de mistura obrigatória no diesel. A redução na demanda para alimentos e produção de biodiesel na segunda metade do período de projeção perspectiva levará a um aumento do excedente exportável. Assim, a exportação de óleo vegetal

deve atingir 1,8 Mt em 2024, que indica baixo crescimento sobre o nível de 1,6 Mt no período de base.

() Pesquisador do PENSA USP - Centro de Conhecimento em Agrobusiness e pós-doutorando em administração na FEA USP.
(E-mail: aclimano@gmail.com).*

Nível de Atividade: do Pessimismo à Dura Realidade da Economia em Recessão

VERA MARTINS DA SILVA (*)

O que já era esperado se confirmou e a desaceleração econômica desde 2014 se transformou em recessão em 2015, segundo informações do IBGE divulgadas no início de março de 2016: houve queda real de 3,8% em relação a 2014 do Produto Interno Bruto (PIB), estimado em R\$ 5,9 trilhões, sendo R\$ 5 trilhões devido ao Valor Adicionado gerado e R\$ 849 bilhões relativos a Impostos sobre Produtos Líquidos de Subsídios. Com essa queda, e com o crescimento da população, mesmo que com um ritmo mais moderado nas últimas décadas, houve redução do PIB “per capita” de 4,6% em termos reais, que foi estimado em R\$ 28.876,00 no ano.¹ Em outras palavras, o que os dados oficiais indicam é apenas um reflexo da sensação de empobrecimento geral da nação e uma perspectiva muito sombria para 2016 e ainda mais nebulosa para os próximos anos. O Gráfico 1 permite a visualização do péssimo resultado da economia brasileira em 2015, destacando-se que o processo já vem ladeira abaixo desde 2011, e nada garante que o futuro será de estagnação, retomada ou mesmo declínio ainda maior. O fato é que 2015 foi efetivamente péssimo, superando em muito os resultados negativos

verificados no auge do período inflacionário do Período Collor e da Crise Internacional de 2008/2009.

A queda de 3,8% de 2015 em relação ao ano anterior pode ser aberta em queda de 3,3% no Valor Adicionado a preços básicos, o que é a mensuração do que realmente é produzido, e de 7,3% nos Impostos sobre Produtos líquidos de Subsídios: houve uma redução de 17% do Imposto de Importação e de 14% do Imposto sobre Produtos Industrializados – em ambos os casos, devido à redução da atividade industrial. De fato, o Valor Adicionado da Indústria apresentou queda de 6,2% em 2015 relativamente a 2014, havendo também queda no Valor Adicionado dos Serviços (2,7%) e apenas a Agropecuária apresentou crescimento no Valor Adicionado de 1,8%.

É bom lembrar que, apesar do sucesso do Setor Agropecuário na economia brasileira, seu peso relativo nas Contas Nacionais é pequeno, aproximadamente 6%, o que não consegue contrabalançar a queda dos demais setores. Além disso, o sucesso não é generalizado e ocorreu devido ao crescimento da produção das culturas de soja

(+12%) e milho (+7%), mas também houve queda em algumas culturas como trigo (13%), café (6%) e laranja (4%), assim como fraco desempenho na pecuária e extração vegetal.

No caso da Indústria, o desempenho foi positivo na Extrativa Mineral (aumento de 4,9%) devido à ampliação de extração de metais, petróleo e gás. Todas as outras atividades industriais tiveram queda: 9,7% na Indústria de Transformação, 7,6% na Construção e 1,4% em Gás, Água, Esgoto e Limpeza Urbana.

No setor de Serviços, o Comércio amargou uma queda acentuada, de 8,9%; Transporte, Armazenagem e Correio caíram 6,8% e todos os demais subgrupos ou apresentaram queda ou ficaram estagnados. Portanto, a queda das atividades industriais, que já ocorria há vários trimestres, finalmente acabou se esparramando e tendo impacto negativo sobre o Comércio e Serviços em geral, setores que anteriormente haviam sido grandes fontes de absorção de mão de obra e geração de emprego e renda. Não é de se estranhar, portanto, que os indicadores mais recentes do mercado

de trabalho passaram a apresentar aumento no número de desocupados e de pessoas que procuram postos de trabalho.

Se, pelo lado da oferta, os setores que mais apresentaram contração foram a Indústria de Transformação, a Construção e o Comércio, pelo lado da despesa o que teve maior impacto negativo foi a Formação Bruta de Capital Fixo, com uma espantosa queda de 14% sobre o ano de 2014. Isso reflete a contração da Construção, assim como a produção e importação de bens de capital, especialmente ligados à Indústria. Nesse ponto, deve-se recordar que a situação política tem impacto direto sobre a conjuntura econômica, pois as grandes empreiteiras da Construção Civil e o setor de petróleo estão seriamente atingidos pelas investigações criminais envolvendo políticos, o que tem impacto sobre o Investimento. Já a eliminação dos subsídios ao consumo de alguns setores industriais, adicionada à queda do poder aquisitivo da população e aumento de desemprego, acaba por reduzir o Consumo das Famílias, que apresentou uma queda de 4%. Até o Consumo do Governo, que de modo geral mostra relativa estabilidade, caiu 1%, em função da queda da receita pública e do ajuste fiscal, mesmo que incipiente, em curso. O Gráfico 2 mostra a evolução dos agregados de Consumo das Famílias e a Formação Bruta de Capital Físico desde 2011. Está claro que a For-

mação Bruta de Capital Físico, ou seja, o Investimento, seja em obras seja em máquinas, já vinha desacelerando desde o primeiro trimestre de 2014, ficando negativo no meio desse mesmo ano, e o Consumo das Famílias passou ao campo negativo apenas no segundo trimestre de 2015. O Consumo das Famílias, que por um bom tempo foi estimulado e representou fator de crescimento econômico, foi ficando anêmico e reduziu muito neste último ano.

Pode-se dizer que, do ponto de vista dos itens de despesa, o que “salvou” o resultado de 2015 foi o setor externo, com aumento de 6% nas Exportações de Bens e Serviços e queda de 14,3% nas Importações (ver Gráfico 3). Mas, mesmo nesse caso, o maior impacto vem da compressão das importações de bens de capital, derivados de petróleo, automóveis e viagens. Ou seja, esse resultado é fruto da falta de perspectiva dos empresários para o mercado interno e de um empobrecimento de todos relativamente ao exterior, afinal, um câmbio que sofre depreciação, apesar de ajudar as exportações, diminui o poder de compra dos agentes econômicos em geral. Em termos das Contas Trimestrais, a mudança do desempenho do setor externo da economia, especialmente a redução do déficit da Balança de Transações Correntes em R\$ 80 bilhões, gerou uma redução da Necessidade de Financiamento – de R\$ 264 bilhões em 2014 para R\$ 195 bilhões.

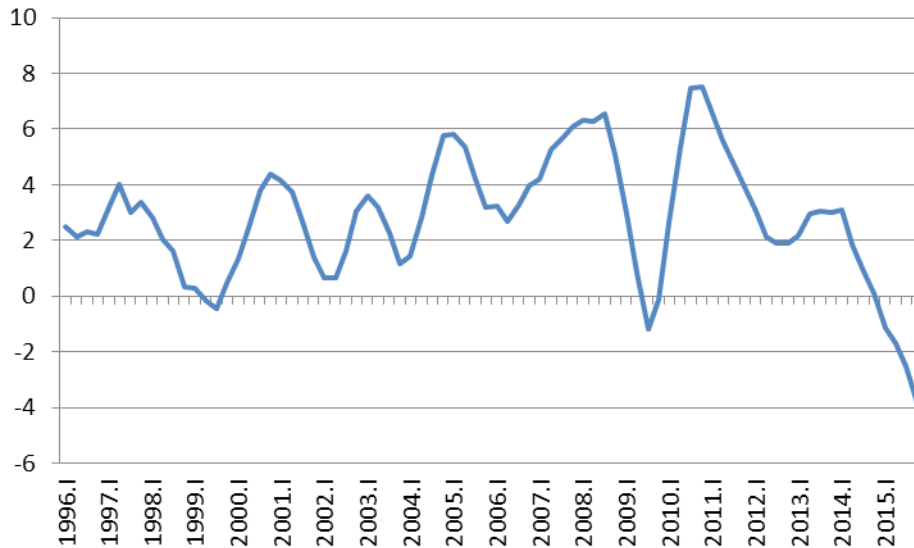
Como resultado da enorme queda da formação Bruta de Capital Fixo (de 14% em 2015), a taxa de investimento foi de 18,2% do PIB, abaixo dos 20,2% estimados para 2014. A taxa de poupança também apresentou queda de 16,2% em 2014 para 14,4% em 2015. O montante de poupança bruta declinou de R\$ 922,5 bilhões em 2014 para R\$ 849,5 bilhões, ou seja, uma despoupança macroeconômica entre esses dois últimos anos.

Depois da confirmação do péssimo desempenho da economia brasileira em 2015, parece que o ano de 2016 será apenas uma triste repetição do fracasso anterior. Excetuando-se o Setor Externo, que tem dado sinais de melhora, a Indústria, tanto em termos de produção como em termos de investimento, continua amargando uma situação difícil. Segundo o Indicador de Intenção de Investimento da Fundação Getúlio Vargas, o índice caiu 12,3% em relação ao último trimestre de 2015 e atingiu 72,6, o menor patamar desde que esse indicador foi criado, no terceiro trimestre de 2012. As últimas informações divulgadas pelo IBGE indicam que o volume do setor de Serviços, em janeiro de 2016, apresentou queda de 5% em relação a janeiro de 2015 e de 3,7% no acumulado em 12 meses, sendo a queda praticamente generalizada, apenas se salvando os serviços de transporte aquaviário e aéreo. No Comércio Varejista, sem veículos e materiais de construção, o volume

acumulado em 12 meses em janeiro de 2016 apresentou queda de 5,2%, a menor da série iniciada em 2001. Com a inclusão de veículos e materiais de construção, o chamado Comércio Varejista Ampliado, o tombo foi mais significativo (9,3%). Então, se o investimento não

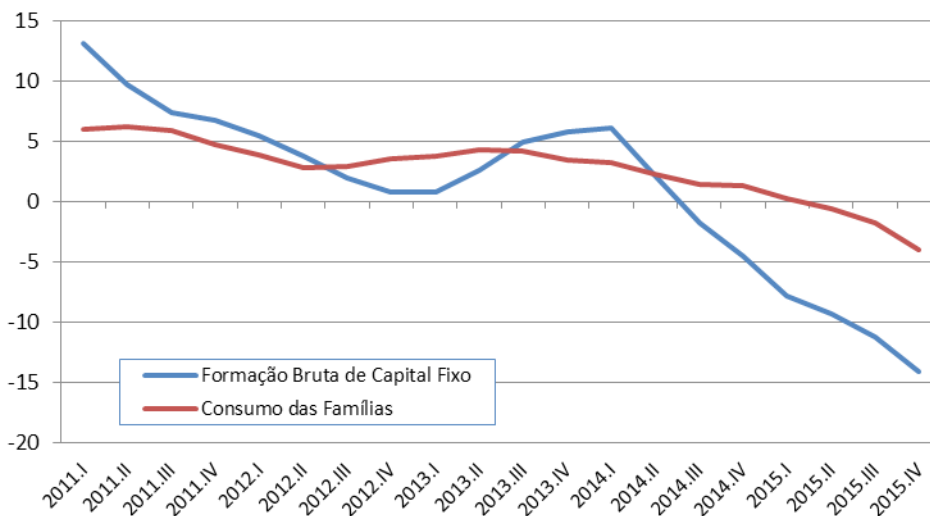
for retomado brevemente, o que é difícil ocorrer no atual momento de disputa política, a economia tenderá a ficar por um bom tempo nesse buraco negro em que caiu.

Gráfico 1 – Evolução do PIB, Variação Acumulada em Quatro Trimestres – 1º Tri 1996 – 4º Tri 2016 (%)



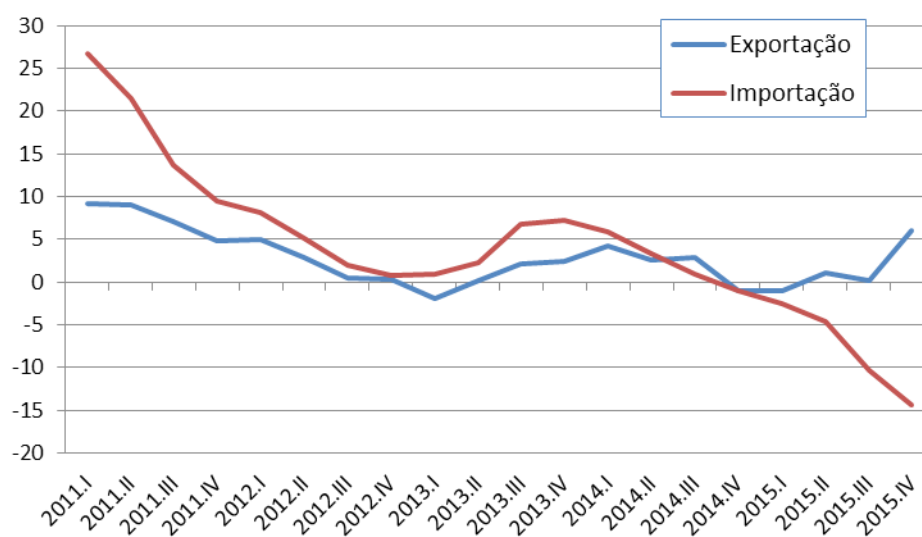
Fonte: Contas Trimestrais, IBGE.

Gráfico 2 --Consumo das Famílias e Formação Bruta de Capital Físico – Variação Acumulada em quatro Trimestres – 1º tri 2011 - 4º tri 2015 (%)



Fonte: Contas Trimestrais, IBGE.

Gráfico 3 - Exportação e Importação: Variação Acumulada em Quatro Trimestres - 1º tri 2011 - 4º tri 2015 (%)



Fonte: Contas Trimestrais, IBGE.

1 O PIB "per capita" é estimado pela população estimada no meio do ano pelo IBGE.

(*) Economista e doutora pela USP.
(E-mail: veramartins2702@gmail.com).

temas de economia aplicada



O Fenômeno Político e Sua Autonomização

IRACI DEL NERO DA COSTA (*)

No correr da história da humanidade observou-se o crescente confinamento do político em um espaço social cada vez mais restrito. Tal processo foi acompanhado do correlato atrofiamento das funções desempenhadas pelo político e dos âmbitos por ele ocupados.

Muitas das instituições que regem a vida social representam importantes momentos de tal processo, inclusive a emergência do Estado, dos partidos políticos, dos direitos civis e da cidadania. Por sua vez, a transformação da força de trabalho em mercadoria, que tornou possível a constituição do modo de produção capitalista, significou um salto qualitativo nas relações entre o político e o econômico, pois com o nascimento do capitalismo deu-

-se a autonomização do econômico *vis-à-vis* o político.

Embora estejamos em face de um contínuo processo de atrofia do político, dado o fato de ser ele acompanhado de uma crescente geração de novas instituições desenhadas para albergar funções e atribuições que se foram objetivando – desgarrando-se, assim, da vida social que aparece num primeiro momento como um todo mais ou menos indiferenciado –, a aparência é a de que ocorreu uma expansão dos fenômenos políticos. Na verdade, o político deixou de ser o elemento dominante do todo, deixou de “confundir-se” com o todo, para ocupar espaços institucionais concretos e, portanto, mais limitados e restritos, e, por isso mesmo, mais “visíveis” e facilmente identificáveis.

Correlatamente, seu “antigo lugar” passa a ser ocupado por novas esferas da vida social que vão adquirindo crescente “liberdade”, culminando por autonomizarem-se; isto se dá tanto com a religião (inicialmente sob a forma de magia) como com a vida econômica.

Em termos simples, pode-se pensar num todo inicial relativamente homogêneo no qual se congregavam, há milhares de anos, o político, o econômico e o religioso (sob a forma de magia), todo este que se vai dividir em âmbitos independentes: o político, o econômico, o religioso, as artes e as ciências. A contar de então a amalgamá-los estão, além de um conjunto numeroso de instituições de variado tipo, as distintas ideologias e “visões de

mundo” que permeiam toda a vida social.

Aqui, a analogia *puramente formal* com o fenômeno da concepção cabe plenamente: de um todo aparentemente uno e indiferenciado desenvolvem-se tecidos e órgãos específicos.

A questão ora focada é amplamente conhecida; assim, Georg Lukács, em sua *Estética*, de maneira clara e elegante mostrou as relações existentes entre as práticas mágicas e seus desdobramentos: as artes, as religiões e as ciências. Como sabido, as práticas mágicas podem ser vistas como uma forma de manipulação das forças naturais e sobrenaturais: a determinadas ações assumidas e/ou preparadas pelo mago corresponderá, necessariamente, uma resposta bem definida das divindades ou forças equivalentes. Este caráter necessário afasta a magia da religião, mas a aproxima do mundo da ciência. Na medida em que se abandona a expectativa de uma resposta infalível e é ela deixada ao arbítrio das deidades, tem-se aberto o caminho para o desenvolvimento das religiões. De outra parte, na medida em que o mundo circundante é impregnado por uma visão antropomórfica, conforme se promove sua antropologização, gera-se o caldo cultural no qual florescerão as artes. Já a desantropomorfização e racionalização da realidade levará à emergência do mundo do conhecimento científico. Eis,

pois, como, de um elemento inicial, vimos tornarem-se independentes três dos mais relevantes escaninhos da vida humana.

Ademais, como anotado acima, a transformação da força de trabalho em mercadoria propiciou o surgimento do capitalismo tornando possível a diferenciação entre o político e o econômico. Lembrem-se aqui que tanto o escravo como o servo têm de ser politicamente reduzidos a tais condições para, então, servir a seus donos e amos, já no modo de produção capitalista todos são proprietários e, portanto, podem ser definidos como “iguais”, livres, e detentores dos mesmos direitos; agora a vida econômica resolve-se no âmbito dos mercados, os quais dependem de um único elemento político que é integralmente impessoal: o respeito estrito à propriedade privada. Viabiliza-se, inclusive, a emergência da economia como ciência autônoma.

Conquanto alguns dos processos aqui descritos mostrem-se irreversíveis, tal propriedade não representa uma característica universal do relacionamento existente entre as várias instâncias e âmbitos em foco. Destarte, se não é razoável imaginar o colapso das ciências e das religiões num conjunto novo de práticas mágicas, o mesmo não se pode dizer das futuras interações do político com o econômico. Alguns autores esposam a ideia segundo a qual uma eventual superação do modo de produção

capitalista supõe a subsunção do econômico pelo político; assim, a vida econômica perderia sua relativa autonomia e a ciência econômica deixaria de existir como ramo independente do conhecimento e transformar-se-ia numa espécie de “engenharia econômica”. Estaríamos em face, pois, da “reabsorção”, em nível absolutamente novo e original, do econômico pelo político.

A esta altura parece interessante assinalar que as lutas político-ideológicas desencadeadas pela derubada do muro de Berlim e pelo desmantelamento do “socialismo real” travaram-se, justamente, em torno do espaço a ser ocupado pela ação política. Apoiados na desarticulação das forças de esquerda, os ideólogos conservadores, respaldados nas teses e práticas neoliberais, procuraram executar um movimento com duas facetas inter-relacionadas. O momento ideológico, de cunho positivista, viu-se representado pela “naturalização” do econômico, ou seja, a vida econômica passou a ser definida como um fato natural imediatamente determinado pelas “forças de mercado”; o mercado viu-se, assim, erigido em ente natural ao qual cumpre a solução de todos os problemas econômicos. Em face disso impõe-se o momento empírico, qual seja: a subordinação da vida política aos ditames naturalmente emanados do funcionamento automático dos mercados. Aos agentes políticos cumpriria, neste quadro, desempenhar, tão-somente, duas tarefas

básicas: de um lado afastar da vida econômica qualquer intervenção Estatal, necessariamente vista como algo artificial e distorcedor do curso normal da “natureza”, incluindo-se aí, qualquer veleidade de implementação das assim chamadas “políticas compensatórias” e/ou daquelas desenhadas para proteger os menos privilegiados ou destinadas a corrigir inconcebíveis desvirtuamentos impostos pela ação dos mercados; por outro lado, adotar as medidas institucionais que correspondam, estritamente, à plena operacionalidade dos mercados. Ao eleitor caberia, tão só, escolher os mais capazes de executarem essas duas funções de mordomos do capital. A esse respeito parecem-me paradigmáticas as declarações de Philip Bobbitt (professor da Universidade do Texas e do King’s College de Londres; ex-membro da direção do Conselho de Segurança Nacional nos governos de George Bush e Bill Clinton) publicadas na *Folha de S.Paulo* de 16/11/2003: “É ainda muito cedo para dizer, mas, na minha opinião, o Estado-mercado está começando a se desenvolver e os Estados-na-

ção serão totalmente substituídos por ele. O Estado-mercado tem prioridades diferentes do Estado-nação a que estamos acostumados. Em vez de promover o bem-estar da sua população em troca de impostos e ordem, o Estado-mercado será o menos invasivo possível, e seu objetivo será o de promover as maiores oportunidades para os indivíduos se desenvolverem – e a liberdade comercial será apenas uma dessas oportunidades.”

Como sabido, os defensores mais ferrenhos do neoliberalismo, em face dos fracassos que se abateram sobre os governantes que se abalçaram a implementar suas políticas, viram-se obrigados a recuo estratégico. Alguns mostram-se desenganados e albergam-se em vexatório silêncio, outros procuram o reconfortante aconchego da tese segundo a qual é preciso reconsiderar a validade das velhas políticas compensatórias.

Ao que parece, o fenômeno político está fadado a enfrentar um grande número de percalços. No século XX não faltaram ditadores totalitários

da esquerda e da direita desejosos de eliminá-lo; neste início do XXI, enquanto os esquerdistas recém-convertidos à democracia lutam por mantê-lo vivo, os neoliberais da direita procuraram, sem êxito, sufocá-lo. A nós, aferrados que nos sentimos às utopias humanistas e igualitárias, resta-nos desejar-lhe uma rica, perene e vitoriosa existência.

(*) Professor Livre-docente aposentado da FEA-USP. (E-mail: idd@terra.com.br).

Economia Criativa e Teoria da Inovação: Aproximações Conceituais a Partir do ELM de Fransman

JULIO LUCCHESI MORAES (*)

O presente artigo dá continuidade à série de reflexões sobre tendências e inflexões no universo da Economia Criativa e das TICs. No bojo de nossas análises sobre as transformações decorrentes do advento e da proliferação da Economia Digital, nos deteremos agora no resgate da interessante conceituação teórica proposta pelo acadêmico Martin Fransman. Partindo de sua teoria do Ecossistema do Modelo de Camadas (da sigla, em inglês, Ecosystem Layer Model – ‘ELM’)¹, nosso artigo se posiciona em prol da necessidade de constante renovação das políticas e ações setoriais. No bojo de sistemas produtivos cada vez mais interconectados por canais digitais, propor uma aproximação entre a agenda criativa e a temática da inovação afigura-se como um tópico prioritário.

1 ELM: por Uma Estrutura Analítica das TICs e da Inovação

O crescimento do componente digital nos mais diversos setores da Economia ao longo das últimas décadas é certamente um dos

mais importantes acontecimentos da História Econômica recente. O elevado volume de informações veiculadas na mídia, o surgimento e as constantes transformações de ferramentas, linguagens e conceitos, bem como as implicações cotidianas desses diversos processos técnicos na própria vivência humana dotam a temática de uma aura verdadeiramente vertiginosa.

É sempre interessante, nesse sentido, o resgate de autores proponentes de mapas teóricos de corte generalista. Esses esquemas analíticos orientam acadêmicos e interessados em geral a percorrer com mais segurança o complexo emaranhado de termos e jargões técnicos. É justamente sob tal chave que recorreremos ao trabalho seminal de Fransman (2010). Inserido em uma trajetória de mais de três décadas de reflexões sobre Economia da Tecnologia e da Inovação, o argumento do ELM é de fácil explanação.

O autor inicia sua obra afirmando que a visualização do setor de tecnologia sob a perspectiva das

camadas não é nenhum tipo de novidade. O padrão de Interconexão de Sistemas Abertos (‘OSI’, na sigla em inglês), por exemplo, é uma representação da arquitetura funcional de sistemas surgida na década de 1970 e normatizada na década seguinte pela Organização Internacional para a Normalização (ISO). Esse modelo nada mais é do que um esquema que permite a representação das interconexões entre diferentes elementos, propiciando a visualização cognitiva de hierarquias entre camadas que separam o usuário final de um serviço ou operação tecnológica até o responsável pelo fornecimento daquela atividade, passando por uma série de agentes intermediários (ISO, 1994).

Recorramos a uma ilustração: o acesso à internet a partir do PC ou celular de um usuário comum envolve a utilização de seu equipamento físico, de uma série de aplicativos e protocolos vinculados a um sistema operacional, de um modem capaz de conectar-se a uma rede física ou aérea, da própria rede física para a transmissão

dos dados, além de servidores, *datacenters* e diversos outros sistemas internos e externos. Cada um desses ‘passos’ ao longo do fluxo de dados ocorre numa camada tecnológica específica (camada física, cama-

da de ligação de dados, camada de rede, camada de transporte etc.). As múltiplas interconexões entre as diferentes camadas, por sua vez, podem ser expressas por meio de diagramas sintéticos.

Quadro 1 – Camadas Tecnológicas do Modelo de Fransman

Camada	Setores / Atividades Envolvidos
6	Consumo Final
5	Conteúdo, Aplicativos e Serviços
4	Middleware, Navegação, Plataformas de Busca
3	Conectividade (ISPs – Provedores de Internet)
Camada TCP/IP	
2	Operadoras de Redes (Radiodifusores, satélites, telefonia fixa e móvel, WiFi etc.)
1	Elementos conectados (Hardware, Bens Eletrônicos etc.)

Fonte: adaptado de Fransman (2010)

Conforme podemos ver pelo Quadro 1, a premissa de Fransman daí deriva. Ao contrário de se limitar ao nível técnico, contudo, o autor propõe um componente adicional: uma correspondência analógica entre as diferentes camadas tecnológicas de modelos como o OSI com distintos subsegmentos econômicos do setor das TICs. A dinâmica econômica relativa à fabricação ou provimento de bens e serviços é distinta para cada uma das camadas tecnológicas.

Fabricantes de equipamentos, por exemplo, deparam-se com desafios técnicos, financeiros e regulatórios distintos daqueles enfrentados por operadores de telefonia fixa. Desenvolvedores independentes de aplicativos e grandes plataformas encontram-se em hierarquias distintas e assim por diante. Ainda mais importante: cada camada tecnológica possui diferentes níveis de rentabilidade, diferentes níveis de gastos em P&D, taxas de investimento etc. (Cf. *idem*).

Se queremos compreender o setor das TICs, portanto, devemos desmembrá-lo. Conforme veremos mais adiante, essa categorização representa apenas o primeiro passo na construção da teoria da Inovação de Fransman. Por ora, basta dizer que esse desmembramento não elimina a organicidade do segmento. Pelo contrário: a proposta do autor caminha justamente na identificação da dimensão ecossistêmica como elemento definidor das TICs.

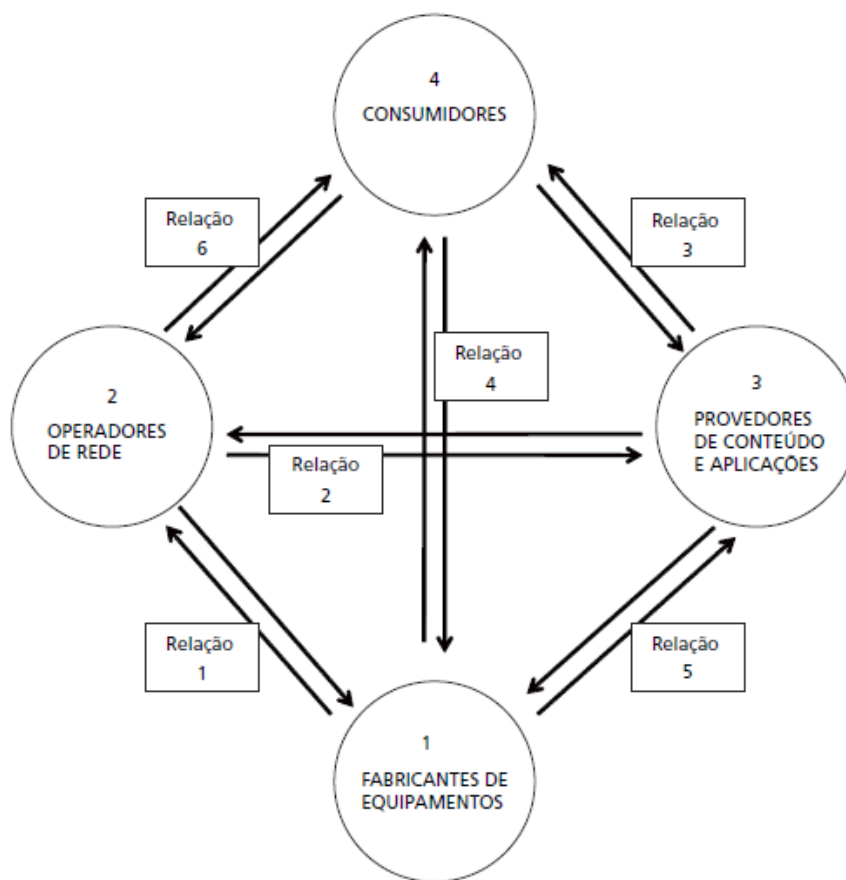
2 A Inovação dos (e nos) Ecossistemas: Implicações do Modelo de Fransman

O ELM de Fransman traz importantes implicações no que concerne ao desenho de políticas concretas, tanto por parte dos agentes públicos quanto de grupos privados. O curioso a se destacar aqui é que a funcionalidade e a aplicabilidade da modelagem transbordam

para além do universo restrito do setor da TICs. Justamente pelo crescente componente digital ao longo das mais diversas cadeias produtivas, temos aqui um fenómeno cujos impactos alcançam potencialmente quase a totalidade da Economia.² Já identificamos aí uma importante conexão entre as Teorias da Inovação e a Economia Criativa. Mais do que a busca por respostas pragmáticas, a presente reflexão busca apresentar questionamentos. Ao longo de artigos posteriores, pretendemos justamente responder a parte deles. Começamos pelo mais relevante.

(i) **O Locus da inovação:** a primeira (e talvez mais importante) inflexão vinculada à proposta de Fransman refere-se à necessidade de repensar toda a dinâmica da Inovação – ou, mais especificamente, a dinâmica de **geração da inovação**.³ O autor afasta-se de uma tradição teórica canônica calcada, em linhas gerais, no paradigma schumpeteriano da Inovação e tendo a **empresa** (no mais das vezes, a empresa privada) como *locus* central da inovação. No lugar disso, argumenta ele em prol dos conceitos de ecossistema e das interações simbióticas (FRANSMAN, 2012).

Figura 1 - O Ecossistema das TICs, Seus Atores e Relações Simbióticas



Fonte: Fransman apud Licks (2012).

A Figura 1 nos auxilia na compreensão desse ponto. Nela vemos uma representação do ecossistema do setor de tecnologia, bem como das relações endógenas, expressas pelas flechas. Os círculos grandes representam os quatro grandes ‘atores’ desse ambiente: consumidores, operadores de rede, provedores de conteúdo e aplicações e fabricantes de equipamentos.⁴ Essas relações precisam ser entendidas numa dimensão múltipla: devemos entendê-las como fluxos de recursos financeiros, fluxos de bens e serviços, fluxo de dados e informações e, finalmente, fluxos de conhecimento. É justamente este o ponto nevrálgico da Teoria da Inovação de Fransman.

Enquanto as relações do ‘antigo’ setor de tecnologia operavam dentro de uma lógica mais linear e compartimentada, o novo ecossistema permite uma profusão de novas conexões. O *Big Data* de transações armazenadas dentro das redes e infraestruturas dos operadores rede, por exemplo, permite o aprimoramento dos serviços dos provedores de conteúdo e aplicações (Relação 2). O surgimento de novas funcionalidades de *tablets* ou celulares, por sua vez, possibilita uma gama de

novos serviços e aplicativos por parte dos desenvolvedores (Relação 5). A disponibilização de APIs (**Interfaces de Programação de Aplicação**) da parte desses a seus usuários, por sua vez, possibilita ganhos a ambos os lados (Relação 3) e assim sucessivamente.

(ii) Suporte analítico para políticas públicas: a segunda grande implicação do modelo de Fransman relaciona-se à necessidade de atualização contínua das ações públicas de fomento à inovação. O elemento central a se destacar aqui é que toda e qualquer política no setor precisa levar em conta a dimensão contextual do ecossistema tecnológico, empresarial e social local (FRANSMAN, 2010, p. xxi).⁵ Níveis de competição local e externa, estrutura de financiamento, bem como diferenças nos marcos regulatórios são apenas alguns dos ingredientes que inviabilizam transposições acríticas de políticas entre países. Um tema sobre o qual pretendemos nos debruçar em reflexão posterior é justamente essa relativa irreplicabilidade de políticas públicas no universo da Economia Criativa.

(iii) Criatividade e Inovação: finalmente, é fundamental refletir em que medida (e, exatamente, em

quais pontos) a agenda criativa se sobrepõe à agenda tecnológica. Já tivemos a oportunidade de refletir sobre tal tema (Cf. MORAES, 2015). Podemos, contudo, ir adiante, recolocando a questão sob a luz das Teorias da Inovação. Em quais termos os dois campos se correlacionam? Como estabelecer métricas e parâmetros comuns aos dois universos? Como conciliar a pauta de Inovação com outros tópicos da agenda econômica, como inclusão e redução da desigualdade? Estão aí alguns dos temas sobre os quais nos debruçaremos com mais profundidade em reflexões próximas.

Referências

- CAMPANÁRIO, M.A.; REICHSTUL, D. Políticas públicas para inovação no setor de telecomunicações. In: *Anais do Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica*, 2002, Salvador, BA. São Paulo: USP-PGT, 2002.
- FRANSMAN, Martin. *The new ICT ecosystem: implications for policy and regulation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- _____. Creating novelty through vertical symbiotic relationships between groups of complementary players: a theory of Open Symbiotic Innovation. In: DIETRICH, M; KRAFFT, J. *Handbook on the Economics and Theory of the Firm*. Cheltenham: Edward Elgar, 2012.
- FREEMAN, Chris; SOETE, Luc. *The economics of industrial innovation*. Nova York: Routledge, 1997.

- GONZAGA, Yuri. Toda empresa será de tecnologia no futuro, diz presidente da Microsoft. *Folha de S.Paulo*. Tecnologia. 29/09/2015.
- LICKS, Vinícius. Dinâmica do desenvolvimento de novos produtos e aplicações em telecomunicações. In: KUBOTA, L.C; SOUSA, R. A. F.; ALMEIDA, M. W; NEGRI, F. *Tecnologias da informação e comunicação: competência, políticas e tendências*. Brasília: IPEA, 2012. Cap. 2, p. 21-52.
- LIMA, M. F. C. *O impacto da convergência de indústrias na configuração da cadeia de valor em empresas na indústria de telecomunicações no Brasil: um estudo de caso*. Dissertação (Mestrado). 83p. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. São Paulo, 2015.
- MORAES, J. L. Economia criativa: 20 anos depois. *Informações FIPE*, n. 418. São Paulo, p. 24-25, jul.2015.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA PADRONIZAÇÃO [ISO/IEC]. *Information Technology, Open Systems Interconnection – Basic Reference Model: The Basic Model*. ISO/IEC 7498-1. 2ª Edição. 15 nov. 1994.
- SZAPIRO, Marina. As mudanças recentes do setor de telecomunicações e os desafios impostos ao sistema de inovação brasileiro. *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, v. IX, n. 2, maio-ago. 2007.
- Paulo, afirmou ele que, no futuro, todas as empresas serão, de uma maneira ou de outra, empresas de tecnologia (Cf. GONZAGA, 2015). Inexistem razões para crer que, também no setor criativo (mesmo em seu núcleo mais duro, isto é, no rol de atividades estritamente artísticas), não seja possível identificar tendência análoga.
- 3 Parece oportuno recorrer ao fundamental conceito de ‘sistemas nacionais de inovação’, proposto por Freeman e Soete (1997), referência recorrente nos debates vinculados à Economia da Inovação. Temos como intuito retornar posteriormente a essa questão com mais profundidade.
 - 4 A proposta de um ecossistema centrado em quatro grandes atores decorre de uma simplificação do ELM proposta pelo próprio Fransman (2010). O ator número 2 (‘operadores de rede’) é uma agregação das camadas 2 e 3, enquanto o ator número 3 (‘provedores de conteúdo e aplicações’) congrega as camadas 4 e 5. A razão dessa agregação decorre, segundo o autor, de: (i) o crescente nível de verticalização no serviço de provimento de conexão por parte dos grandes grupos de TELECOM e (ii) a entrada maciça de conglomerados tecnológicos no universo da produção e distribuição de conteúdo (*idem*, p.33).
 - 5 Novamente, seria interessante embrenhar-se aqui e estabelecer conexões entre nossa temática e os debates propostos por Freeman e Soete (1997).

1 Não há consenso a respeito da correta nomenclatura do modelo em português, registrando-se um espectro de variações. No contexto acadêmico local, o ELM é particularmente acionado quando das discussões a respeito do setor de telecomunicações. Podemos nos reportar, nesse sentido, a trabalhos como os de Campanário e Reichstul (2002), Szapiro (2007) ou Lima (2015).

2 Satya Nadella, presidente-executivo da Microsoft, realizou uma interessante colocação a esse respeito. Numa palestra recentemente realizada na AMCHAN (Câmara Americana de Comércio), em São

(*) *Graduado em Ciências Econômicas e Doutor em História Econômica pela USP. Trabalha com temas ligados à Economia da Cultura, Economia Criativa e Economia da Tecnologia, da Informação e Comunicação (TICs). (E-mail: julio.moraes@usp.br).*

Desindustrialização Prematura na América Latina? Uma Breve Análise

ANTONIO SOARES MARTINS NETO (*)

1 O Padrão de Especialização

Como ficou evidente no artigo anterior, as quatro economias objeto de nosso estudo (Argentina, Brasil, Chile e México) têm registrado uma crescente participação dos serviços no total do seu valor agregado e emprego. Além disso, como já foi mostrado, este movimento é acompanhado por um aumento nas indústrias de baixa produtividade, ou seja, intensivas em recursos naturais (exceto no caso do México, embora seja baseado em *maquilas*) e serviços de baixa produtividade, como atacado, varejo e restaurantes. No entanto, um aspecto não foi ainda analisado. Outra preocupação com a América Latina é o seu padrão de especialização. Para se ter uma ideia deste processo, nós comparamos a participação das exportações, agrupadas por intensidade tecnológica, em 1990 e 2014.

O Gráfico 1 mostra a participação das exportações agrupadas por tecnologia (de acordo com LALL, 2000) para cada país. De 1990 a 2014, a participação dos produtos primários na Argentina aumentou de 44% para 48%. Curiosamente, este processo foi seguido por uma diminuição nos recursos naturais

(de 31% a 18%) e um aumento nas exportações de setores de média tecnologia (de 10% a 22%). Acompanhada por um aumento nos setores de engenharia intensiva (como apresentado anteriormente), a Argentina parece estar aumentando o seu emprego e produtividade em setores mais intensivos em tecnologia na última década, o que pode indicar uma reversão no processo de desindustrialização.

O Brasil enfrenta uma condição mais problemática. Em 1990, a quota de bens primários foi de 28% do total das exportações, enquanto em 2014 era cerca de 50%. Além disso, a quota de baixa e média tecnologia regrediu de 25% para 18% e de 14% para 5%, respectivamente. O Chile, por outro lado, parece estar preso a um padrão de especialização desde os anos 1990. Em 1990, a soma das exportações de recursos primários e baseados em recursos naturais representou 89% do total das exportações do Chile, enquanto em 2014 era responsável por exatamente o mesmo (89%). Na verdade, a única mudança na economia chilena foi um aumento das exportações primárias à custa dos recursos naturais.

Assim, em termos de especialização comercial, Brasil e Chile são os casos mais problemáticos. Na verdade, estes são os casos mais evidentes de desindustrialização prematura, uma vez que se encontram abaixo da curva estimada no artigo anterior deste boletim (a parcela da indústria no emprego total é menor do que seria esperado pelo seu nível de renda *per capita*); apresentam uma clara queda no valor agregado industrial e do emprego industrial; apresentam especialização em setores intensivos em recursos naturais; e, por fim, uma especialização em exportações de produtos primários e recursos naturais. Além disso, vale a pena mencionar que, diferentemente do Brasil – que enfrentou um grande desenvolvimento de sua estrutura industrial durante o período 1970-1980 –, a desindustrialização prematura do Chile começou ainda nas primeiras fases da industrialização.

O México, de forma diferente, parece ter mudado a sua especialização comercial. Em 1990, as exportações primárias representaram 46% das exportações totais, enquanto em 2014 representavam apenas 14% do total das exportações. O

inverso acontece com as exportações de média e alta tecnologia, que responderam juntas por 32% do total das exportações em 1990 e, em 2014, representaram 66% do total das exportações. Evidentemente, quando se analisa a economia mexicana, é preciso levar em conta a importância das *maquilas* nestes resultados. Na verdade, uma boa maneira de observá-la é realizar o mesmo exercício para importações mexicanas. O Gráfico 3 apresenta a participação das importações mexicanas, agrupadas por intensidade tecnológica, em 1990 e 2014. Note que a participação das importações de alta tecnologia e de média tecnologia aumentou de 13% para 23% e 30% a 36%, respectivamente. Em outras palavras, o aumento das exportações de média tecnologia no México vem à custa de uma parcela crescente de importações em média e alta tecnologia, indicando a importância das *maquilas* nos resultados anteriores.

2 Decomposição da Produtividade do Trabalho

A crescente especialização em setores intensivos em recursos naturais e ineficiência alocativa (mudança para setores de baixa produtividade) explica parte da diferença entre o crescimento da Ásia e a estagnação da América Latina. A maioria destas diferenças pode ser observada por meio do crescimento da produtividade do trabalho usando a decomposição da produtividade (ver RODRIK; MCMILLAN, 2011 e TIMMER; DE VRIES e DE VRIES, 2014). Usamos a base de dados do Groningen Growth and Development Centre (GGDC), que inclui séries temporais anuais de valor agregado e emprego para dez setores no período 1950-2011.

A metodologia utilizada para medir a contribuição de mudança estrutural no crescimento da produtividade do trabalho é a mesma utilizada em Rodrik e McMillan (2011). Nós decomparamos o crescimento da produtividade do trabalho entre *within* (o crescimento dentro de cada setor, ou seja, o crescimento da produtividade do trabalho como resultado do aumento da produtividade em cada setor por meio da acumulação de capital,

a mudança tecnológica, etc.) e a mudança estrutural (o crescimento como resultado de uma mudança de quota de trabalho para setores mais produtivos). Matematicamente, esta decomposição pode ser indicada como segue:

$$\Delta Y_t = \sum_{i=n} \theta_{i,t-k} \Delta y_{i,t} + \sum_{i=n} y_{i,t} \Delta \theta_{i,t}$$

onde Y_t e $y_{i,t}$ se referem às produtividades da economia e setorial, respectivamente, e $\theta_{i,t}$ é a parcela do emprego no setor i . O operador Δ denota a mudança na produtividade e no emprego entre $t-k$ e t . O primeiro termo no lado direito da equação acima é a soma ponderada da produtividade dentro de cada setor – o componente *within*. O segundo termo é exatamente a mudança na produtividade como resultado de reatribuição de trabalho – mudança estrutural (*structural change*). Quando a economia se move em direção a setores com maior produtividade, este último termo será positivo.

Usamos uma periodização semelhante a Rodrik e McMillan (2011) e M. Timmer, De Vries e De Vries (2014) com pequenas alterações. Começamos nossa investigação em 1950, em vez de 1960, e também incluímos o período de 2000-2011 para capturar uma recente mudança na estrutura dos países da América Latina, como resultado do *boom* nos preços das *commodities*. Nossa periodização é, portanto, 1950-1975 (exceto para Coreia do Sul e China), 1975-1990, 1990-2011 e 2000-2011. Nossos cálculos de produtividade do trabalho utilizam o valor agregado bruto a preços constantes de 2005 e o número de empregados em cada setor. Os resultados são apresentados na Tabela 1.

China e Coreia do Sul são casos impressionantes de mudança estrutural. A rápida transformação de suas economias, com o aumento da participação de setores tecnológicos, foi notável durante 1963-2010, com uma combinação de rápido crescimento *within* junto com a mudança estrutural. Para a maioria dos países da América Latina, no entanto, o percurso foi diferente.

Na maior parte dos episódios, após um rápido desenvolvimento em 1950-1975, essas economias sofreram uma série de crises e décadas de baixo crescimento da produtividade.

Durante o período de substituição de importações (1950-1975), Brasil e México experimentaram rápido crescimento da produtividade, em que a mudança estrutural foi o principal fator. Este período foi caracterizado por acentuada industrialização. Nas décadas seguintes (com exceção de um breve período na década de 1980), Brasil e México perderam este padrão de crescimento da produtividade conduzido por mudanças estruturais, movendo-se para uma estrutura produtiva tipificada pela baixa produtividade e, além disso, pelo aumento na participação dos serviços no emprego total. A pequena mudança estrutural positiva entre 1990 e 2011, no caso do Brasil, será discutida posteriormente.

O caso da Argentina é bem diferente, sobretudo porque o país já tinha uma parcela maior da indústria no valor acrescentado total na década de 1950, de modo que a industrialização inicial não é completamente representada. No entanto, além desta distinção, no primeiro período Argentina exibe um crescimento negativo da produtividade do trabalho (1975-1990), resultado da má performance *within* e

ineficiência alocativa. Durante os últimos 20 anos, mesmo com alto crescimento *within*, o parâmetro de mudança estrutural aparece como negativo.

O caso do Chile é semelhante ao do Brasil e da Argentina nas últimas duas décadas, mas pode ser enganoso para o primeiro e para o último período de nossa análise. De 1950 a 1975, o termo mudança estrutural aparece como negativo, mesmo que este período seja caracterizado pela redução da importância da agricultura. Em 1950, a participação da agricultura no emprego total era de 31%, enquanto em 1975 essa participação era de cerca de 24%. Para entender o caso chileno, precisamos analisar cuidadosamente os dados.

A produtividade do trabalho para o setor da mineração é cerca de quatro vezes maior do que a produtividade do trabalho da indústria em 1950. Esta lacuna entre os setores distorce os resultados, uma vez que pequenas alterações na participação da mineração no emprego total têm impacto negativo significativo em termos de mudança estrutural, como medido por esta metodologia. A maneira mais simples para reverter este problema é remover o setor de mineração do banco de dados e recalcular a decomposição. Os resultados para o Chile são apresentados na Tabela 1; para o primeiro período

(1950-1975), temos uma mudança estrutural positiva, o que indica que o sinal negativo referente ao período 2000-2011 era resultado de uma diminuição da participação do setor de mineração no emprego total.

A mesma análise é feita para os demais países. Enquanto a Argentina não altera o sinal de decomposição para o período 2000-2011, com pequenas alterações em magnitude, o Brasil vai de uma mudança estrutural ligeiramente positiva para um valor negativo e o México reduz significativamente o impacto negativo. O que parecia ser uma mudança estrutural durante a década de 2000, era só uma consequência do *boom* dos preços das *commodities*. Para o primeiro período (1950-1975), a produtividade do setor de mineração no Brasil foi praticamente a mesma do setor industrial, enquanto em 2000-2011 o setor de mineração apresentava uma produtividade cinco vezes maior do que o setor industrial. Para o período 1990-2011, o México mudou o sinal de mudança estrutural, o que indica que o sinal negativo no primeiro exercício foi resultado de uma queda na participação do setor de mineração.

3 Conclusão

Esta série ofereceu uma análise empírica da recente (e, em alguns casos, histórica) trajetória de qua-

tro países da América Latina (Argentina, Brasil, Chile e México), contribuindo para o debate sobre a questão da desindustrialização prematura. Nós nos concentramos em várias medidas, tais como a parcela da indústria no emprego total e no valor agregado total (bem como decomposições de setores), e a decomposição da produtividade do trabalho (ver RODRIK; MCMILLAN, 2011 e TIM-

MER; DE VRIES; DE VRIES, 2014) como ferramentas para investigar a mudança estrutural. Além disso, realizou-se uma breve análise das exportações desses países.

Argumentamos que Brasil e Chile enfrentam desindustrialização prematura, aumentando a sua especialização em *commodities*, indústria baseada em recursos naturais e serviços de baixa pro-

ductividade, enquanto Argentina e México necessitam de uma profunda análise de sua estrutura, uma vez que ambos os países apresentam padrões conflitantes. Enquanto nas duas últimas décadas a desindustrialização perdeu força no México, na última década a Argentina parece estar invertendo o seu processo de desindustrialização.

Gráfico 1.a – Padrão de Especialização (Exportações) (1990)

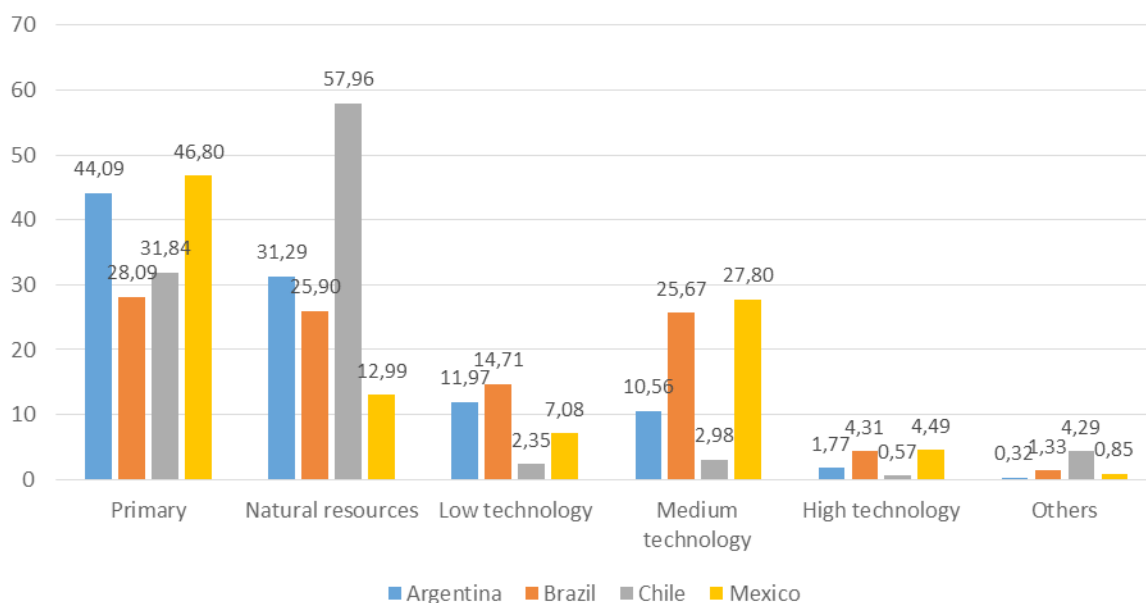
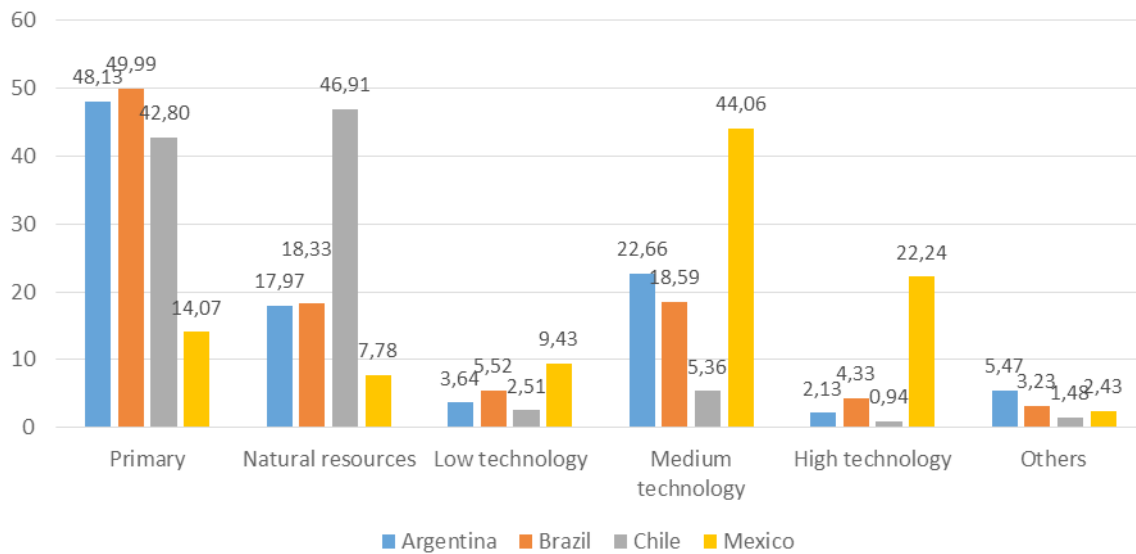
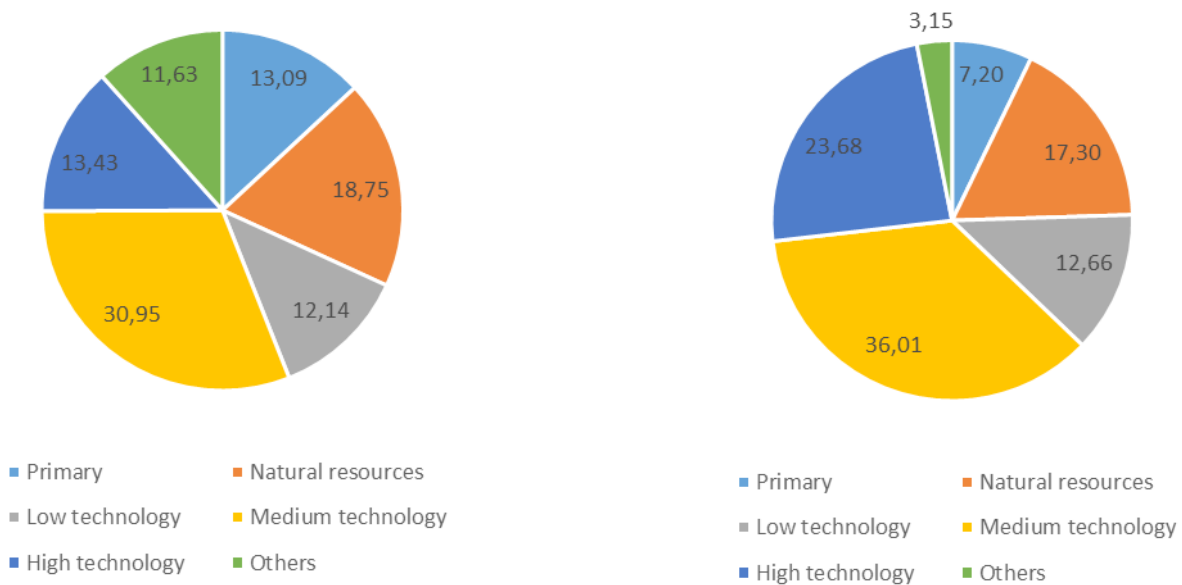


Gráfico 1.b – Padrão de Especialização (Exportações) (2014)



Fonte: Estimativa do autor baseada em PADI-CEPAL UN Comtrade.

Gráfico 2 – Importações Mexicanas



Fonte: Estimativa do autor baseada em UN Comtrade.

Tabela 1

Argentina, 1950-2011				
Período	Produtividade do trabalho Taxa composta de crescimento anual (%)	Efeito		
		Within (%)	Estrutural (%)	
1950-1975	1,47	1,42	0,04	
1975-1990	-1,76	-1,37	-0,38	
1990-2011	2,12	2,68	-0,56	
2000-2011	1,59	1,73	-0,14	
Brasil, 1950-2011				
Período	Produtividade do trabalho Taxa composta de crescimento anual (%)	Efeito		
		Within (%)	Estrutural (%)	
1950-1975	4,25	2,06	2,19	
1975-1990	0,48	-0,46	0,94	
1990-2011	0,66	0,68	-0,02	
2000-2011	0,84	0,52	0,31	
Chile, 1950-2011				
Período	Produtividade do trabalho Taxa composta de crescimento anual (%)	Efeito		
		Within (%)	Estrutural (%)	
1950-1975	1,83	2,27	-0,44	
1975-1990	0,82	0,15	0,66	
1990-2011	2,67	2,79	-0,12	
2000-2011	1,65	1,39	0,26	
México, 1950-2011				
Período	Produtividade do trabalho Taxa composta de crescimento anual (%)	Efeito		
		Within (%)	Estrutural (%)	
1950-1975	3,31	1,61	1,69	
1975-1990	-0,29	-0,93	0,63	
1990-2011	-0,22	-0,13	-0,08	
2000-2011	-0,23	-0,18	-0,04	

(continua...)

Coreia do Sul, 1950-2010			
Período	Produtividade do trabalho Taxa composta de crescimento anual (%)	Efeito	
		Within (%)	Estrutural (%)
1963-1975	3,65	2,59	1,05
1975-1990	4,43	2,27	2,15
1990-2010	3,21	3,82	-0,61
China, 1950-2010			
Período	Produtividade do trabalho Taxa composta de crescimento anual (%)	Efeito	
		Within (%)	Estrutural (%)
1950-1975	2,42	1,89	0,52
1975-1990	3,86	2,13	1,73
1990-2010	9,70	7,77	1,92
2000-2010	10,0	7,62	2,37
Chile sem o setor mineiro, 1950-2011			
Período	Produtividade do trabalho Taxa composta de crescimento anual (%)	Efeito	
		Within (%)	Estrutural (%)
1950-1975	1,84	1,60	0,23
1975-1990	0,81	0,24	0,56
1990-2011	2,54	2,69	-0,14
2000-2011	1,81	2,29	-0,47

Fonte: Estimativa do autor baseada em Timmer *et al.* (2015).

Referências

LALL, S. The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-98. *Oxford development studies*, v. 28, n. 3, p. 337-369, 2000.

RODRIK, D. *Premature deindustrialization*. Cambridge: NBER, february 2015. (NBER Working Paper 20935).

_____; MCMILLAN, M. *Globalization, structural change, and productivity growth*. Cambridge: NBER, 2011. (NBER Working Paper 17143).

TIMMER, M.P.; DE VRIES, G.J.; DE VRIES, K. Patterns of structural change in developing countries. *GGDC research memorandum 149*, 2014.

TIMMER, M. P. *et al.* An illustrated user guide to the world input-output database: the case of global automotive production. *Review of International Economics*, 23, p. 575-605, 2015.

(*) Mestrado em Economia – Universidade de São Paulo.
Consultor – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
(E-mail: martinsneto.as@gmail.com).

Política Fiscal e Taxas de Juros

VICTOR CEZARINI (*)

Compreender o papel que a política fiscal exerce sobre a taxa de juros dos títulos soberanos é um tema de extrema importância no campo econômico. A primeira década do século XXI foi marcada por uma elevada liquidez nos mercados mundiais e substancial crescimento dos mercados emergentes; tal situação econômica permitiu a muitos governos aumentar suas despesas sem comprometer a situação fiscal.

O cenário começou a mudar com a crise financeira de 2008. Nos anos seguintes à crise, o crescimento da economia mundial reduziu-se significativamente e os países que não se adaptaram mais rapidamente a essa nova situação viram suas receitas cair enquanto suas despesas continuavam a crescer, criando um buraco fiscal e levantando dúvidas em relação à sustentabilidade de suas finanças.

A teoria sugere que uma situação fiscal mais frágil, com maiores dívidas e maiores déficits, deveria exercer pressão para elevar as taxas de juros. Leal (2011) descreve de forma bastante clara três canais pelos quais esse efeito pode ocorrer.

O primeiro canal ocorre via efeito *crowding-out*, no qual o aumento do consumo do governo exerce pressão sobre os recursos disponíveis na economia e diminui a disponibilidade de recursos disponíveis ao setor privado. Se esse aumento da demanda do governo não for compensado por um aumento da poupança do setor privado ocorrerá um desequilíbrio entre a poupança total e o investimento, pressionando para cima as taxas de juros. Caso o aumento do consumo do governo seja compensado em igual magnitude pelo aumento da poupança privada, ocorre o efeito chamado de Equivalência Ricardiana, no qual o aumento da demanda do setor público é inteiramente satisfeito pelo aumento da oferta do setor privado. Para que isso ocorra é necessário que os agentes econômicos sejam racionais e *forward looking*. Qualquer déficit público é visto como um imposto a ser cobrado no futuro, portanto, os agentes reduziram seu consumo presente aumentando sua poupança, já se preparando para o pagamento do futuro imposto. Supondo que a Equivalência Ricardiana ocorra de fato, as taxas de juros não devem apresentar aumento com a elevação dos gastos públicos.

O segundo canal se refere ao risco de *default* na dívida pública. Dívida e déficits fiscais elevados podem indicar uma trajetória insustentável das finanças do governo. Se este for o caso, os agentes podem ficar relutantes em comprar títulos públicos exigindo um prêmio maior devido ao aumento no risco de calote, o que resulta em uma maior taxa de juros necessária para financiar a dívida pública. Contudo, se o governo consegue aumentar a dívida e/ou o déficit e ao mesmo tempo convencer o mercado de que os futuros resultados fiscais serão positivos e suficientes para manter a dívida em uma trajetória sustentável, a piora fiscal momentânea pode não resultar em aumento dos juros.

O terceiro canal é similar ao segundo e se refere ao risco de monetização da dívida pública. Governos que apresentam elevados níveis de endividamento e não conseguem colocar as finanças em uma trajetória sustentável podem ficar tentados a recorrer a políticas inflacionárias para diminuir o valor real da dívida. Se este for o caso, e os agentes enxergarem que a piora fiscal será acompanhada de um aumento da inflação futura, será

exigida uma taxa nominal de juros maior para financiar o governo.

Portanto, dado que a teoria não nos permite obter uma única e assertiva resposta, é interessante avaliar empiricamente se a piora na situação fiscal nos

últimos anos refletiu em maior taxa de juros ou não. Como mostra a Tabela 1, após a crise financeira internacional, alguns países emergentes apresentaram piora significativa em suas finanças, enquanto outros conseguiram manter estável sua situação fiscal.

Table 1 – Orçamento do Governo como porcentagem do PIB (%)

	2006-2008	2009-2011	2012-2014
Brazil	-2.96	-2.82	-3.05
Bulgaria	2.54	-3.48	-1.56
Chile	7.11	-0.61	-0.27
Hungary	-5.6	-4.03	-3.16
Malaysia	-3.62	-5.36	-4.28
Russia	6.44	-2.73	-4.34
South Korea	2.33	-0.11	0.82

O comportamento da taxa de juros dos títulos soberanos com vencimento de dez anos é descrito na Tabela 2. A relação entre o déficit fiscal e os juros não aparenta ser muito clara com base na análise dessas duas tabelas. Alguns países apresentaram piora fiscal

e aumento nos juros, enquanto outros apresentaram redução em suas taxas de juros mesmo com o aumento do déficit, o que indica que outros fatores devem ser levados em conta para melhor compreender o comportamento dessa variável.

Table 2 – Taxa de Juros dos Títulos Soberanos com vencimento em 10 anos (%)

	2006-2008	2009-2011	2012-2014
Brazil	12.94	12.41	11.17
Bulgaria	5.16	6.26	3.82
Chile	6.44	6.01	5.17
Hungary	7.45	8.01	6.21
Malaysia	3.90	3.98	3.75
Russia	6.76	8.85	8.23
South Korea	5.40	4.71	3.30

O juro representa o preço do dinheiro no tempo. Uma taxa de juros menor aumenta o valor das rendas futuras, enquanto uma taxa de juros maior diminui o valor dos recebimentos futuros. Uma economia que possui juros menores torna o investimento mais atrativo e aumenta as oportunidades de crescimento. Portanto, é de extrema importância compreender quais são os determinantes da taxa de juros e quais políticas podem ser realizadas com o intuito de reduzi-la.

A literatura sobre como a política fiscal afeta a taxa de juros é extensa. Um dos trabalhos pioneiros é Evans (1985), no qual se realiza um estudo sobre o comportamento da taxa de juros americana em períodos de piora substancial das finanças públicas.

Em relação aos trabalhos mais recentes, talvez o mais importante seja Ardagna, Caselli e Lane (2007). Neste estudo, analisa-se o comportamento da taxa de juros em diversos países. Os autores concluem que vários fundamentos internos do próprio país exercem efeito sobre sua taxa de juros, como déficit nominal, dívida pública, inflação e crescimento do PIB. Porém, fatores externos ao país também exercem influência, como o nível de endividamento mundial e crescimento da economia mundial. Esses resultados mostram que governos podem adotar políticas

para reduzir sua taxa de juros; porém, mesmo que essas políticas sejam realizadas, ainda assim a redução dependerá de fatores externos que em geral não podem ser controlados.

A discussão sobre fatores externos *versus* fundamentos internos não é tão explorada nessa literatura. Mesmo após Ardagna, Caselli e Lane (2007), diversos estudos importantes praticamente ignoram essa questão, como, por exemplo, Baldacci e Kumar (2010). Além disso, mais raros ainda são os estudos que tentam analisar o impacto que os fatores externos exercem sobre as taxas de juros nos países emergentes.

A importância que os fatores externos exercem sobre as economias emergentes é bastante explorada em uma literatura semelhante, que se refere ao *spread* da dívida externa em países emergentes. Embora seja um tópico diferente, a contribuição dessa literatura não deve ser ignorada.

Em relação à questão nacional, a taxa de juros brasileira é motivo de calorosos debates entre os economistas. Embora alguns estudos tenham sido feitos sobre o tema, como Arida, Bacha e Lara-Resende (2004), Franco et al. (2011) e Segura-Ubiergo (2012), a questão sobre o porquê do seu valor ser tão elevado permanece em aberto. Sem

dúvida, vale a pena voltar a esta questão, nesta conjuntura não só de juros altos, mas também desajustamento fiscal e cenário externo desfavorável.

Referências

- ARDAGNA, S.; CASELLI, F.; LANE, T. Fiscal discipline and the cost of public debt service: some estimates for OECD countries. *The BE Journal of Macroeconomics*, v. 7, n. 1, 2007.
- ARIDA, P.; BACHA, E.; LARA-RESENDE, A. High interest rates in Brazil: conjectures on the jurisdictional uncertainty. *Núcleo de Estudos de Política Econômica da Casa das Garças (NUPE/CdG)*, Rio de Janeiro, 2004.
- BALDACCI, E.; KUMAR, M. Fiscal deficits, public debt, and sovereign bond yields. *IMF Working Papers*, p. 1-28, 2010.
- EVANS, P. Do large deficits produce high interest rates? *The American Economic Review*, JSTOUR, p. 68-87, 1985.
- FRANCO, G. *et al.* Por que os juros são altos no Brasil? 2011.
- LEAL, R. B. C. *Efeitos da política fiscal sobre o nível da taxa de juros nominal de longo prazo de 25 países da OCDE*. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2011.
- SEGURA-UBIERGO, M. A. *The Puzzle of Brazil's High Interest Rates*. [S.l.]: International Monetary Fund, 2012.

(*) *Mestrando em Economia – IPE/USP.*
(E-mail: victorceszarini@gmail.com).

Política Fiscal: Uma Revisão Literária

FERNANDO DE FARIA SIQUEIRA (*)

1 Introdução

A política fiscal tem sido objeto de estudos e controvérsias desde a década de 1930, tempo em que Keynes (1936) recomendou o aumento de gastos do governo como forma de impulsionar produção e emprego. A teoria keynesiana teve grande repercussão, e pouco depois se tornou hegemônica no meio acadêmico e na condução da política econômica.

A mensuração dos efeitos da política fiscal surgiu, entretanto, após a própria implementação de tais medidas. A partir de então, diversas técnicas foram criadas de modo a estimar melhor parâmetros, lidar de forma mais inteligente com problemas metodológicos e, cada vez mais, poder responder a diferentes perguntas.

Um conceito que ficou enraizado na teoria macroeconômica como medida de impacto dessas políticas é o de multiplicador fiscal. Na sua forma mais simples, é a mudança do produto causada por uma variação exógena do instrumento de política fiscal $\frac{\Delta Y(t)}{\Delta G(t)}$: este é o multiplicador de impacto. Por ter efeitos defasados, outra forma de considerar essa variável é pela fórmula

$\frac{\Delta Y(t+n)}{\Delta G(t)}$. Há também o multiplicador de pico, definido como o impacto máximo em um certo horizonte de tempo n : $\max_n \frac{\Delta Y(t+n)}{\Delta G(t)}$. Por fim, o multiplicador cumulativo, definido como a mudança cumulativa do produto sobre a mudança cumulativa dos gastos em um período n é $\frac{\sum_{i=1}^n \Delta Y(t+i)}{\sum_{i=1}^n \Delta G(t+i)}$.

A literatura de estimação de multiplicadores fiscais é relativamente recente; os primeiros trabalhos aqui tratados datam do final da década de 90. Os exercícios econométricos têm se utilizado de três técnicas principais para a mensuração de impactos de política fiscal. O primeiro grupo de estudos utiliza vetores autorregressivos (alguns trabalham com modelos univariados), salientando que há uma divisão em três grandes subgrupos com base na técnica de identificação dos choques: identificação a partir de VAR estrutural/recursivo; abordagem narrativa e restrição de sinais. O segundo grupo utiliza modelos com dependência de regime, de maneira a obter diferentes multiplicadores para distintos estados de natureza da economia. Enquanto os dois primeiros estudam séries temporais, o terceiro

grupo trabalha com microdados e obtém resultados a partir de técnicas microeconômicas. O objetivo deste artigo é, portanto, fazer uma breve apresentação da literatura de mensuração de impactos econômicos derivados de política fiscal¹, focando em três vertentes principais: abordagem narrativa, liderada por Ramey e Shapiro (1998); vetores autorregressivos, cujo expoente é Blanchard e Perotti (2002); e multiplicadores endógenos ao ciclo, representada por Auerbach e Gorodnichenko (2012).

2 VAR/SVAR

Nem sempre é conhecido se a trajetória temporal de uma série designada a ser a variável independente não é afetada pela trajetória da chamada variável dependente. A forma mais básica de um VAR trata todas as variáveis simetricamente sem fazer referência a questões de independência versus dependência (ENDERS, 2010).

O VAR estrutural faz uso da teoria para classificar as relações contemporâneas entre as variáveis endógenas do modelo, procedimento necessário para inferir causalidade nos resultados. Essa metodologia é útil para a caracterização e descri-

ção de dados macroeconômicos, previsão e inferência sobre as relações estruturais entre as variáveis (PERES, 2007).

Diversos trabalhos utilizam VAR estrutural como modelo principal; alguns deles são Blanchard e Perotti (2002), Monacelli, Perotti e Trigari (2010), Peres (2007) e Unal (2011). Estes realizam a classificação da relação contemporânea entre as variáveis do VAR impondo restrições sobre os elementos da matriz Ψ (de $x_t = \Gamma_0 + \Psi x_t + \sum_{i=1}^p \Gamma_p x_{t-p} + \epsilon_t$). O trabalho pioneiro nesse quesito foi Blanchard e Perotti (2002), que utilizou informações institucionais sobre as elasticidades das variáveis fiscais frente à atividade econômica para identificação.

O artigo seminal de Blanchard e Perotti (2002), cujo diferencial se encontra na identificação, explora a lentidão nas decisões de política fiscal e a informação institucional sobre a elasticidade das variáveis fiscais em relação à atividade econômica. Eles caracterizam os efeitos dinâmicos de choques nos gastos e receitas de governo sobre a atividade econômica dos Estados Unidos no período pós-guerra.

Os resultados apontam que choques positivos na despesa de consumo do governo têm um impacto positivo sobre produto, apresentando um multiplicador associado próximo à unidade, ao passo que um aumento das receitas líquidas de impostos causa efeito contrário. Em conformidade com o pensamento keynesiano, o modelo indica um efeito positivo de gastos governamentais em consumo privado, resultado difícil de conciliar com o arcabouço teórico neoclássico, exceto se certas suposições contrafactuais forem feitas a respeito da trajetória de taxaço no tempo. Por outro lado, choques positivos em gastos do governo e impostos levam a contrações do investimento privado, resultado condizente com a teoria neoclássica e inconsistente com a keynesiana.

Considerando a economia norte-americana, Fatás e Mihov (2001) comparam o impacto dinâmico da polí-

tica fiscal sobre variáveis macroeconômicas a partir de uma gama de modelos de equilíbrio geral com os resultados obtidos de um VAR identificado. As conclusões são: choques positivos de gastos governamentais levam a um aumento permanente dessa variável; o multiplicador fiscal dos gastos com relação ao produto é maior que a unidade e, por fim, a resposta do investimento privado frente ao choque de gastos não é significativa.

Dois quesitos devem ser exaltados a partir da sua leitura: primeiro, o fato de que receitas e gastos são geralmente pré-anunciados – característica do processo orçamentário em democracias – e que o modelo econométrico deve levar isso em consideração; segundo, a noção de que os efeitos de um corte de gastos e aumento de tributos são distintos, em outras palavras, ajustes fiscais focados na redução de despesas são menos custosos para a sociedade.

Também apoiando na especificação de Blanchard e Perotti (2002) para caracterizar as respostas do produto frente a choques em gastos e impostos do governo central, Peres (2007) realiza um estudo para o Brasil no período de 1994 a 2005. Os resultados desse trabalho indicam que a resposta do produto a choques fiscais é pequena e tem características tipicamente keynesianas. O orçamento público foi desagregado em investimento e consumo, o que permitiu estimar de maneira mais precisa os efeitos da política fiscal sobre a atividade econômica: os efeitos de choques nos investimentos são mais persistentes e eficientes para gerar crescimento.

Unal (2011) caracteriza os efeitos dinâmicos de choques em impostos líquidos e gastos do governo sobre preços, taxa de juros, PIB e seus componentes particulares para quatro países da OCDE, utilizando para tal uma abordagem de VAR estrutural. De maneira inédita na literatura, foi feita uma decomposição estrutural do total dos impostos líquidos em quatro componentes: imposto de renda corporativo, imposto de renda, imposto indireto e imposto de previdência social.

O artigo fornece estimativas das respostas de agregados macroeconômicos a inovações nesses componentes da tributação. As principais conclusões podem ser resumidas da seguinte forma: decomposições de inovações dos impostos líquidos mostram que esses componentes têm diferentes impactos sobre variáveis econômicas; o tamanho e a persistência desses efeitos variam de país para país; enquanto se constatou *crowding-out* do investimento privado causado tanto pela taxa quanto pelos gastos do governo para EUA e Reino Unido (visão compatível com o modelo neoclássico), para França e Canadá observou-se *crowding-in*, alinhando à teoria keynesiana; para todos os países, há *crowding-in* em consumo privado a partir de aumento dos gastos públicos (exceto Reino Unido) e *crowding-out* da mesma variável frente à tributação (exceto França).

Gordon e Krenn (2010) avançam na compreensão dos multiplicadores e do papel da política fiscal em dar fim à Grande Depressão. Um novo conjunto de dados em base trimestral foi desenvolvido datando desde 1919 e um VAR foi estimado para o período de 1920 a 1941. Esse trabalho contradiz as visões de Romer (1992) e Long e Summers (1991), que acreditam que a política fiscal não contribuiu significativamente ao crescimento até 1942, e conclui que tanto a política fiscal quanto a monetária foram importantes para a recuperação, a pri-

meira tendo papel dominante. Este artigo contribui à literatura recente utilizando o modelo VAR para calcular multiplicadores fiscais. Em vez de calcular multiplicadores simplesmente como a mudança no PIB dividido pela mudança nos gastos do governo ao longo de um determinado intervalo, ele subtrai do numerador e denominador a previsão do modelo VAR quando todas as inovações são suprimidas. O *paper* calcula dois multiplicadores levando em consideração restrições de capacidade: 1,8 para períodos de baixa utilização da capacidade produtiva e 0,88 para tempos de restrição de oferta.

Cavalcanti e Silva (2010), por sua vez, realizaram uma análise VAR que leva explicitamente em consideração o papel da dívida pública na determinação da política fiscal. De acordo com os resultados obtidos, a consideração explícita do papel da dívida pública na evolução das variáveis fiscais parece realmente fazer diferença na estimação dos efeitos de choques fiscais sobre o nível de atividade; em particular, é provável que os efeitos dos choques fiscais estimados a partir de modelos que omitem a dívida pública estejam superestimados.

Monacelli, Perotti e Trigari (2010) estimam os efeitos da política fiscal sobre o mercado de trabalho americano. Um acréscimo dos gastos do governo da ordem de 1% do PIB gera multiplicadores do produto e emprego de, respectivamente, 1,2

(em um ano) e 0,6 (no pico). Horas trabalhadas, total de empregados e probabilidade de encontrar um emprego aumentam frente à política fiscal expansionista.

Depois de exposta a literatura, cabe ressaltar que há três problemas característicos na tentativa de identificação de choques de política fiscal em vetores autorregressivos. Primeiramente, o que caracteriza um choque de política fiscal? Enquanto em política monetária não se discorda, em geral, que os choques surgem em virtude de mudanças inesperadas da taxa de juros, essa definição é mais complexa do lado fiscal (MOUNTFORD; UHLIG, 2009).

Em segundo lugar, tem-se dificuldade em separar variáveis exógenas de endógenas. Ou seja, o que se pretende é distinguir choques exógenos de política fiscal de movimentos de variáveis fiscais causados por outros fatores. O terceiro se refere ao fato de que há uma defasagem entre o anúncio e a implementação da política fiscal que, segundo Blanchard e Perotti (2002), é devidamente controlada se a frequência dos dados for pelo menos trimestral.

3 Abordagem Narrativa

Certos episódios – períodos eleitorais caracterizam um bom exemplo – são marcados por mudanças de certas variáveis econômicas dema-

siadamente grandes para serem tratadas como provenientes do mesmo processo estocástico subjacente ao período contrafactual (BLANCHARD; PEROTTI, 2002).

A estratégia de incorporar na metodologia a técnica de estudo de evento, feita por Edelberg, Eichenbaum e Fisher (1999), Ramey e Shapiro (1998), Burnside, Eichenbaum e Fisher (2004), entre outros, permitiu controlar esses episódios, adequando os procedimentos empíricos aos dados.

Todos os três estudos acima adotam a abordagem narrativa explorando a exogeneidade dos armamentos militares. Fazem isso definindo uma variável *dummy* para aqueles trimestres nos quais esses gastos foram concentrados e traçam os efeitos para variáveis macroeconômicas relevantes. Todos eles encontram um impacto positivo de gastos com defesa sobre produto (horas trabalhadas para EDELBERG, EICHENBAUM e FISHER, 1999).

Ramey e Shapiro (1998) analisam os efeitos de mudanças setoriais específicas de gastos governamentais em um modelo de equilíbrio geral de dois setores no qual a realocação de capital entre setores é custosa. Os autores dão ênfase ao fato de que a composição dos gastos do governo é importante para entender os efeitos agregados dos choques. Eles estudam os efeitos de armamentos militares

pós II Guerra Mundial sobre variáveis macroeconômicas, uma vez que aqueles acontecem de maneira rápida e inesperada, sendo então naturalmente modelados como choques. Para isolar os eventos políticos, usaram uma abordagem narrativa similar à usada por Hamilton (1985) para choques do petróleo e Romer e Romer (1990) para choques monetários.

Os resultados empíricos reproduzem os fatos estilizados da resposta da economia frente a grandes armamentos militares e demonstram a compatibilidade do comportamento das séries com o modelo neoclássico de dois setores apresentados.

Edelberg, Eichenbaum e Fisher (1999) utilizam na especificação do VAR variáveis *dummy* à la Ramey e Shapiro (1998), reportando como que diferentes setores da economia respondem ao início de episódios "Ramey-Shapiro". Em linhas curtas, os resultados são os seguintes: depois de um aumento das compras governamentais, há considerável expansão, através de uma curva côncava, de despesas com defesa, produto agregado e emprego.

Ademais, o modelo deles prevê que a taxa de juros real não é afetada por choques de política fiscal. De acordo com os autores, isso ocorre pela fragilidade do modelo em lidar com um consumidor representativo que leve em consideração o com-

portamento de séries históricas de retornos de ativos.

Para Edelberg, Eichenbaum e Fisher (1999), a forma e o tamanho das respostas de todas as variáveis ao choque são as mesmas em cada episódio Ramey-Shapiro. Uma versão menos rigorosa desta abordagem (introduzida por BURNSIDE; EICHENBAUM; FISHER, 2004) consiste em permitir que cada episódio tenha uma intensidade diferente, embora o formato das respostas ainda seja suposto como sendo o mesmo.

Outro trabalho seminal é o de Romer e Romer (2010), que estudam o impacto de mudanças na taxação sobre a atividade econômica. Com o propósito de identificar o tamanho, tempo e motivação principal de todas as principais ações de política fiscal do pós-guerra, constroem uma base de dados alternativa, caracterizada como ficha narrativa, consistindo de discursos presidenciais, documentos executivos e relatórios do Congresso.

Essa análise narrativa permite separar variações de receita decorrentes da legislação de mudanças ocorrendo por outras razões; permite, ainda, separar mudanças legisladas daquelas tomadas por razões relacionadas com condições econômicas, tais como ações anticíclicas e alterações fiscais vinculadas a mudanças nos gastos do governo, e as tomadas por razões mais exógenas, tais como reduzir

um déficit orçamentário ou para promover o crescimento de longo prazo.

Romer e Romer (2010) examinam o comportamento do produto a partir dessas mudanças mais exógenas. As estimativas resultantes indicam que os aumentos de impostos são altamente contracionistas. Os efeitos são fortemente significativos, robustos e muito maiores do que os obtidos usando medidas mais amplas de mudanças tributárias. O grande impacto resulta em parte considerável de um poderoso efeito negativo do aumento dos impostos sobre o investimento.

Cloyne (2011) estima os efeitos das alterações fiscais sobre a economia do Reino Unido através da identificação por isolamento dos choques de política fiscal “exógenos” segundo a estratégia narrativa de Romer e Romer (2010). Os resultados mostram que um corte de um ponto percentual nos impostos estimula o PIB em 0,6 ponto percentual no momento do impacto e em 2,5 ao longo de três anos. Os resultados reforçam a visão de que as alterações fiscais têm de fato efeitos poderosos, persistentes e significativos sobre a economia.

Choques fiscais são normalmente utilizados na abordagem moderna para a análise de políticas porque permitem selecionar, a partir da evidência empírica, fatos que podem ser adaptados a modelos

DSGE. Dado que a solução de um modelo DSGE pode ser bem aproximada por um modelo VAR, os modelos empíricos tornaram-se a ferramenta natural para selecionar entre diferentes modelos.

Esses modelos, no entanto, devem ser produzidos no contexto de experimentos válidos, que significa: identificar ações de política exógenas que podem ser simuladas mantendo os parâmetros do modelo empírico estimado constante; simular experiências que não alteram a correlação dos dados utilizados para estimar os parâmetros do modelo empírico.

Choques ortogonalizados obtidos pela imposição de restrições sobre um VAR satisfazem estas duas condições e sua simulação é comumente considerada o experimento correto; entretanto, Alesina, Favero e Giavazzi (2012) argumentam que este não é o caso quando se analisa a política fiscal. Para os autores, a maneira correta pela qual os efeitos de uma consolidação fiscal devem ser analisados consiste em simular planos, e não choques fiscais individuais.

O problema que se coloca quando se analisa os planos orçamentários é que a “previsão fiscal” – o fato de que os agentes estão cientes de futuros ajustes fiscais ainda não realizados – provoca um desalinhamento entre o conjunto de informações utilizadas pelo economista em um VAR e aquele disponível

para os agentes econômicos (LIPPI; REICHLIN, 1994).

A consequência é que a combinação exógena de correções fiscais imprevistas e anunciadas que caracterizam um plano não pode ser unicamente recuperada por inovações de um VAR. A solução é adotar a abordagem narrativa de Romer e Romer (2010), que não sofre desse problema porque mudanças exógenas na política fiscal não são reconstruídas através da inversão da representação de uma média móvel do VAR, mas observadas diretamente utilizando documentos oficiais para identificar o tamanho, tempo e motivação para as ações fiscais tomadas ou anunciadas pelo governo.

4 Regime-Switching VAR

A crise financeira de 2007, em especial, reergueu o debate acerca da importância da política fiscal contracíclica e quais políticas macroeconômicas a serem adotadas pelas autoridades competentes. A ideia de inspiração keynesiana de que multiplicadores fiscais em crises tendem a ser maiores em comparação a tempos normais gerou um ramo de pesquisa que distingue multiplicadores fiscais em expansões e recessões, de tal maneira que os estudos podem ser classificados com relação à técnica econométrica utilizada: (i) modelos VAR de parâmetros variáveis no tempo com volati-

lidade estocástica (KIRCHNER; CIMADOMO; HAUPTMEIER, 2010); (ii) threshold VAR (TVAR) (BAUM; POPLAWSKI-RIBEIRO; WEBER, 2012); (iii) regressões em painéis e técnicas VAR (CORSETTI; MEIER; MÜLLER, 2012; ILZETZKI; MENDOZA; VGH, 2013; AUERBACH; GORODNICHENKO, 2011); (iv) Markov switching (smooth transition) VAR (AUERBACH; GORODNICHENKO, 2012; COS; MORAL-BENITO, 2013).

Warmedinger, Westphal e Cos (2015) argumentam que a maioria desses estudos encontram multiplicadores de gastos significativamente maiores em recessões quando comparados a períodos de expansão econômica. Entretanto, existe uma grande variabilidade entre esses estudos com relação à diferença da resposta nos dois regimes. Este artigo, por sua vez, analisa a metodologia do último grupo de estudos mencionado em especial; assim sendo, a atenção será concentrada nos modelos STVAR.

De modo a permitir respostas diferenciadas entre recessões e expansões, Auerbach e Gorodnichenko (2012) empregam um *Regime Switching* VAR em que as transições entre os estados são suaves. A técnica de estimação, que eles denominaram STVAR, é similar ao *Smooth Transition Autoregressive* (STAR) de Granger, Terasvirta e Anderson (1993).

Os autores constataram que políticas que aumentam gastos têm um impacto consideravelmente maior em recessões comparativamente a expansões, ainda mais quando se inclui o controle para expectativas. Os multiplicadores estimados para expansões variam de 0 a 0,5, enquanto aqueles para recessões vão de 1 a 1,5.

Assim como proposto por Auerbach e Gorodnichenko (2012), Cos e Moral-Benito (2013) estimam um STVAR de maneira a permitir que os multiplicadores fiscais variem com relação a três dimensões da economia espanhola: recessão, finanças públicas frágeis e estresse financeiro.

Os resultados do estudo mostram que o multiplicador da despesa espanhola pode ser maior durante recessões (entre 1,26 e 1,75 durante o primeiro ano) do que em expansões (entre 0,17 e 0,65). Por outro lado, a situação precária das finanças públicas na Espanha pode fazer com que o multiplicador do gasto fique próximo de zero ou mesmo negativo. Ademais, a amplificação do canal de restrição de liquidez também pode aumentar o tamanho do multiplicador durante a crise financeira. Combinando estas três dimensões em um único indicador através da análise de componentes principais (PCA), os multiplicadores estimados estão entre 1,4 e 0,6 em períodos de perturbação e de tranquilidade, respectivamente.

Monokroussos e Thomakos (2012) analisam a política fiscal para a Grécia perante os modelos SVAR e STVAR. Para o primeiro caso, os resultados estão em conformidade com outros estudos já realizados para o país. Com relação ao segundo método, as estimativas indicam multiplicadores fiscais altos e estatisticamente significantes nos períodos de recessão econômica, em paralelo com multiplicadores negativos e não significantes em tempos de expansões.

Auerbach e Gorodnichenko (2011) estimam multiplicadores fiscais para um grupo de países da OCDE, permitindo que esses variem suavemente de acordo com o estado da economia. Eles adaptam a metodologia precedente – Auerbach e Gorodnichenko (2012) – para usar projeções diretas em detrimento de SVAR para estimar multiplicadores, de modo a economizar graus de liberdade e relaxar hipóteses impostas sobre as funções impulso resposta do SVAR.

É importante salientar que, como Bachmann e Sims (2012) defendem, um ingrediente importante para estimular consumo em recessões é a resposta da confiança do consumidor frente ao choque de política fiscal. Enquanto no modelo linear investimento privado não responde a choques de política fiscal, no modelo em que se permite dinâmicas particulares para cada estado da economia observam-se dois efeitos distintos. Em um

período de três anos, um aumento de um dólar em gastos do governo leva também a um aumento de 1,5 dólar no investimento privado, em tempo de recessão. Em contrapartida, esse mesmo gasto adicional causa uma redução de 1,4 dólar nessa variável quando a economia se encontra em expansão.

Com base na mesma metodologia de Auerbach e Gorodnichenko (2011), Auerbach e Gorodnichenko (2014) analisam a política fiscal japonesa no período entre 1960 e 2012. As estimativas para o Japão são bastante consistentes com as estimadas anteriormente para a OCDE, bem como com aquelas estimadas utilizando uma metodologia um pouco diferente para os Estados Unidos (AUERBACH; GORODNICHENKO, 2012). Os resultados indicam que a política fiscal tem a capacidade de estimular a economia, particularmente em tempos de recessão. Entretanto, as conclusões são menos claras para períodos mais recentes e há evidência de instabilidade do multiplicador.

Pires (2014) estimou multiplicadores fiscais para a economia brasileira, diferenciando o impacto entre consumo do governo, investimentos públicos e carga tributária líquida, concluindo que aqueles dependem do ciclo econômico. A metodologia empregada segue um modelo *Markov Switching* de regressão dinâmica, em que uma matriz de probabilidade de transição descreve a variável dependente

como seguindo dois regimes que diferem entre si pela média e volatilidade.

As evidências empíricas indicam que o ciclo econômico no Brasil é caracterizado por períodos de baixa ou elevada volatilidade. Com efeito, os multiplicadores mostraram significância estatística em períodos de baixa volatilidade. A carga tributária líquida apresentou multiplicador fiscal robusto da ordem de 0,2 a 0,3 enquanto o investimento público apresentou multiplicador maior que a unidade, entre 1,4 e 1,7. O multiplicador fiscal do consumo do governo não apresentou significância estatística.

5 Conclusão

A partir dos trabalhos elencados, alguns pontos principais podem ser destacados: em geral, política fiscal tem a capacidade de impulsionar a atividade econômica de maneira mais que proporcional ao choque; ajustes fiscais baseados em cortes de gastos são mais eficientes em termos econômicos do que aqueles centrados em aumento da carga tributária; os impactos de políticas fiscais sobre a atividade econômica são dependentes do ciclo de negócios; efeitos sobre consumo e investimento são distintos entre os estudos, alguns encontrando resultados compatíveis com a teoria keynesiana e outros com a neoclássica.

O debate sobre impactos de política fiscal, pelo menos na esfera acadêmica, ainda é incipiente no Brasil, podendo-se dizer que há uma grande lacuna a ser preenchida nessa área de pesquisa. Se os conhecimentos sobre o assunto estivessem consolidados – respaldados por uma série de estudos empíricos – e fossem de posse dos *policy makers* (tanto do executivo quanto do legislativo), melhores políticas poderiam estar sendo formuladas para tirar o País da situação crítica em que se encontra.

Referências

- ALESINA, A.; FAVERO, C.; GIAVAZZI, F. The output effect of fiscal consolidations. *NBER Working Papers*. National Bureau of Economic Research, Inc, 2012.
- AUERBACH, A. J.; GORODNICHENKO, Y. Fiscal multipliers in recession and expansion. *NBER Working Papers*. National Bureau of Economic Research, Inc, 2011.
- _____. Measuring the output responses to fiscal policy. *American Economic Journal: Economic Policy*, v. 4, n. 2, p. 1-27, 2012.
- _____. Fiscal multipliers in Japan. *NBER Working Papers*. National Bureau of Economic Research, Inc, 2014.
- BACHMANN, R.; SIMS, E. R. Confidence and the transmission of government spending shocks. *Journal of Monetary Economics*, v. 59, n. 3, p. 235-249, 2012.
- BAUM, A.; POPLAWSKI-RIBEIRO, M.; WEBER, A. Fiscal multipliers and the state of the economy. *IMF Working Papers*. International Monetary Fund, 2012.
- BLANCHARD, O.; PEROTTI, R. An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output. *The Quarterly Journal*

- of *Economics*, v. 117, n. 4, p. 1329-1368, 2002.
- BURNSIDE, C.; EICHENBAUM, M.; FISHER, J. D. M. Fiscal shocks and their consequences. *Journal of Economic Theory*, v. 115, n. 1, p. 89-117, 2004.
- CAVALCANTI, M. A.; SILVA, N. L. Dívida pública, política fiscal e nível de atividade: uma abordagem var para o Brasil no período 1995-2008. *Economia Aplicada*, v. 14, p. 391-418, 2010.
- CLOYNE, J. What are the effects of tax changes in the United Kingdom? New evidence from a narrative evaluation. *CESifo Working Paper Series*. CESifo Group Munich, 2011.
- CORSETTI, G.; MEIER, A.; MÜLLER, G. J. What determines government spending multipliers? *Economic Policy*, v. 27, n. 72, p. 521-565, 2012.
- COS, P. H. de; MORAL-BENITO, E. Fiscal multipliers in turbulent times: the case of Spain. *Banco de España Working Papers*. Banco de España, 2013.
- EDELBERG, W.; EICHENBAUM, M.; FISHER, J. D. Understanding the effects of a shock to government purchases. *Review of Economic Dynamics*, v. 2, n. 1, p. 166-206, 1999.
- ENDERS, W. *Applied econometric time series*. 3. ed. New Jersey: Wiley, 2010.
- FATÁS, A.; MIHOV, I. The effects of fiscal policy on consumption and employment: theory and evidence. *CEPR Discussion Papers*, 2001.
- FAVERO, C. A.; GIAVAZZI, F. Reconciling VAR-based and narrative measures of the tax-multiplier. *Working Papers*. IGIER (Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research), Bocconi University, 2010.
- GORDON, R. J.; KRENN, R. The end of the great depression 1939-41: policy contributions and fiscal multipliers. *NBER Working Papers*. National Bureau of Economic Research, Inc, 2010.
- GRANGER, C. W.; TERASVIRTA, T.; ANDERSON, H. M. Modeling nonlinearity over the business cycle. In: *Business Cycles, Indicators and Forecasting*. National Bureau of Economic Research, Inc, 1993, (NBER Chapters), p. 311-326.
- HAMILTON, J. D. Historical causes of postwar oil shocks and recessions. *The Energy Journal*, v. 0, n. 1, p. 97-116, 1985.
- ILZETZKI, E.; MENDOZA, E. G.; VGH, C. A. How big (small?) are fiscal multipliers? *Journal of Monetary Economics*, v. 60, n. 2, p. 239-254, 2013.
- KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas, 1936.
- KIRCHNER, M.; CIMADOMO, J.; HAUPTMEIER, S. Transmission of government spending shocks in the euro area: time variation and driving forces. *Working Paper Series*. European Central Bank, 2010.
- LEIGH, D.; PESCATORI, A.; GUAJARDO, J. Expansionary austerity new international evidence. *IMF Working Papers*. International Monetary Fund, 2011.
- LIPPI, M.; REICHLIN, L. VAR analysis, non-fundamental representations, Blashke matrices. *ULB Institutional Repository*. ULB – Université Libre de Bruxelles, 1994.
- LONG, J. B. D.; SUMMERS, L. H. Equipment investment and economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 106, n. 2, p. 445-502, 1991.
- MONACELLI, T.; PEROTTI, R.; TRIGARI, A. Unemployment fiscal multipliers. *Journal of Monetary Economics*, v. 57, n. 5, p. 531-553, 2010.
- MONOKROUSSOS, P.; THOMAKOS, D. Fiscal multipliers in deep economic recessions and the case for a 2^o year extension in Greece's austerity programme. *Economy & Markets*, VIII, n. 4, 2012.
- MOUNTFORD, A.; UHLIG, H. What are the effects of fiscal policy shocks? *Journal of Applied Econometrics*, v. 24, n. 6, p. 960-992, 2009.
- PERES, M. A. F. *Os efeitos dinâmicos da política fiscal sobre a atividade econômica: um estudo para o caso brasileiro*. Brasília: XII Prêmio do Tesouro Nacional. Secretaria do Tesouro Nacional, 2007.
- PIRES, M. Política fiscal e ciclos econômicos no Brasil. *Economia Aplicada*, v. 18, n. 1, p. 69-90, 2014.
- RAMEY, V. A.; SHAPIRO, M. D. Costly capital reallocation and the effects of government spending. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, v. 48, n. 1, p. 145-194, 1998.
- ROMER, C. D. What ended the great depression? *The Journal of Economic History*, v. 52, n. 04, p. 757-784, 1992.
- ROMER, C. D.; ROMER, D. H. New evidence on the monetary transmission mechanism. *Brookings Papers on Economic Activity*, v. 21, n. 1, p. 149-214, 1990.
- _____. The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks. *American Economic Review*, v. 100, n. 3, p. 763-801, 2010.
- UNAL, U. Rethinking the effects of fiscal policy on macroeconomic aggregates: a disaggregated SVAR analysis. *Working Papers*. Florida International University, Department of Economics, 2011.
- WARMEDINGER, T.; WESTPHAL, C. C.; COS, P. Hernández de. Fiscal multipliers and beyond. *Working Paper Series*. European Central Bank, 2015.

1 A revisão de literatura completa se encontra em Política fiscal e ciclo político no Brasil: uma análise empírica. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-04032016-145414/es.php>>.

(*) Mestre em Economia pela FEA-USP e Especialista em Regulação da Anatel. (E-mail: fariasiqueira.f@gmail.com).

economia & história



“Nenhum Milímetro”!¹ A Paz de Brest-Litovsk Segundo Victor Serge

JOSÉ FLÁVIO MOTTA (*)
LUCIANA SUAREZ LOPES (**)

Aos 3 de março de 1918 foi assinado o Tratado de Brest-Litovsk. De um lado, os plenipotenciários da Alemanha, Áustria-Hungria, Bulgária e Turquia, os “poderes da Quádrupla Aliança”; de outro, a Rússia ou, mais precisamente, os delegados bolcheviques da República Socialista Federativa Soviética da Rússia (RSFSR), recém estabelecida pela Revolução de Outubro.² No artigo I do Tratado, as partes “(...) declare that the state of war between them has ceased. They are resolved to live henceforth in peace and amity with one another.” (The Peace Treaty of Brest-Litovsk)³ Mas

é em especial no Artigo III que se explicitam as perdas da RSFSR evidenciadas no Mapa reproduzido na abertura de nossa crônica:

Article III. **The territories lying to the west of the line agreed upon by the contracting parties which formerly belonged to Russia, will no longer be subject to Russian sovereignty;** the line agreed upon is traced on the map submitted as an essential part of this treaty of peace. The exact fixation of the line will be established by a Russo-German commission.

No obligations whatever toward Russia shall devolve upon the territories referred to, arising from the fact that they formerly belonged to Russia.

Russia refrains from all interference in the internal relations of these territories. Germany and Austria-Hungary purpose to determine the future status of these territories in agreement with their population. (The Peace Treaty of Brest-Litovsk, grifo nosso)

Perdas Territoriais da Rússia pelo Tratado de Brest-Litovsk



Fonte: Mapa disponível em: < <http://www.lahistoriaconmapas.com/asia/rusia/el-tratado-de-paz-de-brest-litovsk-1918/> >. Acesso em: 29 fev. 2016.

Pretendemos tecer alguns comentários acerca da interpretação de Victor Serge sobre as negociações que resultaram nesse tratado. É oportuno, por conseguinte, trazermos de imediato algumas informações sucintas a respeito da trajetória desse revolucionário nascido na Bélgica em 1890. Serão suficientes aquelas fornecidas por Daniel Bensaïd, em texto estampado na “orelha” da edição da Boitempo do livro *O ano I da Revolução Russa*, texto escrito originalmente por

Serge em 1930. Aos poucos dados biográficos, Bensaïd acrescenta igualmente uma breve apreciação acerca da natureza do relato:

Inicialmente militante libertário, (...) ele [Victor Serge-JFM/LSL] adere à Revolução Russa já em 1917 e integra-se ao Partido Comunista, do qual é expulso em 1926. A partir de então, milita na oposição de esquerda a Stalin e é deportado para a Sibéria. Libertado após uma campanha

internacional feita por intelectuais, volta para a França; distancia-se de Trotski sobre a questão da nova Internacional. Em 1941 exila-se no México, onde morre, seis anos depois, em 1947, com 57 anos. (...) *O ano I da Revolução Russa* é um testemunho de primeira mão sobre o entusiasmo dos primórdios revolucionários e sobre a vontade de mudar o mundo e as relações sociais. (In: SERGE, 2007)

É também conveniente lembrarmos a inserção russa no contexto da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). No conflito, a Rússia, ainda sob o governo do Czar Nicolau II, colocara-se em princípio ao lado do Reino Unido e da França, potências signatárias da *Entente Cordiale*, e com elas constituiu a *Tríplice Entente*. Em 1917, aos aliados juntaram-se também os Estados Unidos. No outro lado do conflito destacavam-se os Impérios Centrais: o alemão, o austro-húngaro e o turco-otomano. Estes serão, ao lado da Bulgária, os interlocutores da delegação bolchevique nas negociações de Brest-Litovsk.

Victor Serge descreveu a situação difícil com que se defrontavam as nações em conflito ao começar o ano de 1918 – em especial os revolucionários russos, mas não apenas eles –, após os já vários anos de duração daquela guerra sangrenta:

Parte integrante – e a mais vulnerável – do sistema imperialista da En-

tente, a Rússia, em janeiro de 1918, após quarenta meses de guerra, atingia uma situação desesperada. Porém, apenas chegava à beira do abismo um pouco antes do que as demais potências beligerantes. (...) No total, os custos de guerra dos beligerantes, segundo o Instituto Carnegie, elevavam-se, a 1º de janeiro de 1918, a 208 bilhões de dólares. Cifras fabulosas! E como avaliar as destruições, as mortes – cerca de 10 milhões de mortos naquela data, e o dobro o número de feridos e mutilados – o aumento da mortalidade da população civil, o decréscimo da natalidade, o desperdício insensato do trabalho de nações inteiras? (...) Os Impérios Centrais – Alemanha, Áustria-Hungria, Bulgária e Turquia – estavam reduzidos a uma “fome genialmente organizada”. (...) A situação dos Aliados era melhor, graças ao apoio dos Estados Unidos. (...) As reservas de homens da Alemanha, da Áustria e da França estavam esgotadas. (SERGE, 2007, p. 187-188) ^{4 5}

Decerto essa “situação desesperada” esteve subjacente à disposição russa para as negociações de paz. Não obstante, não havia, de parte do governo dos soviets, um posicionamento único no tocante aos resultados a serem perseguidos pelos delegados bolcheviques em Brest-Litovsk. De fato, um dos aspectos mais interessantes do relato de Serge é seu tratamento, em especial, das posições distintas

encabeçadas por Lenin (defensor da paz imediata) e Trotski (adepto da alternativa “nem paz, nem guerra”). Uma terceira posição, propugnada por outros dentre os dirigentes revolucionários, era pela guerra. Restringir-nos-emos às duas primeiras, uma vez que foram elas que efetivamente nortearam a ação dos delegados russos.

O entendimento de Trotski prevaleceu durante a maior parte das negociações.⁶ De fato, ele próprio liderou os representantes bolcheviques na segunda fase das tratativas, entre 9 de janeiro e 10 de fevereiro de 1918.⁷ As diferenças entre Trotski e Lenin refletiam suas distintas expectativas sobre, de um lado, a capacidade de uma retomada das hostilidades, em especial pela Alemanha; de outro, e em alguma medida imbricado ao anterior, das possibilidades de a ação alemã ser afetada pela esperada – talvez fosse mais adequado o termo “desejada” – eclosão da revolução proletária na Alemanha. Conforme escreveu Serge, Trotski

(...) não deixava de perceber a impossibilidade completa de prosseguir a guerra. Mas duvidava que a Alemanha, vítima de profunda crise, (...) cujo exército esgotado sofria a influência da Revolução Russa, pudesse tomar a ofensiva. Julgava necessário pôr à prova a classe operária e o exército alemães. Ao que retrucava Lenin: “É tentador,

mas é arriscado, arriscado demais”. (SERGE, 2007, p. 202).

Aos 10 de fevereiro de 1918, os rusos abandonam Brest-Litovsk após fala contundente de Trotski que expressou com nitidez a posição de “nem paz, nem guerra”.⁸ O governo dos soviets recusava-se a assinar o tratado de paz nas condições impostas pelas potências centrais, e ao mesmo tempo anunciava a desmobilização de suas tropas. Vale a pena transcrever parte desse documento (*apud* SERGE, 2007, p. 205):

Não queremos mais participar dessa guerra puramente imperialista em que as pretensões das classes ricas se satisfazem com sangue humano. (...)

Na expectativa do momento, que julgamos estar próximo, em que as classes trabalhadoras oprimidas de todos os países tomarão o poder, como fez o povo trabalhador da Rússia, retiramos da guerra nosso povo e nosso exército. Nosso soldado-trabalhador retorna, a partir desta primavera, a seu labor no cultivo pacífico da terra que a revolução fez passar das mãos dos proprietários fundiários às dos camponeses. Nosso operário-soldado deve retornar à fábrica para ali produzir não engenhos de destruição mas ferramentas construtivas e para, juntamente com o trabalhador do campo, erguer a nova economia socialista.

Desmobilizamos nosso exército. Recusamo-nos a assinar uma paz de anexações. Declaramos terminado o estado de guerra entre os Impérios Centrais e a Rússia.

Ora, em verdade essa desmobilização anunciada já estava ocorrendo de maneira espontânea.⁹ Trotski estava jogando os seus dados. Porém, sua aposta não seria vencedora. Não apenas a difusão da revolução não estava próxima, como também o fôlego das potências centrais, ainda que houvesse entre elas posições contrárias, era ainda suficiente para a retomada das hostilidades.¹⁰ Mostrava-se ao fim e ao cabo mais acertada a posição defendida por Lenin desde o início das negociações de paz.

Serge vale-se do próprio Lenin na defesa de sua posição: “*A paz que nos propõem é infame, (...) mas se não a aceitarmos seremos exterminados e a paz será feita por outro governo*” (*apud* SERGE, 2007, p. 199). E o dirigente bolchevique continua:

Se considerássemos o movimento revolucionário alemão suscetível de estourar com o rompimento das negociações deveríamos nos sacrificar, pois a revolução alemã seria muito superior à nossa. Mas ela ainda não começou. Devemos resistir até a revolução socialista generalizada e só podemos fazê-lo por meio da paz. (*apud* SERGE, 2007, p. 199)

Adotando, pois, um posicionamento realista e pragmático, Lenin propugnava envidar todos os esforços que se fizessem necessários pela sobrevivência da revolução na Rússia, que era já uma realidade, enquanto ainda não o era o movimento revolucionário na Alemanha. Para ele, “*atualmente, nada é mais precioso do que nossa revolução. É preciso colocá-la fora de perigo a todo custo.*” (*apud* SERGE, 2007, p. 203) Manter aquela frágil chama acesa na Rússia valia todos os sacrifícios, os territórios que seriam cedidos e, talvez sobretudo, a mensagem que poderia ser passada para o mundo, de abandono da perspectiva internacionalista, trocada pela obtenção quiçá vista como oportunista de um tratado de paz assinado em separado com o imperialismo das potências centrais.¹¹

A ofensiva alemã teve início em 18 de fevereiro de 1918 e “*(...) não encontrou resistência alguma. A 21 de fevereiro, a pátria socialista foi declarada em perigo.*” (SERGE, 2007, p. 211) A retomada das hostilidades foi acompanhada por dois movimentos que nos interessa destacar. O primeiro refere-se ao corolário da discussão feita até aqui: a posição de Lenin passa a prevalecer e terá, como resultante, o retorno de nova delegação russa a Brest-Litovsk, em inícios de março. Não se tratará, agora, de negociar:

“Estamos aqui”, declara Sokolnikov [um dos membros da nova

delegação-JFM/LSL], “para assinar, sem nenhuma demora, uma paz que nos é imposta pela violência.” “A paz que assinamos”, diz ele na conferência, a 3 de março, “nos é ditada de armas na mão. A Rússia revolucionária se vê coagida a aceitá-la com os dentes cerrados [...]. Não aceitamos qualquer tipo de discussão, por considerá-la inútil.” (SERGE, 2007, p. 215)

O segundo movimento mencionado diz respeito à instalação do “terror vermelho”. Aqui, uma vez mais, evidencia-se uma leitura feita por Serge em grande medida simpática ao, para usarmos de novo as palavras de Daniel Bensaïd citadas no início de nosso texto, “*entusiasmo dos primórdios revolucionários*.” Uma vez que a “pátria socialista” estava em perigo, justificava-se a adoção pelo Comissários do Povo de muitas medidas de força:

Foi dada ordem de mobilizar as forças e os recursos do país para a defesa revolucionária; de defender até o fim todas as posições; (...) de mobilizar a população das cidades para cavar as trincheiras, sob orientação de técnicos militares: **“Todos os adultos aptos, homens e mulheres, pertencentes à classe burguesa entrarão para esses batalhões; os que resistirem serão fuzilados”**; de suspender a publicação de todos os órgãos de imprensa hostis à defesa revolucionária, favoráveis à invasão burguesa alemã ou à contrarrevolução, devendo os

redatores e colaboradores dessa imprensa ser mobilizados para os trabalhos de defesa; de **“fuzilar no ato os agentes do inimigo, os especuladores, os saqueadores, os ladrões, os agitadores contrarrevolucionários”** ... **O terror vermelho estava em germe nesse documento; nascia (...) da invasão estrangeira e da enormidade do perigo.** (SERGE, 2007, p. 212, grifos nossos)

Victor Serge, portanto, entende a gênese do “terror vermelho” como decorrência de um determinante externo. Instalava-se, porém, um “ovo da serpente”. Na apresentação escrita para *O Ano I da Revolução Russa* (2007, p. 21), David Renton aponta como Serge, em consonância com esse entendimento, procurará analisar como as características de um “controle do operariado russo” alterar-se-iam com bastante rapidez ao longo dos anos de 1920, vivenciando esse controle uma efetiva internalização de seus elementos determinantes. Nas palavras de Renton, para Serge,

No início da década de 1920, os obstáculos decisivos ao poder operário ainda eram principalmente externos. Antes de tudo, o poder operário era contido pelo isolamento da Rússia revolucionária, pelo bloqueio imperialista e pela necessidade de competir em um mundo hostil. No fim da década de 1920, os obstáculos decisivos para os operários russos localizavam-se

dentro da Rússia. Foi a burocracia estatal, envolvida na produção, entrincheirada em seu poder e capaz de aprovar privilégios, que se tornou a principal força a conter o operariado russo.¹²

Evidentemente, a leitura feita por Victor Serge dos eventos de 1917 e 1918 está longe de ser consensual. Há, por exemplo, quem entenda as negociações de Brest-Litovsk como um “protótipo” das negociações havidas em 1939, selando o pacto Nazi-Soviético.¹³ E há, outrossim, quem questione essa determinação essencialmente externa nos inícios do “terror vermelho”.¹⁴ De qualquer modo, a duração do tratado não atingiu nove meses, em vista do término da guerra. Todavia, a derrota dos Impérios Centrais não significou a recuperação, para a Rússia, da maior parte dos territórios cedidos em março de 1918. De outra parte, o exemplo de intransigência que Serge identifica no General “Nenhum milímetro” Hoffmann teria seu reflexo espelhado, em especial, no desempenho tão intransigente quanto do Primeiro Ministro Georges Clemenceau, líder da delegação francesa nas negociações de paz de Paris, em 1919. Mas essa é uma outra história!¹⁵

Como fecho desta crônica, não resistimos a transcrever o exercício de história contrafactual atribuído a outro Primeiro Ministro, desta feita da Inglaterra, Winston Churchill, em 1936, igualmente utilizado por Luiz de Alencar Araripe

para encerrar seu artigo sobre “A Primeira Guerra Mundial”, inserido na coletânea intitulada *História das Guerras* (MAGNOLI, 2011). Tal exercício foi feito

(...) a propósito do que teria acontecido se os Estados Unidos não tivessem entrado na guerra em 1917. “Os Estados Unidos deveriam ter cuidado de suas coisas e ficado fora da guerra mundial”, teria declarado [Churchill-JFM/LSL] em 1936 ao editor do jornal *Enquirer*, de Nova York (...). “Os Aliados teriam feito a paz com a Alemanha na primavera de 1917. (...) não teria acontecido o colapso da Rússia seguido do comunismo, nem a queda da Itália, seguida do fascismo (...) e a Alemanha não teria assinado o Tratado de Versalhes, que entronizou o nazismo”. Continua a entrevista: “se a Grã-Bretanha tivesse celebrado a paz em princípios de 1917, teria salvado 1 milhão de vidas britânicas, francesas, americanas e outras vidas”.
Se...

Pois é! Façamos eco a Araripe. Se...

Fontes e Referências

ARARIPE. Luiz de Alencar. Primeira guerra mundial. In: MAGNOLI, Demétrio (org.). *História das guerras*. 5.ed. São Paulo: Contexto, 2011, p. 319-353.

_____. Tratado de Versalhes (1919). In: MAGNOLI, Demétrio (org.). *História da paz*. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2012, p. 211-239.

KEYNES, John Maynard. *As consequências econômicas da paz*. [recurso eletrônico]. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado / EdUnB / IPRI, [1919] 2002.

Perdas territoriais da Rússia pelo Tratado de Brest-Litovsk. Mapa disponível em: <<http://www.lahistoriaconmapas.com/asia/rusia/el-tratado-de-paz-de-brest-litovsk-1918/>>. Acesso em: 29 fev. 2016.

PIPES, Richard. *História concisa da Revolução Russa*. Rio de Janeiro: BestBolso, 2008.

SAES, Flávio Azevedo Marques de; SAES, Alexandre Macchione. *História econômica geral*. São Paulo: Saraiva, 2013.

SERGE, Victor. *O ano I da revolução russa*. São Paulo: Boitempo, [1930] 2007.

SUVOROV, Viktor. *Icebreaker: Who Started the Second World War?* [recurso eletrônico]. London: Hamish Hamilton, 1990.

The Peace Treaty of Brest-Litovsk. World War I Document Archive. Disponível em: <http://wwi.lib.byu.edu/index.php/The_Peace_Treaty_of_Brest-Litovsk>. Acesso em: 29 fev. 2016.

TROTSKI, Leon. *From October to Brest-Litovsk*. [recurso eletrônico]. The Project Gutenberg eBook of From October to Brest-Litovsk, by Leon Trotsky, 1919.

_____. *A Revolução de Outubro*. [recurso eletrônico]. São Paulo: Boitempo, [1918] 2007.

ZIZEK, Slavoj. *Às portas da revolução: seleção dos escritos de Lenin de fevereiro a outubro de 1917*. São Paulo: Boitempo, 2005.

desde fins do século XVI, por todos os demais países da Europa. (...) Assim é que a insurreição bolchevique teve lugar na Rússia a 25 de outubro e, para a Europa, a 7 de novembro. A partir de 31 de janeiro, um decreto dos Comissários do Povo torna obrigatório o uso do calendário gregoriano, mas, para tanto, é preciso saltar treze dias, de modo que o mês de fevereiro começa no dia 14.” (SERGE, 2007, p. 210-211, nota 18).

3 Versão integral do Tratado consultada no sítio do World War I Document Archive. Disponível em: <http://wwi.lib.byu.edu/index.php/The_Peace_Treaty_of_Brest-Litovsk>. Acesso em: 29 fev. 2016.

4 A expressão “fome genialmente organizada” foi buscada por Serge em uma carta escrita por Lenin em março de 1917. Nela, lemos: “A burguesia não foi capaz de adiar por muito tempo a crise revolucionária gerada pela guerra. A crise cresce com força irresistível em todos os países, começando pela Alemanha, a qual, na expressão de um observador que a visitou há pouco, atravessa uma ‘fome genialmente organizada’, e terminando pela Inglaterra e pela França, onde a fome se avizinha também e onde a organização é muito menos ‘genial!’” (Carta transcrita em ZIZEK, 2005, p. 29).

5 Em comentário também referente à situação em 1918, porém após a assinatura do Tratado de março, Flávio Saes e Alexandre Saes indicam um cenário algo mais alvissareiro para o lado dos Impérios Centrais: “Em quatro anos de guerra, os exércitos e as economias mostravam sinais de esgotamento. Mas, no começo de 1918, o quadro era mais favorável para as Potências Centrais (...). A Frente Oriental parecia estabelecida: os russos haviam sido expulsos da Polônia e aceitado a paz pelo Tratado de Brest-Litovsk em março de 1918.” (SAES; SAES, 2013, p. 311).

6 Ver, também, Trotski (1919 e 2007).

7 A primeira fase ocorrera de 22 a 28 de dezembro de 1917, sendo a delegação bolchevique chefiada por Adolph Joffe; a terceira fase, de 1 a 3 de março de 1918, na qual se assinou o tratado de paz, decorria já do prevailecimento da posição de Lenin no Comitê Central.

8 Serge (2007, p. 209) refere-se a essa fala de Trotski como “golpe teatral de Brest-Litovsk.”

9 “O exército se desmobilizava por conta própria, os soldados voltavam para suas casas. As massas não queriam mais combater.

- A insurreição de outubro fora feita em nome da paz. Os transportes estavam esgotados; a produção, profundamente desorganizada; o abastecimento, em estado lamentável. A fome ameaçava como nunca. (...) A guerra terminara do lado russo.”* (SERGE, 2007, p. 198).
- 10 *“Um Conselho Extraordinário se reuniu no castelo de Hamburgo para examinar a nova situação. Dele participaram Guilherme II, o chanceler Von Hertling, o vice-chanceler Hindenburg, Ludendorff, o chefe do Almirantado e Von Kuhlmann. As opiniões foram divergentes. O chanceler, o vice-chanceler, Von Kuhlmann e os austríacos entendiam que a situação interna, mais particularmente a da Áustria-Hungria, não permitia nenhuma ofensiva contra a Rússia. As chances imaginadas por Trotski eram, como se vê, muito reais. Os generais exigiram a ofensiva (...). O kaiser concordou com o estado-maior.”* (SERGE, 2007, p. 205-206).
- 11 Por exemplo, lemos em Suvorov (1990): *“By concluding a separate deal -with the enemy, Lenin betrayed Russia’s allies.”* E o próprio Serge (2007, p. 203) escreveu: *“Se os bolcheviques não desfizessem o mal-estar causado pela paz em separado entre a Rússia e os Impérios Centrais, não seria o estado de espírito das massas, nos países aliados, favorável a uma intervenção na Rússia?”* Mas o autor explicita também o argumento de Lenin: *“Traímos a Polônia, a Lituânia, a Curlândia e a Letônia entregues à Alemanha? ... Não, pois os interesses do socialismo têm primazia sobre o direito das nacionalidades a dispor de si mesmas.”* (apud SERGE, 2007, p. 217).
- 12 De fato, como apontou com acerto Bensaïd, temos aí um tema crucial para o revolucionário belga: *“Em seus muitos ensaios, será recorrente o tema do contraste entre a Rússia sob o comando de Lênin e a Rússia sob o comando de Stalin, e Serge irá se esforçar para decifrar o enigma dessa degenerescência.”*
- 13 *“Brest-Litovsk was directed not only against the national interests of Russia, but against Germany as well, and in both its sense and spirit it served as a prototype of the Molotov-Ribbentrop pact. Lenin’s calculation in 1918 was exactly the same as Stalin’s in 1939. Let Germany fight in the West, let Germany and the Western allies exhaust themselves one after the other to the greatest extent possible; we ourselves shall help Germany at any price to exhaust herself to the very limit, and then act.”* (SUVOROV, 1990).
- 14 *“Um partido político que em eleições livres recebesse menos de um quarto dos votos, que tratasse como inimigo qualquer indivíduo ou grupo de oposição, que considerasse a priori 90% da população – camponeses e burgueses – como inimigos de classes, decerto não poderia governar por consenso e teria de fazer uso permanente do terror. Isso, se desejasse manter o poder.”* (PIPES, 2008, p. 237).
- 15 Para uma crítica ao Tratado de Versalhes, particularmente ao posicionamento francês, ver, por exemplo, a análise publicada originalmente por John Maynard Keynes em 1919 (KEYNES, 2002). Não se está querendo sugerir, é claro, que o severo posicionamento de Clemenceau objetivasse em alguma medida dar o troco ao comportamento alemão em Brest-Litovsk. A vingança era, sem dúvida, um condimento a nortejar a ação do idoso ministro francês, mas o que se queria vingar de modo algum era o tratamento dado aos russos: *“Clemenceau, sempre fazendo da vitória de 1918 o contraponto da derrota da França em 1871, chamou os delegados alemães a Paris, alojando-os no Hôtel des Reservoirs, onde se haviam hospedado os franceses que negociaram a paz com Bismarck (...). Abrindo a sessão [em 7 de maio de 1919-JFM/LSL], Clemenceau anunciou: ‘Chegou a hora para o grave ajuste das nossas contas.’”* (ARARIPE, 2012, p. 223).

(*) Livre-Docente da FEA/USP. (E-mail: jflaviom@usp.br).

(**) Professora Doutora da FEA/USP. (E-mail: lslopes@usp.br).

O Pensamento Econômico Brasileiro no Século XX: Uma Breve Nota Sobre as Principais Tendências e Rupturas

FLÁVIO A. M. DE SAES (*)
ALEXANDRE MACCHIONE SAES (**)

Nos *Boletins Informações Fipe* foram publicados, nos últimos meses, vários artigos sobre economistas e pensadores brasileiros: Rui Barbosa, Roberto Simonsen, Caio Prado Júnior, Celso Furtado, Roberto Campos e Antonio Delfim Netto foram objeto de estudos sobre aspectos de sua produção intelectual. Neste artigo, que procura fechar a série, tentamos traçar um quadro amplo do pensamento econômico brasileiro no século XX, identificando as principais tendências e os momentos de ruptura em que temas e orientações predominantes se alteram de modo significativo. Dada a limitação de espaço e a própria dimensão do objeto, é inevitável a existência de lacunas e a omissão de tendências e autores considerados relevantes por muitos pesquisadores. Desde já, nossas escusas por essas inevitáveis falhas.

Certamente, há um pensamento econômico brasileiro antes do século XX: basta lembrar que com a chegada da Corte portuguesa no Brasil em 1808, José da Silva Lisboa, o futuro Visconde de Cairu, parece ter exercido influência nas decisões econômicas então tomadas

por D. João. Além disso, foi autor de vasta obra que abrange aspectos da economia e do direito. Ao longo do século XIX, a economia política foi objeto de cursos específicos nas Faculdades de Direito de Olinda/Recife e de São Paulo e as polêmicas a respeito dos temas de política econômica revelam a existência de um “pensamento econômico brasileiro”. Não se trata, certamente, de reflexões teóricas originais e sim da adaptação ao caso brasileiro do que era produzido nos países europeus (principalmente Grã-Bretanha e França). A polêmica entre metalistas e papelistas, que se inicia em meados do século e se prolonga, a rigor, até a Primeira República, é um exemplo desse padrão do pensamento econômico brasileiro. Políticos como Souza Franco, Rodrigues Torres (Visconde de Itaboraí), Torres Homem, Irineu Evangelista de Souza (Mauá), Rui Barbosa, Amaro Cavalcanti, Joaquim Murтинho, Pandiá Calógeras, Antonio Carlos Ribeiro de Andrada entre outros, participaram, em diferentes momentos, dessas polêmicas. O foco principal se situava na política monetária e cambial, o que é compreensível por se tratar

de uma economia primário-exportadora em que as relações com o exterior têm uma posição estratégica (GREMAUD,1997).

Mas foi a partir de 1930 que o pensamento econômico brasileiro adquiriu características mais específicas. O mais conhecido estudo sobre o tema – o livro *Pensamento Econômico Brasileiro*, de Ricardo Bielschowsky – abrange o período 1930-1964 e tem como subtítulo “O ciclo ideológico do desenvolvimentismo” (BIELSCHOWSKY, 1996). Ou seja, a partir de 1930, o pensamento econômico brasileiro teve como foco o problema do desenvolvimento e progressivamente se articulou em torno da noção de “desenvolvimentismo”, com correntes a favor (sob várias nuances) e outras contra; mas a partir de 1964, essa noção cedeu lugar a outras noções que expressam o clima estabelecido a partir de então. Desse modo, 1964 pode ser indicado como marco cronológico de uma ruptura no pensamento econômico brasileiro em que o problema do desenvolvimento e as propostas desenvolvimentistas foram superados por outras temáticas.

Mas no que consistia o desenvolvimentismo?

Para Bielschowsky, o desenvolvimentismo consiste na “ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais:

- a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro;
- b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas de mercado; por isso, é necessário que o Estado a planeje;
- c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e
- d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente” (BIELSCHOWSKY, 1996, p.7).

Tendo como referência essa noção de desenvolvimentismo, Bielschowsky identifica algumas tendências no pensamento econômico brasileiro antes de 1964: a neoliberal (não desenvolvimentista), três

correntes desenvolvimentistas e a socialista (próxima ao desenvolvimentismo, mas por conta de objetivos próprios).

A corrente neoliberal tinha, como principal representante, Eugênio Gudin, ao lado, entre outros, de Octavio Gouveia de Bulhões e Dênio Nogueira. Esta corrente, que se abrigava principalmente na Fundação Getúlio Vargas/RJ (fato curioso, pois a política de Vargas nada tinha de liberal), não se identificava com o desenvolvimentismo como definido acima. Fiéis ao liberalismo, recusavam as propostas desenvolvimentistas industrializantes com forte presença do Estado. Seu foco se situava no equilíbrio monetário e financeiro, condição para o bom funcionamento do mercado e, em sua perspectiva, para alcançar o máximo de eficiência. Alguma industrialização, mas sem protecionismo, era admitida, assim como a intervenção do Estado, apenas para corrigir desajustes comuns em economias subdesenvolvidas. Mas sua postura, em termos de política econômica, ficou marcada pela crítica e oposição ao desenvolvimentismo em nome dos princípios do liberalismo econômico.

As correntes desenvolvimentistas aceitavam as noções básicas acima definidas por Bielschowsky, mas o faziam com diferentes ênfases em cada caso. Os rótulos a elas atribuídos já identificam suas diferenças fundamentais: desenvolvimentismo do setor privado, do setor pú-

blico (não nacionalista) e do setor público (nacionalista).

O desenvolvimentismo do setor privado encontrou em entidades representativas da indústria, como a Fiesp e a CNI, seus principais pensadores: Roberto Simonsen em São Paulo e João Paulo de Almeida Magalhães no Rio de Janeiro. Sua peculiaridade estava na defesa da industrialização com proteção estatal ao capital nacional e protecionismo diante da concorrência externa. Favoráveis ao planejamento, admitiam a presença do capital estrangeiro sob controle e a presença moderada da empresa estatal. Assim, a ênfase na industrialização por meio da empresa nacional, com menor presença do capital estrangeiro e participação moderada do Estado (exceto no planejamento em que sua ação seria fundamental), seria a marca distintiva desta corrente.

O desenvolvimentismo do setor público não nacionalista teve Roberto Campos como seu principal representante, junto com outros economistas que participaram de órgãos como a Comissão Mista Brasil Estados Unidos e o BNDE (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico) a exemplo de Lucas Lopes e Ary Torres. Como desenvolvimentistas, defendiam a industrialização, porém, com intensa participação do capital estrangeiro. Admitiam algum protecionismo e o planejamento parcial e entendiam que a empresa estatal

seria aceitável apenas na ausência de interesse do capital privado.¹

O desenvolvimentismo do setor público nacionalista também se abrigou no BNDE e teve na Assessoria Econômica de Getúlio Vargas (1950-1954) importantes representantes (como Rômulo de Almeida, Jesus Soares Pereira, Cleantho de Paiva Leite, Ignácio Rangel). No ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros) o desenvolvimentismo nacionalista também teve espaço, mas o mais expressivo representante dessa corrente foi Celso Furtado (que profissionalmente passou pela Cepal, pelo BNDE, pela Sudene, além de ter sido Ministro do Planejamento durante algum tempo no governo de João Goulart). Distingue-se dos outros desenvolvimentismos por defender a industrialização planejada e com forte apoio do Estado. Era favorável ao capital estrangeiro, desde que sob controle e não em setores estratégicos como serviços públicos e mineração. Dava ênfase especial à presença de empresas estatais, ao planejamento (geral e regional) e ao protecionismo à indústria. Trata-se da corrente desenvolvimentista que mais se aproximou das propostas da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina), órgão da ONU que teve Raúl Prebisch como seu secretário-geral e principal pensador sobretudo durante os anos 50.

Desse modo, percebe-se que havia em comum, entre as correntes

desenvolvimentistas, a aposta na industrialização como o caminho necessário para a superação do subdesenvolvimento. Além disso, combinavam em graus variáveis a aceitação do capital estrangeiro, a defesa do protecionismo, do planejamento e a presença das empresas estatais. A força dessa ideia – industrialização para superar o subdesenvolvimento – se impunha às várias correntes desenvolvimentistas, apesar de suas diferenças econômicas, sociais e intelectuais. E mesmo os liberais não podiam recusar totalmente a proposta de industrialização, embora criticassem o apoio a “indústrias artificiais”.

Embora por razões particulares, o pensamento socialista também incluía a industrialização em seu projeto político. Mesmo fora da legalidade desde 1947, o Partido Comunista Brasileiro (vinculado ao Partido Comunista da União Soviética) foi o principal formulador do que poderia se chamar de uma política de desenvolvimento. Alguns membros do PCB também participavam do Iseb, a exemplo do general do exército Nelson Werneck Sodré, de modo a sobrepor, por vezes, as ideias expressas nessas duas instituições. O objetivo último de um partido comunista seria a realização da revolução socialista. Na ausência de condições efetivas para a realização imediata da revolução, o PCB propunha uma aliança das classes populares, por ele lideradas, com a burguesia nacional

(fundamentalmente a industrial) para o controle do poder e para o combate ao latifúndio e ao seu aliado, o imperialismo (que bloqueariam o desenvolvimento das forças produtivas e, conseqüentemente, o caminho para o socialismo).² A essa proposta propriamente política associavam noções relativas a uma política de desenvolvimento cujo foco seria também a industrialização como núcleo do processo de plena constituição do capitalismo e, numa perspectiva evolucionista, degrau necessário para se chegar ao socialismo. Alguns componentes dessa política seriam: industrialização planejada com base no capital nacional; forte presença da empresa estatal; planejamento governamental da economia; protecionismo; recusa do capital estrangeiro (exceto o de empréstimo) e controle da remessa de lucros; reforma agrária. Como se observa, por razões distintas, o pensamento socialista estava muito próximo, em termos de política de desenvolvimento, do pensamento desenvolvimentista do setor público nacionalista.

Convém lembrar que muitas das propostas de desenvolvimentistas e socialistas estavam embasadas em sólidos estudos históricos. Obras como as de Roberto Simonsen (*História Econômica do Brasil*), de Celso Furtado (*Formação Econômica do Brasil*) e de Nelson Werneck Sodré (*Formação Histórica do Brasil*) tornaram-se clássicos de nossa historiografia e contêm

os fundamentos analíticos que sustentam os projetos de desenvolvimento desses pensadores.

Em suma, pode-se dizer que até 1964 o “desenvolvimentismo”, enquanto um projeto de industrialização para superar o subdesenvolvimento, foi o foco das discussões presentes no pensamento econômico brasileiro. E que, depois de 1964, embora a questão do desenvolvimento em geral continue presente, não se trata mais da discussão do desenvolvimentismo enquanto uma ideologia e um projeto de desenvolvimento para o País.³

É certo que alguns diriam que o projeto econômico dos governos militares ainda era, ou pelo menos se assemelhava, ao desenvolvimentismo. Guido Mantega, por exemplo, o identifica como “desenvolvimentismo autoritário” cujos principais representantes seriam Roberto Campos e Mário Henrique Simonsen (MANTEGA, 1984). No livro *A Nova Economia Brasileira* (1974), Simonsen define o que chamava de “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento” e Campos discutia “A opção política brasileira”. Simonsen elogiava as mudanças introduzidas na política econômica desde 1964, responsáveis pelo elevado crescimento da economia no período 1968-1973. O livro foi publicado em 1974, antes, portanto, dos choques do petróleo e dos crescentes desequilíbrios que atingiram a economia brasileira desde essa época. Campos defendia

a “opção política” dos governos militares em nome da restauração da ordem, condição para a boa gestão da economia. Em linhas gerais, o “desenvolvimentismo autoritário” reafirmava a industrialização como núcleo do modelo de desenvolvimento, embora a ênfase agora fosse na manutenção do crescimento econômico e não propriamente na superação do subdesenvolvimento (e da pobreza). E nesse modelo, o Estado assumia papel decisivo. Aqui há outro componente que merece consideração, ainda que de forma exploratória: nos anos do autoritarismo, os militares assumem posição decisiva nas decisões governamentais, mesmo que atribuíssem a economistas a gestão da economia, sua visão do processo de desenvolvimento não poderia ser ignorada. Como se sabe, o projeto político dos militares (ou pelo menos de facções que detiveram o poder por certos períodos) era de constituição de um “Brasil potência”, o que exigia um sistema produtivo sólido, inclusive com a capacidade de produzir material bélico para as Forças Armadas. E caberia ao Estado investir em ramos estratégicos e mesmo em outros em que a capacidade de investimento do setor privado fosse limitada. Desse modo, o setor produtivo estatal assumiu proporções inéditas no conjunto da economia brasileira, sendo uma das características do “desenvolvimentismo autoritário”. Campos e Simonsen foram os economistas dos governos militares que melhor sistematizaram essas

ideias em livros e artigos, mas outros economistas, como Antonio Delfim Netto e João Paulo dos Reis Velloso, ministros de governos militares, deviam concordar com as noções fundamentais expressas no “modelo brasileiro de desenvolvimento” e na “opção política brasileira”, ainda que a ênfase de suas propostas políticas pudesse apresentar algumas diferenças.

Se o foco na industrialização e a forte presença do Estado na economia eram elementos que aproximavam o “desenvolvimentismo autoritário” do desenvolvimentismo dos anos 50, havia pelo menos um elemento que os distanciava; o desenvolvimentismo, seguindo os argumentos da Teoria do Desenvolvimento Econômico e mesmo da Cepal, admitia que, com a industrialização, o excedente populacional (e de mão de obra) seria absorvido por atividades “modernas”, permitindo a elevação do salário (ou do rendimento) real não só dessas parcelas modernizadas, mas também dos que, permanecendo nos setores tradicionais, deixariam de sofrer a pressão do excedente de mão de obra. Assim, o combate à pobreza e a superação do subdesenvolvimento seriam decorrentes do processo de industrialização. Nos governos militares, observou-se substancial concentração da renda (que levou até mesmo o general Médici, como presidente, a declarar em pleno milagre: “a economia vai bem, mas o povo vai mal”), resultado das polí-

ticas de renda adotadas no período (principalmente a salarial). Desse modo, o “modelo brasileiro de desenvolvimento”, elogiado pelos economistas do governo, passou a ser objeto de críticas da parte de economistas que, de certo modo, eram herdeiros do desenvolvimentismo dos anos 50.

Um dos mais insistentes críticos do “modelo brasileiro de desenvolvimento” foi Celso Furtado, numa crítica que vai além da política dos governos militares, pois procura mostrar a “armadilha histórica do subdesenvolvimento” em que o Brasil e tantos outros países haviam se enredado. Em várias obras – desde *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina* (1965), *O Mito do Desenvolvimento Econômico* (1974) até *Brasil: a Construção Interrompida* (1992), entre muitos outros – Furtado aponta o caráter perverso do modelo de desenvolvimento periférico por sua forma de inserção na economia mundial. Já mostrava que o modelo brasileiro dos governos militares exigia, para garantir o crescimento e a acumulação de capital, uma política deliberada de concentração de renda e, conseqüentemente, a ação repressiva sobre os setores sociais vítimas dessa política. Mas essa concentração da renda, fruto da política de rendas dos governos militares, também decorria da forma pela qual o progresso técnico, produzido nas economias centrais, era absorvido na periferia, mais por meio da incorporação de

novos bens de consumo ao padrão de vida de parcelas da população que por processos produtivos mais aperfeiçoados. Quando se dá a industrialização, o perfil dessa demanda “modernizada” determina também a estrutura do sistema produtivo, altamente poupador de mão de obra. Assim, a esperada absorção do excedente de mão de obra não ocorreu, os níveis salariais permaneceram baixos e não se alcançou a homogeneização social que caracterizaria a superação do subdesenvolvimento. Em suma, o tema “desenvolvimento” continuou presente nas reflexões de Furtado, não mais para a elaboração de propostas de política (desenvolvimentistas) e sim como análise crítica da forma de desenvolvimento das economias periféricas por sua inserção na economia mundial.

Nos anos 60 e 70 surge outra visão crítica do desenvolvimento brasileiro e da periferia em geral: trata-se das contribuições à chamada Teoria da Dependência. Andre Gunder Frank (*Desenvolvimento do subdesenvolvimento*), Enzo Faletto e Fernando Henrique Cardoso (*Dependência e desenvolvimento na América Latina*), Theotonio dos Santos (*Imperialismo e dependência*), Rui Mauro Marini (*Dialética da dependência*) são alguns dos que elaboraram diferentes versões para a Teoria da Dependência. Em revisão da Teoria da Dependência, Fernando Henrique Cardoso definiu a questão que aparecia como

“ponto de clivagem” entre os dependentistas:

– existem os que creem que o “capitalismo dependente” baseia-se na superexploração do trabalho, é incapaz de ampliar o mercado interno, gera incessantemente desemprego e marginalidade e apresenta tendências à estagnação e a uma espécie de constante reprodução do subdesenvolvimento (como Frank, Marini e, até certo ponto, dos Santos);

– existem os que pensam que, pelo menos em alguns países da periferia, a penetração do capital industrial financeiro acelera a produção da mais valia relativa, intensifica as forças produtivas e, se gera desemprego nas fases de contração econômica, absorve mão de obra nos ciclos expansivos, produzindo, neste aspecto, um efeito similar ao do capitalismo nas economias avançadas, onde coexistem desemprego e absorção, riqueza e miséria” (CARDOSO, 1980, p.105).

Apesar dessa divergência, Cardoso entende que era comum aos dependentistas a noção de que um desenvolvimento autônomo era improvável nas economias periféricas, o que conduzia a outra implicação. Nas palavras de Cardoso:

“Não quero discutir aqui o acerto ou o engano dessa afirmação [de

que o desenvolvimento autônomo era improvável]. Quero apenas qualificar: no polo oposto (e descontínuo) da teoria da dependência o que se vislumbrava não era o desenvolvimento autóctone mas... o socialismo. Este por certo não se tornou explícito em muitos autores, mas a crítica à possibilidade do “desenvolvimento”, especialmente no que se refere ao “desenvolvimento nacional”, havia sido o ponto de partida da análise de Dos Santos, Quijano, Marini, Faletto e Cardoso, para mencionar apenas alguns autores” (CARDOSO, 1980, p. 142).

A teoria da dependência exerceu forte impacto no pensamento econômico, social e político brasileiro, mas perdeu força ao longo do tempo, fruto, em parte, das crescentes divergências entre autores e também da falta de maior precisão conceitual em sua argumentação.

Nos anos 70 também surgiu a crítica ao desenvolvimentismo cepalino e à teoria da dependência por meio de obras produzidas na Unicamp por Maria da Conceição Tavares, Luiz Gonzaga Belluzzo e, em especial, por João Manuel Cardoso de Mello (*O Capitalismo Tardio*): tratava-se de compreender o desenvolvimento brasileiro como uma forma específica de desenvolvimento capitalista (tardio), e não genericamente como uma economia periférica ou dependente.

As obras de Furtado e a Teoria da Dependência talvez sejam os principais exemplos de reflexões produzidas nos anos 60 e 70 que, embora ainda tenham como referência geral a questão do desenvolvimento, não mais a tratam sob a ótica do “desenvolvimentismo”. Não se trata mais de formular projetos de desenvolvimento econômico e político e sim de fazer a crítica do processo efetivo de desenvolvimento para realçar seu caráter perverso e suas limitações.

Na verdade, não há consenso quanto à abrangência do que se poderia chamar a “era desenvolvimentista”. Bielschowsky e Mussi, por exemplo, a identificam com os anos 1930-1980 (BIELSCHOWSKY, 2011, p.11). Já Maria Malta e seus colaboradores, ao proporem uma abordagem da História do Pensamento Econômico Brasileiro entre 1964 e 1989, entendem que o “tema do desenvolvimento é o organizador do pensamento e do debate econômico no país” e que, “embora nos anos 80 se verifique uma crise do pensamento desenvolvimentista, ainda se preservavam as esperanças de transformar o desenvolvimento do regime autoritário em um desenvolvimento com direção política mais democrática” (MALTA, 2011, p. 24). Registramos essa divergência, sem entrar no âmago da discussão; no entanto, nossos argumentos procuram mostrar que, nos anos 80, o pensamento econômico brasileiro se afastou dos temas e problemas do desenvolvimentismo.

Em 1990, a *Revista de Economia Política* publicou artigo de Mario Possas sob o título “A economia política no Brasil hoje” (POSSAS, 1990). Na seção 2 do artigo, dedicada aos principais temas em discussão no País, o autor propôs “um debate sintético... dentro de três correntes: a marxista/neomarxista, a neo-ricardiana e a pós-keynesiana”. Esclarecia não considerar no texto abordagens keynesianas sob enfoque predominantemente neoclássico e temas muito específicos ligados à economia brasileira, priorizando ainda intervenções teóricas sobre as empíricas e históricas. Importa destacar, em relação a esse artigo, primeiro a existência no Brasil nos anos 80 de um volume de produção teórica que dava ao autor material suficiente para elaborar um balanço sobre correntes e temas em discussão. Em segundo lugar, lembrar que um artigo com esse título escrito 20 anos antes certamente teria seu foco, não em questões de teoria econômica, e sim em questões relacionadas ao desenvolvimento econômico em seus vários aspectos. As opções do autor indicam que o pensamento econômico brasileiro do final dos anos 80 valorizava, em termos de Economia Política, questões teóricas discutidas no Brasil, mas claramente referidas aos debates realizados nos principais centros acadêmicos estrangeiros. Ou seja, aqui, como lá fora, o tema desenvolvimento deixara de ser prioritário numa discussão sobre

Economia Política realizada no âmbito acadêmico.

Mesmo a coletânea coordenada por Maria Malta, anteriormente referida, inclui vários artigos cujo foco não é o pensamento econômico dos anos 80: Celso Furtado na controvérsia internacional, *modus operandi* do regime militar, debate sobre a tendência à estagnação, debate distributivo no “milagre”, controvérsia sobre os padrões de acumulação, revolução brasileira e presença de Florestan Fernandes são temas situados principalmente nos anos 70, por vezes até mesmo nos 60 e 50. Embora sejam resultados parciais de uma pesquisa mais ampla, sugerem que as questões dos anos 80 não se mostraram prioritárias para os pesquisadores, ao menos nessa etapa.

Portanto, na nossa perspectiva, cabe perguntar por que nos anos 80 e 90, o tema desenvolvimento, sob a perspectiva desenvolvimentista, deixou de constar da pauta das discussões entre os economistas brasileiros? Não temos uma resposta plenamente articulada, apenas algumas hipóteses isoladas que talvez possam ajudar a compor um quadro mais geral.

O crescente predomínio do pensamento neoclássico e de tendências liberais no mundo acadêmico internacional tendia a deixar espaço cada vez menor para as questões relativas ao desenvolvimento na forma como eram discutidas nos

anos 50 e 60. Os manuais de desenvolvimento, por exemplo, passaram a abarcar uma ampla variedade de temas não tendo mais como núcleo da transformação das economias subdesenvolvidas (termo que, aliás, foi sendo substituído por economias em desenvolvimento).

Essas influências internacionais penetraram no Brasil de forma crescente: por um lado, a partir de meados dos anos 60, professores norte-americanos vieram lecionar em cursos de pós-graduação recém-criados no Brasil. Usaid e Fundação Ford bancavam, por meio de convênios, a vinda desses professores. Por outro lado, ainda com o apoio dessas instituições, professores e estudantes de economia foram enviados aos Estados Unidos para a obtenção de seus doutorados. Era natural que, ao retornarem ao Brasil, passassem a difundir o pensamento econômico em que haviam se formado no exterior, especialmente quando integrados aos cursos de pós-graduação que eram criados em várias universidades brasileiras. Loureiro identifica, nesse movimento, a internacionalização da ciência econômica no Brasil, em claro contraste com o padrão do conhecimento econômico da era desenvolvimentista (LOUREIRO, 1997, p. 64-65).

Além disso, os problemas da economia brasileira nos anos 80 e mesmo nos 90 induziam reflexões dirigidas a temas imediatos (infla-

ção, crise da dívida externa, déficit público e crise financeira do governo etc.) mais propícios de serem tratados pela ciência econômica dominante na academia norte-americana. No entanto, mesmo aqueles formados numa tradição desenvolvimentista não podiam se furtar a dar respostas a esses problemas urgentes, o que afastava o debate econômico das questões de longo prazo, portanto, do desenvolvimento. Algumas contribuições originais do pensamento econômico brasileiro surgiram nesses anos, em especial em torno do problema da inflação: indo além da polêmica das décadas anteriores entre monetaristas e estruturalistas, diversas análises da inflação em termos de seu componente inercial inspiraram os sucessivos planos de controle da inflação, desde o Plano Cruzado até o Plano Real. Francisco Lopes, Lara Rezende e Arida, Bresser Pereira e Nakano, entre outros, deram contribuições à compreensão desse mecanismo de propagação inflacionário.

Nesses anos 80 e 90 também emergia forte movimento no plano internacional no sentido de propor medidas para os países periféricos (ou da América Latina) enfrentarem seus desequilíbrios: sistematizados pelo economista John Williamson sob o rótulo de “Consenso de Washington” implicavam profundas mudanças. Williamson arrola dez propostas: disciplina fiscal, reordenamento dos gastos públicos, reforma fiscal, libera-

lização das taxas de juros, taxa de câmbio competitiva, abertura comercial, abertura financeira, privatização, desregulamentação. A adoção dessas medidas implicava, a rigor, a definição de um projeto econômico ou, se quisermos, um novo projeto de desenvolvimento (mesmo que o termo não estivesse explicitamente colocado). Em que pese a recusa dos seus formuladores, esse projeto se aproximava das propostas do neoliberalismo que, no plano acadêmico e mesmo entre ampla parcela da classe política, se tornou dominante. As mudanças introduzidas no Brasil a partir de 1990 (Governo Collor) caminharam nessa direção, mesmo que sua implementação fosse parcial e que seus executores recusassem a filiação ao Consenso de Washington e ao neoliberalismo. O sucesso do Plano Real no combate à inflação, em parte sustentado pela âncora cambial, fortaleceu a manutenção e ampliação das políticas delineadas desde o início dos anos 90.

A amplitude dessas mudanças gerou reações entre economistas que questionavam sua adequação para enfrentar os problemas da economia brasileira: abertura comercial e financeira, privatizações, desregulamentação passaram a ser objeto de críticas que, embora mais voltadas aos efeitos imediatos das medidas, expressavam outra proposta de desenvolvimento. Um exemplo são obras como as de Reinaldo Gonçalves, cujos títulos expressam o sentido da crítica

à política do governo: *Ô Abre Alas* (1994); *Globalização e Desnacionalização* (1999).

No primeiro governo Lula, as linhas gerais da política macroeconômica foram mantidas, frustrando muitos de seus eleitores que esperavam mudanças profundas na orientação da política econômica e gerando reações contrárias a ela. Uma análise da opção do governo Lula foi feita, por exemplo, no livro de Leda Paulani, *Brasil Delivery*, título expressivo da análise crítica conduzida àquela política.

Esta breve e incompleta revisão do pensamento econômico brasileiro desde os anos 80 indica a prevalência de polêmicas centradas em questões de política econômica, mesmo quando suas implicações pudessem indicar uma significativa mudança de rumo no padrão de desenvolvimento brasileiro. Por exemplo, os dez pontos do Consenso de Washington eram apresentados mais como “medidas corretas” para a gestão da política econômica dos países da América Latina do que como um verdadeiro programa de reestruturação dessas economias com impactos decisivos no longo prazo (ou seja, como um projeto de desenvolvimento).

Nas primeiras décadas do século XXI, tentativas de recuperar uma perspectiva de longo prazo ressurgiram significativamente sob os rótulos de novo desenvolvimentismo e social desenvolvimentismo.

Bastos, em minuciosa pesquisa sobre as origens dessas correntes, identifica o “novo desenvolvimentismo” como o “desenvolvimentismo exportador do setor privado” cuja defesa ficou associada principalmente a Bresser Pereira; já o “social desenvolvimentismo” seria o “desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado”, corrente mais próxima do desenvolvimentismo clássico. Bastos cita Guido Mantega, Luciano Coutinho e a própria Dilma Rousseff como defensores dessa estratégia de desenvolvimento (BASTOS, 2012). A retomada do termo “desenvolvimentismo”, mais do que uma simples analogia formal com a tradição do pensamento econômico brasileiro do século XX, tem a virtude de mostrar que os rumos da economia, embora submetidos a restrições gerais, respondem a decisões políticas, não podendo ser encarados como um caminho “natural”. O que por vezes é vendido como a alternativa correta, natural, necessária, na verdade é uma alternativa, entre outras, fruto de decisões políticas com implicações para o destino da economia e da sociedade.

Acreditamos que esta breve revisão do pensamento econômico brasileiro no século XX tenha mostrado como, em cada momento, há alternativas em confronto, alternativas que, de modo explícito ou não, embutem projetos políticos e econômicos diferentes, com importantes reflexos sociais. Nos

dias de hoje, em que questões críticas são, por vezes, decididas no “calor da hora”, a história do pensamento econômico sugere a necessidade de reflexão mais detida sobre a natureza e a repercussão de decisões aparentemente “naturais” com impacto social nitidamente assimétrico.

Referências

BASTOS, P.P.Z. A economia política do novo desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*. v. 21, Número Especial, p. 779-810, 2012.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

_____. Prefácio. In: MALTA, M.M. (coord.). *Ecos do desenvolvimento: uma história do pensamento econômico brasileiro*. Rio de Janeiro: Ipea: Centro Internacional Celso Furtado, 2011, p. 9-14.

CARDOSO, F.H. *As ideias e seu lugar. Ensaios sobre as teorias do desenvolvimento*. Petrópolis: Editora Vozes, 1980.

GREMAUD, A.P. *Das controvérsias teóricas à política econômica: pensamento econômico e economia brasileira no Segundo Império e na Primeira República*. Tese (Doutorado). São Paulo: FEA/USP, Departamento de Economia, 1997.

LOUREIRO, M. R. *Os Economistas no governo*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

MALTA, M.M. Nota introdutória. In: MALTA, M.M. (coord.) *Ecos do Desenvolvimento*, 2011, p.15-22.

MANTEGA, G. O desenvolvimentismo autoritário. In: LOUREIRO, M.R. (org.). *50 anos de ciência econômica no Brasil (1946-1996)*. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 112-121.

POSSAS, M. A economia política no Brasil hoje. *Revista de Economia Política*, v.10, n. 2 (38), p. 95-114, abr.-jun.1990.

2 Caio Prado Júnior, apesar de membro do PCB (pelo qual se elegeu deputado em 1945), divergia da estratégia política oficial do partido. Em 1966, publicou o livro *A Revolução Brasileira*, em que expôs suas divergências e que marca também sua ruptura com o PCB.

3 Temas mais conjunturais também mobilizaram o pensamento econômico brasileiro, porém, de forma subordinada à questão do desenvolvimento: exemplo típico foi a polêmica a respeito da inflação que opôs monetaristas a estruturalistas.

1 Roberto Campos ficou mais conhecido, no final do século XX, como o principal defensor do liberalismo no Brasil sob a influência do pensamento de F. Hayek. Entre o Campos desenvolvimentista dos anos 50 e o liberal do final do século, há ainda o Campos ministro do governo militar e economista que defendeu, em muitos escritos, propostas inerentes ao regime autoritário.

(*) Professor Titular do Departamento de Economia – FEA/USP.
(**) Professor do Departamento de Economia – FEA/USP e do Programa de Pós-Graduação em História Econômica – FFLCH/USP.
(E-mail: alexandre.saes@usp.br)

“Quantos Mais Forem os Caminhos Mais Descaminhos Haverá.”¹ Notas sobre o Caminho do Ouro em Paraty

LUCIANA SUAREZ LOPES (*)

Como foi mencionado na nossa crônica de fevereiro, em 2004 e em 2011, num esforço de organização e preservação do patrimônio documental paratiense, foram publicadas duas obras, reunindo transcrições de documentos selecionados dentre aqueles preservados pelo Instituto Histórico e Artístico de Paraty. (RAMECK; MELLO, 2004 e 2011)

Paraty, cidade histórica localizada no litoral sul do Rio de Janeiro, tem sua história indelevelmente marcada por um caminho, caminho este que promovia a ligação entre o porto de mesmo nome e a chamada *Estrada Velha de São Paulo*, caminho antigo que, saindo de São Paulo, ia até o Rio de Janeiro, mas que após a descoberta do ouro na região das *Minas Gerais* teve seu traçado estendido até a região das minas, de onde começavam a ser extraídas quantidades significativas do precioso metal. A bifurcação acontecia em Guaratinguê, de onde podia-se seguir viagem até

a região das minas ou descer via Cunha para Paraty, sendo o restante do percurso feito por mar até o Rio de Janeiro.

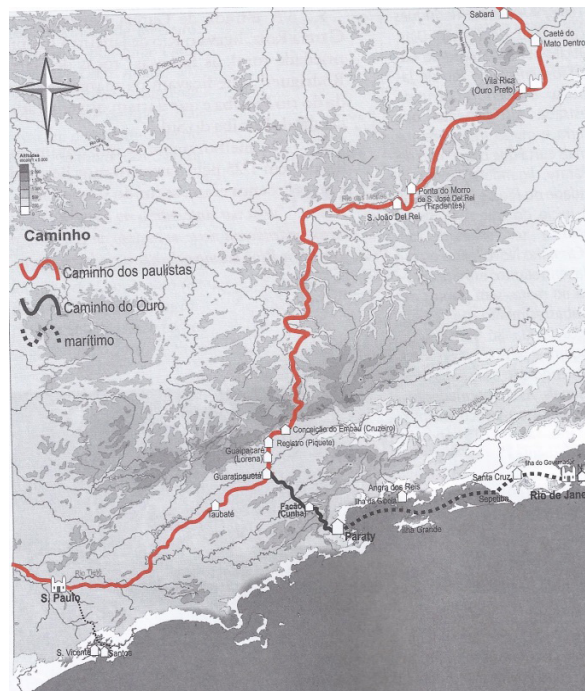
O *Caminho do Ouro*, ao longo de sua história, recebeu vários nomes, sendo conhecido também como *Trilha Goianá*; *Estrada da Serra do Facão*; *Estrada Geral da Serra do Mar*; *Caminho Velho*; *Caminho da Serra*; e *Caminho Marítimo-Terrestre*. Sua origem está ligada ao traçado de um antigo caminho indígena, dos índios goianás, que ligava a então povoação de Paratii à de Tabá-etê, atual cidade de Taubaté. (Cf. RIBAS, 2003, p. 15-16)

O tradicional estudo de Mafalda Zemella já havia apontado, em 1951, a importância do Caminho Velho para o abastecimento das Minas Gerais. (ZEMELLA, 1951). Utilizada por viajantes e tropeiros, a via passou a ser a principal ligação com a zona mineratória, tendo se tornado a cidade de Paraty, desde o final do século XVII,

[...] o porto por onde se embarcava, para o Rio de Janeiro, o ouro proveniente das Gerais [...] por onde se desembarcava praticamente tudo o que fosse necessário aos trabalhos do garimpo e à sobrevivência dos mineradores. (COTRIM, 2012, p. 24)

Como pode ser observado no Mapa 1, o caminho era longo. Partindo de São Paulo, eram necessários dois meses até se chegar a Minas Gerais. Saía-se do Rio de Janeiro, seguindo de barco até Paraty; em seguida, subia-se até Cunha e depois seguia-se para Minas, gastando-se ao todo cerca de 43 dias. (Cf. ZEMELLA, 1951, p. 127-128) No mesmo mapa, nota-se também a denominação “Facão”, nome de um pouso no meio da subida da serra, dando esse pouso origem à cidade de Cunha. Por essa razão, esse trecho do caminho, que ligava Paraty a Guaratinguê, também era conhecido como *Estrada do Facão* ou *Estrada da Serra do Facão*.

Mapa 1 – O Traçado do Antigo Caminho Velho



Fonte: Ribas (2012, p. 30)

Mas o Caminho não era utilizado apenas para o transporte de gêneros de subsistência e para o escoamento do ouro. O porto de Paraty tornou-se também a porta de entrada para um grande número de escravos, trazidos por traficantes e comercializados na própria cidade, em uma edificação até hoje existente, localizada a poucos metros da Igreja de Santa Rita.

Indício da importância desse comércio negreiro em Paraty é a existência de grandes plantéis de escravos, um dos quais descrito nos registros de viagem do então governador da capitania de São Paulo e Minas Gerais em 1717,

30 de julho de 1717 [...] fomos jantar à vila de Paraty em casa do

Capitão Lourenço de Carvalho, que nos regalou magnificamente. Ele é natural da vila de Basto, e casado com uma mulata filha de Francisco do Amaral; é muito rico, e poderoso; porque se acha com trezentos negros, que lhe adquirem grande cabedal com a condução das cargas, em que continuamente andam pela serra acima, que vai a sair à vila de Guaratinguetá; que por ser tão áspera não podem subir cavalos carregados, e lhes é preciso aos viandantes valer-se desse meio para poder seguir a sua viagem para Minas. (Diário de viagem de D. Pedro de Almeida. *Apud* COTRIM, 2012, p. 29-31)

Mas a longa viagem pelo Caminho Velho e a crescente atividade de

contrabando de ouro acabaram por alertar as autoridades sobre a necessidade da abertura de um novo caminho, mais curto e fácil de ser policiado, entre o Rio de Janeiro e as Minas. Esse novo trajeto começou a ser aberto em 1701, por Garcia Roriz,

Nos primeiros anos do século XVIII, a constante utilização da Estrada do Facão levou a vila a obter seu primeiro grande desenvolvimento. Entretanto, a abertura de um novo caminho, uma estrada passando pela Serra dos Órgãos iniciada por Garcia Roriz em 1701, proporcionava o escoamento do ouro das Minas direto para a cidade do Rio de Janeiro, sem se utilizar à via marítima. Logo que foi melhorado em

1710, o porto de Parati passou a ser substituído pelo do Rio de Janeiro. A cidade passou progressivamente a se transformar em entreposto comercial mantendo, no entanto, participação relativamente significativa no quadro da economia colonial enquanto área de comércio de gêneros que contribuíram para o abastecimento das Minas e também do Rio de Janeiro. (ALVEAL, 2002, p. 6)

Com o término desse novo caminho, a ligação entre as minas e o Rio de Janeiro ficou muito mais curta e direta, diminuindo o fluxo de metais pelo porto de Paraty, e em consequência o trânsito pelo Caminho Velho. O trajeto desse

novo caminho pode ser observado no Mapa 2.

A dinâmica econômica da cidade começa então a se modificar. Desde cedo, a produção de aguardente se estabelece na localidade, assim como a produção de gêneros de subsistência, exportados, sempre que houvesse vantagem econômica, tanto para a região das Minas como para outras partes da colônia.

Assim, Parati assumiu, mais do que o simples papel de entreposto comercial, o papel de centro produtor e exportador de gêneros alimentícios como o toucinho, a carne de porco, o arroz, o milho, o feijão, o açúcar e aguardente, para as regiões das Minas Gerais, vilas intermediárias das províncias do Rio de Janeiro e para

própria sede do novo Vice-Reinado (1763). É essa produção agrícola e comercial que permitiu a Parati uma transição estável para o século XIX. Com a abertura de um novo caminho do Rio de Janeiro às Minas, o caminho de Parati entrou em desuso temporário, até ser retomado pela produção cafeeira localizada no Vale do Paraíba.

Essa produção e esse comércio criaram raízes na localidade. Até os dias de hoje, por exemplo, existe o fabrico de aguardente na região, sendo possível visitar alguns antigos engenhos e destilarias. Hoje, o *Caminho do Ouro* pode ser visitado por turistas, em passeios guiados que podem ser contratados com facilidade no centro histórico da cidade.

Mapa 2 - O Traçado do Caminho Novo



Fonte: Ribas (2012, p. 34)

Estão ali as antigas pedras, os antigos marcos, o esquadro primitivo, os canhões usados para a segurança dos embarques e desembarques, e está lá o edifício onde se fazia o comércio de escravos. Resquícios de uma época em que passavam por aquelas ruas tropas e mais tropas de negociantes, indo e vindo, em busca de enriquecimento e oportunidades de ascensão social na dinâmica economia mineratória brasileira setecentista.

Referências

ALVEAL, Carmen Margarida Oliveira. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana de Paraty nos séculos XVII e XVIII*. X ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA (ANPUH-RJ): HISTÓRIA E BIOGRAFIAS. Rio de Janeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2002. (mimeo)

COTRIM, Cássio Ramiro Mohallem. *Villa de Paraty*. Rio de Janeiro: Capivara, 2012.

RAMECK, Maria José S.; MELLO, Diuner (orgs) *Roteiro documental do acervo público de Paraty. 1801-1883*. São Paulo: Gráfica e Editora Dias, 2004.

_____. *Roteiro documental do acervo público de Paraty. Séculos XVIII, XIX e XX. Vol. 2*. Paraty: Fahl e Moreira Gráfica e Editora de Paraty Ltda, 2011.

RIBAS, Marcos Caetano. *A história do caminho do ouro em Paraty*. Paraty: Contest Produções Culturais, 2003.

ZEMELLA, Mafalda P. *O abastecimento da capitania das Minas Gerais no século XVIII*. São Paulo: [s.n.], 1951.

-
- 1 Trecho da representação feita pelo Conselho Ultramarino ao rei de Portugal aconselhando a restrição dos caminhos que transportavam o ouro. (*Apud* RIBAS, 2003, p. 29).

(* *Professora Doutora do Departamento de Economia da FEA/USP.
(E-mail: lslopes@usp.br).*