

análise de conjuntura

Mercado de Trabalho

VERA MARTINS DA SILVA

p. 3 Vera Martins da Silva analisa a conjuntura econômica brasileira, com destaque para os indicadores do mercado de trabalho.

temas de economia aplicada

Investir em Infraestrutura: Fome e Vontade de Comer

HÉLIO ZYLBERSTAJN

p. 7 Hélio Zylberstajn escreve sobre o investimento em infraestrutura como alternativa para o crescimento, mas destaca dois obstáculos: a escassez de capital e a baixa qualificação da força de trabalho.

Melhores Práticas Internacionais para a Previdência Complementar de Servidores Públicos

MAURICIO DIAS LEISTER

p. 13 Mauricio Dias Leister faz um panorama sobre as características dos sistemas de previdência complementar ao redor do mundo.

Deflacionamento

RODRIGO DE-LOSSO

p. 18 Rodrigo De-Losso faz uma nota técnica sobre o processo de deflacionamento e enfatiza alguns possíveis erros que podem ocorrer no uso desse instrumento.

Mudanças Climáticas, Migração Interna e Mercados de Trabalho Locais no Brasil

TIAGO FERRAZ

p. 25 Tiago Ferraz estuda os efeitos de um choque de migração sobre a mudança no nível de empregos e salários dos trabalhadores nativos dos municípios de chegada dos migrantes.

Moeda e Civilização: Reflexões Sobre a Macroeconomia de R. Mundell

JULIO LUCCHESI MORAES

p. 31 Julio Lucchesi Moraes dá prosseguimento à série de reflexões sobre o pensamento econômico canadense e suas contribuições para a Macroeconomia, com destaque para Robert Mundell, Prêmio Nobel de Economia de 1999.

A Reabertura da Economia Num Panorama de Incertezas

GABRIEL BRASIL

p. 41 Gabriel Brasil faz uma discussão sobre a reabertura da economia brasileira e as inconsistências que impactarão a capacidade das empresas de retomarem suas atividades de forma otimizada e previsível.

Relatório de Indicadores Financeiros

NEFIN-FEA-USP

p. 44 O NEFIN apresenta os principais fatores de risco utilizados na literatura, assim como o *dividend yield*, *short interest* e *IVol-BR*, utilizando dados brasileiros.

pesquisa na fea – Economia

p. 48 Esta seção divulga a pesquisa acadêmica desenvolvida por mestrandos e doutorandos do Departamento de Economia da FEA/USP, publicando os resumos das dissertações e teses defendidas recentemente.

(continua...)



economia & história
Celso Furtado, 100 anos: Uma economia dependente (1956)
RÔMULO MANZATTO
Celso Furtado, 100 Anos: Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste (1959)
GUSTAVO LOUIS HENRIQUE PINTO
Celso Furtado, 100 Anos: Desenvolvimento e subdesenvolvimento (1961)
JOSÉ ALEX R. SOARES
Celso Furtado, 100 anos: Análise do 'modelo' brasileiro (1972)
ALEXANDRE MACCHIONE SAES
Celso Furtado, 100 anos: A nova dependência: dívida externa e monetarismo (1982)
GUILHERME GRANDI
Roberto Mangabeira Unger Analisa a Economia do Conhecimento
RÔMULO MANZATTO
Impressões Sobre a Epidemia da Gripe Espanhola nas Atas da Câmara Municipal Paulistana, 1918
LUCIANA SUAREZ GALVÃO

- p. 50 Rômulo Manzatto escreve sobre *Uma economia dependente*, segundo livro de teoria econômica lançado por Celso Furtado em 1956 e que faz parte da coleção Os Cadernos de Cultura.
- p. 55 Gustavo Louis Henrique Pinto analisa a obra *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste (1959)*, composta de diagnóstico e plano de ações e que ajudou na consolidação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.
- p. 63 José Alex R. Soares escreve sobre o livro *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, publicado pelo Fundo de Cultura em 1961 e que foi resultado de longo processo de pesquisa de Furtado sobre subdesenvolvimento na América Latina.
- p. 70 Alexandre Macchione Saes faz uma resenha do livro *A análise do 'modelo' brasileiro*, publicado no início de 1972 e composto dos ensaios "Análise do 'modelo' brasileiro" e "A estrutura agrária no subdesenvolvimento brasileiro".
- p. 78 Guilherme Grandi escreve sobre o livro *A nova dependência*, no qual Celso Furtado desenvolve sua crítica ao modelo de desenvolvimento adotado no Brasil pelos governos do regime militar desde meados dos anos 1960 até o início da década de 1980.
- p. 87 Rômulo Manzatto resenha o livro *A Economia do Conhecimento*, de Roberto Mangabeira Unger, publicado em 2018 no Brasil pela editora Autonomia Literária.
- p. 90 Luciana Suarez Galvão traz relatos de época sobre a epidemia de gripe espanhola que assolou a capital paulista há um século.

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

Conselho Curador

Simão Davi Silber
(Presidente)
André Franco Montoro Filho
Andrea Sandro Calabi
Denisard C. de Oliveira Alves
Francisco Vidal Luna
Hélio Nogueira da Cruz
José Carlos de Souza Santos
José Paulo Zeetano Chahad
Juarez A. Baldini Rizzieri

Diretoria

Diretor Presidente
Carlos Antonio Luque
Diretora de Pesquisa
Maria Helena Garcia
Pallares Zockun
Diretora de Cursos
Vera Lucia Fava

Pós-Graduação

Márcio Issao Nakane
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



Mercado de Trabalho: Ocupação Despenca

VERA MARTINS DA SILVA (*)

O impacto da pandemia do coronavírus sobre o mercado de trabalho é dramático, com elevada perda de postos de trabalho assim como de firmas, especialmente as menores. E por mais rápido que a ciência avance para conhecer e combater a doença, a verdade é que os riscos para a vida humana e para a atividade econômica aumentaram muitíssimo. E, conseqüentemente, as pessoas tentam se proteger, retirando-se das interações presenciais, o que afeta particularmente as atividades ligadas ao setor de serviços. A questão é que as economias desenvolvidas e as emergentes têm caminhado justamente para a ampliação de setores ligados aos serviços no período recente, de modo que é neles que ocorre o maior impacto da crise sobre o mercado de trabalho.

1 Indicadores Que Ilustram a Situação Desoladora

Os indicadores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), do IBGE, demonstram o impacto destrutivo da pandemia sobre o mercado de trabalho brasileiro. A Taxa de Desocupação no trimestre de março/abril/maio de 2020 foi estimada em 12,9%, superior à taxa de 11,6% no trimestre de dezembro de 2019/janeiro/fevereiro de 2020. Apesar disso, essa taxa está apenas um pouco acima daquela estimada no trimestre de março/abril/maio do ano anterior, de 12,3%. Ou seja, a recuperação modesta do ano de 2019 foi abatida pela natureza mortal do vírus e pelas medidas adotadas para a sua superação.

Um indicador que demonstra mais apropriadamente o impacto da pandemia sobre o mercado de trabalho é o número de Ocupados na economia brasileira, que apresentou uma forte redução, passando de 93,7 milhões de pessoas entre dezembro de 2019/janeiro/fevereiro de 2020 para 85,9 milhões no trimestre de março/abril/maio de 2020. O encolhimento dos Ocupados foi, portanto, em termos absolutos, de 7,8 milhões, ou 8,3%. Já o número de Desocupados aumentou em 360 mil pessoas entre esses dois trimestres consecutivos. Isto significa que houve aumento de pessoas procurando trabalho, mas efetivamente o impacto mais relevante foi mesmo a forte redução de pessoal em Ocupação econômica.

Na comparação desses dois últimos trimestres, a Força de Trabalho

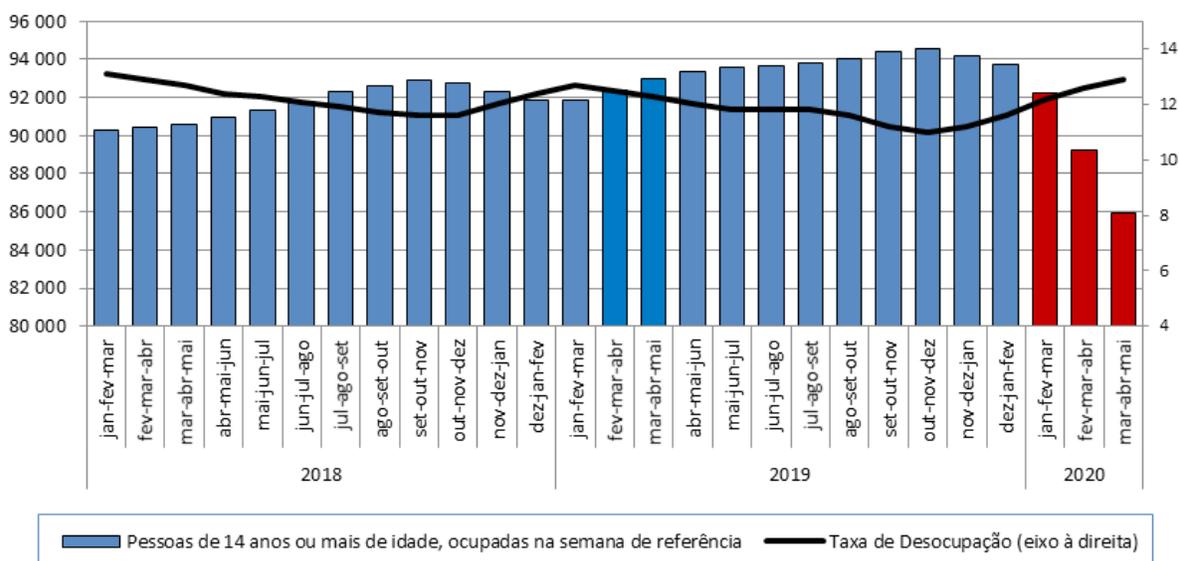
– que engloba tanto os Ocupados como os Desocupados, que buscam trabalho – foi reduzida em 7,4 milhões, e o Rendimento Médio Real Habitual das Pessoas Ocupadas aumentou de R\$ 2.054 para R\$ 2.147 (aumento de 4,5%). O aumento dos rendimentos reais é um resultado que ocorre durante a queda das atividades econômicas, normalmente

associado à redução de trabalhadores menos qualificados e com os menores salários.

O Gráfico 1 permite a visualização da Taxa de Desocupação, que já apresentava tendência de crescimento desde o último trimestre de 2019. Porém, o que mais chama a atenção é a redução do número

de Ocupados, em declínio desde o trimestre de nov/dez 2019/janeiro de 2020 e que caiu fortemente em 2020. Há uma percepção entre os analistas de que o mês de abril foi o fundo do poço e que, a partir de então, a tendência seria de recuperação. A questão é como será essa recuperação – provavelmente lenta e sujeita a oscilações.

Gráfico 1 - Taxa de Desocupação (%) e Número de Ocupados (1.000)
Brasil, Janeiro/Fevereiro/Março 2019 - Março/Abril/Maio 2020



Fonte: PNADC/IBGE.

2 Como Foi a Perda de Ocupação

Entre dez 2019/jan/fev 2020 e mar/abr/maio 2020, houve uma redução de 2,5 milhões dos Empregados do Setor Privado Com Carteira Assinada (exclusive domésticos), queda de 7,5%. Em março/abril/maio de 2020, o contingente de

Empregados do Setor Privado com Carteira foi estimado em 31,1 milhões de pessoas. Em termos absolutos, o número de Trabalhadores do Setor Privado Sem Carteira apresentou uma queda menor, de 2,4 milhões de pessoas, cuja redução foi mais impactante no conjunto de Empregados Sem Carteira,

que no último trimestre com dados disponíveis chegava a 9,2 milhões de pessoas, com redução de 21%.

Um grupo que também passou por forte redução foi o dos Trabalhadores por Conta Própria, com queda de 2 milhões de pessoas, mas nesta categoria é possível ver dois mo-

vimentos contrários, com redução do contingente de 2,2 milhões dos Sem CNPJ e de aumento de 177 mil dos com CNPJ. No meio de tantos dados negativos, não deixa de ser uma fonte de ânimo ver que há alguma formalização ocorrendo pelo país, ainda que pequena, em face do desastre generalizado.

No caso dos Trabalhadores Domésticos, entre os últimos dois trimestres, foi estimada uma queda de 1,2 milhão de pessoas, com um contingente estimado em 5 milhões de trabalhadores no trimestre encerrado em maio de 2020. Nessa categoria, a maior queda ocorreu entre os Sem Carteira, com redução de 922 mil, enquanto os Domésticos Com Carteira apresentaram uma redução significativa, contudo menor, de 254 mil.

Entre os Empregadores, houve queda de 377 mil, dos quais 276 mil tinham CNPJ. No trimestre terminado em maio de 2020, a estimativa do IBGE era a existência de 4 milhões de Empregadores.

3 Apesar da Redução da Ocupação, Algumas Poucas Atividades Apresentaram Crescimento

Pela PNADC, o Setor Público apresentou um aumento de seu contingente de 884 mil pessoas entre os dois últimos trimestres, dos quais 664 mil são militares e civis estatutários, aumento de 8,4%. Houve aumento de 217 mil servidores

sem carteira. Pela PNADC de mar/abr/maio de 2020 foram estimados 12,2 milhões de Empregados do Setor Público.

4 O Tombo dos Informais

A parcela de pessoas que trabalham na informalidade, os Sem Carteira ou CNPJ, foi a que teve maior redução entre os Ocupados, passando de 38,4 para 32,9 milhões entre os últimos dois trimestres, queda de 5,5 milhões de pessoas (-14,3%). Entre os formais, incluindo os Com Carteira, CNPJ e Trabalhadores do Setor Público, Militares e Civis, a queda foi de 2,2 milhões (-4%). Esse grupo de formais passou de 53,4 milhões para 51,1 milhões entre os últimos dois trimestres divulgados pela PNADC.

Conforme visto acima, a devastação causada na ocupação econômica pelas crises sanitária e econômica foi imensa e as medidas de política econômica de apoio financeiro a pessoas físicas e jurídicas, embora lentas e por vezes descoordenadas, foram efetivamente um alívio para a perda de renda da população.

5 Massa de Rendimentos Reais

Entre o trimestre de dezembro de 2019/janeiro/fevereiro de 2020 e março/abril/maio de 2020, o que prevaleceu, como visto aqui, foi a queda impressionante do número de pessoas Ocupadas e aumento da

Taxa de Desocupação. Houve também o aumento dos Rendimentos Reais médios das pessoas e o aporte do Auxílio Emergencial dado pelo governo federal. O resultado foi que a Massa de Rendimentos reais apresentou uma redução de R\$ 11 bilhões. Adicionando-se a isso a existência de passivos das famílias pré-pandemia, incertezas quanto ao futuro das restrições à proximidade física nos ambientes de negócios, a tendência é uma queda relevante do consumo, a ser contraposto pelas ações estatais. Os tempos são para ampliação de gastos públicos e a agenda de ajuste fiscal vai ficar por um bom tempo na gaveta.

6 PNADC COVID 19 – Semana de 14 a 20 de Junho

Ocupação - Para uma análise mais recente do impacto da pandemia sobre o mercado de trabalho, o IBGE tem divulgado a PNADC COVID 19. Pela divulgação de 10 de julho de 2020, a População Ocupada entre 14 e 20 de junho foi estimada em 84 milhões, uma queda de 1,9 milhão em relação ao trimestre março/abril/maio de 2020. Contudo, a Ocupação parece ter se estabilizado nesse patamar, pois ficou em torno desse número nas duas semanas anteriores da pesquisa. Ocorreu também estabilidade do número de **Ocupados trabalhando remotamente**, estimados em 8,7 milhões, ou 12,5% dos Ocupados.

Afastamento social - Cerca de 11,1 milhões (13,3%) estavam **afastados do trabalho por distanciamento social**, porém, tem se verificado uma redução pelas semanas da pesquisa: afastamentos de 20% dos ocupados entre 3 e 9 de maio, 15% entre 7 e 13 de junho e 13% entre 14 e 20 de junho.

Taxa de Desocupação – A Taxa de Desocupação foi estimada em 12,3% na semana de 14 a 20 de junho, representando cerca de 12 milhões de desocupados, o que implica estabilidade nesse indicador. E sugere também que, apesar de tudo, muitos brasileiros persistem em busca de trabalho.

Fora da Força de Trabalho – O número de pessoas Fora da Força de Trabalho na semana de 14 a 20 de junho foi estimado em 74,5 milhões, dos quais 26,4 milhões, ou 35%, disseram que gostariam de trabalhar. E cerca de 17 milhões daqueles que gostariam de trabalhar não procuraram trabalho por causa da pandemia.

Subnotificação da COVID 19 – segundo o IBGE, foram impressionantes 3,1 milhões de pessoas que procuraram os serviços de saúde devido a sintomas da COVID-19. Porém, o número de pessoas com pelo menos um dos doze sintomas foi estimado em 15,3 milhões, 7,2% da população. Portanto, a subnotificação da doença é elevada e, sem testagem de qualidade em massa, a tomada de decisões continua sendo feita em ambiente completamente nebuloso.

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

temas de economia aplicada



Investir em Infraestrutura: Fome e Vontade de Comer

HÉLIO ZYLBERSTAJN (*)

O Brasil precisa encontrar uma trajetória de crescimento, com urgência. Se possível, ainda em meio à pandemia. Nas tentativas recentes (Lula e Dilma), o modelo escolhido induziu o crescimento do consumo das famílias e expandiu o gasto público. Não funcionou e nos trouxe à gravíssima crise fiscal, agora agravada pela COVID-19. O fracasso da visão anterior criou uma clara convergência em torno da ideia de voltar a usar o investimento para iniciar novo e duradouro ciclo. Mas todos concordam que temos escassez dos dois insumos essenciais para retornar ao crescimento: capital e qualificação da força de trabalho. Como superar essas limitações?

1 Superando a Escassez de Capital

A limitação da infraestrutura no Brasil é enorme, todos sabemos disso também. Precisamos ampliar a oferta de energia, especialmente de fontes renováveis e de baixo carbono. Precisamos ampliar igualmente nossa capacidade logística, expandindo a malha de transporte em todos os modais (rodoviário, ferroviário, aéreo, fluvial, marítimo). Temos enorme deficiência no saneamento básico e na habitação. Todas essas limitações são fatores que restringem nossa capacidade de crescimento, mas, ao mesmo tempo, constituem espaços atraentes para o investimento. A escassez de infraestrutura é uma oportunidade de crescer. Investir em infra-

estrutura aumentaria a atividade econômica, nos faria crescer e, ao mesmo tempo, ampliaria a base produtiva do novo ciclo de crescimento.

O investimento em infraestrutura no Brasil sempre foi “puxado” pelo Estado, mas a profunda crise fiscal com a qual nos defrontamos indica o esgotamento dessa estratégia e sugere a necessidade de mudar o modelo e buscar capitais privados se quisermos voltar a crescer. Para tanto, o caminho é muito claro: precisamos reformular a regulação das áreas de infraestrutura, tornando-a mais atraente para investidores privados, nos moldes do que foi feito com o Saneamento Básico.

A Lei 14.026/2020, recentemente aprovada e sancionada, é um marco importante que garante ao capital privado o acesso às licitações para construir e operar sistemas de saneamento e distribuição de água, eliminando o monopólio de fato do Estado. Essa lei quebrou muitos paradigmas, sendo o mais importante a possibilidade de investidores privados competirem com empresas estatais nessa área. O espaço de investimento em projetos de saneamento e fornecimento de água é calculado em centenas de bilhões de reais para serem investidos. O primeiro e mais importante passo para atrair os investidores foi dado, e a Lei 14.026/2020 indica o caminho para que as demais áreas de infraestrutura superem a escassez de capital. A regulação para oferecer segurança jurídica e atrair capitais privados é o cenário institucional que precisamos construir para atrair capitais, que estão disponíveis, tanto aqui como no exterior.

2 Ajustando a Baixa Qualidade da Força de Trabalho

O Brasil conseguiu massificar seu sistema público de educação fundamental a tal ponto que hoje pra-

ticamente não há crianças fora da escola. O acesso à educação de nível médio também foi grandemente ampliado, tornando-o ao alcance de todos os jovens que o procuram. Porém, a quantidade de escolas e vagas foi ampliada à custa da deterioração da qualidade do ensino. O desempenho de nossos jovens em testes internacionais é extremamente baixo, colocando nosso país muito atrás de países com o mesmo nível de desenvolvimento econômico.

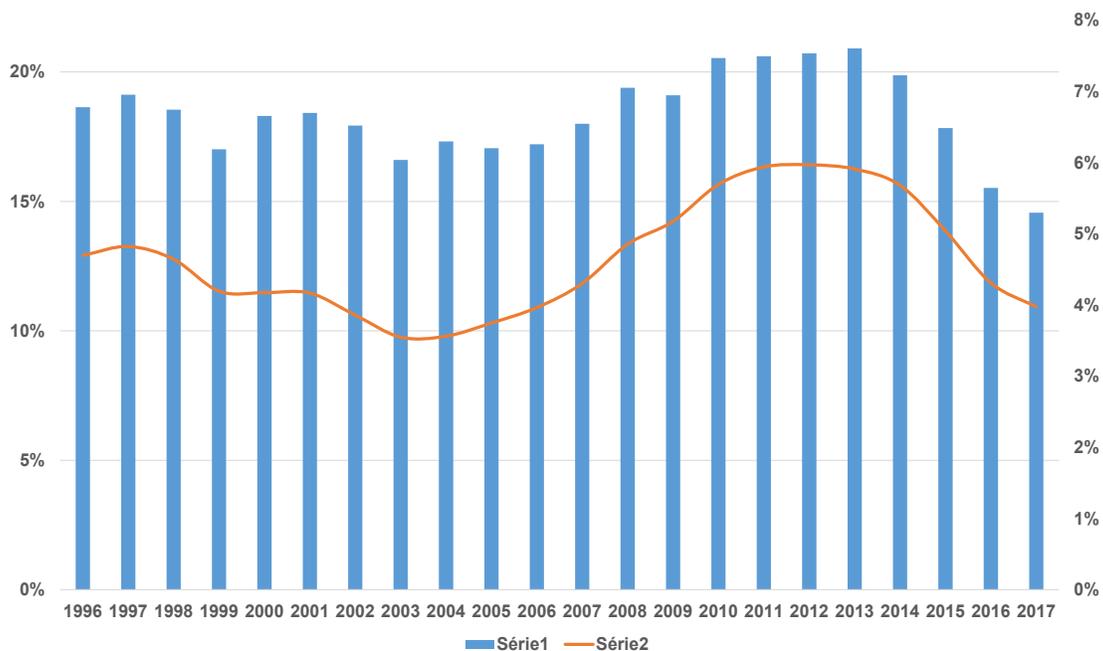
A baixa qualidade da educação é um fator limitante ao crescimento da economia. Como sabemos, o mercado de trabalho do século XXI exige trabalhadores com habilidades cognitivas com conteúdo tecnológico muito sofisticado, além de habilidades comportamentais que nossas escolas não se interessam em desenvolver. Será possível crescer diante de uma limitação desse tipo? Podemos contar com força de trabalho adequada para construir a infraestrutura que precisamos?

Na verdade, a ampliação da infraestrutura pode ser alcançada, apesar da limitação da qualidade da força de trabalho. Na realidade, a abundância de mão de obra pouco qua-

lificada é uma oportunidade para ser aproveitada. A razão é simples: existe uma relação muito direta e estreita entre nível de investimento e a Indústria da Construção. Talvez não seja exagero dizer que investimento é quase sinônimo de Construção. Grande parte do gasto em investimento verte diretamente para a indústria da Construção. Acontece que o grosso dos investimentos se materializa no aumento da capacidade física do sistema econômico, que basicamente é aumento das instalações físicas das empresas e principalmente da infraestrutura da economia – rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, geração e transmissão de energia etc.

A correlação entre investimento e Construção é exibida no Gráfico 1 a seguir, que cobre o período de 22 anos entre 1996 e 2017. As colunas azuis representam a taxa de investimento, ou seja, a proporção do PIB formada pelos gastos em investimento (Fonte: IBGE, Contas Nacionais). A linha vermelha representa a proporção do pessoal ocupado na Indústria da Construção no total do emprego formal (Fonte: RAIS/ME).

Gráfico 1 – Investimento e Emprego na Construção



As trajetórias paralelas entre a proporção do investimento no PIB e a proporção do emprego na indústria da Construção são muito claras. Mostram que quando se fala em investimento está se falando em gastos em projetos de Construção. De quantos empregos estamos nos referindo? Quando a taxa de investimento chegou à casa de 20% do PIB, os empregos da Construção alcançaram a proporção de 6% do total de empregos formais, que naquele período era de aproximadamente 50 milhões de trabalhadores. Em 2018, havia 46,6 milhões de empregos formais em todas as atividades, dos quais 2,0 milhões (4,3%) eram da Indústria da Construção. Depende-se que Indústria da Construção, em um cenário de

retomada do investimento, pode gerar algo como 3 milhões de empregos diretos, ou mais. Além dos empregos diretos, por meio do encadeamento com outras atividades, a Construção cria cerca de 60% de empregos indiretos adicionais (Fonte: Fundação Getúlio Vargas).

Além da capacidade significativa de criar empregos, a indústria da Construção tem outra característica importante: ela demanda trabalhadores que têm perfil muito semelhante ao perfil da população trabalhadora do país como um todo. Isso pode ser verificado nas Tabelas 1 e 2 e nos Gráficos 2 e 3, a seguir. A Tabela 1 compara a distribuição salarial da Indústria da Construção com a do conjunto de todas as atividades (salários

expressos em faixas de Salário Mínimo). A Tabela 2, por sua vez, compara o salário mediano em Reais de 2018 segundo a escolaridade. Nos dois casos, as distribuições são muito semelhantes. A semelhança fica mais clara quando se examinam os Gráficos 2 e 3. Para ilustrar a semelhança, o leitor pode verificar que a proporção de trabalhadores que recebem até 2 Salários Mínimos é exatamente igual (51%) na Indústria da Construção Civil e no mercado de trabalho como um todo (Tabela 1). Poderá verificar também que o salário mediano da Indústria da Construção, de R\$1.809,00, é praticamente o mesmo que o salário mediano do total do mercado de trabalho (Tabela 2).

Tabela 1 - Distribuição Salarial em Salários Mínimos (RAIS/2018)

Faixas de SM	Construção		Todas as atividades	
	Porcentagem	Porcentagem acumulada	Porcentagem	Porcentagem acumulada
Até 0,5	1%	1%	1%	1%
0,5 a 1,0	4%	4%	5%	6%
1,0 a 1,5	21%	25%	26%	31%
1,5 a 2,0	25%	51%	20%	51%
2,0 a 3,0	23%	74%	18%	69%
3,0 a 4,0	9%	82%	9%	78%
4,0 a 5,0	4%	86%	5%	83%
5,0 a 7,0	3%	89%	5%	88%
7,0 a 10,0	2%	91%	4%	91%
10,0 a 15,0	1%	91%	2%	94%
15,0 a 20,0	0%	92%	1%	95%
Mais de 20,0	0%	92%	1%	96%
Não declarado	8%	100%	4%	100%
Total	100%	-	100%	-

Tabela 2 - Salário Mediano Segundo a Escolaridade – Rais/2018

Escolaridade	Construção	Todas as atividades
Analfabeto	R\$ 1.439	R\$ 1.332
Até 5º Incompleto	R\$ 1.678	R\$ 1.486
5º Completo	R\$ 1.729	R\$ 1.578
Até 9º Incompleto	R\$ 1.738	R\$ 1.556
Fundamental Completo	R\$ 1.751	R\$ 1.589
Médio Incompleto	R\$ 1.669	R\$ 1.452
Médio Completo	R\$ 1.828	R\$ 1.629
Superior Incompleto	R\$ 2.100	R\$ 2.053
Superior Completo	R\$ 3.981	R\$ 3.865
Mestrado	R\$ 5.922	R\$ 5.524
Doutorado	R\$ 9.804	R\$ 10.377
Total	R\$ 1.809	R\$ 1.827

Gráfico 2 – Distribuição Salarial cumulativa Segundo Faixas de Salário Mínimo RAIS 2018

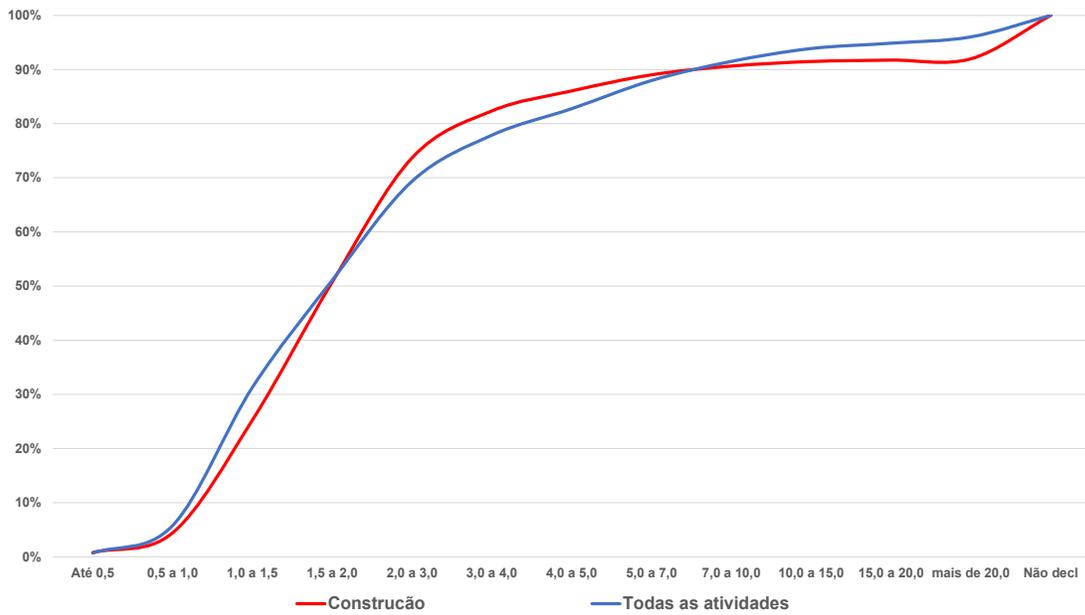
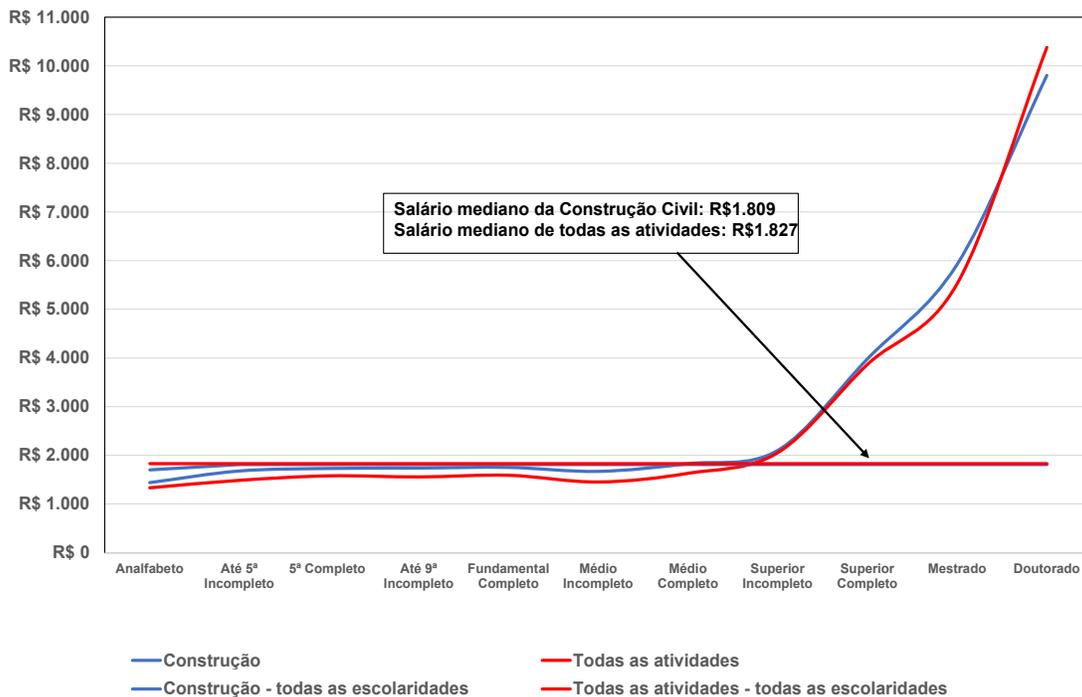


Gráfico 3 – Salário Mediano Segundo a Escolaridade (RAIS 2018)



3 Conclusão

O Brasil tem fome de investimentos em infraestrutura, mas não dispõe mais de capital estatal para realizá-los. Para atrair investidores privados, precisará aperfeiçoar seu ambiente regulatório e institucional. Já começou a fazer isso, no saneamento e abastecimento de água, e este caso poderá se tornar um modelo para as demais áreas. A expansão da infraestrutura viabilizaria o crescimento das demais atividades, dando-lhes suporte físico. Mais importante, criaria externalidades positivas que se traduziriam em melhores condições de vida e saúde para a população, redistribuição de renda por meio do crescimento da produtividade do trabalho, preservação do meio ambiente e mudança positiva na imagem do país.

A baixa qualificação da força de trabalho pode ser uma restrição para o crescimento de outros setores, mas não para a infraestrutura. Há uma estreita correspondência histórica entre a taxa de investimento da economia e a proporção de empregos na Indústria da Construção. Investimentos criam, necessariamente, empregos na Indústria da Construção. Ao mesmo tempo, o perfil da força de trabalho da Construção é muito semelhante ao perfil do conjunto de trabalhadores do país. Portanto, o nível de qualificação da nossa força de trabalho não é uma restrição para a ampliação significativa da infraestrutura. Pelo contrário, a Indústria da Construção teria ampla oferta de trabalho num cenário de crescimento da taxa de investimento.

Dada a enorme dimensão do volume de investimentos necessário para alcançar o tamanho desejável da infraestrutura do Brasil, é possível que sua expansão garanta níveis elevados de ocupação da força de trabalho por uma a duas décadas, apesar da sua baixa qualificação. O país teria tempo para renovar seu sistema educacional e preparar adequadamente as próximas gerações de cidadãos e trabalhadores. A absoluta necessidade de expandir o investimento e a premente necessidade de criar milhões de empregos novos reuniriam na expansão da infraestrutura a fome com a vontade de comer.

() Professor Sênior da FEA/USP e Coordenador do Projeto Salariômetro da Fipe. (E-mail: hzy@hzy.com.br).*

Melhores Práticas Internacionais para a Previdência Complementar de Servidores Públicos

MAURICIO DIAS LEISTER (*)

1 Introdução

O desenvolvimento da previdência complementar do servidor público no Brasil pode ser dividido em três etapas: uma primeira fase marcada pela formação dos marcos legais do Regime de Previdência Complementar (RPC) e do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 20/1998 e pela Emenda Constitucional nº 41/2003; uma segunda fase caracterizada pela implantação *de fato* do Regime de Previdência Complementar (RPC) na União e em alguns poucos Estados e Municípios com a criação das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) de natureza pública; e uma terceira fase, que ora se inicia com a reforma previdenciária instituída pela Emenda Constitucional nº 103/2019.

A Emenda Constitucional 103/2019 estabeleceu a obrigatoriedade de instituição do RPC para os Entes Federativos que possuam o RPPS para seus servidores no prazo máximo de 2 anos e, assim, limitarem os valores dos benefícios de aposentadoria e pensão concedidos por este regime ao limite máximo

estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Outras importantes alterações trazidas por esta emenda foram a ampliação das entidades autorizadas a operar no segmento da previdência complementar do servidor público e a retirada da obrigatoriedade de que entidades fechadas de natureza pública administrem esses planos.

Nota-se elevado potencial para o desenvolvimento da previdência complementar do servidor público nos próximos anos no Brasil e, ainda, para uma transformação da previdência complementar de forma mais ampla em decorrência da reforma aprovada em 2019. Vale lembrar que os reflexos da Emenda 103/2019 sobre a Previdência Complementar vão além das mudanças na previdência complementar de Entes Federativos uma vez que seus dispositivos têm potencial de repercussão no sistema de previdência complementar como um todo.

2 Previdência do Servidor Público no Mundo

Na maior parte dos países há regimes previdenciários específi-

cos (ou apartado) para alguns ou todos os trabalhadores do setor público. Entretanto, o escopo desses regimes varia significativamente: de um regime complementar ao regime geral (que inclui trabalhadores do setor privado) a regimes totalmente independentes. A partir de uma amostra de 158 países, Whitehouse e Palacios (2006) concluíram que mais da metade deles apresentam algum esquema separado de previdência social para os servidores públicos civis, ou, em outras palavras, sistema próprio para essa classe de trabalhador. Entretanto, a forma de organização é significativamente diversificada, inclusive observam-se padrões distintos geograficamente.

Importante ressaltar que as classificações entre os sistemas separados ou integrados são os cenários extremos, há arranjos intermediários, como mostra a classificação de Whitehouse (2016). Observando 34 países da OCDE, o autor sumaria as pensões dos servidores públicos como no Quadro 1.

Quadro 1 – Previdência dos Servidores Públicos: Arranjo Institucional em Países da OCDE

Completamente Integrado	Institucionalmente separado com benefícios similares	Completamente integrado com benefícios complementares	Completamente separado e com benefícios diferentes
Chile	Dinamarca	Austrália	Áustria
República Tcheca	Finlândia	Canadá	Bélgica
Estônia	Islândia	Irlanda	França
Hungria	Israel	Itália	Alemanha
México	Holanda	Japão	Grécia
Polônia		Nova Zelândia	Coréia
Eslováquia		Noruega	Luxemburgo
		Eslovênia	Portugal
		Espanha	Turquia
		Suécia	
		Suíça	
		Estados Unidos	

Fonte: Whitehouse (2016).

Whitehouse (2016), OCDE (2007) e Pinheiro (2002) apresentam as seguintes razões que têm levado os sistemas especiais de servidores públicos a reformas no mundo todo em direção à homogeneização ou unificação dos regimes:

1. Dificuldade de justificar transferência de renda da sociedade em geral para grupo de servidores públicos. Comparabilidade com o setor privado tem sido perseguida;
2. Carga fiscal excessiva com a previdência de servidores públicos;
3. Ganhos de escala e eficiência na gestão de um sistema de previdência unificado; e
4. Tornar o sistema previdenciário do setor público mais flexível e atrativo às novas gerações de trabalhadores.

Por essas razões, a experiência internacional mostra que nas reformas realizadas observa-se uma tendência de convergência entre os sistemas para o setor público e privado, fato também observado pelo Brasil e com grande avanço estabelecido pela EC 109/2019. A OCDE (2007) lista as tendências observadas internacionalmente na reforma dos sistemas previdenciários dos servidores públicos civis:

- Aumento do tempo de contribuição
- Aumento da idade mínima com harmonização da idade entre homens e mulheres
- Reduções de direitos especiais para mulheres
- *Desenvolvimento e fortalecimento da previdência complementar ou outros esquemas financiados por capitalização*

Observa-se um protagonismo cada vez maior dos fundos de pensão de servidores públicos ao redor do mundo. Em OCDE (2019) verifica-se que, em 2018, as reservas dos fundos de pensão de servidores públicos eram da ordem de 14,2% do PIB na média de 17 países da OCDE que disponibilizaram tais dados, em valores absolutos tais reservas somam US\$ 6 trilhões. A proporção mais alta foi observada para o Fundo Nacional de Pensões da Coreia, com 34,2% do PIB. Outros países em que a proporção é significativa são Luxemburgo, com 30,8%, Suécia, com 29,4% e Japão, com 28,8%. Esses valores mostram que os fundos de pensão de servidores públicos no Brasil ainda estão no início do seu crescimento, pois suas reservas equivalem a cerca de 0,06% do PIB, ou cerca de US\$1 bilhão.¹

A importância dos fundos de pensão dos servidores públicos é ex-

plicada pelo fato de os governos serem frequentemente o maior empregador individual em nível nacional ou local. Além disso, o perfil dos empregos públicos contrasta com os da iniciativa privada, uma vez que os trabalhadores gozam de maior estabilidade e os contratos são estabelecidos em prazos mais longos. Vale destacar ainda que, em comparação com o setor privado, os governos dispõem de mais instrumentos para lidar com possíveis problemas de solvência e garantir a estabilidade financeira das entidades e planos de benefícios previdenciários.

2.1 Recomendações e Boas Práticas

Tamanha relevância traz consigo alguns desafios e cuidados especiais. O principal ponto de atenção se deve ao fato de que a presença do Estado (e, portanto, dos contribuintes) como patrocinador do plano tem importantes implicações para a estrutura de governança, práticas de investimentos, regras de financiamento e políticas de transparência. Os principais riscos específicos estão relacionados aos possíveis conflitos entre os múltiplos papéis do Estado no sistema, isto é, regulador, supervisor, patrocinador, prestador de serviços, agente fiduciário e destinatário de investimentos em fundos de pensão.

Dadas as responsabilidades do Estado como patrocinador, que é financiado por impostos pagos pela população em geral, a estrutura de governança dos fundos de

pensão de servidores públicos deve ser desenhada tanto para evitar futuras transferências de débitos para a população em geral quanto para prevenir o uso dos recursos do fundo de pensão para objetivos políticos que podem reduzir os retornos no longo prazo.

Os fundos de pensão dos funcionários públicos são mais vulneráveis aos riscos de má administração de investimentos. Eles são frequentemente obrigados, direta ou indiretamente, a financiar infraestrutura, projetos sociais ou alocar recursos em investimentos não necessariamente vinculados a objetivos de renda de aposentadoria. Pinheiro (2004) atesta que alguns países estão expostos a riscos de ineficácia da supervisão, e que as irregularidades mais recorrentes são: (i) evasão das contribuições dos patrocinadores; (ii) não remessa ou apropriação indevida de contribuições dos participantes; (iii) uso indevido de reservas de fundos de pensão; (iv) alívio da dívida para patrocinadores; e (v) mau comportamento dos administradores. Segundo Pinheiro (2004), os países em que as agências de supervisão não são política e institucionalmente independentes estão mais expostos a esses riscos.

Portanto, fundos de pensão de servidores públicos trazem alguns desafios para os reguladores, administradores e *stakeholders*. Assim sendo, Pinheiro (2004), com base na experiência internacional, lista algumas boas práticas que os fundos de pensão para funcionários públicos devem perseguir:

- Os fundos de pensão devem ser constituídos como entidades com independência/autonomia institucional;
- Planos multipatrocinios em entidades centralizadas devem ser incentivados. As vantagens de uma entidade centralizada multipatrocinada estão relacionadas a economias de escala;
- As estruturas de governança dos fundos de pensão dos funcionários públicos são mais complexas que as voltadas para o setor privado e o número de membros dos conselhos de administração é relativamente grande para acomodar a participação de uma extensa lista de atores;
- Planos de contribuição definida podem ser preferíveis, a fim de aliviar a transferência de responsabilidades aos contribuintes em geral e incentivar a participação dos membros nas estruturas de governança do fundo de pensão. Outra vantagem é facilitar a migração entre regimes previdenciários/ empregadores;
- A terceirização de investimentos é recomendada. Em todos os casos, indicam-se políticas escritas de investimento com a participação de especialistas externos e revisadas periodicamente;
- Contratar prestadores externos de auditoria, atuária e custódia de ativos;
- A divulgação de toda sorte de informações relativas ao fundo de pensão é extremamente im-

portante para evitar o mau uso político das reservas e criação de passivos sem *funding*;

- Implementar estratégias de educação financeira e previdenciária como forma de induzir boa disciplina e comunicação do fundo de pensão;
- A participação dos membros também é importante para evitar o uso indevido de reservas e in-

vestimentos de fundos de pensão em decisões não relacionadas principalmente à aposentadoria;

- Adoção de códigos de ética e de conflito de interesse para os gestores e administradores do fundo de pensão.

Por fim, Chohan (2018) traz um quadro resumo de soluções para as

questões de governança de fundos de pensões. Muitos dos itens listados já foram citados de acordo com o trabalho de Pinheiro (2004), mas a forma de exposição de Chohan (2018) é interessante e contribui para o melhor entendimento dos desafios de governança, servindo de reflexão para a implantação do RPC de servidores públicos no Brasil.

Quadro 2 – Regulação e Governança dos Fundos de Pensão

Falha potencial	Descrição	Possível Solução	Exemplos
Representação desproporcional	Os fundos de pensão podem ter uma diversidade de interessados em sua base, que não é devidamente refletida nos seus conselhos representativos ou cargos de liderança e gestão	Os conselhos podem proativamente incorporar membros que refletem a diversidade das partes interessadas, bem como nomear gestores que reflitam essa diversidade também	Países da OCDE, como o Holanda, Canadá e Suécia enfatizam que os conselhos devem refletir a diversidade de partes interessadas
Insuficiência de conhecimento	A natureza complexa da administração de fundos de pensão requer uma base substancial de conhecimentos econômicos, financeiros, legais e regulatórios, sem os quais os fundos de pensão se tornam cada vez mais expostos ao risco de perdas	1. Os conselhos devem nomear membros que atendam requisitos de expertise 2. Conselhos podem delegar funções administrativas através da contratação de empresas especializadas	O modelo australiano de "Trustee Partners" delega funções relacionadas à administração a uma empresa especializada
Conflitos de interesses	O entrelaçamento de interesses diversos pode afetar a transparência e <i>accountability</i> dos fundos de pensão	Medidas como a implementação de códigos de conduta, códigos de ética e regras de diligência ajudam a prevenir e reduzir conflitos	Um número crescente de países da OCDE tem adotado códigos de ética
Planos de contribuição definida (CD)	Os planos de contribuição definida transferem o risco das instituições para os participantes, o que aumenta os riscos para esses indivíduos na ausência de fortes mecanismos de governança	1. Órgãos reguladores, supervisores e fiscalizadores mais fortes podem preencher as lacunas nas estruturas dos planos CD 2. Comitês de gestão mais fortes podem mitigar a disparidade de risco institucional-individual	A União Europeia e a OCDE estão pressionando por órgãos reguladores, supervisores e fiscalizadores mais fortes e incentivando comitês de gestão mais proativos em grandes fundos de pensão
Mercados fragmentados de fundos de pensão	A Regulação, supervisão e fiscalização dos fundos de pensão torna-se mais difícil quando o setor é fortemente fragmentado	Os governos podem incentivar as fusões, aquisições e incorporações entre fundos de pensão, além disso, os fundos de pensão privados podem adquirir proativamente fundos menores e fragmentados	O cenário dos fundos de pensão australianos passou, com a aprovação do governo, por um processo de consolidação(...). Tal fato gerou maior eficiência nos custos e resultou em inovações técnicas no sistema previdenciário australiano
Politização	A natureza altamente politizada da previdência torna os fundos de pensão vulneráveis a intervenções que acabam por minar a importância dos <i>stakeholders</i>	A influência política nos fundos de pensão não pode ser eliminada da equação em uma sociedade democrática, porém, medidas adequadas de <i>accountability</i> podem mitigar os efeitos da intervenção política excessiva	Conselhos fiscais independentes podem produzir análises capazes de dissuadir intervenções pesadas de políticos

Fonte: Chohan, 2018.

Referências

CHOHAN, U.W. Pension fund regulation and governance. In: FARAZ-MAND, A. (eds). **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**, 2018.

OCDE. **Public sector pensions and the challenge of an ageing public service**, Working Paper n. 2, 2007.

_____. **Pensions at a glance 2019: OECD and G20 indicators**. OECD Publishing, Paris, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>.

PINHEIRO, V. C. Unificação de regimes de previdência dos servidores públicos e trabalhadores privados: experiência internacional. Ministério da Previdência Social, Secretaria de Previdência Social. **Informe de Previdência Social**, v. 14, n. 12, 2002.

_____. **Pension funds for government workers in OECD countries**. Artigo apresentado em Dezembro/2004 em sessão do OECD Working Party on Private Pensions, 2004.

SECRETARIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Relatório Gerencial de Previdência Complementar**. Secretaria de Previdência/Ministério da Economia, out. 2019.

WHITEHOUSE, E.; PALACIOS, R. **Civil-service pension schemes around the world**. SP Discussion Paper n. 0602/2006.

WHITEHOUSE, E. **Pensions for public-sector employees: lessons from OECD countries experience**. Discussion Paper n. 1611. World Bank Group, 2016.

1 Vide Secretaria de Previdência Social (2019).

() Auditor de Finanças e Controle do Tesouro Nacional em exercício na Secretaria da Previdência Social no cargo de Coordenador-Geral de Estudos Técnicos e Análise Conjuntural. Anteriormente, atuou na Secretaria de Política Econômica, na Secretaria do Tesouro Nacional e em outras instituições do setor privado. Doutor em Economia do Desenvolvimento e das Instituições pela Universidade de São Paulo e Mestre em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas. (E-mail: mauricio.leister@gmail.com).*

Deflacionamento

RODRIGO DE-LOSSO (*)

Deflacionamento significa expurgar o efeito inflacionário de valores (ou preços) nominais de maneira a obter o valor (ou preço) em termos reais. Isso permite comparar valores em diferentes momentos do tempo¹ para saber se aquele valor (ou preço) aumentou ou diminuiu em termos reais.

Esta nota técnica esclarece o processo de deflacionamento e enfatiza alguns possíveis erros que podem ocorrer no processo. O objetivo é consolidar claramente a metodologia em uma linguagem universal.

No final, far-se-á uma aplicação dessas técnicas para obter a taxa de câmbio real. É um exercício interessante para esclarecer alguns equívocos largamente cometidos especialmente na imprensa.

1 Conceitos

Esta seção esclarece alguns conceitos correlatos, porém diferentes: inflação, deflação, desinflação e deflacionamento.

1.1 Inflação

Inflação é uma variação positiva de preços, calculada a partir de uma cesta de bens de consumo predefinida, geralmente consumida por famílias que estão em determinada faixa salarial, e aferida em determinado período, usualmente ao longo de um mês.

Essa cesta terá um preço médio, digamos de \$ 95,00. Se no período seguinte ela passa a \$ 100, dizemos que a inflação do período foi de 5,26% (= \$ 100/\$ 95 - 1). De fato, para se calcular a inflação, deve-se usar a seguinte fórmula:

$$\pi_t = \frac{I_t}{I_{t-1}} - 1,$$

em que

π_t representa a taxa de inflação no período t ; e

I_t representa o preço de uma cesta de consumo ou o índice de preços.

O objetivo de se calcular a inflação é verificar a variação nominal de preços que mantém aquela cesta predefinida constante. Por isso, a inflação mede um efeito meramente monetário, já que o conteúdo dessa cesta não se altera. Em ou-

tras palavras, a inflação representa um efeito nominal, não real, haja vista que a cesta de bens não se altera.

1.2 Deflação

Deflação é uma variação negativa de preços. Ou seja, é quando os preços se reduzem ao longo do tempo. Não há mudanças na fórmula de inflação apresentada.

O fenômeno de redução de preços é muito raro em uma economia. De fato, geralmente, os preços aumentam. Mas, em algumas situações o preço médio de uma cesta de consumo pode-se reduzir. Algumas causas de deflação são recessão econômica, de modo que a demanda cai em relação à oferta; inovação tecnológica ou aumento de produtividade, reduzindo preço nominal de produtos resultantes; supersafras de alimentos, levando a oferta acima da capacidade de absorção da demanda e, assim, forçando uma redução de preços de alimentos que compõem a cesta.

Algumas pessoas costumam achar que a deflação é ruim, mas isso só é verdade se vier acompanhada de uma recessão econômica. Por isso, há quem diga que inflação

gera emprego; o problema é que a literatura não confirma essa hipótese no longo prazo, dizendo que a inflação tem efeitos neutros sobre o emprego, no máximo gerando efeitos efêmeros de curto prazo. No mais, pode-se considerar a deflação como um efeito natural de variação de preços.

1.3 Desinflação

Desinflação é a redução da taxa inflacionária caracterizada pela seguinte situação:

$$\pi_t - \pi_{t-1} < 0.$$

Isto é, mesmo que as inflações de dois meses sejam positivas, se a inflação do mês mais recente é menor que a inflação do mês anterior, há desinflação.

Note que a deflação é uma desinflação sempre que a desigualdade acima é respeitada. Porém, há casos de deflação que não correspondem a uma desinflação. Por exemplo, imagine que houve uma deflação de 0,30% no mês $t - 1$ e uma deflação de 0,20% no mês t . Nesse caso, não houve desinflação, pois:

$$-0,20 - (-0,30) = 0,1 > 0,$$

violando a condição anterior.

1.4 Deflacionamento

Deflacionar um valor ou um preço é expurgar o efeito inflacionário da variação de preços. Normalmente, calculam-se os preços nominais. Daí que, se queremos saber a variação real de preços, precisamos deflacionar ou expurgar o efeito inflacionário dos preços.

O objetivo desta nota é exatamente explicar como se procede ao deflacionamento de um valor ou preço, bem como explicar como se estabelece a data-base e em que situações o fator de deflacionamento está no fim do mês ou no início do mês.

2 Metodologia para Deflacionamento

A metodologia para obter o deflacionamento segue os seguintes passos:

- Obtenha a inflação periódica;
- Transforme essa inflação em um índice de preços;
- Transforme o índice de preços em fator de deflacionamento;
- Multiplique o valor ou preço nominal pelo fator de deflacionamento para obter o valor ou preço real.

2.1 Obtendo a Inflação

No que segue, usaremos extrato de uma planilha² para entender os passos da metodologia.

O Brasil tem várias inflações. Vamos usar o índice oficial do Brasil, IPCA, calculado pelo IBGE. Esse índice é obtido coletando-se preços ao longo do mês, por isso representa razoavelmente a inflação havida ao longo de seu mês de referência. Do site do IPEADATA³, obtém-se o seguinte:

Taxa de inflação - IPCA	
Mês	%
2019.06	
2019.07	0.19
2019.08	0.11
2019.09	-0.04
2019.10	0.10
2019.11	0.51
2019.12	1.15

Vamos usar essa tabela como referência para os cálculos ao longo deste texto.

Para fins de deflacionamento, convém não dessazonalizar a série. A dessazonalização é interessante quando se deseja fazer previsões ou aferir tendências. No caso desta nota, o propósito é entender como expurgar a inflação de um valor ou preço nominal, logo, pode-se ignorar a questão da sazonalidade na inflação.

Inicialmente, convém observar que houve deflação no mês de setembro de 2019. Houve desinflação nos meses de agosto e setembro.

Dito isso, o passo seguinte é transformar a taxa de inflação num índice de preços. Para isso, é necessário estabelecer a data-base

do índice. Uma situação comum é fixar a primeira data no mês anterior ao da primeira inflação em 1. A seguir, calcular o índice usando a seguinte fórmula:

$$I_t = I_{t-1} \times (1 + \pi_t),$$

com $I_0 = 1$. Convém observar que podemos calcular a inflação acumulada da seguinte forma:

$$I_t = \prod_{j=1}^t (1 + \pi_j).$$

Continuando, no exemplo anterior, a tabela ficaria assim:

Taxa de inflação - IPCA		I_t
Mês	%	Base 2019:06 = 1
2019.06		1.0000
2019.07	0.19	1.0019
2019.08	0.11	1.0030
2019.09	-0.04	1.0026
2019.10	0.10	1.0036
2019.11	0.51	1.0087
2019.12	1.15	1.0203

Para ficar claro, note como se obtém o índice de inflação em agosto de 2019:

$$1.0030 = 1.0019 \times \left(1 + \frac{0.11}{100}\right).$$

O interessante de olhar essa fórmula de cálculo é ver quantas vezes o preço ou valor se multiplicou desde o início da série. Nesse caso, é fazer a seguinte conta:

$$\frac{I_{2019.12}}{I_{2019.06}} = \frac{1.0203}{1.0000} = 1.0203.$$

É preciso atentar aos detalhes. Ao estabelecer o valor 1 em junho de 2019 e, no mês seguinte, aplicar a inflação daquele mês sobre o índice do mês anterior, estamos assumindo implicitamente que o índice refere-se ao final do período.

Se fixássemos 1 em julho de 2019 e obtivéssemos o índice de agosto usando a inflação de julho, isto é:

$$I_t = I_{t-1} \times (1 + \pi_{t-1}),$$

isso significa que o índice se aplica no início do período.

Como o IPCA é coletado ao longo do mês, o exemplo original apresentado reflete melhor o espírito da coleta de preços feita pelo IBGE.

Naturalmente, a base do índice de preços poderia ser outra. Por exemplo, poder-se-ia fixar o índice 1 no último mês da série e recalculer os índices anteriores invertendo a fórmula anteriormente apresentada da seguinte maneira:

$$I_{t-1} = \frac{I_t}{(1 + \pi_t)}.$$

Com isso, a tabela anterior se modifica da seguinte forma:

Taxa de inflação - IPCA		I_t
Mês	%	Base 2019:12 = 1
2019.06		0.9801
2019.07	0.19	0.9819
2019.08	0.11	0.9830
2019.09	-0.04	0.9826
2019.10	0.10	0.9836
2019.11	0.51	0.9886
2019.12	1.15	1.0000

As duas formas de calcular são equivalentes. Mas, para ter certeza disso, faça a conta de quantas vezes o preço aumentou desde o início da série:

$$\frac{I_{2019.12}}{I_{2019.06}} = \frac{1.0000}{0.9819} = 1.0203.$$

O resultado é igual ao anterior.

A data-base poderia ser fixada em qualquer mês, e deve-se aplicar o índice dessa mesma maneira. Vejamos o

que acontece se fixarmos a data-base em setembro de 2019. Note que antes da data-base dividimos o índice pela inflação do mês seguinte e, depois da data-base, multiplicamos pela inflação do mês. A tabela assim modificada fica:

Taxa de inflação - IPCA		I_t
Mês	%	Base 2019:09 = 1
2019.06		0.9974
2019.07	0.19	0.9993
2019.08	0.11	1.0004
2019.09	-0.04	1.0000
2019.10	0.10	1.0010
2019.11	0.51	1.0061
2019.12	1.15	1.0177

Para testar se a tabela está correta, a divisão entre a última data e a primeira deve ser igual ao número obtido nas tabelas anteriores:

$$\frac{I_{2019.12}}{I_{2019.06}} = \frac{1.0177}{0.9974} = 1.0203.$$

2.2 Fator de Deflacionamento

O fator de deflacionamento é o número a ser multiplicado pelo valor ou preço para obter esse mesmo valor ou preço na data-base de referência, em termos reais. Para obter o fator de deflacionamento, fixe uma data-base em T . Em seguida, obtenha o fator de deflacionamento na base T , $D_{T,t}$, da seguinte forma:

$$D_{T,t} = \frac{I_T}{I_t}.$$

Note que $D_{T,T} = 1$

Ou seja, usando o primeiro exemplo como data-base, e fixando o fator de deflacionamento na mesma data-base, obtemos:

Taxa de inflação - IPCA		I_t	$D_{2019:12,t}$
Mês	%	Base 2019:12 = 1	Base 2019:12 = 1
2019.06		0.9801	1.0203
2019.07	0.19	0.9819	1.0184
2019.08	0.11	0.9830	1.0173
2019.09	-0.04	0.9826	1.0177
2019.10	0.10	0.9836	1.0167
2019.11	0.51	0.9886	1.0115
2019.12	1.15	1.0000	1.0000

Assim, para saber qual o valor de \$ 100 em julho de 2019 na data-base de dezembro de 2019, basta multiplicá-lo por 1.0184, isto é, R\$ 100 de julho de 2019 vale R\$ 101,84 (= R\$ 100 x 1.0184) em dezembro de 2019.

Ou seja, um preço ou valor em t na data-base T é obtido da seguinte forma:

$$P_{T,t} = P_t \times D_{T,t},$$

em que

$P_{T,t}$ é o preço ou valor real em t na base T ;

P_t é o preço ou valor nominal em t .

Se a data-base de deflação fosse fixada em outra data, digamos em agosto de 2019, a tabela anterior mudaria da seguinte forma:

Taxa de inflação - IPCA		I_t	$D_{2019:08,t}$
Mês	%	Base 2019:12 = 1	Base 2019:08 = 1
2019.06		0.9801	1.0030
2019.07	0.19	0.9819	1.0011
2019.08	0.11	0.9830	1.0000
2019.09	-0.04	0.9826	1.0004
2019.10	0.10	0.9836	0.9994
2019.11	0.51	0.9886	0.9943
2019.12	1.15	1.0000	0.9830

Assim, os mesmos R\$ 100 de julho de 2019 equivalem a R\$ 100,11 a preços de agosto de 2019 (= R\$ 100 x 1.0011).

Se queremos ter uma percepção de preços e valores hoje, convém fixar o deflacionamento na data mais recente.

3 Aplicação: Taxa de Câmbio Real em Dólar

Nesta seção, vamos utilizar os conhecimentos anteriores para obter a taxa de câmbio real⁴ em dólar. Esse exercício é importante porque encerra sutilezas e porque há quem ache que o câmbio nominal também é real, logo não deveria ser deflacionado. É um tremendo equívoco e pretendemos consertar aqui. Outro equívoco é olhar apenas para a taxa de câmbio nominal e achar que estamos no maior patamar de câmbio hoje, sendo que, em verdade, o maior câmbio que tivemos, desde o Plano Real em julho de 1994, foi em outubro de 2002. Ou seja, para dizer se o câmbio hoje é maior ou menor que algum momento histórico, deve-se olhar para o câmbio real.

3.1 Fator de Deflacionamento

A taxa de câmbio no Brasil é dada na forma R\$/US\$. Portanto, para obter a taxa de câmbio real, é preciso deflacionar numerador e denominador do câmbio. Na prática isso quer dizer que é necessário aplicar o fator de deflacionamento em reais dividido pelo fator de deflacionamento em dólares.

Consequentemente, é preciso calcular o fator de deflacionamento em reais, como já fizemos, e o mesmo em dólares. Mas, para este último caso, precisamos obter

a inflação em dólares, o que pode ser feito buscando o CPI (Consumer Price Index) americano no FRED (Federal Reserve Data).⁵

Importante aqui é fixar a mesma data para o fator de deflacionamento em reais e em dólares, do contrário, os resultados não são corretamente interpretáveis.

Formalmente, portanto, temos que aplicar a seguinte fórmula para obter a taxa de câmbio real:

$$CR_{T,t} = CN_t \times \frac{D_{T,t}^{R\$}}{D_{T,t}^{US\$}}$$

em que

$CR_{T,t}$ é o câmbio real em t na base T ;

CN_t é o câmbio nominal em t ;

$D_{T,t}^{X\$}$ é o fator de deflacionamento da moeda $X\$$ em t na base T .

3.2 Dados

Nos sítios mencionados, importamos o IPCA, o CPI e a taxa de câmbio nominal de julho de 1994 a maio de 2020.

Aplicamos os procedimentos anteriores, fixando a base de cálculo em maio de 2020, o que nos permite ter uma sensibilidade maior sobre a evolução do câmbio ao longo do tempo.

Segue um extrato dos dados que utilizamos, sendo que a planilha completa pode ser baixada de meu sítio.⁶

Mês	Taxa de Câmbio Nominal	$D_{2020:05,t}$	$D_{2020:05,t}$	Taxa de Câmbio Real
	R\$/US\$	R\$	US\$	R\$/US\$
1994.07	0,9248	5,7924	1,7277	3,1005
1994.08	0,8966	5,6866	1,7208	2,9630
1994.09	0,8632	5,6009	1,7162	2,8172
1994.10	0,8440	5,4579	1,7150	2,6860
1994.11	0,8398	5,3087	1,7127	2,6030
1994.12	0,8481	5,2195	1,7127	2,5846
...
2019.12	4,1089	0,9984	0,9977	4,1116
2020.01	4,1489	0,9963	0,9939	4,1589
2020.02	4,3404	0,9938	0,9912	4,3520
2020.03	4,8832	0,9931	0,9933	4,8821
2020.04	5,3250	0,9962	1,0000	5,3046
2020.05	5,6429	1,0000	1,0000	5,6429

3.3 Resultados

Pode-se representar os resultados do exercício proposto da evolução da taxa de câmbio real a partir do Gráfico 1, desde julho de 1994 a preços de maio de 2020:

Gráfico 1 - Câmbio Real (Base 2020:05)



O Gráfico 1 mostra que o câmbio real se manteve estável na segunda metade da década de 90. Em janeiro de 1999, o Brasil resolveu flexibilizar o câmbio, que saiu de R\$ 2.81/US\$ em dezembro de 1998 para R\$ 4.39/US\$ em fevereiro de 1999. Isso representa um aumento real no câmbio de 26%.

O pico do câmbio foi alcançado em outubro de 2002, quando a taxa real atingiu o valor de R\$ 7,37/US\$. Isso ocorreu em função de grandes incertezas oriundas da eleição presidencial de 2002.

O menor câmbio ocorreu em julho de 2011, quando a taxa a preços de hoje atingiu R\$ 2.20/US\$. Daí em diante a taxa real subiu, especialmente no primeiro semestre de 2020.

1 Obviamente, isso não inclui custo de oportunidade.

2 A planilha completa pode ser baixada do site: <https://sites.google.com/site/rodrigodelosso/pesquisa/divulgacao>. Pode ser utilizada livremente, porém, pede-se que seu uso seja devidamente referenciado.

3 <http://www.ipeadata.gov.br/>

4 O sentido de real aqui não deve ser confundido com a moeda Real.

5 <https://fred.stlouisfed.org/series/CPIAUCNS>.

6 Ver nota de rodapé 2.

() Professor Titular da FEA-USP. (E-mail: delosso@usp.br). O autor agradece as sugestões e correções de Ahmad Mourad Jr.*

Mudanças Climáticas, Migração Interna e Mercados de Trabalho Locais no Brasil

TIAGO FERRAZ (*)

1 Introdução

A migração interna é um poderoso mecanismo na luta contra a pobreza e o subdesenvolvimento. Quando uma pessoa se muda para uma região de mais alta produtividade ela ganha acesso a mercados de trabalho mais dinâmicos, melhores sistemas de educação e saúde, além de uma vasta gama de outros serviços públicos. Mais do que isso, a migração pode ser um mecanismo de adaptação a mudanças climáticas (CHEIN; ASSUNÇÃO, 2008).

Ao mesmo tempo, o que acontece com as pessoas que já moravam nos locais para onde os migrantes vão é muito incerto. Se, por um lado, um aumento na competição no mercado de trabalho pode prejudicar os trabalhadores nativos, por outro lado estes mesmos migrantes também representam um aumento na demanda por bens e serviços produzidos localmente. O efeito líquido é, portanto, uma questão a ser respondida empiricamente.

Obter essa resposta, entretanto, não é tarefa trivial. Em primeiro lugar, porque quando observamos o número de migrantes

que entram em um determinado destino estamos vendo um resultado de equilíbrio. Não sabemos de antemão se é resultado de um choque de oferta ou de demanda por trabalho. Em segundo lugar, porque um aumento na demanda por trabalho pode afetar a decisão dos indivíduos sobre para onde se mudar. As pessoas podem escolher se mudar para uma cidade onde o mercado de trabalho está aquecido justamente porque acreditam que haverá maior chance de encontrar um bom emprego.

Em um trabalho recente (CORBI; FERRAZ; NARITA, 2020), uma pesquisa ainda em andamento, tentamos responder a essa questão usando um aumento na oferta de trabalho derivado de choques climáticos na região do Semiárido brasileiro entre 1996 e 2010. Durante este período, mais de 5 milhões de pessoas deixaram suas cidades de origem em busca de uma vida melhor. Para se ter uma noção da magnitude, este número representa aproximadamente um quinto da população residente na região em 2010.

Mais especificamente, a ideia é usar choques de chuva e tempe-

ratura (medidos como desvios em relação à média histórica) no ano anterior para prever o número de pessoas que saem dos municípios do Semiárido. Em seguida, usamos a rede preexistente de migrantes destas mesmas localidades em cada município de destino no restante do país. Um pequeno exemplo talvez ajude a esclarecer melhor este ponto. Vamos supor que em 1995 tivesse havido seca no município de Campina Grande-PB de modo que nosso modelo previu a saída de 1.000 pessoas em 1996. Suponhamos ainda que em 1991, ano do último recenseamento anterior ao nosso período, 10% dos migrantes de Campina Grande houvessem se mudado para São Paulo-SP. Isso significa que, em 1996, teriam sido alocados 100 migrantes em São Paulo. Fazendo isto para todos os municípios de origem em todos os possíveis destinos no país é possível obter uma medida do número previsto de migrantes oriundos do Semiárido. Esta medida é usada como variável instrumental para estimar o efeito de um choque de migração sobre a mudança no nível de empregos e salários dos trabalhadores nativos dos municípios de chegada.

Os resultados encontrados mostram uma ligeira redução na proporção de trabalhadores com emprego formal (-0.12p.p.) e um aumento quase proporcional no número de trabalhadores por conta própria (+0.10p.p.). Por outro lado, o ajuste nos salários vem dos trabalhadores informais (-0.46%) e conta própria (-0.81%). Mais detalhes serão discutidos a seguir.

2 Dados

O trabalho combina diversas fontes para construir uma base de dados. Em primeiro lugar, usamos microdados dos censos de 2000 e 2010 para construir um painel anual de migração usando a informação de há quantos anos um migrante reside no atual município e em qual município ele morava anteriormente. Além disto, com os microdados do censo de 1991 é possível construir a rede preexistente baseada no fluxo migratório de cada município de origem para cada destino.

Os dados de chuva e temperatura foram obtidos do website da *Climatic Research Unit da University of East Anglia* (HARRIS *et al.*, 2014). *CRU Time Series* fornece dados mensais de temperatura e precipitação em *grids* de 0.5° x 0.5° (aproximadamente 56 km² na linha do Equador). Usando os quatro pontos mais próximos do centroide do município é possível construir as medidas municipais de precipitação e temperatura, tendo a distância linear em relação ao centroide como peso.¹

Assim, a medida de choque para cada município é definida como

$$Rainfall_{oy} = \ln \left(\sum_{\tau=1}^{12} r_{o\tau y} \right) - \ln(\bar{r}_o)$$

Onde $r_{o\tau y}$ é o nível de precipitação no município de origem o no mês τ do ano y , \bar{r}_o é a média histórica de precipitação para um dado município. Choques de temperatura são calculados da mesma forma, usando a temperatura média ao invés da soma.

Finalmente, a informação sobre os mercados de trabalho nos municípios de destino foi obtida dos microdados da PNAD de 1996 a 2009.² A PNAD cobre 851 municípios nos 27 Estados e Distrito Federal. Estes municípios são o destino de aproximadamente 47% de todos os migrantes vindos do Semiárido neste período. A amostra utilizada se restringe a indivíduos de 18 a 65 anos, residentes no município há mais de 10 anos. São usados apenas os municípios localizados fora da região do Semiárido. Nossa amostra final tem 2.153.328 indivíduos em 680 municípios, em todos os Estados. Sessenta e três por cento dos nativos em idade ativa estão empregados, 33% no setor formal, 15% no setor informal e 15% por conta própria. A taxa de desemprego é de 12% e 25% da população em idade ativa está fora da força de trabalho. O salário médio³ é de R\$ 764,48, sendo bem mais alto no setor formal (R\$ 979,68) do que no setor informal (R\$ 411,40) ou conta própria (R\$ 631,52).

3 Estratégia Empírica

O modelo estimado relaciona a mudança nas variáveis de mercado de trabalho como uma função do número de migrantes entrando em cada município de destino. Mais especificamente,

$$\Delta Y_{dt} = \alpha + \beta m_{dt} + \psi_t + \epsilon_{dt}$$

Onde Y_{dt} é a média⁴ na proporção de emprego ou salário no município de destino d no ano t , m_{dt} é o número de migrantes entrando no município d no ano t e ψ_t é um efeito fixo de ano. O termo de erro ϵ_{dt} inclui características não observadas dos mercados de trabalho locais que são correlacionadas com o fluxo migratório e que potencialmente podem enviesar as estimativas via *OLS*.

Para lidar com este possível problema de endogeneidade, usamos um instrumento *shift-share* que combina duas fontes de variação exógena: a variação entre os diferentes destinos, baseada na rede preexistente de

migrantes (*share*), e a variação ao longo do tempo nos fluxos de migrantes previstos por choques climáticos (*shift*). De maneira mais detalhada, a equação que descreve o instrumento é dada por:

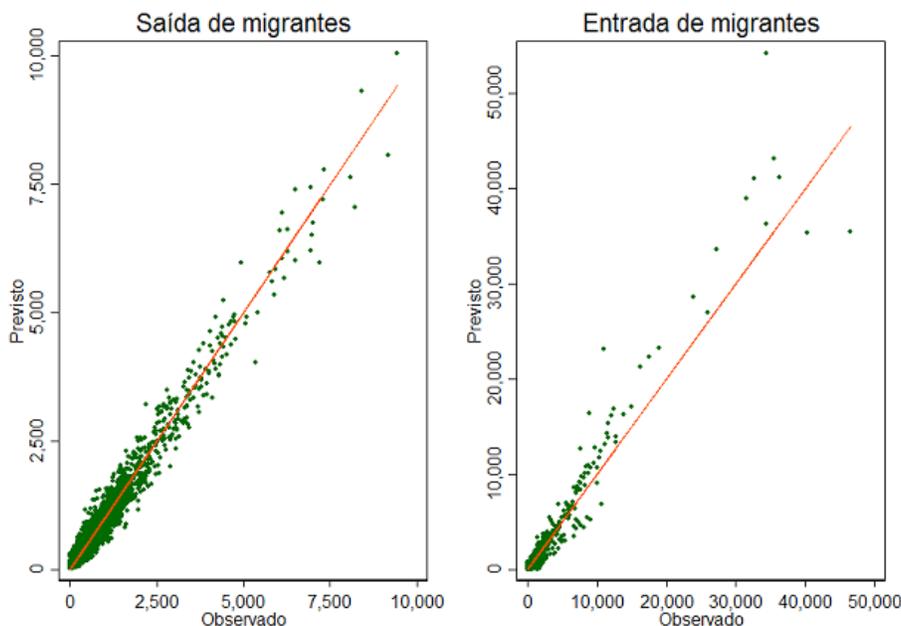
$$\tilde{m}_{dt} = \frac{1}{P_d} \sum_o s_{od} \times \tilde{M}_{ot}$$

Onde s_{od} é a proporção de migrantes da origem o no destino d obtida no censo de 1991, \tilde{M}_{ot} é o número

previsto de migrantes da origem o no ano t e P_d^5 é a população de nativos residente no município d em 1991.

Uma condição implícita nessa estratégia é que nossas previsões de saída e entrada de migrantes devem estar correlacionadas com as correspondentes taxas observadas. A Figura 1 ilustra que o modelo de fato proporciona uma boa previsão.

Figura 1 - Saída e Entrada de Migrantes



4 Resultados Principais

Podemos agora olhar para os mercados de trabalho locais e tentar responder à nossa pergunta inicial: de que maneira os trabalhadores nativos são afetados pela chegada de migrantes oriundos do Semiárido?

Se os indivíduos que decidem se mudar são atraídos para regiões onde as condições do mercado de tra-

balho de trabalho são mais atrativas, as estimativas produzidas por *OLS* seriam enviesadas para cima. A Tabela 1 mostra que de fato esta parece ser a direção do viés. No Painel A, apresentamos os resultados sobre as variáveis de emprego. Um aumento de 1p.p. na taxa de migração diminui o emprego formal em 0.12p.p. e aumenta o emprego por conta própria em 0.1p.p.. O efeito no emprego informal é muito pequeno e não é estatisticamente significativo. O efeito sobre os salá-

rios é apresentado no Painel B. Nossas estimativas mostram que há uma redução de 0.45% no nível geral de salários, resultado que vem principalmente do setor informal (0.46%) e dos trabalhadores por conta própria (0.81%). Uma possível interpretação para

este resultado é que o salário no setor formal é muito mais rígido do que no informal/conta própria. De fato, o mercado de trabalho formal possui muito mais fricções, como por exemplo a existência de salário mínimo, que tornam mais difícil o ajuste nesta margem.

Tabela 1 - Impactos nos Mercados de Trabalho

Painel A: Emprego	Geral		Formal		Informal		Conta própria	
	OLS (1)	IV (2)	OLS (3)	IV (4)	OLS (5)	IV (6)	OLS (7)	IV (8)
Entrada de migrantes	-0.018 (0.034)	-0.006 (0.039)	-0.037 (0.023)	-0.123*** (0.036)	0.009 (0.026)	0.019 (0.029)	0.010 (0.017)	0.098*** (0.033)
Observações	8,142	8,142	8,142	8,142	8,142	8,142	8,142	8,142
Municípios	680	680	680	680	680	680	680	680

Painel B: Salários	Geral		Formal		Informal		Self	
	OLS (1)	IV (2)	OLS (3)	IV (4)	OLS (5)	IV (6)	OLS (7)	IV (8)
Entrada de migrantes	-0.211*** (0.072)	-0.449*** (0.132)	-0.132** (0.048)	-0.110 (0.098)	-0.257*** (0.082)	-0.461*** (0.159)	-0.416 (0.251)	-0.813*** (0.271)
Observações	8,142	8,142	8,114	8,114	8,108	8,108	8,085	8,085
Municípios	680	680	680	680	680	680	679	679

No painel A a variável dependente é a diferença na média municipal da proporção de empregados sobre a população em idade ativa, residualizada para limpar efeitos de características individuais. No painel B, a variável dependente é a mudança na média dos salários, calculada da mesma maneira. Todas as regressões incluem efeito fixo de ano. Erros-padrão robustos em parênteses. *** Significante a 0.5%, ** significante a 1%, * significante a 5%.

Outra possibilidade investigada é que o ajuste ocorra não só em empregos e salários, mas também na decisão dos nativos de entrar ou sair do mercado de trabalho. Na Tabela 2, mostramos que apesar de não haver efeito sobre o nível geral de emprego, a proporção de indivíduos fora da força de trabalho se reduz, aumen-

tando na mesma magnitude a taxa de desemprego local. Num primeiro olhar este resultado pode parecer um pouco contraintuitivo, pois seria de se esperar que um aumento na oferta de trabalho aumentasse a taxa de inatividade, uma vez que as condições do mercado de trabalho se mostram menos favoráveis.

Tabela 2 - Impactos da Migração Sobre a Participação na Força de Trabalho

	Empregados		Desempregados		Inativos	
	OLS (1)	IV (2)	OLS (3)	IV (4)	OLS (5)	IV (6)
Entrada de migrantes	-0.018 (0.034)	-0.006 (0.039)	0.085** (0.032)	0.101* (0.042)	-0.068*** (0.022)	-0.095** (0.035)
Observações	8,142	8,142	8,142	8,142	8,142	8,142
Municípios	680	680	680	680	680	680

As variáveis dependentes são as diferenças na média municipal da proporção de empregados, desempregados e inativos sobre a população em idade ativa, residualizada para limpar efeitos de características individuais. Todas as regressões incluem efeito fixo de ano. Erros-padrão robustos em parênteses. *** Significante a 0.5%. ** significativa a 1%. * significativa a 5%.

Uma possível explicação, que estamos explorando em outro trabalho, é que este resultado está sendo gerado por um aumento na participação das mulheres na força de trabalho. Ao longo do tempo, uma parcela expressiva das mulheres migrantes do Semiárido encontrava trabalho como empregada doméstica.⁵ Isso significa que para as mulheres nativas, em especial as de mais alta escolaridade, há uma oportunidade de contratar uma trabalhadora migrante para cuidar dos afazeres domésticos enquanto a nativa passa a ofertar trabalho no mercado. No entanto, esta é apenas uma hipótese que será investigada em outro artigo.

Finalmente, uma última dimensão analisada é que os efeitos encontrados não são iguais para todos os nativos. De fato, aqueles que possuem menor nível educacional são os mais afetados pela chegada de migrantes. Este resultado não surpreende, uma vez que este é o grupo mais parecido com os trabalhadores que vêm do Semiárido.

Este é apenas um pequeno resumo de um artigo que faz parte de uma agenda de pesquisa maior, a ser desenvolvida nos próximos anos. Muitas questões importantes ainda estão em aberto e serão apresentadas futuramente.

Referências

- ALTONJI, J. G.; CARD, D. The effects of immigration on the labor market outcomes of less-skilled natives. In: **Immigration, trade, and the labor market**. University of Chicago Press, 1991, p. 201-234.
- BORJAS, G. J. The labor demand curve is downward sloping: re-examining the impact of immigration on the labor market. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 118, n. 4, p. 1335-1374, 2003.
- BOUSTAN, L. P.; FISHBACK, P. V.; KANTOR, S. The effect of internal migration on local labor markets: American cities during the great depression. **Journal of Labor Economics**, v. 28, n. 4, p. 719-746, 2010.
- CARD, D. Immigrant inflows, native outflows, and the local labor market impacts of higher immigration. **Journal of Labor Economics**, v. 19, n.1, p. 22-64, 2001.
- CHEIN, F.; ASSUNÇÃO, J. **Climate change, agricultural productivity and poverty**. XXX Meeting of the Brazilian Econometric Society. Unpublished manuscript, 2008.
- CORBI, R.; FERRAZ, T.P.; NARITA, R. **Internal migration and local labor markets in Brazil**. Working Paper, 2020.
- CORREIA, S. **Linear models with high-dimensional fixed effects: an efficient and feasible estimator**. Technical report. Working Paper, 2016.
- DUSTMANN, C.; SCHONBERG, U.; STUHLER, J. Labor supply shocks, native wages, and the adjustment of local employment. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 132, n. 1, p. 435-483, 2017.

- HARRIS, I. *et al.* Updated high-resolution grids of monthly climatic observations – the cruts3.10 dataset. **International Journal of Climatology**, v. 34, n. 3, p. 623-642, 2014.
- KLEEMANS, M.; MAGRUDER, J. Labour market responses to immigration: evidence from internal migration driven by weather shocks. **The Economic Journal**, 2017.
- MUNSHI, K. Networks in the modern economy: Mexican migrants in the us labor market. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 118, n. 2, p. 549-599, 2003.
- REIS, E. *et al.* **Áreas mínimas comparáveis para os períodos intercensitários de 1872 a 2000**. Rio de Janeiro: Ipea/Dimac, 2008.
- ROCHA, R.; SOARES, R. R. Water scarcity and birth outcomes in the Brazilian semiarid. **Journal of Development Economics**, v. 112, p. 72-91, 2015.
- 4 Para limpar os efeitos de características individuais que também podem estar correlacionadas com as variáveis dependentes é estimada uma regressão de emprego/salário contra um polinômio cúbico da idade e *dummies* para cada nível de educação, raça, gênero, Estado e ano. Depois é calculada a média dos resíduos desta regressão ao nível do município.
- 5 A divisão pela população residente em 1991 é apenas uma normalização que facilita a interpretação dos coeficientes.
- 6 De acordo com os dados do censo para todos os municípios do Brasil, a proporção era de 37,5% em 1991, 42,4% em 2000 e 26,6% em 2010.

1 Essa metodologia também foi usada em Rocha e Soares (2015).

2 A PNAD não é realizada nos anos de Censo, de modo que na amostra não há informação para os anos 2000 e 2010.

3 Todos os salários são medidos em R\$ de 2012.

(* *Doutorando pelo IPE/USP.
(E-mail: tiago.ferraz@usp.br)*

Moeda e Civilização: Reflexões Sobre a Macroeconomia de R. Mundell

JULIO LUCCHESI MORAES (*)

O presente artigo dá prosseguimento à série de reflexões sobre o pensamento econômico canadense e, mais especificamente, sobre contribuições no campo da Macroeconomia. Nosso foco recairá sobre a figura de Robert Mundell, Prêmio Nobel de Economia de 1999. Conforme veremos, não são poucas as afinidades entre ele e Harry Johnson, autor analisado em nosso último artigo. Ambos foram colegas, amigos e interlocutores, quando de sua concomitante estadia na Universidade de Chicago, onde compartilharam a direção dos seminários de economia internacional.¹

Além da origem comum, os dois ocuparam posição de destaque num momento particularmente interessante da História do pensamento macroeconômico, a época de rica confluência teórica de debates no subcampo da Economia Internacional que se estende, grosso modo, entre 1951 e 1976.² Mundell desenvolveu uma linha de pesquisa centrada na compreensão teórica e política das balanças de pagamento, entendidas como objetos de estudos privilegiados na compreensão de fenômenos macro-

econômicos, uma vez ser aí o ponto de transmissão e/ou contenção de choques externos, mas – conforme veremos – também um local de disputa política. Sua prosa, outrossim, evidencia o anseio de sedimentação da agenda keynesiana em face do cenário internacional de Bretton Woods, bem como o enfrentamento de deságios advindos de seu colapso desse sistema na década de 1970.

Embora a economia aberta e as finanças internacionais sejam a tônica de Mundell, proponho aqui vinculá-lo a uma agenda intelectual ampliada. Identifico no autor um debate cujo escopo transcende a dimensão meramente técnica ou o simples exercício acadêmico autorreferente. Por detrás da busca do Santo Graal da correta modelagem de economias abertas evidenciam-se concorrentes visões de mundo e, com isso, distintas leituras sobre as implicações morais, sociais e políticas ocultas atrás do tecnicismo (macro)econômico.

Enxergo, adicionalmente, algumas boas razões para revisitar a obra de Mundell neste momento do Capitalismo global. No recente

contexto de pandemia, por exemplo, vimos a União Europeia dar um grande passo no que concerne a aumentar (mesmo que timidamente) a convergência fiscal de seus países membros (fenômeno que a mídia vem chamando de “momento hamiltoniano”). Em segundo lugar – e talvez com impactos maiores – encontramos em plena Guerra Comercial, sendo EUA e China e, indiretamente, o dólar e o yuan, os principais agentes beligerantes. Seria restritivo pensar que em jogo está apenas um balanço de forças das duas maiores economias mundiais. Desbancar o dólar como moeda universal não é apenas uma batalha econômica, mas também política e – se formos otimistas – civilizatória.

A adoção de novos arranjos monetários internacionais (proposta aventada pelo próprio Mundell, aliás) poria fim à imensa distorção causada por um século de políticas monetárias norte-americanas. Desde suas origens o dinheiro “traz um componente político” (MUNDELL, 2000b e VANE; MULHEARN, 2006) e toda política envolve escolhas. Por que não pensar, nesse sentido, que no lugar de seguir

alimentando a infinita demanda por dólares (e, conseqüentemente, o infinito aumento da dívida americana), a moeda e o comércio internacional pudessem finalmente servir ao papel ao qual foram verdadeiramente desenhados a cumprir: o mútuo desenvolvimento das nações?

1 IS-LM-BP: Modelo Mundell-Flemming

Robert Mundell nasceu em Kingston, Ontário, no ano de 1932.³ Sua trajetória acadêmica envolve passagens por mais de uma dezena de instituições ao redor do globo e foi marcada por um movimento pendular de partidas e retornos ao Canadá. Formou-se, em 1953 pela Universidade da Colúmbia Britânica (UBC) com uma dupla titulação em Economia e Estudos Eslovacos.⁴ Passou, em seguida, pela Universidade de Washington, em Seattle, pelo MTI e pela LSE. Seu primeiro contato com Chicago ocorreu durante uma estadia na Universidade entre 1956 e 1957. O economista retornou para a UBC no ano seguinte, quando também participou da Comissão Real sobre Bancos e Finanças (Comissão Porter).⁵ Em 1959, passou por Stanford e, entre este mesmo ano e 1961, vinculou-se ao Centro de Estudos Avançados Internacional da Universidade John Hopkins em Bolonha, na Itália. Nos dois anos que se seguiram, trabalhou no FMI, onde realizou suas

colaborações com o economista britânico Marcus Fleming.

Em 1963, Mundell retornou a seu país de origem, tendo sido acolhido pela McGill. Foi também professor de Economia Internacional do Brookings Institute, entre 1964 e 1965. Neste ano também teve início sua mais longa estadia em Chicago (até 1971), ano em que retornou ao Canadá – desta vez para ocupar a chefia do departamento de Economia da Universidade de Waterloo (1972-1974). Em 1975, iniciou seu vínculo com Columbia, instituição à qual ainda hoje segue vinculado. Por fim, Mundell firmou uma última conexão institucional no ano de 2009, desta vez com a Universidade Chinesa de Hong Kong.

Há, obviamente, uma causalidade cíclica (e, em última análise, de impossível resolução) no que tange ao binômio originalidade e pluralidade de filiações institucionais. Se a extensa mobilidade internacional de Mundell possibilitou-lhe contato com uma ampla gama de pesquisas (e pesquisadores) no campo da Economia Internacional, é evidente que seu sucesso na obtenção de postos nestas diversas instituições também deva ser atribuído a seus méritos pessoais. Seja como for, podemos elencar ao menos três grandes áreas de contribuição do autor ao pensamento macroeconômico: (I) sua contribuição à formulação do modelo macroeconômico de economias

abertas (também chamado *Modelo Mundell-Flemming* ou IS-LM-BP); (II) suas discussões a respeito das *Zonas Monetárias Ótimas* (ZMO)⁶ e (iii) suas colaborações quando do desenho da chamada Economia pelo lado da oferta (*'Supply-Side Economics'*).⁷

Começamos nossa análise pelo *Modelo Mundell-Flemming*. É importante clarificar que ele é fruto dos avanços relativamente independentes das pesquisas entre os dois economistas. Em outras palavras, o modelo precisa ser entendido no bojo da prática acadêmica paralela de Mundell e Fleming que, trabalhando em linhas de análise semelhantes, acabaram por convergir em sua modelagem quando da mútua vinculação ao FMI. Friso, em segundo lugar, que a cota de Mundell neste debate não pode ser isolada a uma única fonte, uma vez que suas reflexões sobre a eficiência comparativa de políticas fiscais e monetárias em regimes cambiais diferenciados foi problematizada (e, podemos dizer, resolvida) gradual e cumulativamente ao longo de ao menos quatro artigos, publicados entre 1961 e 1964.⁸

Outro ponto que merece clarificação diz respeito ao teor inovador da proposição. Há, ao longo da bibliografia, certa concordância em compreender que o grande avanço de Mundell foi sistematizar e agregar uma série de reflexões sobre as economias abertas que se

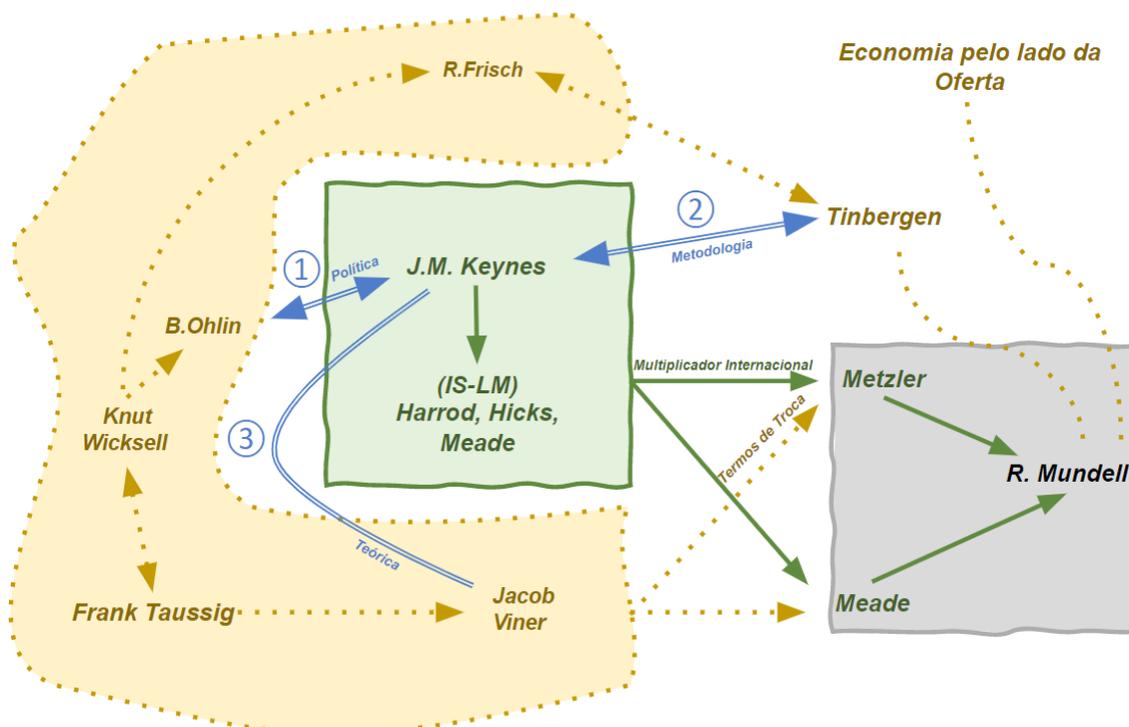
encontravam ainda desconectados. Nosso exercício de arqueologia intelectual sistematiza algumas reconstituições históricas.⁹ No diagrama a seguir, elaborei um esquema onde posicionei Mundell na História do subcampo da Economia Internacional, evidenciando seu posicionamento na zona de confluência teórica das duas principais correntes analíticas macroeconômicas (keynesiana e, na aus-

ência de um termo mais adequado, “protomonetarista”):

No mapa, propus também três grandes zonas de pensamento econômico (keynesiana, monetarista/protomonetarista e sintética). O primeiro grupo (em verde) tem Keynes ao centro. À *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* proponho, logo abaixo, a formulação de Harrod, Hicks e Meade (o modelo

IS-LM, formalizado no mesmo ano de 1936) que, por razões evidentes, embasa a proposição da IS-LM-BP de Mundell.¹⁰ Vemos, contudo, que longe de figurar como um paradigma único, o keynesianismo é contestado em diferentes frentes.¹¹ Obviamente, a situação se complexifica ao atingirmos os anos 1950/1960, quando da constituição do chamado consenso “Triplo-M” (Metzler, Meade e Mundell).

Figura 1 – Mapa com Alguns Autores e Correntes de Pensamento em Economia Internacional Influentes sobre R. Mundell



Fonte: Elaborado pelo autor.

Para avançar em tais discussões, tomemos a sempre candente complexidade sobre a abertura do modelo (original) de Keynes. Não por acaso, podemos ver que uma das principais influências de Mundell foi a obra de 1951 de Meade, descrita pelo próprio autor como uma tentativa de “casamento entre o pensamento keynesiano e clássico” (BOUGHTON, 2002, p.3). Nas palavras do economista canadense:

O Suplemento Matemático da Balança de Pagamentos de Meade continha as equações de um modelo macroeconômico internacional. Quando estava trabalhando neste tema, contudo, não fiz nenhuma conexão, embora ela deva ter me influenciado, ao menos de maneira subconsciente. [...] Havia uma importante descoberta no trabalho de Meade que usei extensivamente em minha macroeconomia e em meu clássico artigo *Teoria Pura do Comércio Internacional* [publicado em 1960 – JLM]. Esta descoberta era que ‘gastos domésticos’, chamados por Sydney Alexandre de *absorção* em seu artigo de 1952 [...] era tratado como uma variável. É claro que Metzler e Machlup haviam usado funções gasto dependentes da renda em seu trabalho sobre o multiplicador internacional, Metzler e Laurser fizeram-lhes dependentes da renda e da taxa real de câmbio [...] e Chipman, Goodwin e Metzler mobilizaram-lhes em seu tratamento do multiplicador matricial. A equação de Meade, porém, abria

novos caminhos ao tornar o gasto doméstico uma função da renda, da taxa de juros, da taxa de câmbio, de alguns preços e todo tipo de variáveis políticas, embora ele não tivesse desenvolvido as implicações de tal novidade (VANE; MULHEARN, 2006, p.100, tradução própria).

Russell Boyer é quem nos fornece pistas para esmiuçar o panorama de pesquisa internacional no momento imediatamente anterior à proposição do modelo Mundell-Flemming. Afirma ele, por exemplo, que nos anos 1950, diversos tratados de finanças internacionais já haviam problematizado um “tipo específico de choque monetário: [os causados] por deflações externas” (BOYER, 2011, p. 23). Em consonância às palavras de Mundell, Boyer destaca os avanços empreendidos por Laursen e Metzler em seus estudos sobre esse fenômeno, sobretudo em seu interesse de “analisar a transmissão internacional do ciclo de negócios sob taxas de câmbio flexíveis” (1950, p. 283-284 *apud* idem, *ibidem*).

Também a obra de Friedman aponta uma intuição de que um choque externo de tal natureza, “... se prontamente compensado por um movimento na taxa de câmbio, não exigiria mudança na alocação real de recursos” (Friedman, 1953, p.166 *apud* idem, *ibidem*). É justamente daí que Mundell (e também Friedman, embora desprovido do aparato analítico do colega cana-

dense) derivam a conclusão de que as operações de desvalorização cambiais podem ser vistas como formas alternativas de política monetária (BOYER; YOUNG, 2005, p.176).¹²

Outro ponto para onde os dois economistas convergem se refere a sua posição sobre a crescente importância da movimentação de capitais pelo globo. O argumento é apresentado por Friedman de maneira empírica: ao longo de seu estudo sobre a história das políticas monetárias norte-americanas, ele percebe que os ajustes de superávit e déficit da balança de pagamentos não ocorriam (ou, mais acertadamente, não vinham ocorrendo) pela “movimentação de capitais induzida por mudanças nos juros (...) [ao que tudo indica – JLM], este mecanismo operava apenas incidentalmente, [sendo preterido] pelo ajustamento de preços internos” (Friedman, 1953, p.166 *apud* BOYER, 2011, p. 23). Se a passagem é um tanto quanto obscura, ela nos é clarificada por Mundell da seguinte maneira:

Desde o final da Primeira Guerra Mundial, as nações tornaram-se cada vez menos dispostas [...] permitir que o efeito fosse transmitido direta e imediatamente às condições e preços monetários internos. Já na década de 1920, os Estados Unidos, para citar um exemplo notável e crítico, recusaram-se a permitir que seu excedente, que

assumia a forma de importações de ouro, aumentasse os preços internos da maneira exigida pelas supostas regras do padrão-ouro; em vez disso, o país “esterilizou” as importações de ouro. Especialmente depois que a Grande Depressão completou a elevação do pleno emprego ao objetivo principal da política econômica, as nações não estavam dispostas a permitir que os déficits exercessem qualquer efeito deflacionário. (Friedman, 1953, p.171 *apud* BOYER, 2011, p. 24, tradução própria)¹³

Na entrevista dada pelo próprio Mundell a Howard Vane e Chris Mulhearn, temos um relato em primeira mão de uma aplicação prática dessa nova orientação/leitura. Em 1962, quando solicitado pelo Escritório do FMI dedicado ao Oriente-Médio, a “determinar em quanto a Tunísia deveria desvalorizar sua moeda, o Dinar”, Mundell propôs que “ao invés de calcular as elasticidades da demanda por tâmaras, uvas e outras exportações da Tunísia, [seguindo assim a] linha da ‘abordagem da elasticidade da balança de pagamentos’”, seria mais correto propor “uma resposta em termos do déficit monetário, que considerarei como a desvalorização que seria necessária para eliminar o excesso de demanda por dinheiro” (VANE; MULHEARN, 2006, p. 95, tradução própria).

A reflexão mundelliana – sobretudo após a plena formalização do modelo IS-LM-BP – traz assim

ganhos no que concerne às etapas de comparação e decisão de pacotes (*mix*) de políticas econômicas, tendo por índice seus diferentes potenciais de eficiência (BOUGHTON, 2002, p.3). Em resumo, o modelo Mundell-Flemming mostra “elegantemente porque, em um mundo de alta mobilidade de capital, a política monetária é muito eficaz, enquanto a política fiscal é completamente ineficaz sob um sistema de taxa de câmbio flexível (como o que temos hoje), enquanto o contrário é o caso em uma troca fixa sistema de tarifas (*que Mundell prefere*)” (SALVATORE, 2000, p.307. Tradução e destaque próprios).

2 Poder da Moeda: o Ecúmeno da(s) Civilização(ões)

Para entender a preferência de Mundell pelos sistemas de regime fixos parece ser fundamental ir além do formalismo teórico do economista. Isto é, não podemos, em absoluto, afirmar que sua teoria propõe a ausência de um componente estruturalmente político quando do momento de tomada de decisões macro. Ao triplo poder da moeda – transacional, reservatório e cambial – adiciona-se também um poder agregador, que aqui denomino *arco consensual*. É neste ponto que, ao menos assim o julgo, percebo uma espécie de inclinação moral de Mundell. Para fins explicativos, apresento, ao final deste artigo, uma versão tra-

duzida do trilema mundelliano e alguns esquemas dele decorrentes – sobretudo as famosas impossibilidades de Rodrik (2000 e 2011).¹⁴ Seja como for, podemos ver aí ecos de uma adesão keynesiana, mas talvez – e esta parece ser a grande proposta do presente artigo – haja também aí o espectro de um *ethos* canadense. Tomemos, por exemplo, uma discussão sobre as ZMOs:

Para melhor ver a intuição por trás do argumento de Mundell, considere, como ele próprio, o caso da América do Norte, que consiste em uma divisão política que é norte-sul, mas uma divisão econômica que é leste-oeste. Assim, os Estados Unidos e o Canadá são cada uma das áreas monetárias, mas consistem em duas regiões econômicas que atravessam essa divisão nacional. Suponha, por exemplo, que haja um choque de termos de troca favorável à manufatura, localizado no leste, e prejudicial às mercadorias primárias, localizadas no oeste. Em um mundo de preços inflexíveis, isso causaria um *boom* incipiente no Oriente e uma recessão incipiente no Ocidente: mas não há absolutamente nenhuma maneira pela qual um ajuste da taxa de câmbio Canadá-EUA possa isolar esse problema, porque cada país (i.e., cada área monetária) contém duas regiões econômicas diferentes que foram afetadas assimetricamente pelo choque. [...] Vale ressaltar que o conceito de ZMO de Mundell não argumenta necessariamente a favor de uma taxa de

câmbio fixa e contra uma taxa de câmbio flexível: tudo depende da situação em questão. (DEHEJIA, 2003, p. 5, tradução própria)¹⁵

A passagem nos permite bem visualizar que a decisão entre políticas monetárias *não* pode transcorrer no bojo de um simples dilema técnico, i.e., pautada apenas por uma avaliação quantitativa de perdas e ganhos advindos de choque externo em um dado país. Já nos encontramos plenamente dentro dos debates a respeito de uma zona monetária ótima (ZMO), cuja delimitação precisa levar em conta não apenas a morfologia econômica das regiões envolvidas (e suas respectivas sensibilidades a alterações nos termos de troca), mas também a Economia Política de tais localidades. O debate sobre as ZMOs, portanto, não testa exatamente os limites das complementaridades de distintos agentes/regiões econômicos, mas, acima de tudo, suas capacidades de solidariedade.

O argumento aqui é simples: numa economia aberta, o “fluxo de capital pode ser excessivo e desestabilizador” (DEAN, 2002, p.7). Adicionalmente, (como vimos na passagem acima) eles são também “assimétricos” (SWOBODA, 1999, p.3), isto é, seu impacto é heterogêneo a depender da matriz produtiva das regiões envolvidas. O que um regime de câmbio fixo proporciona é, nesse sentido, um *arco de proteção*, um *consenso*, uma delimitação política e geográfica

que determina quais dos agentes participarão do “manto de proteção cambial” ou, em outros termos, uma marcação dos participantes internos e externos a uma partilha de risco.

Neste ponto, proponho que o apelo civilizacional da macroeconomia mundelliana consegue superar mesmo as divisões entre keynesianos e monetaristas. Da parte deste, podemos nos basear na afirmação de Friedman que (embora defensor de regimes de câmbio flutuante) afirma preferir sistemas capazes de proporcionar “preços estáveis”, uma vez que estes “promovem horizontes ampliados”, ao passo que a “instabilidade monetária promove a má-alocação econômica” (DORNBUSCH, 2001, p. 2). Da parte daquele, basta lembrar seu debate entre “estabilidade interna” e “estabilidade externa” (MUNDELL, 2002a, p. 249).

É curioso perceber em que medida a macroeconomia de Mundell também não se antecipa à globalização e aos monumentais fluxos de capital que começam a se multiplicar ao longo das diferentes rodadas de financeirização do capitalismo a partir dos anos 1970 (com todas as subsequentes crises – Japão, Tigres Asiáticos, México etc.). Nesse sentido, a saída europeia (de inspiração mundelliana) para se resguardar dessa nova fase da economia internacional foi a adoção do regime o mais próximo possível de um sistema de câmbio fixo (isto é, o euro).

É interessante perceber como a análise do autor se aplica também ao estudo do dólar ao longo dos anos 1980, momento de implementação do neoliberalismo de Reagan e Thatcher e da revolução advinda das medidas *pelo lado da oferta*:

O Euro realmente faria seu trabalho quando as crises ocorressem. [...] A remoção do controle do governo sobre a moeda impediria que funcionários desagradáveis e pouco eleitos usassem suco monetário e fiscal keynesiano para tirar um país da recessão. ‘Isso coloca a política monetária fora do alcance dos políticos’, [...] ‘[E] sem política fiscal, a única maneira de as nações manterem empregos é pela redução competitiva das regras nos negócios’. Como outro Nobelista, Paul Krugman, observa, a criação da zona do euro violou a regra econômica básica conhecida como ‘área monetária ideal’. [...] Isso não incomoda Mundell. Para ele, o objetivo do euro não era transformar a Europa em uma unidade econômica unificada e poderosa. Era sobre Reagan e Thatcher. Mundell explicou-me que, de fato, o euro é parte da Reaganomics: ‘A disciplina monetária também impõe disciplina fiscal aos políticos’ (PALAST, 2012, tradução própria).

A *economia pelo lado da oferta* inaugura nesse sentido uma nova fase na própria história das políticas econômicas, mais opaca, difusa e, em grande medida, aclimatada (e, claro, legitimadora) da nova ordem

econômica global, o neoliberalismo. A dimensão *política* das políticas monetárias, contudo, segue presente e algumas passagens de Mundell marcam bem tais questões. É o caso de sua afirmação de que “a fixação da taxa de câmbio de uma pessoa [seja] percebida pelo público como uma perda de soberania econômica e até política” (idem, *ibidem*).¹⁶ A própria discussão sobre a adoção e consolidação do euro é apresentada por Mundell dentro de um arcabouço altamente (geo)politizado:

Desde suas origens, as moedas tiveram um componente político. Uma moeda única na Europa não poderia sobreviver sem consenso político e integração consideráveis. O Tratado de Maastricht (1991) estabeleceu os objetivos da união monetária e da união política para a Europa. A união monetária veio em primeiro lugar porque era mais fácil, mas é necessária uma maior integração política – apesar dos contratempos em 2005. Havia fortes razões econômicas para o euro antes da unificação alemã, mas este último criou uma urgência política que tornou o euro uma necessidade. O resto da Europa temia que a tendência da Alemanha de dominar a Europa fosse restaurada com a unificação alemã. Em troca do consentimento para a unificação alemã, o Chanceler Kohl comprometeu a Alemanha unificada à união monetária e política na Europa – medidas que amarrariam a Alemanha pacificamente no futuro

da Europa. Os países que entraram na área do euro, além de se aprimorarem, contribuíram para a futura estabilidade política da Europa. Obviamente, teria sido melhor se a Grã-Bretanha também tivesse se juntado. A mesma urgência política não existia em 1969, quando fiz o primeiro plano para uma moeda europeia (publicado como Mundell, 1973). *Os argumentos então eram principalmente econômicos, não políticos, embora as vantagens políticas estivessem presentes também* (VANE; MULHEARN, 2006, p.99, tradução e destaque próprios).

O corolário de nosso argumento ocorre quando analisamos a avaliação que Mundell faz do câmbio flutuante. Não faria sentido que Mundell desenhasse um robusto arcabouço analítico para simplesmente afirmar sua preferência pelo câmbio fixo. Há, sim, uma série de situações em que o autor advoga pela adoção de regimes flutuantes. A questão, contudo, é que, em última análise, esta modalidade é, de um ponto de vista sistêmico, uma espécie de *fantasia* e uma fantasia bastante cara. Isso porque para ter sucesso – e, novamente, não estamos falando aqui de análises país a país, mas de uma discussão no contexto da economia global – um sistema universal de regimes flutuantes exige: (I) a manutenção de níveis verdadeiramente monumentais de reservas cambiais e mecanismos de proteção (por parte tanto de agentes públicos quanto privados) e, situação ainda mais

complicada, (II) a existência de um país central, isto é, um *hegemon*.¹⁷ Em todos esses casos, vemos situações em que as regiões periféricas tentam “compensar o desastre criado pelo centro” (idem, p.106).

3 Conclusão (Mas e o Canadá?)

“A maioria dos canadenses acaba se envolvendo com o lado internacional das coisas porque é uma economia aberta transacionando fortemente com seu parceiro ao sul” (VANE; MULHEARN, 2006, p.90). A frase é reveladora, mas é fácil sobredimensionar ou simplificar a relação entre sua origem canadense e sua duradoura agenda de pesquisa. Na própria entrevista dada a Vane e Mulhearn, afirma o economista que esse viés canadense não deve ser confundido, por exemplo, com uma posição simplesmente *geografista*:¹⁸

Não sei se é útil procurar as origens das ideias em contextos nacionais. [...] Economistas canadenses famosos como Jacob Viner, Kenneth Galbraith e Harry Johnson não pensaram em termos de áreas monetárias ideais, então o que a torna uma ideia “nacional”? Dito isto, é claro que minha formação canadense fazia parte da minha experiência. O Canadá é, como os Estados Unidos e a Austrália e a Rússia e o Brasil e a China, uma economia “multirregional”, e o Canadá teve uma taxa de câmbio flexível na década de 1950 (idem, p.96, tradução própria).

A leitura fica um pouco mais correta se pensarmos não nas particularidades espaciais, mas sim nos contornos da *Economia Política* canadense. De fato, há pelo menos dois momentos em que o Canadá renunciou ou realizou um “teste piloto” de mudanças macroeconômicas mais tarde disseminadas no contexto internacional: a experiência de câmbio flutuante nos anos 1950 e a adoção de incipientes políticas sobre o lado da oferta nos anos 1980. (BOYER; YOUNG, 2005)¹⁹

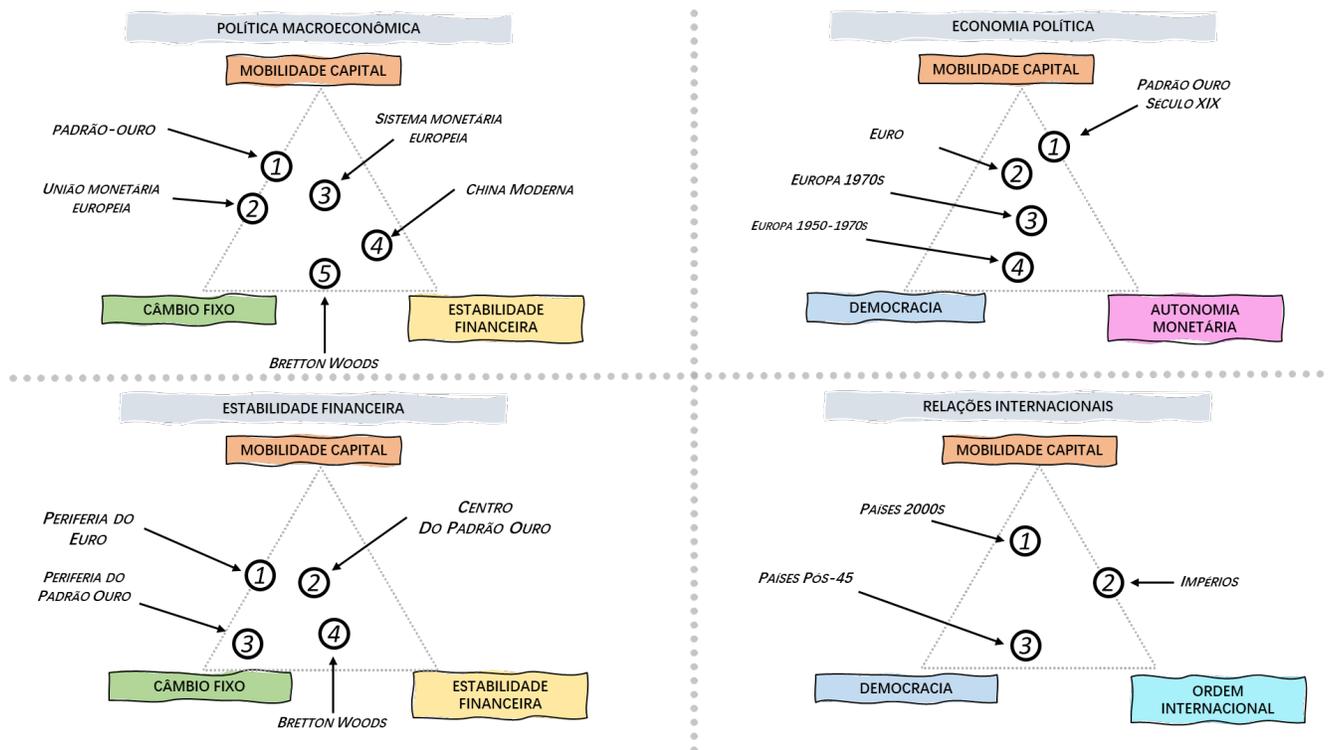
Por fim, fico com a impressão de que Mundell seja um pensador cuja

prosa é marcada por acentuado componente *culturalista*. Em adição a seus estudos sobre culturas eslavas, há um sem-número de passagens e indicações que apontam vasta erudição do autor – inclusive no que concerne à mobilização de autores e tradições para além do cânone ocidental.

Se é verdade que certas passagens do autor referindo-se a pensadores orientais têm um acentuado componente de idealismo orientalista,²⁰ há no autor uma franca abertura à incorporação de questões macroeconômicas orientais e, se assim podemos dizer, à busca

de soluções multipolares para o enfrentamento dos desafios internacionais do comércio. Não é por acaso que Mundell, em diversas passagens, argumenta pela superação do atual regime financeiro global (dependente do dólar) defendendo a adoção de um cesta de moedas, da qual euro, yen e yuan fariam parte. Se a globalização ao longo das décadas de 1990 e 2000 transformou o mundo nos mais distintos planos da existência humana, por que não poderíamos cogitar – como fez e segue fazendo Mundell – a existência de uma futura moeda verdadeiramente global?

Figura 2 - Os Trilemas de R. Mundell e D. Rodrik



Fonte: Adaptado e traduzido pelo autor de Bordo e James (2015).

Referências

- BARTLETT, Bruce. The rise and fall of supply-side economics. In: _____. **The New American Economy**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- BORDO, Michael; JAMES, Harold. Capital flows and domestic and international order: trilemmas from macroeconomics to political economy and international relations. **NBER Working Paper**, n. 21017, Mar. 2015.
- BOUGHTON, James. On the origins of the Fleming-Mundell model. **IMF Working Paper**. WP 02/107, p. 1-13, Jun. 2002.
- BOYER, Russell S. Johnson's conversion from keynesianism at Chicago. In: ARNON, Arie; WEINBLAT, Jimmy; YOUNG, Warren (Eds.). **Perspectives on Keynesian Economics**. New York: Springer, 2011.
- _____; YOUNG, Warren. "Mundell's 'International Economics': adaptations and debates. **IMF Staff Papers**, v. 52, p. 160-179, 2005.
- CATE, Thomas. Search Results. **An Encyclopedia of Keynesian Economics**. Cheltenham e Northampton: Edward Elgar, 2013.
- DEAN, J. **Robert A. Mundell: consensual frameworks for continuing controversies**. Department of Economics Discussion Papers. Simon Fraser University, 02-10, 2002.
- DEHEJIA, Vivek H. **The choice of monetary/exchange rate regimes: concepts and arguments**. Working Paper. Carleton University and CESifo, 2003.
- DORNBUSCH, Rudiger. The Chicago School in the 1960s. **Policy Options**, 22, n. 5, 2001.
- FLANDERS, June. **International Monetary Economics, 1870-1960: between the classical and the new classical**. M. June Flanders. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1989.
- HELLER, Claudia. Observações sobre as razões do sucesso do modelo IS-LM. **IV Encontro Ibérico de História do Pensamento Econômico IS-LM**. 2005. (Congresso).
- MCKINNON, Ronald I. Mundell changed his mind. **Economic Journal Watch**, v. 7, n. 1, p. 76-77, Jan 2010.
- MUNDELL, Robert. Currency areas, exchange rate systems and international monetary reform. **Journal of Applied Economics**, v.3, n. 2, p. 217-256, 2000a.
- _____. A reconsideration of the twentieth. **American Economic Review**, v. 90, n. 3, p. 327-340, Jun. 2000. 2000b.
- _____. Monetary unions and the problem of Sovereignty. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, 579, p.123-152, 2002a.
- _____. Notes on the development of the international macroeconomic model. In: ARNON, A.; YOUNG, W. (Eds.). **The Open Economy Macromodel: Past, Present and Future**. Springer, Boston, MA, 2002b.
- _____. The case for a world currency. **Journal of Policy Modeling**, v. 27, n. 4, p. 465-475, Feb. 2005.
- PALAST, Greg. Robert Mundell, evil genius of the euro, For the architect of the euro, taking macroeconomics away from elected politicians and forcing deregulation were part of the plan. **Guardian**. 6 Out. 2014. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2012/jun/26/robert-mundell-evil-genius-euro>. Acesso em: 15 Jul. 2020.
- RODRIK, D. How far will international economic integration go?. **Journal of Economic Perspectives**, v. 14, n. 1, p. 177-186, 2000.
- _____. **The globalization paradox: democracy and the future of the world economy**. New York: Norton, 2011.
- SALVATORE, Dominick. Robert Mundell – three brilliant ideas, one nobel. **Journal of Policy Modeling**, Elsevier, v. 22, n. 3, p. 305-309, May 2000.
- SWOBODA, Alexandre. Robert Mundell and the theoretical foundation for the European Monetary Union. **International Monetary Fund**, December 13, 1999.
- VANE, H. R; MULHEARN, C. Interview with Robert A. Mundell. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 20, n. 4, p.1-110, 2006.

- 1 Para mais reflexões sobre a atuação de Mundell e Johnson no seminário ver Dornbusch (2001, p.2)
- 2 Estes são os anos que demarcam a já mencionada "Era Johnson". Sobre o tema, ver nosso artigo anterior publicado no último mês neste mesmo boletim.
- 3 Informações sobre a trajetória de Mundell são oferecidas detalhadamente nos trabalhos de Boyer (2011) e Dean (2002).
- 4 Embora obviamente menos lembrado que sua trajetória na economia, há diversos momentos em que o próprio Mundell ressalta esta sua segunda especialização, motivada, segundo ele próprio, por seu interesse numa ordem mundial fortemente marcada pela presença soviética (Cf. VANE; MULHEARN, 2006). Só aí já temos um perfil bastante diferenciado do ponto de vista formativo.
- 5 Voltaremos a falar sobre esta comissão no próximo artigo da série.
- 6 Não por acaso, suas contribuições dentro dessa linha de pesquisa acabaram conferindo-lhe o título de 'pai do Euro'.
- 7 Embora a escola seja tradicionalmente ligada à figura de Arthur Laffer e Ronald Reagan, não é impensado propor que o *mix* político aí proposto nada mais seria do que uma espécie de desdobramento dos debates mundellianos sobre combinações ideais de políticas econômicas. Para uma discussão sobre a questão ver Salvatore (2000) e Bartlett (2009).
- 8 Sobre o tema, ver Boughton (2002) e Mundell (2002b).
- 9 Sobretudo Boyer (2011) e Boyer e Young (2005).
- 10 Para uma discussão histórica sobre o desenvolvimento do modelo, ver Heller (2005).
- 11 Indiquei nas linhas azuis alguns dos importantes debates travados diretamente

por Keynes no período, como seu debate com Jan Tinbergen (economista holandês coganizador, junto com Ragnar Frisch, do primeiro prêmio Nobel de economia em 1969 e com quem Keynes teve um importante debate sobre a importância da econometria no estudo econômico), com o sueco Bertin Ohlin (sobre os impactos dos pagamentos da Alemanha após a Primeira Guerra Mundial) e também com Jacob Viner (sobre os mecanismos de transmissão macroeconômica e a explicação do desemprego).

- 12 “Meu trabalho inicial foi sobre ‘teoria pura’ – desenvolvendo o modelo clássico, abstraindo de considerações monetárias ou questões de emprego. Esse pano de fundo, no entanto, forneceu alguns dos elementos básicos para uma teoria abrangente da macroeconomia internacional. Naquela época, quase nada havia sido escrito no campo teórico para integrar taxas de juros, transferências de capital e considerações monetárias à economia internacional” (VANE; MULHEARN, 2006, p.92, tradução própria). Teríamos, portanto, nas palavras de Harry Johnson, um fenômeno “exclusivamente monetário”.
- 13 O tema é debatido pelo economista canadense em diversos pontos como Mundell (2000a e 2000b).
- 14 As imagens originais, bem como uma discussão pormenorizada delas, podem ser consultadas em Bordo e James (2015).
- 15 “Taxas flexíveis só poderiam funcionar, nesse caso, se cada país se dividisse em duas áreas monetárias, ocidental ou oriental, ou, melhor ainda, se os EUA e o Canadá ocidentais tivessem sua própria moeda e os EUA e o Canadá do leste outra. Mas, uma vez que os choques são sempre, em certa medida, assimétricos e idiossincráticos, por extensão, pode-se sugerir que toda província, cidade ou indivíduo deve ter sua própria taxa de câmbio! Obviamente, isso leva a uma redução *ad absurdum*, pois o argumento erra inteiramente, entre outros, os custos de transação de manter uma taxa de câmbio separada para unidades econômicas cada vez menores. O resultado é claramente que o argumento de isolamento de Friedman, ou mesmo suas contrapartes modernas, só pode funcionar perfeitamente para um país constituído por uma única região econômica ou para um país em cujas regiões os choques são sempre sincronizados. Caso contrário, qualquer isolamento que a taxa de câmbio flexível possa fornecer deve ser pesado contra os efeitos potencialmente desestabilizadores que ocorrem no nível regional e que podem ser mascarados nos dados agregados” (DEHEJIA, 2003, p.6).
- 16 Por exemplo, nos diversos casos de países que optaram por dolarizar suas economias nos anos 1990.
- 17 “Se as taxas de câmbio flexíveis se mostraram aceitáveis, é apenas porque os países puderam contar com um dólar bastante estável (e agora o euro) como barras de medição para suas próprias unidades de conta. Se não houvesse economia dominante no mundo, taxas de câmbio flexíveis seriam um desastre não mitigado” (VANE; MULHEARN, 2006, p.105, tradução própria).
- 18 O argumento tem alguma força se pensarmos que suas primeiras pesquisas, ainda no contexto da UBC, versavam sobre os impactos que o transporte gerava no comércio internacional. O inísnianismo está mais que presente numa tal problemática.
- 19 Voltaremos a tais tópicos em artigos posteriores, quando nos debruçaremos justamente sobre questões pragmáticas da história de políticas macroeconômicas canadenses.
- 20 Julgo que dois exemplos bem ilustram meu ponto: o primeiro é o artigo de Mundell “Desequilíbrio Internacional e o Processo de Ajustamento”, cuja introdução glosa sobre temas da – se assim podemos dizer – epistemologia Zen-budista (BOYER; YOUNG, 2005). No mesmo grupo, podemos alocar a suposta inspiração, da parte dos pensadores da macroeconomia pelo lado da oferta, de escritos do polímata islâmico Ibn Khaldun (BARTLETT, 2009, p. 2).

(* *Graduado em Ciências Econômicas e doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo. Atualmente, é pesquisador e professor convidado da Universidade de Saint-Boniface, Manitoba, Canadá. (E-mail: jlucchesi@ustboniface.ca).*

A Reabertura da Economia Num Panorama de Incertezas

GABRIEL BRASIL (*)

Como projetado por múltiplos epidemiologistas nas últimas semanas, o Brasil segue, pelo que sugerem os dados, em uma situação ainda extremamente alarmante com respeito à pandemia da COVID-19. Em 13 de julho, quando este texto foi escrito, quase 2 milhões de casos já haviam sido confirmados – um dado que precisa ser ponderado, ainda, pela notória subnotificação que marca o panorama sanitário brasileiro desde o começo da pandemia. Cerca de 1.100 novas mortes seguem sendo reportadas oficialmente a cada dia – um número que supera inclusive o patamar dos Estados Unidos, o epicentro da pandemia segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), com cerca de 600 mortes diárias. De acordo com dados da plataforma Farol Covid, da iniciativa *Coronacidades*¹, a maioria dos Estados brasileiros segue apresentando taxas de contágio (“R0”) iguais ou superiores a 1, o que significa que cada pessoa infectada com a doença a transmite para pelo menos uma outra pessoa. Nesse ritmo, é matematicamente muito improvável que o total de casos não siga aumentando de forma considerável nos próximos meses.

A despeito desse panorama precário, governadores de múltiplos Estados – incluindo aqueles que vinham adotando uma postura relativamente conservadora frente à pandemia, como o de São Paulo, João Dória – vêm flexibilizando as já insuficientes quarentenas desde o começo de junho. Isso é um resultado da elevada pressão econômica vigente no país em meio à recessão e, também, do lamentável fenômeno de banalização da morte que estamos, em alguma medida, vivenciando na sociedade brasileira. É notória, afinal, a redução da comoção popular frente aos novos e persistentemente alarmantes números divulgados pelas secretarias estaduais de saúde a cada dia. Este fenômeno, por sua vez, provavelmente tem a ver com a postura permanentemente negacionista mantida pelo governo federal desde o começo da crise. A ausência de um Ministro da Saúde permanente desde 15 de maio, quando da renúncia do anterior ocupante do cargo, Nelson Teich, é uma evidência disso. Desde o começo da pandemia, a transmissão de senso de urgência do governo à população deixa a desejar, e certamente atrapalha os esforços do país no combate a este desafio – no sentido contrário, na verdade,

o presidente Jair Bolsonaro tem mantido uma narrativa que relativiza a gravidade da crise sanitária e sugere que seu endereçamento não é tão prioritário quanto a reabertura da economia.

Nesse contexto – de enfrentamento errático e mal coordenado de um desafio tão grandioso e multidimensional –, é provável que o processo de reabertura iniciado pelos Estados seja marcado por uma série de incertezas e, consequentemente, por inconsistências em diversas frentes. A despeito do otimismo provavelmente exagerado de múltiplos agentes – o Índice Ibovespa, por exemplo, apresenta alta contínua desde as últimas semanas, refletindo perspectivas positivas de investidores com relação aos prospectos de reabertura no país – parece certo que o Brasil terá um caminho tortuoso nos próximos seis meses.

1 Inconsistência Operacional

Em primeiro lugar, é provável que, com a reabertura provavelmente precoce de boa parte dos municípios e Estados no país, muitas restrições precisarão ser reintroduzidas com reduzida antecedência nas próximas semanas à medida que o

número de casos volte a aumentar significativamente, sobrecarregando o sistema de saúde. Isso já tem ocorrido desde junho em dezenas de cidades. Mais recentemente, em Belo Horizonte, por exemplo, o prefeito Alexandre Kalil precisou, em 26 de junho, reverter sua decisão da semana anterior de promover a abertura gradual do comércio na cidade dado o salto em casos neste período. Essa inconsistência operacional tem ocorrido também de forma transversal às geografias do país, marcando setores específicos mesmo em cidades em que relaxamentos horizontais têm sido conduzidos – como o de academias e serviços de beleza. É improvável que, sem uma vacina ou um tratamento definitivo para a doença, tal fenômeno persista nos próximos meses, provocando um ambiente de instabilidade operacional que onerará boa parte das empresas em variados segmentos. Em muitos casos, empresas acabarão optando por não reabrir mesmo tendo a liberação por parte das prefeituras – como têm feito vários bares e restaurantes em São Paulo, como indica uma matéria do G1² de 7 de julho.

2 Inconsistência Jurídica

Em meio a esse ambiente de incertezas, é provável que a retomada da economia brasileira também seja marcada por elevados níveis de insegurança jurídica, afetando tanto as empresas como também

o setor público. E, no limite, claro, afetando sobretudo os cidadãos e consumidores. Uma tentativa de relaxamento das quarentenas no Distrito Federal por parte do governador Ibaneis Rocha, por exemplo, no começo de julho, foi suspensa na mesma semana pela justiça local – que indicou que o governo não havia apresentado evidências suficientes para garantir a segurança da iniciativa. No setor privado, empresas do setor de proteína animal têm questionado, segundo matéria de 10 de julho da agência Reuters³, uma portaria de junho do governo federal que exige que frigoríficos mantenham uma distância de pelo menos 1,5m entre seus funcionários – uma medida que, segundo a Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA), impacta significativamente a produtividade do setor, e certamente será discutida nas esferas política e jurídica nas próximas semanas. Trata-se, afinal, de um panorama inédito em inúmeras dimensões, o que desafia a já complexa legislação brasileira e o notoriamente vagaroso sistema jurídico do país.

No último mês, múltiplas discussões sobre os protocolos para atividades de maior risco – como eventos de futebol – têm marcado o debate público, com significativas idas e vindas entre os diversos pontos defendidos por instituições privadas, associações, o Ministério Público, governos locais, o governo federal e as múltiplas esferas do judiciário. É notória a errática

coordenação entre virtualmente todos esses *stakeholders* – o que é provavelmente resultado de uma resposta marcada por elevados níveis de descentralização desde o começo da pandemia no Brasil. Assim, sem que se promova uma harmonização dos princípios que orientarão a reabertura ao redor do país, é provável que este panorama também continue constituindo um obstáculo oneroso para as perspectivas de retomada do país nos próximos meses.

3 Inconsistência Econômica

Um estudo divulgado pela plataforma Business Insider⁴ em 8 de julho traz evidências corroborando a tese – que já vinha sendo advogada pela maioria dos economistas desde março – de que países que adotaram medidas significativamente restritivas mais rapidamente, como a Alemanha e o Vietnã, têm apresentado uma retomada econômica muito mais consistente e substancial do que países que apresentaram respostas erráticas e atrasadas, como o Brasil, os Estados Unidos e a Índia. No caso brasileiro, especificamente, ressalta-se como, no falacioso *trade-off* (propagado por algumas forças políticas nacionais) entre mitigar o impacto direto em vidas humanas da pandemia e seu efeito na economia, o país tem conseguido se sair mal nos dois. Além de apresentar alguns dos piores índices com relação ao total de casos e mortes

de COVID-19 sistematicamente, o Brasil apresenta perspectivas econômicas nada animadoras. De acordo com estimativas do FMI, o PIB do país deve cair a uma taxa de 9,1% em 2020. Vale notar que o país já vinha em trajetória insatisfatória com relação a sua atividade econômica, tendo crescido apenas 1,1% em 2019 de acordo com o IBGE – uma taxa de crescimento ainda menor do que a verificada em 2018 e 2017, que foi de 1,3%.

De modo geral, parece inviável discutir a retomada econômica no Brasil sem endereçar, de forma ambiciosa e cientificamente responsável, o persistente drama do panorama de saúde. Além das inconsistências discutidas neste artigo – que impactarão a capacidade das empresas de retomarem suas atividades de forma otimizada e previsível –, os novos incentivos trazidos pelo paradigma da pandemia (como o distanciamento social, mas também os novos hábitos de consumo relacionados ao “*home office*” e à priorização de novas rotinas) exigirão que a economia se adapte de maneira ágil e eficiente em um período tão incerto. É imperativo, portanto, que as empresas possam focar na reinvenção de suas estratégias e não precisem lidar tão intensamente com externalidades tão danosas como as oriundas da pobre resposta brasileira à crise sanitária. É preciso, ainda, que a sociedade não deixe o senso de valorização da vida se perder em debates políticos e econômicos falaciosos. Não faz sentido, afinal, discutir retomada econômica se a preservação da saúde das pessoas e de seus familiares não for uma prioridade absoluta.

- 3 Lobby da carne no Paraná resiste a regras de distanciamento em frigoríficos, mostra ofício. *Reuters*. Disponível em: <https://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKBN24B2XC-OBRBS>. Acesso em: 13 jul. 2020.
- 4 Growing evidence shows that economies that fought Covid-19 aggressively are bouncing back faster. *Business Insider*. Disponível em: <https://www.businessinsider.co.za/coronavirus-economic-impact-germany-vietnam-v-shaped-recoveries-2020-7>. Acesso em: 13 jul. 2020.

1 Farol Covid. Disponível em: <https://farolcovid.coronacidades.org/>. Acesso em: 13 jul. 2020.

2 ‘Reabrir agora é suicídio’: os donos de bares e restaurantes que decidiram continuar fechados. *G1*. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/07/07/reabrir-agora-e-suicidio-os-donos-de-bares-e-restaurantes-que-decidiram-continuar-fechados.ghtml>. Acesso em: 13 jul. 2020.

(*) Economista pela Universidade Federal de Minas Gerais e mestre em economia política internacional pela Universidade de São Paulo. (E-mail: gabrielchbrasil@gmail.com).

Relatório de Indicadores Financeiros¹

NÚCLEO DE ECONOMIA FINANCEIRA DA USP – NEFIN-FEA-USP (*)

Em 02/jan/2012 foram (teoricamente) investidos R\$ 100 em quatro carteiras *long-short* tradicionais da literatura de Economia Financeira. O Gráfico 1 apresenta a evolução dos valores das carteiras. (1) Carteira de Mercado: comprada em ações e vendida na taxa de juros livre de risco; (2) Carteira Tamanho: comprada em ações de empresas pequenas e vendida em empresas grandes; (3) Carteira Valor: comprada

em ações de empresas com alta razão “valor contábil-valor de mercado” e vendida em ações de empresas com baixa razão; (4) Carteira Momento: comprada em ações de empresas vencedoras e vendida em ações de empresas perdedoras. Para detalhes, visite o *site* do NEFIN, seção “Fatores de Risco”: <http://nefin.com.br/risk_factors.html>.

Gráfico 1 – Estratégias de Investimentos (Long - Short) (02/01/2012 – 10/07/2020)

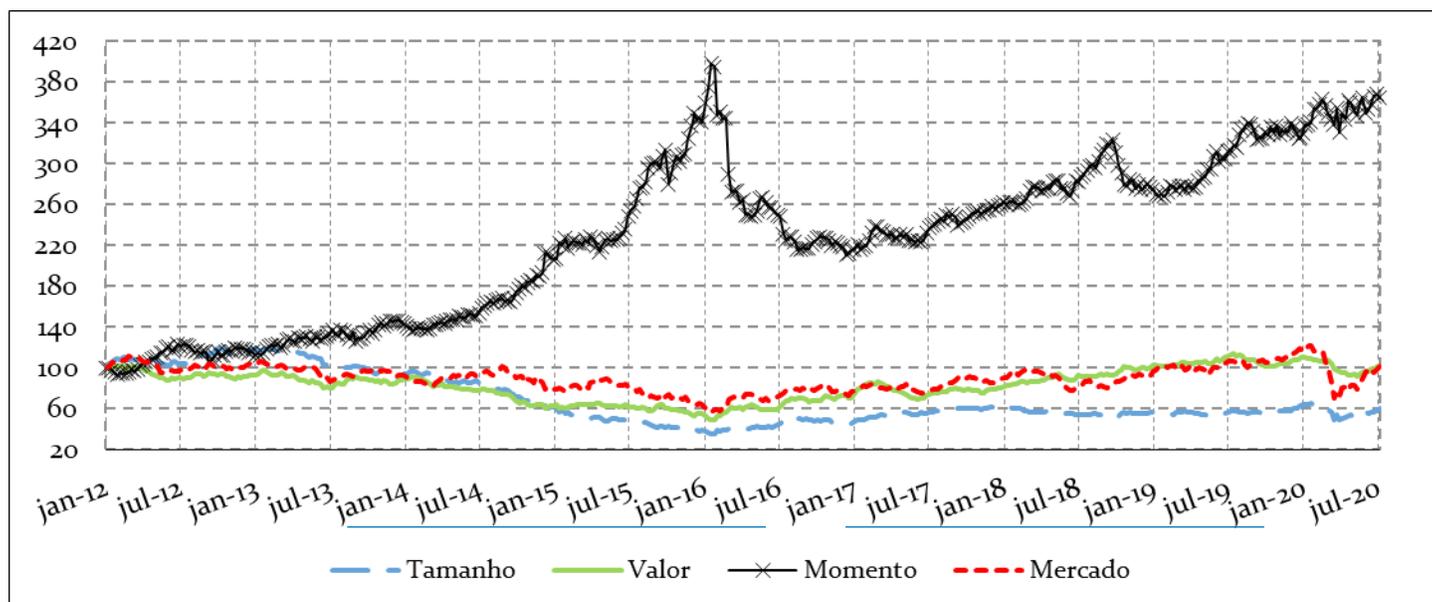


Tabela 1

	Tamanho	Valor	Momento	Mercado
Semana	1,94%	0,08%	-1,01%	3,10%
Mês atual	5,14%	1,84%	-0,70%	5,27%
Ano atual	-4,01%	-8,32%	11,83%	-13,51%
2010-2020	-40,89%	-10,26%	520,17%	-18,13%

O Gráfico 2 apresenta a evolução histórica do *dividend yield* do mercado acionário brasileiro: razão entre o total pago de dividendos nos últimos 12 meses pelas empresas e o valor total das empresas hoje. Essa é tradicionalmente uma variável estacionária (reverte à média) e é positivamente correlacionada com o retorno futuro esperado dos investidores. Ou seja, é alta em momentos ruins (de alto risco ou alta aver-

são ao risco), quando os investidores exigem retorno esperado alto para investir no mercado, e baixa em momentos bons. A Tabela 2 apresenta o inverso do *dividend yield*, conhecido como Razão Preço-Dividendo, de algumas empresas. Ordena-se os papéis da última semana de acordo com essa medida e reporta-se os papéis com as dez maiores e dez menores Razões Preço-Dividendo.

Gráfico 2 – Dividend Yield da Bolsa (01/01/2009 - 10/07/2020)

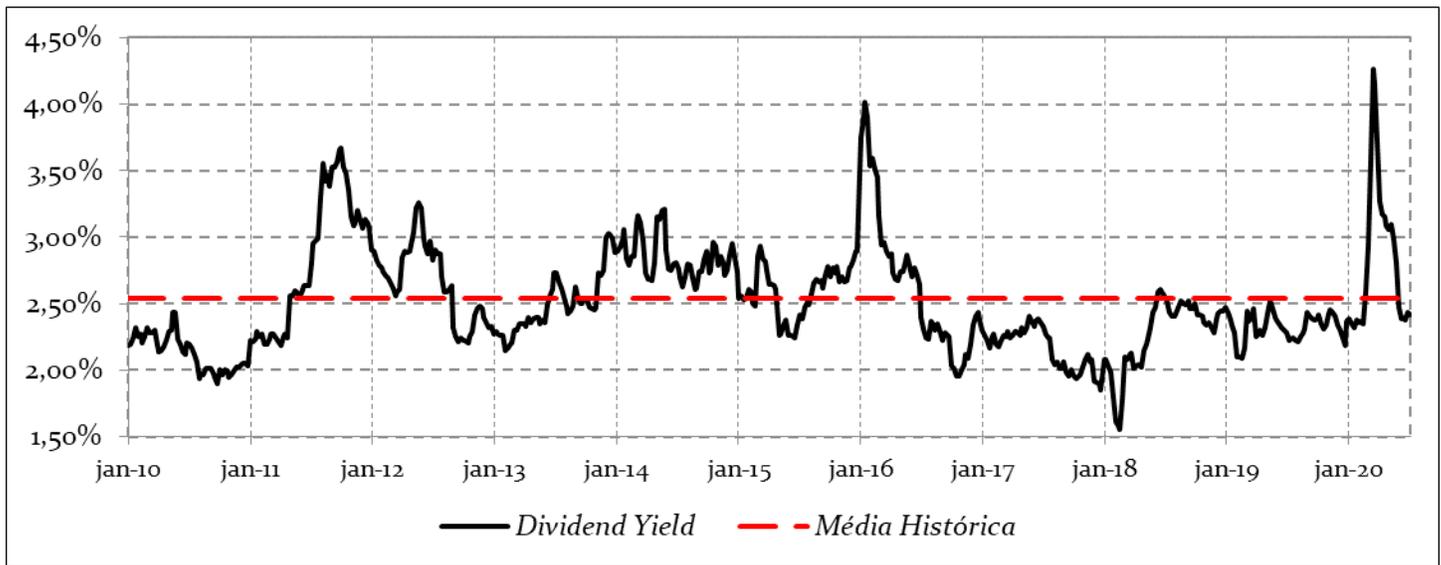


Tabela 2

	Dez Maiores		Dez Menores	
	Papel	Preço-Dividendo	Papel	Preço-Dividendo
1.	BPAN4	3458,64	ENAT3	9,63
2.	MGLU3	1103,50	ELET3	12,16
3.	JSLG3	584,80	ITSA4	12,90
4.	NTCO3	444,62	BBDC4	13,03
5.	GGBR4	401,07	BRML3	13,28
6.	GNDI3	388,22	ROMI3	13,96
7.	HAPV3	384,80	ITUB4	14,45
8.	GOAU4	366,39	CYRE3	14,58
9.	STBP3	330,60	BBSE3	14,67
10.	GUAR3	280,51	BRSR6	14,96

O Gráfico 3 apresenta a evolução histórica do *short interest* do mercado acionário brasileiro e a taxa média de aluguel de ações. O *short interest* de uma empresa é dado pela razão entre a quantidade de ações em aluguel e a quantidade de ações *outstanding* da empresa. Mede assim o estoque de vendas a descoberto realizadas com as ações da empresa, tendendo a ser maior em momentos de expectativa de queda no valor da

empresa. O *short interest* do mercado, apresentado no gráfico, é a média (ponderada por valor) dos *short interest* individuais. A Tabela 3 reporta os cinco maiores *short interest* individuais e taxas de aluguel da semana passada, tanto em nível como primeira diferença (no caso deste último, são excluídos os papéis que tiveram variação negativa).

Gráfico 3 – Mercado de Aluguel de Ações (01/01/2013 - 10/07/2020)

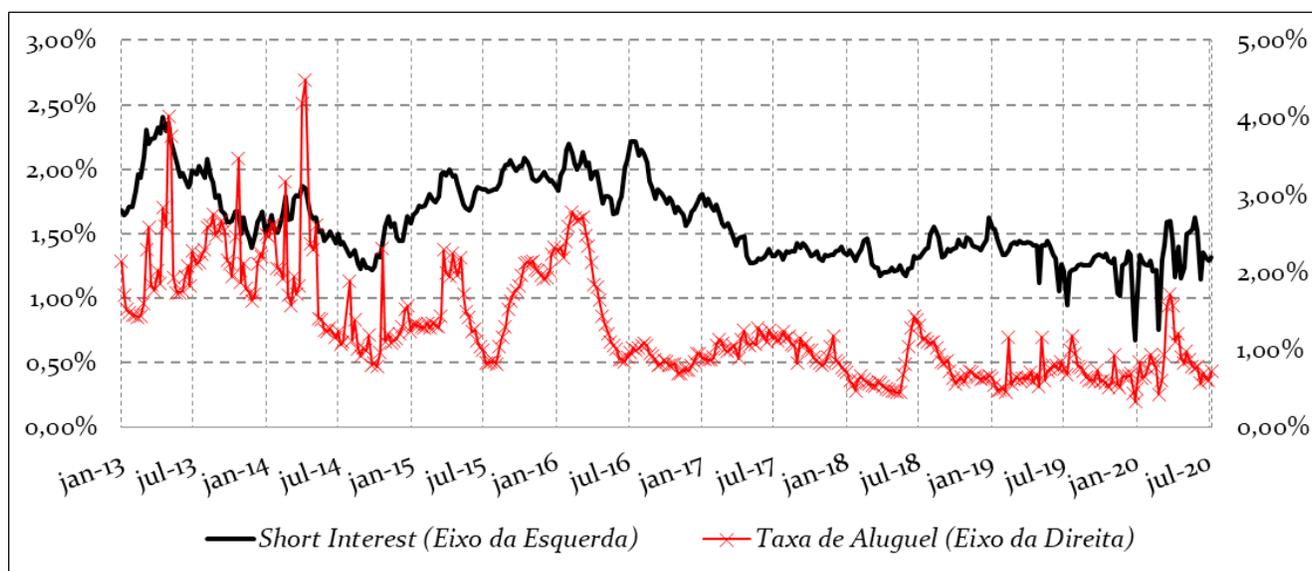


Tabela 3

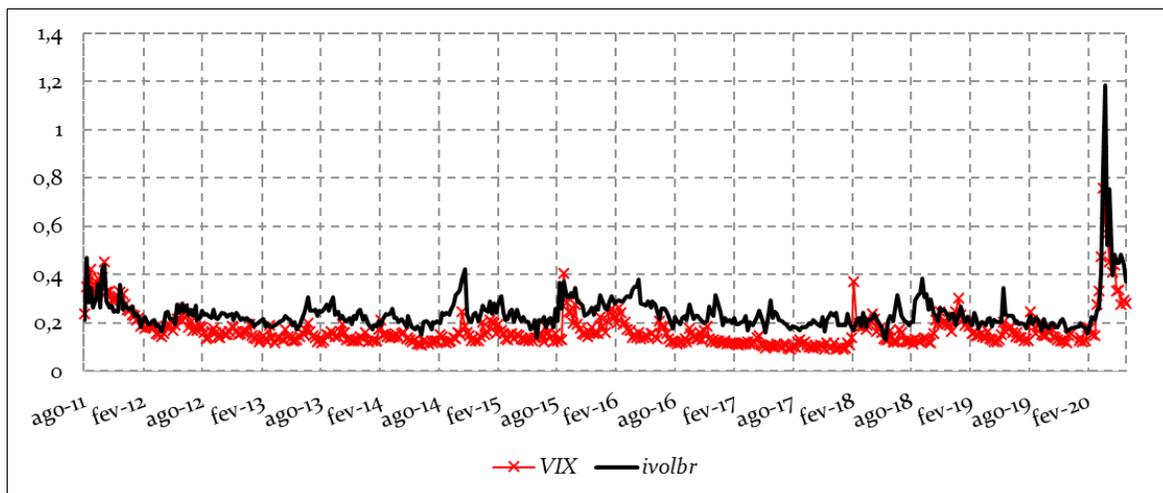
Cinco Maiores da Semana				
Short interest			Taxa de Aluguel	
1.	CVCB3	11,32%	IRBR3	31,32%
2.	IRBR3	9,75%	LAME3	22,05%
3.	USIM5	9,24%	GOLL4	13,79%
4.	MYPK3	8,55%	DMMO3	13,04%
5.	GFSA3	8,54%	RNEW3	7,05%
Variação no short interest			Variação na taxa de aluguel	
1.	SMLS3	1,58%	LAME3	21,61%
2.	ELET6	1,05%	IRBR3	5,27%
3.	LAME4	1,04%	COCE5	4,19%
4.	EVEN3	0,87%	BIOM3	4,01%
5.	POMO4	0,86%	ATOM3	4,01%

O IVol-BR é um índice de volatilidade futura esperada para o mercado acionário brasileiro. É derivado do comportamento dos preços de opções sobre o IBOVES-PA. Já o VIX® é o índice de volatilidade futura esperada para o mercado americano calculado pela CBOE®.

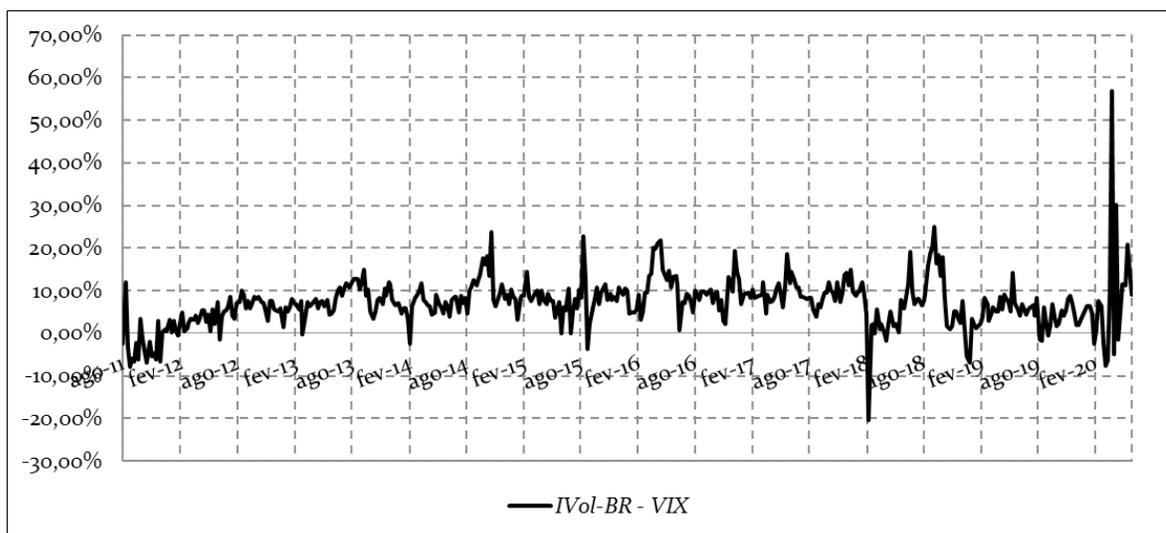
O Gráfico 4A apresenta ambas as séries. O Gráfico 4B apresenta a diferença entre os índices, capturando assim a evolução da incerteza especificamente local. Para detalhes, visite o site do NEFIN, seção “IVol-Br”: <http://nefin.com.br/volatility_index.html>.

Gráfico 4 – Volatilidade Forward-Looking (01/08/2011 - 26/05/2020)

A



B



1 O NEFIN não se responsabiliza por qualquer dano ou perda ocasionado pela utilização das informações aqui contidas. Se desejar reproduzir total ou parcialmente o conteúdo deste relatório, está autorizado desde que cite este documento como fonte.

O Nefin agradece à FIPE pelo apoio financeiro e material na elaboração deste relatório.

2 VIX® e CBOE® são marcas registradas da Chicago Board Options Exchange.

(*) <<http://nefin.com.br/>>.

pesquisa na fea – Economia



Violência Afeta Preferências Eleitorais: Confronto de Facções e Candidatos Linha Dura na Cidade do Rio de Janeiro

FELIPE CAMPOS RONCHINI LIMA

Dissertação de Mestrado

Orientador: Raphael Bottura Corbi

Banca: Pedro Henrique Thibes Forquesato, Ricardo de Abreu Madeira, Joana da Costa Martins Monteiro.

Link: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-03102019-164438/pt-br.php>.

Resumo

Esta tese estuda o efeito de exposição à violência em resultados eleitorais das eleições para deputado estadual na cidade do Rio de Janeiro de 2006 a 2018. Usando dados georreferenciados de denúncias anônimas, exploro a variação no tempo e no espaço de tiroteios por territórios na cidade do Rio de Janeiro. Os resultados principais indicam que a maior exposição a tiroteios leva a um maior percentual de votos em candidatos “linha dura” em áreas vizinhas a Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) – um programa de policiamento comunitário implementado a partir de 2008. Eu argumento que tal programa aumentou a confiança dos eleitores em agentes de segurança e militares, conforme sugerido por pesquisa de opinião, beneficiando candidatos “linha dura”. Não há resultado significativo para participação. Os resultados são robustos a testes de sensibilidade e de falseamento.

A Política Monetária Brasileira Responde a Estresse Financeiro?

FERNANDO MOREIRA COUTO DE LIMA

Dissertação de Mestrado

Orientador: Rodrigo de Losso da Silveira Bueno

Banca: Joelson Oliveira Sampaio, José Carlos de Souza Santos, Paulo Sergio Tenani.

Link: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-28062019-165256/pt-br.php>.

Resumo

Política monetária brasileira e estresse financeiro As regras de Taylor são uma alternativa fácil ao modelo paramétrico da função de resposta da autoridade monetária à inflação, uma vez que as taxas de juros são o instrumento mais comum para a política monetária. No entanto, um grande número de pesquisas tem sido feito no assunto: Clarida, Gali e Gertler (2000) incorporam o papel para o comportamento prospectivo através de operadores de expectativa de condição, e os resultados sugerem que é uma referência útil em diferentes regiões. Embora essa relação paramétrica tenha sido primariamente adequada para a manutenção da baixa volatilidade e controle da inflação, alguns autores argumentam que essa configuração pode ser estendida para acomodar as tensões financeiras. Nesse sentido, estimamos uma Regra de Taylor aumentada para o Brasil de 2001 a 2018 por GMM, com condições de momento seguindo de perto Castro (2011). Nossos resultados sugerem que o Banco Central não respondeu ao índice de condições financeiras proposto. Contudo, nossas regressões com modelos de Regra de Taylor aumentado apenas por retorno de ações mostram uma modesta reação do Banco Central a estresse financeiro.

economia & história



Celso Furtado, 100 anos: *Uma economia dependente* (1956)

RÔMULO MANZATTO (*)

1 Contexto

Publicado em 1956, *Uma economia dependente* foi o segundo livro de teoria econômica lançado por Celso Furtado. Em volume conciso e com pouco mais de 70 páginas, a obra fez parte da coleção *Os Cadernos de Cultura*, editada e impressa pelo Serviço de Comunicação do então Ministério da Educação e Cultura.

Na época, Furtado já era diretor de desenvolvimento econômico da CEPAL, a Comissão Econômica para a América Latina, mas vinha enfrentando resistências internas motivadas pela exposição independente de seus posicionamentos no debate público e acadêmico.

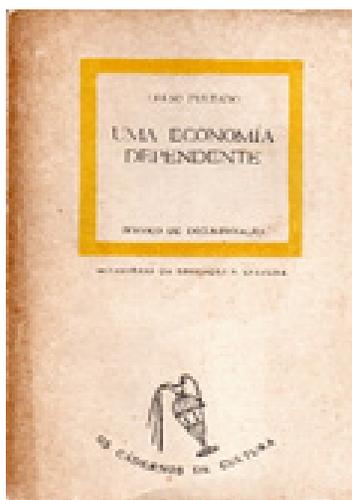
A CEPAL foi fundada no ano de 1948 como parte da estrutura da então recente Organização das Nações Unidas (ONU). Já em seus primeiros anos, a Comissão se nota-

bilizou pela perspectiva original com que analisou os condicionantes econômicos e sociais da trajetória de desenvolvimento dos países latino-americanos. Nesse percurso, foi fundamental a orientação do economista argentino Raúl Prebisch na constituição dos princípios norteadores de atuação da CEPAL nas décadas seguintes.

Já Celso Furtado juntou-se à CEPAL também em 1948, pouco depois de concluir o doutorado em economia na Universidade de Paris, tornando-se um dos membros pioneiros de seu quadro de pesquisadores.

A publicação de *A economia brasileira* em 1954 quase acabou por precipitar a saída de Furtado da CEPAL. Ao difundir suas ideias de maneira independente, o economista brasileiro provocou uma reação

da direção, que logo em seguida editou regras mais rígidas, restringindo a publicação de pesquisas acadê-



Uma economia dependente (Ministério da Educação e Cultura, 1956)

micas independentes por membros de seu quadro funcional.

Na ocasião, descontente com a situação, Furtado chegou a elaborar uma carta à direção da CEPAL, em que manifestava o desejo de retirar um período de licença não remunerada para dedicar-se à pesquisa acadêmica, o que o livraria das restrições impostas a um funcionário de uma agência internacional e lhe daria uma oportunidade de elaborar suas próprias ideias com maior desenvoltura.

No fim, o economista acabou por permanecer no quadro ativo da Comissão e aceitou um cargo para chefiar o Grupo de Trabalho encarregado de elaborar amplo estudo sobre a economia mexicana, realizado em 1956.¹

Publicado nesse mesmo ano em que Furtado chefiava as pesquisas da CEPAL na Cidade do México, *Uma economia dependente* parece ter adquirido maior interesse anos depois de sua primeira publicação do que em seu contexto imediato.

O fato parece decorrer justamente do uso do termo *dependência*, que anos depois, já entre as décadas de 1960 e 1970, ganharia grande repercussão com o surgimento da vertente de estudos sobre o desenvolvimento que veio a ficar conhecida como *Teoria da Dependência*. De fato, existe uma grande proximidade entre os teóricos da

dependência e a produção intelectual da CEPAL e de Celso Furtado.

Como afirma Cristóbal Kay, a Teoria da Dependência surge já no final dos anos 60 como expressão da desilusão com a frustração dos resultados do processo de desenvolvimento econômico dos países da América Latina nas últimas décadas. A Teoria da Dependência passa então a questionar as premissas e as conclusões do pensamento cepalino, bem como a propor novas perspectivas.

Formada por orientações bastante ecléticas, a Teoria da Dependência pode ser dividida em ao menos duas vertentes: a estruturalista, mais próxima da CEPAL, que realiza uma espécie de autocrítica das ideias da Comissão. E a vertente marxista, que a partir dessa orientação de economia política propõe outra interpretação para os determinantes do desenvolvimento de longo prazo dos países latino-americanos. (KAY, 2018, p. 455-456)

Em sua obra autobiográfica, publicada já nos anos de 1980, Furtado chega a registrar o início do intenso processo de autocrítica das ideias da CEPAL que tomava forma em Santiago do Chile após 1964.

Como registra Furtado, nesse período, a capital chilena que desde 1949 abrigava a sede da CEPAL converteu-se em importante centro de atividade intelectual. Foi lá que ocorreram os encontros de

economistas e sociólogos inicialmente capitaneados por Furtado para a avaliação crítica do legado intelectual recente da Comissão.

Os seminários tiveram início em 3 de junho de 1964, realizados às quartas-feiras. Na lista de participantes arrolada por Furtado constam nomes como os de José Medina Echavarría, Osvaldo Sunkel, Fernando Henrique Cardoso e Francisco Weffort. (FURTADO, 2014, p. 410)

Particularmente Osvaldo Sunkel e Fernando Henrique Cardoso, já anos depois, acabariam por desempenhar papel importante no surgimento da vertente estruturalista da Teoria da Dependência.

Ao comentar o tema, em entrevista concedida já na década de 1990, Furtado reafirma a ideia de que a dependência decorria da estrutura do sistema econômico internacional como concebida pela teoria centro-periferia de Prebisch.

Nessa fala, Furtado chega a qualificar *Uma economia dependente (1956)* como “um livro sobre dependência” (BIDERMAN, COZAC e REGO, 1996, p. 74). Também afirma que a contribuição de sociólogos como Fernando Henrique Cardoso “foi mais de olhar dentro da própria sociedade, como é que ela se solda e como se forma a dependência”. (BIDERMAN, COZAC e REGO, 1996, p. 74)

As afirmações de Furtado vão ao encontro do que afirma o historiador Joseph Love que, ao examinar a relação de Furtado com o estruturalismo e as ideias da CEPAL, bem como sua produção intelectual entre as décadas de 1950 e 1960, afirma que “esse conjunto de ensaios coloca Furtado em posição de reivindicar o crédito de ter sido o primeiro analista da dependência”. (LOVE, 2001, p. 252)²

2 Texto

Uma economia dependente (1956) foi publicada somente dois anos após *A economia brasileira (1954)*; incorporando parte do repertório do livro anterior, seu curto volume é dividido em três capítulos que guardam correspondência direta com a obra anterior de Furtado.

Em *A economia dependente (1956)*, o capítulo I “Unidade Exportadora Escravocrata”, remete diretamente ao capítulo II, “A Unidade Colonial Exportadora-Escravocrata”, de *A economia brasileira (1954)*.

Na versão de 1956, mais concisa, Furtado ressalta a estabilidade da economia colonial no Brasil, destaca também como, aos poucos, a economia de subsistência, ligada à economia exportadora, foi responsável por realizar a ocupação econômica do território.

Também importante foi a formação do que o economista caracteriza

como um imenso reservatório de mão de obra, surgido nos períodos de menor dinamismo da atividade exportadora, quando a atividade externa se contraía e revertia parte de seus fatores produtivos para as atividades de subsistência.

Ao fim do período colonial, os diferentes ciclos de exportação, em suas épocas de expansão e retração, deixaram ao país o que viria a ser um imenso setor de subsistência, com expressivo contingente populacional, que Furtado caracteriza como os “restos reunidos e justapostos de todas as economias de exportação que tinham perdido sua razão de ser”. (FURTADO, 1956, p. 14)

Da mesma forma, o capítulo II de *A economia dependente (1956)*, “*A Instabilidade do novo sistema econômico*”, corresponde ao capítulo III, “A nova Economia Colonial e seus mecanismos de defesa”, de *A economia brasileira (1954)*.

Nesse capítulo, Furtado aborda os pontos básicos dos desequilíbrios causados pela política de valorização do café. Também reapresenta conceitos já abordados em *A Economia Brasileira*, como o mecanismo de socialização das perdas.

De maneira concisa, o economista explica como a economia brasileira foi capaz de absorver os choques externos recorrendo à desvalorização cambial. Nas fases de crise,

esse mecanismo preservava parte dos ganhos dos setores exportadores e mantinha o nível de emprego na economia brasileira à custa do aumento do custo de vida de boa parte da população.

Era como se os prejuízos da economia cafeeira fossem divididos, ou socializados, com toda a coletividade nas épocas de crise, o que não ocorria nas fases de expansão e aumento de preços. Na expansão, o amplo contingente de mão de obra disponível permitia que a economia do café aumentasse seu nível de produção mantendo os salários muito próximos ao nível de subsistência. Esse processo acabou por atuar como mecanismo secular de concentração da renda. (FURTADO, 1956, p. 30-33)

No livro de 1956, Furtado destaca, ainda, o advento do trabalho assalariado em grande escala na economia brasileira, que acaba por constituir um elemento de maior instabilidade, ao mesmo tempo que faz surgir um “novo setor em crescimento ligado ao mercado interno”. (FURTADO, 1956, p. 37)

Também, nesse capítulo, chama a atenção o uso do termo “economia dependente” para referir-se à economia do café como “exportadora de capitais em épocas de depressão” (FURTADO, 1956, p. 24). Na mesma página, Furtado refere-se a essas economias como “primário-dependentes”.

Aqui, Furtado usa o termo “economias dependentes” ou “primário-dependentes” em oposição ao que caracteriza como “países industriais”, também citados na página anterior. Nessa acepção, as “economias dependentes” decorrem diretamente do esquema centro-periferia como pensado por Raúl Prebisch alguns anos antes.

Por sua vez, o capítulo III do livro de 1956, “Ruptura do sistema e transformação estrutural”, remete ao capítulo IV do livro de 1954, “A crise do setor colonial e o deslocamento do centro dinâmico”.

Nesse terceiro e último capítulo de *Uma economia dependente*, Furtado repassa o efeito das iniciativas de compra e destruição dos estoques de café na manutenção do nível de renda durante a crise de 1929, assim como a ideia de “deslocamento do centro dinâmico”.

Furtado mostra como a queda no preço das exportações devido à crise de 1929 precipitou uma súbita desvalorização cambial e o aumento da vulnerabilidade externa da economia brasileira.

Foi então intensificada a política de compra de estoques de café, que acabou por atuar como o equivalente a uma política anticíclica de sustentação do nível da demanda interna, o que contribuiu para a manutenção do nível de emprego em outros setores da economia.

Dada a desvalorização cambial e a manutenção do nível de produção da economia cafeeira, a demanda interna acabou por ser redirecionada para o mercado interno que, por sua vez, também se tornou uma atrativa oportunidade de investimento para o capital nacional. (FURTADO, 1956, p. 54-63)

Nesse mesmo capítulo, o termo “dependente” é agora usado para caracterizar o que Furtado chama de “uma atividade econômica de natureza tipicamente dependente como era a produção de café no Brasil” (FURTADO, 1956, p. 44), e depois retomado diretamente para caracterizar um modelo simplificado de análise de economias dependentes. (FURTADO, 1956, p. 55)³

Assim, *A economia brasileira (1956)* retoma e apresenta os elementos essenciais de *A economia brasileira (1954)* de modo conciso, mais apropriado ao diálogo com o público não especializado. Ao mesmo tempo, o livro de 1956 abre caminho para a comparação entre as primeiras obras de Furtado e a reflexão sobre a dependência que ganharia fôlego nos anos seguintes.

Uma economia dependente é mais uma oportunidade de vislumbrar as etapas da formação do pensamento de Celso Furtado sobre o desenvolvimento. É também um testemunho de que as ideias e os conceitos não se difundem de ma-

neira linear, mas podem ganhar extraordinária projeção, mesmo em outras épocas, quando aptas a analisar a realidade concreta.

Referências

- BIDERMAN, C.; COZAC, L. F. L.; REGO, J. M. **Conversas com economistas brasileiros**. São Paulo: Ed. 34, 1996.
- BRITO, L. O. B. D. **Marxismo como crítica da ideologia**: um estudo sobre os pensamentos de Fernando Henrique Cardoso e Roberto Schwarz. Tese (Doutorado). São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2019.
- FURTADO, C. **A Economia brasileira - contribuição à análise do seu desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ed. A Noite, 1954.
- _____. **Uma economia dependente**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1956.
- _____. **Obra autobiográfica**. 1ª. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- KAY, C. As contribuições latino-americanas para a teoria crítica do desenvolvimento. **Cad. CRH**, Salvador, 31, p. 451-461, dez. 2018.
- LOVE, J. Furtado e o estruturalismo. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; REGO, J. M. **A grande esperança em Celso Furtado**. São Paulo: Editora 34, 2001.
- MANZATTO, R. Celso Furtado, 100 Anos: A Economia Brasileira (1954). **Informações Fipe**, São Paulo, n. 476, p. 64-68, maio 2020.
- MORAES, I. A. D.; IBRAHIM, H. C.; TAUIL, C. E. O pensamento de Celso Furtado sobre Desenvolvimento Econômico e Capital Externo no Brasil: do Estado interventor-empresendedor ao Estado insurgente-vanguardista. **Revista Pesquisa e Debate**, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 143-164, fev. 2020.

-
- 1 Abordei mais detalhadamente a publicação da primeira obra de Furtado enquanto funcionário da CEPAL nesse mesmo boletim. Ver Manzatto (2020).
 - 2 O capítulo 5 de Brito (2019) analisa o papel de Fernando Henrique Cardoso no surgimento da Teoria da Dependência, bem como sua relação com as ideias de Celso Furtado e da CEPAL.
 - 3 Moraes, Ibrahim e Tauil (2020, p. 147) notam que o conceito de dependência como usado por Furtado guarda semelhanças com a maneira como o empregava François Perroux, por quem Furtado foi influenciado durante o doutorado na Universidade de Paris-Sorbonne.

() Bacharel em Ciências Econômicas (FEA-USP) e Mestre em Ciência Política (DCP-USP). (E-mail: romulo.manzatto@gmail.com)*

Celso Furtado, 100 Anos: Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste (1959)

GUSTAVO LOUIS HENRIQUE PINTO (*)

O diagnóstico e o plano de ações apresentados em *Uma política de desenvolvimento econômico do Nordeste* (GTDN, 1959) é a gênese das estratégias de planejamento para a região, idealizadas a partir do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), de redação e coordenação de Celso Furtado. Produzido ao final do governo de Juscelino Kubitschek, em 1959, teve força de proposição na consolidação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) no mesmo ano. Na comemoração do centenário de Celso Furtado (1920-2020), trata-se de analisar este documento ímpar para a compreensão do projeto político deste intelectual para a economia do Nordeste, no período 1958-1964, através de um diagnóstico da região, espaço de enunciação dos primeiros elementos de um modelo institucional que se configurou na Sudene.



Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste (Depto. de Imprensa Nacional, 1959).

Demanda do próprio Presidente da República, visava estabelecer uma alternativa que garantisse visibilidade política para as ações do Governo Federal na região, a fim de dirimir algumas das consequências nefastas da seca de 1958 para a população e para a economia nordestina. Outra consequência da seca e da situação histórica de desigualdade regional referia-se ao capital político de Kubitschek, cenário em que seus opositores, da União Democrática Nacional, elegeram 5 governadores¹ nos Estados do Nordeste nas eleições de 1958. Diante destas considerações, Furtado, através do GTDN, produz seu primeiro diagnóstico e as linhas de ação de uma política para o Nordeste.

O diagnóstico apresentado subsidiou os futuros planos diretores² da Sudene e significou o início da estruturação de uma política de desenvolvimento que atacasse os atavismos históricos da região, dirigindo respostas de enfrentamento às desigualdades regionais, na comparação com a região Centro-Sul, e de confrontação com as realidades socioeconômicas do Nordeste no período. O cenário era então marcado pelo excedente populacional e o desemprego nas áreas urbanas, resultado dos movimentos migratórios advindos das sucessivas crises da agricultura de subsistência, principalmente do semiárido no período das secas. Os trabalhadores rurais em migração forçada estavam marcados pela pobreza e a fome, condição que impunha ao Nordeste, nas palavras de Furtado (GTDN, 1959, p. 14), “a mais extensa área de baixo nível de desenvolvimento do continente americano”.

A estratégia foi a construção de um plano de ações direcionado às políticas de industrialização e diversificação da economia regional, de deslocamento da fronteira agrícola e de transformação estrutural da produção agrícola (a oferta de alimentos), resultando em uma economia agrícola resistente à seca. O planejamento da economia agrícola, de produção de alimentos, e a solução migratória para parte da população, através do deslocamento da fronteira agrícola, estavam conectados à expansão da industrialização, enquanto políticas com estratégias encadeadas e condicionadas.

Documento genético das políticas de desenvolvimento para o Nordeste até 1964, combinou a experiência de Furtado em técnicas de planejamento, dos anos de trabalho na Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), com sua interpretação profunda das condições socioeconômicas do Nordeste, ensejados em uma posição política de planejador, do construtor de políticas, como os *policy makers*. Tarefa inspirada por um “republicanismo exemplar” de Furtado, nas palavras de Chico de Oliveira (2003, p. 119), em busca de algo que era um tema central para Furtado, “a autonomia das decisões fundada no pacto federativo-nacional-democrático”, um sopro de esperança para a região, para a situação de pobreza aguda da população, para sua economia regional, configuradas em um pacto político com o governo federal, com parte das elites dirigentes da região Centro-Sul, a favor do Nordeste.

1 Os Antecedentes da Política de Planejamento

Os depoimentos de Furtado sobre as experiências históricas em torno da elaboração do documento *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, realizado posteriormente em entrevistas e em sua obra autobiográfica, possibilitam traçar aspectos da atmosfera política e algumas das condições e limites estabelecidos para elaborar o plano. Furtado relata no

livro *A fantasia desfeita* (1997), que compõe sua obra autobiográfica, a primeira vez que expôs a Kubitschek a necessidade de uma política de desenvolvimento para a região, fato de origem do documento. A narrativa que Furtado aponta é que a proposta de lançamento de uma política se constituiu na forma de um lampejo, direcionada para o convencimento do Presidente, conforme Furtado diz a seguir:

Enquanto esperávamos que o presidente nos recebesse, cristalizou-se abruptamente em meu espírito uma ideia: e se Kubitschek fizesse seu o projeto de lançamento de uma nova política para o Nordeste, pondo a serviço deste, no que lhe restava de mandato, o entusiasmo e a formidável energia que ninguém lhe negava? A coisa poderia alcançar a velocidade necessária para tornar-se irreversível ao iniciar-se o novo governo. (FURTADO, 1997, p.76)

Evidencia-se a energia da proposta para Kubitschek, que gozava de popularidade neste período e reunia condições institucionais para mobilizar esforços a fim de concretizá-la. Furtado esteve com o Presidente pela primeira vez na reunião acima descrita. Realizada em 6 de janeiro de 1959, no Palácio Rio Negro, em Petrópolis, fora convocada por Kubitschek para tratar a questão do Nordeste. Na ocasião, Furtado expôs ao Presidente os motivos para uma política de desenvolvimento. Ao final da reunião,

conforme afirma em suas próprias memórias, Kubitschek teria inquirido a Furtado:

Doutor Furtado, de quanto tempo o senhor necessita para pôr no papel tudo o que me disse aqui em forma de um esboço de plano de ação? Minha intenção é convocar todos os líderes nordestinos para lhes expor as linhas gerais da nova política, e, de imediato, pôr em execução o que for possível. (FURTADO, 1997, p. 80)

Diante da interrogação, Furtado afirma que assim contestou: “Havia apostado tudo num só lance, e as chances de vitória sorriam. Respondera ao presidente que necessitava de três semanas para apresentar o esboço do programa. Felizmente para mim, o carnaval estava pela frente, o que esticou as três semanas” (FURTADO, 1997, p. 81). O caráter de excepcionalidade para a elaboração de uma política implicava uma tarefa que deveria ser realizada em tempo exíguo, em apenas algumas semanas.

O trabalho de diretor no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), voltado aos temas do Nordeste, que Furtado desempenhou no segundo semestre de 1958 após retornar da passagem por um ano em Cambridge, permitiram que Furtado tivesse dados e realizasse a observação *in loco* da situação da região. “Visitei o Nordeste em 1958 e acumulei material e informação. Fiz o texto, então, do

trabalho “Uma nova política para o Nordeste”, que despertou um grande interesse pela região” (FURTADO, 1998, p. 64). As visitas à região em 1958, com o intuito de realizar um diagnóstico, foram uma importante preparação para realizar a tarefa que lhe foi designada.

O trabalho foi apresentado enquanto política no Palácio do Catete, em março de 1959, diante dos governadores do Nordeste, políticos da região e da imprensa. O documento contém 94 páginas, e foi publicado em nome do GTDN, e não de Furtado, que o havia escrito. Tal feito foi atestado por Furtado, confirmando sua autoria, além de afirmar novamente sobre a importância de ter percorrido o Nordeste na época da seca, o que pode ser verificado a seguir:

As pessoas sempre se referem ao trabalho do GTDN, mas, na verdade, fui eu quem o escreveu. Fui interventor no GTDN que funcionava abrigado ao BNDE, mas jamais concluiu seus trabalhos. Organizei uma pequena equipe para fazer o projeto da Sudene, que depois Juscelino lançou como política de desenvolvimento do Nordeste. Ele tinha enfrentado a seca de 1958, que foi terrível, meio milhão de pessoas morrendo de fome nas ruas. Partimos dessa realidade. Eu visitei todo o Nordeste, corri o Sertão inteiro na época da seca. (FURTADO, 1998, p. 63-64)

O ato de não assinar teve uma consequência não prevista de relevância política, segundo Furtado, pois esta atitude garantiu a permanência e circulação do livro. Além de não ter tido tempo para submeter “à leitura crítica de outras pessoas”, Furtado relata que tal atitude detinha outro significado para o processo histórico vindouro:

Essa tática de apresentação foi providencial para a sua sobrevivência quando caíram sobre nós os dias sombrios da ditadura militar, que me cassou os direitos e tornou “suspeito” tudo o que contivesse o meu nome. Com efeito, ele pode continuar a ser utilizado e citado, atribuindo-se a autoria ao GTDN, grupo incolor que praticamente deixou de existir quando recebi a missão de preparar o referido documento, texto básico da Operação Nordeste. (FURTADO, 1997, 96-97)

Esta dimensão não prevista garantiu a permanência do texto como um dos pioneiros do planejamento regional brasileiro, presente ainda por décadas no horizonte dos especialistas e interessados na política de desenvolvimento para o Nordeste.

2 O Documento

Está dividido em cinco seções: “Introdução”, “O Nordeste na economia brasileira”, “Elementos dinâmicos da economia do Nordeste”, “Aspectos econômicos do problema

das secas” e “Plano de Ações”. O caminho percorrido foi primeiro apontar as diretrizes, desenvolver na sequência os diagnósticos dos problemas-chave da região e, por fim, estabelecer as linhas de programação e ação.

A Introdução sinaliza o espírito dos problemas do Nordeste que serão então abordados no decorrer de todo o texto. A partir de um apanhado de pontos centrais que permitem tratar a região Nordeste enquanto um sistema econômico, a economia nordestina, Furtado assinala algumas diretrizes que permaneceram, em grande medida, na política da Sudene nos cinco anos que se seguiram ao documento (1959-1964), e também podem ser percebidas nos seus dois planos diretores. Outra articulação realizada no documento é que há um voo panorâmico realizado pelo próprio autor sobre algumas interpretações realizadas nos seus trabalhos do período, e que valem a ressalva.

A tese dos desequilíbrios regionais de Furtado é apresentada inicialmente, como o principal argumento de sustentação da política de desenvolvimento do Nordeste. Furtado (1959, p. 7) estabelece o primeiro elemento destas diretrizes: “1. A disparidade de níveis de renda existente entre o Nordeste e o Centro-Sul do país constitui, sem lugar a dúvida, o mais grave problema a enfrentar na etapa presente do desenvolvimento econômico nacional”. Na comparação

Nordeste e Centro-Sul, o Nordeste detinha um ritmo menor de crescimento econômico, apresentando “desigualdades regionais de níveis de vida” que são históricas, através do contínuo aumento na disparidade de renda entre as regiões e em detrimento da região Nordeste. As medidas defendidas por Furtado são anunciadas como uma política que não permitisse que a distância entre as regiões aumentasse ainda mais, produzindo maior diferenciação entre as regiões.

A hipótese sobre a relação inter-regional se configura na aposta feita por Furtado, campo aberto das confrontações políticas do período: a industrialização do Centro-Sul, principalmente de São Paulo, nos últimos 10 anos (1948-1957), foi favorecida por “transferências internas de recursos” da economia nordestina para o Centro-Sul. A política cambial e a escassez de divisas da economia nacional limitaram qualquer impulso que pudesse ser gerado pelas exportações nordestinas, no argumento de Furtado, momento em que se configura a tese do “comércio triangular”. As relações entre a economia nordestina e as duas economias *externas* – assim intituladas por Furtado –, com o *exterior* (a internacional) e o Centro-Sul, produziam resultados negativos ao ritmo de crescimento econômico do Nordeste e, conseqüentemente, sobre a renda da população.

Análise realizada na seção II “O Nordeste na economia brasileira”, Furtado estabelece os dilemas que o desenvolvimento econômico de uma dada região pode gerar à outra economia regional, dentro de um mesmo sistema nacional. As divisas geradas pelo fluxo de exportação de bens primários agrícolas do Nordeste no mercado internacional não favoreciam a região na forma de importações, que pudessem estimular a industrialização nordestina e os bens de consumo, já que eram direcionadas à região Centro-Sul através da política protecionista então praticada. Em troca, o fluxo comercial entre as regiões Nordeste e Centro-Sul expandiu-se, de forma que as mercadorias que poderiam ser adquiridas pelo Nordeste a preços mais competitivos no mercado internacional passaram a ser adquiridas cada vez mais na região Centro-Sul, a preços mais elevados, favorecendo estas transferências de recursos. Furtado calculou que estas transferências representavam o montante médio anual de 24 milhões de dólares no período 1948-1957, cifra reconsiderada e ajustada por autores como Love (1998), mas que teriam financiado em parte a industrialização do Centro-Sul pelo Nordeste.

O baixo crescimento econômico do Nordeste estava posto na renda per capita média anual de 5,5 mil cruzeiros, o que representava 1/3 (um terço – 32%) da média do Centro-Sul. Furtado compara a

diferença entre as rendas com os países centrais, e afirma que a diferença entre o Nordeste e o Centro-Sul é maior que a diferença entre a renda do Centro-Sul e a médias das “nações industrializadas da Europa Ocidental”. Além da renda menor, a taxa de crescimento da produção real é inferior à do Centro-Sul, e impactavam sobre o baixo desenvolvimento da região mais pobre da economia nacional.

Furtado (2009, p. 324-335) já havia apresentado parte deste argumento das desigualdades regionais em *Perspectivas da economia brasileira* (1958) e em *Formação econômica do Brasil*, no último capítulo, “36. Perspectivas dos próximos decênios”, onde assinalou que o processo de industrialização de uma dada região, como São Paulo, pode produzir um crescimento que tem como contrapartida a estagnação de outras regiões, o que conferira dada tendência à concentração regional de renda.

O questionamento realizado por Furtado a partir da crítica ao “comércio triangular”, segundo uma das maiores especialistas em economia regional do país, Tânia Barcelar de Araújo (2009, p. 35), é de um “Furtado contestador das teses hegemônicas da época”, e completa: “(...) ele ousa defender uma tese que punha em questão a unanimidade da época: o rápido avanço da industrialização brasileira, concentrada em São Paulo”. A tese de Furtado, explica Araújo, era

que aquilo que estava “sendo feito é muito bom para o Brasil, mas, lido da perspectiva regional, é muito ruim para o Nordeste”.

Dois instrumentos analíticos foram utilizados por Furtado para comparar as desigualdades entre as regiões Nordeste e Centro-Sul, segundo Rosa Maria Vieira (2007, p. 315). Primeiro, o “arsenal teórico cepalino”, que “vai interpretar as relações do Nordeste com o Centro-Sul em termos dualistas, como “centro e periferia” e, sem referir-se propriamente ao conceito de “deterioração dos termos de troca”, estabelece a transferência de renda do Nordeste para o Centro-Sul. O outro instrumento é o “recurso à história econômica”, que permitirá a Furtado “considerar as determinações especificamente “nordestinas” do atraso, trazendo os motivos da estagnação secular do Nordeste para o âmbito das relações econômico-sociais”. A tônica da política proposta foi assim analisada por Vieira (2007, p. 319): “O desafio essencial, diante deste quadro, era reverter a dinâmica do “colonialismo interno”, buscando, através do planejamento econômico adequado, um novo impulso dinâmico para a economia nordestina”.

Dois grupos de agentes econômicos que atuam no Nordeste foram considerados separadamente por Furtado no documento: o setor público e o setor privado. Da análise do fluxo de renda entre as regiões,

Furtado estabelece a divisão entre “ano bom” e “ano ruim”, o primeiro com chuva regular, e o segundo marcado pela seca. Nos anos bons, o setor privado estava presente invertendo capital; no ano ruim, o setor público realizava inversão de “caráter assistencial” na forma de “subsídios ao consumo”, o que não torna a região resistente à seca, nem altera o ritmo de crescimento.

Como o Nordeste poderia tirar maior proveito das relações com o Centro-Sul? Através da atração de investimentos do setor privado do Centro-Sul no Nordeste, fator que poderia acelerar o ritmo da industrialização, com oportunidades de emprego a uma parcela das populações urbanas. O “mecanismo 34/18”³ criado pela Sudene foi uma estratégia deliberada de dar resposta específica a este problema através de subsídios de favorecimento para empresas nacionais investirem na região Nordeste, que perdurou até a década de 1970.

As duas espinhas de sustentação da política eram então a industrialização nordestina e o deslocamento da fronteira agrícola com a reorganização da economia agrícola. Araújo (2009, p. 37) acena para a importante consideração de que a política de desenvolvimento de maior difusão da Sudene, que ocupa grande parte da memória deste órgão, esteve principalmente direcionada para a temática da industrialização, então “a questão da fome e da produção de alimentos

no Nordeste ficou menos destacada”. Araújo lembra que das quatro diretrizes do Plano de Ação contidas no documento, três eram sobre esta questão da agricultura e dos alimentos. Estas são as quatro diretrizes básicas:

- a) intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira;
- b) transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deverá ser intensificada;
- c) transformação progressiva da economia das zonas semiáridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas;
- e d) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar à economia da região as terras úmidas do *hinterland* maranhense, que estão em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semiárida. (GTDN, 1959, p. 12)

O questionamento de Furtado à tese hegemônica do período, apontando óbices gerados ao Nordeste pela industrialização, em um cenário de alta popularidade de Kubitschek, também permeia outra dimensão dessa crítica, segundo Araújo (2009, p. 36), agora direcionada à região. A “maioria esmagadora da elite nordestina” defendia a tese “de que o Nordeste estava

perdendo espaço no país por causa da seca”, e Furtado se orienta em sentido contrário a esta afirmação, identificando nas desigualdades regionais, no comércio triangular e nas formas da agricultura de subsistência os verdadeiros entraves à economia do Nordeste.

Na seção dedicada ao tema da seca, “III. Aspectos econômicos do problema das secas”, três argumentos são sinalizados, que em conjunto sustentam parte significativa do projeto de reforma agrária de Furtado subjacente a *Uma política de desenvolvimento econômico do Nordeste*. Primeiro argumento: “a seca provoca, sobretudo, uma crise da agricultura de subsistência. Daí, suas características de calamidade social” (GTDN, 1959, p. 65), então a lavoura atingida é a “base da alimentação popular”, produzindo o fenômeno da miséria nos períodos da seca. O segundo argumento se trata de um ataque frontal às políticas de construção de açudes e represamento da água, que nunca modificaram os dados do problema, e significa o contraste que a Sudene terá posteriormente em relação às políticas do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e as denúncias da “indústria da seca”. O terceiro argumento é que o problema estava em “dar maior estabilidade à renda real do trabalhador, e não à oferta de alimentos” (GTDN, 1959, p. 73).

O problema maior da economia agrícola era como aumentar, prin-

cipalmente na região semiárida, a faixa monetária da produção de alimentos, aumentando a produtividade média, reduzindo a agricultura de subsistência. O excedente de mão de obra, migrando em direção aos centros urbanos, e que amplia também os aglomerados de população da agricultura de subsistência no semiárido, no polígono da seca, não terá solução rápida. Furtado explicita que a absorção do excedente de mão de obra, preocupação cogente para as políticas de desenvolvimento das próximas décadas no Nordeste, não será resolvida somente com a expansão e diversificação da industrialização, somada à reorganização da produção de alimentos. Uma terceira possibilidade é considerada, através da proposição de um “deslocamento da fronteira agrícola da economia do Nordeste, para as direções em que é possível contornar o obstáculo das secas” (GTDN, 1959, p. 77). Criar novas frentes de trabalho em direção ao que Furtado chamou de periferia úmida presente nas regiões do Maranhão e de Goiás, este último Estado mencionado poucas vezes, território goiano da época que hoje compreende o Estado de Tocantins.

A colonização maranhense, por meio de frentes agrícolas, estava diretamente vinculada à proposta de reorganização da economia do semiárido, através da dimensão da produção, mas também da circulação e comercialização. A migração orientada por uma política, como

Furtado intencionava para a colonização maranhense, significava um processo de extrema dificuldade, constituindo ainda um campo aberto para as pesquisas sobre este período, sobretudo na análise dos estudos que a Sudene produziu sobre estas frentes de trabalho, assim como as tensões geradas por esse projeto no interior do Conselho Deliberativo da Sudene.

A outra tensão destas transformações da economia agrícola estava na reorganização e melhor aproveitamento das terras úmidas, principalmente da Zona da Mata, de forma que a oferta de alimentos diminuísse a pressão sobre os salários dos trabalhadores urbanos. O objetivo era que a oferta de alimentos não apresentasse obstáculos ao processo de industrialização, então necessitava de reorganização da produção da Zona da Mata, marcada pelo latifúndio que detém as melhores terras das áreas úmidas, em que há necessidade de um uso mais racional de capital investido por trabalhador e de técnicas adequadas para o aumento da produtividade. Recordamos que a região da Zona da Mata seria principalmente impactada pela proposta de Lei de Irrigação encaminhada pela Sudene no mesmo ano (1959) ao Congresso Nacional, que, porém, nunca foi aprovada. Há somente breve menção às políticas de irrigação no documento aqui analisado, tratadas como extremamente onerosas diante do desafio

de reorganização da economia do semiárido.

3 Conjecturas Políticas e a Fragmentação do Planejamento

A finalização do documento é com um esboço de “Plano de Ação”, articulado em oito eixos:

1. Reformulação da política de aproveitamento de solos e águas na região semiárida;
2. Reorganização da economia da região semiárida e abertura de frentes de colonização;
3. Intensificação dos investimentos industriais;
4. Solução para o problema da oferta de energia elétrica;
5. Aproveitamento de conquistas tecnológicas recentes;
6. Aumento da oferta de alimentos nos centros industriais;
7. Assistência técnica aos governos estaduais;
8. Articulação geral da execução do plano.

O grande desafio político do ordenamento de um Plano de Ação, que comungue os governos estaduais e os órgãos do governo federal que atuavam no Nordeste, estava no diferencial desta política e da concepção da Sudene, e

que se demonstrou ineficaz pela própria experiência da instituição. As ideias de “definição comum de objetivos” e “unificação da ação administrativa” para a construção de uma “política geral” apresentaram o perfil da política elaborada por Furtado, mas contêm entraves diante das profundas distensões políticas, com interesses políticos divergentes entre os Estados, as elites nordestinas e as marcas do velho latifúndio. Questão fulcral deste processo era a reorganização da agricultura, impossibilitada pela intocabilidade do latifúndio. A questão agrária e fundiária do Nordeste representa o mais importante atavismo histórico da região, e não foi a Sudene a reorganizar esta produção. A proposta das frentes de colonização ocorreu sem uma política, de forma desordenada, nunca foi elemento ativo de planejamento.

Ao realizarmos a análise de determinada política de planejamento, podemos dividir o tratamento entre o processo de elaboração, de implementação e, por fim, de avaliação. Analisar *Uma política de desenvolvimento econômico do Nordeste* é observar a gramatura e a extensão da elaboração, momento em que o espírito de projeto está presente e as intencionalidades são expostas. No caso, de um dos projetos com maior ressonância sobre as políticas de desenvolvimento regional brasileiro nos anos posteriores. Se observamos sua implementação e avaliação, os obs-

táculos enfrentados pelos planos diretores na captação de recursos e as dificuldades em garantir a unidade de propostas no interior da Sudene seriam elementos fundamentais, mas que escapam dos objetivos.

O contexto da missão dada a Furtado, e o seu devido peso, podem ser mensurados nas palavras do próprio autor:

Eu apareci como um meteoro, ninguém me conhecia, pois eu tinha vivido no estrangeiro. Eu me recordo que saiu no jornal a notícia de que eu faria um plano para o Nordeste, recebi enormes pressões, queriam falar comigo. Como pode? O pessoal de Pernambuco perguntava como um indivíduo que ninguém sabia quem era poderia opinar sobre o Nordeste. Havia perplexidade. (FURTADO, 1998, p. 61-62)

Deste modo, é possível verificar as batalhas que seriam enfrentadas por Furtado na defesa dessa política, processo que se esgotou com o Golpe Civil-Militar de 1964 e o exílio de Furtado. Um projeto construído no campo minado das tensões políticas e econômicas historicamente constituídas, e a idealização do planejamento democrático do desenvolvimento regional. Status de pioneirismo na questão regional, de desafio no enfrentamento dos difíceis problemas da região Nordeste, e de sonho por um novo possível, na grande esperança reunida por Furtado.

Referências

- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. A “questão regional” e a “questão nordestina”. In: TAVARES, Maria da Conceição. **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p.71-92, 2000.
- _____. Desenvolvimento regional no Brasil. In: FURTADO, CELSO *et al.* **O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Banco do Nordeste do Brasil, p. 33-43, 2009.
- FERREIRA, Assuério. A Sudene e o Nordeste: sobre os primórdios de sua atuação. **Revista de Ciências Sociais**, v. 30, n. 1/2, p. 44-57, 1999.
- _____. Da invenção criadora do GTDN à reinvenção do futuro na década perdida. In: FURTADO, CELSO *et al.* **O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Banco do Nordeste do Brasil, p. 69-92, 2009.
- FURTADO, Celso. **Perspectivas da economia brasileira**. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.
- _____. **A Operação Nordeste**. Rio de Janeiro: ISEB, 1959.
- _____. **A fantasia desfeita. Obra autobiográfica de Celso Furtado**. São Paulo: Paz e Terra, vol. 2, 1997.
- _____. **Seca e poder: entrevista com Celso Furtado**. Entrevistadores: Maria da Conceição Tavares, Manuel Correia de Andrade, Raimundo Pereira. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998.
- _____. **Formação econômica do Brasil. Edição comemorativa: 50 anos**. Organização de Rosa Freire d’Aguilar Furtado. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- GTDN. Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. Conselho de Desenvolvimento. Presidência da República. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1959.
- LOVE, Joseph. **A construção do Terceiro Mundo: teorias do subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- OLIVEIRA, Francisco de. Um republicanismo exemplar. In: _____. **A navegação venturosa. Ensaio sobre Celso Furtado**. São Paulo: Boitempo, 2003, p. 117-122.
- VIEIRA, Rosa Maria. **Celso Furtado. Reforma, política e ideologia (1950-1964)**. São Paulo: EDUC, 2007.
- 3.995/1961, do I Plano Diretor da Sudene, e o artigo 18 da Lei nº 4.239/1963, do II Plano Diretor. O artigo 34 estabelecia: “É facultado às pessoas jurídicas e de capital 100% nacional efetuarem a dedução de até 50% nas declarações do imposto de renda, de importância destinada ao reinvestimento ou aplicação em indústria considerada, pela Sudene, de interesse para o desenvolvimento do Nordeste”. O artigo 18 estabelecia: “Não poderão ser transferidos para o Exterior, direta ou indiretamente, e a qualquer título, as receitas derivadas das parcelas de investimentos financiados com os descontos previstos neste artigo, sob pena de revogação do favor obtido e exigibilidade das parcelas não efetivamente pagas do imposto de renda, acrescidas de multas de 10% e juros de mora de 12% ao ano, sem prejuízo das sanções estabelecidas na legislação específica do imposto de renda”. Para análise do funcionamento do mecanismo 34/18, ver Assuério Ferreira (1999; 2009).

- 1 Os governadores da UDN eleitos em 1958 foram: Luiz Cavalcante (Alagoas), Juracy Magalhães (Bahia), Pedro Gondim (Paraíba), Cid Sampaio (Pernambuco) e Luís Garcia (Sergipe). Juracy Magalhães e Cid Sampaio foram dois dos principais “adversários do governo federal”, e, conseqüentemente, opositores ao projeto da Sudene durante seus mandatos.
- 2 O I Plano Diretor se refere ao período 1961-1963, Lei nº 3.995/1961, e o II Plano Diretor se refere ao período 1963-1965, Lei nº 4.239/1963.
- 3 O mecanismo 34/18 estabeleceu a convergência entre o artigo 34 da Lei nº

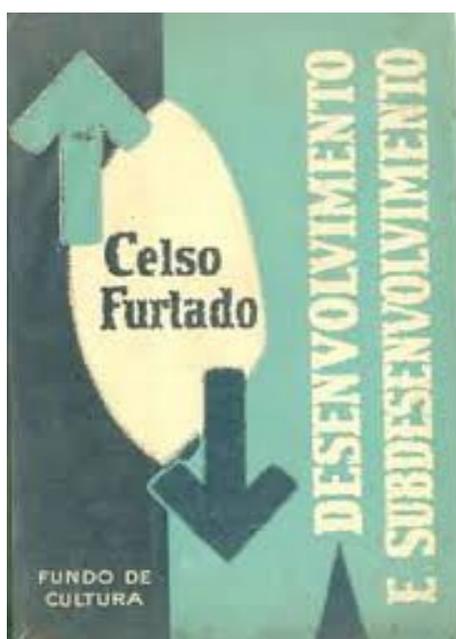
(*) *Professor de Sociologia do Instituto Federal de Goiás – IFG, Campus Uruaçu e pós-doutorando do Departamento de Economia – FEA/USP. (E-mail: gustavo.pinto@ifg.edu.br)*

Celso Furtado, 100 Anos: *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (1961)

JOSÉ ALEX R. SOARES (*)

Dois anos após a publicação de *Formação econômica do Brasil* (1959), Celso Furtado presenteia o público com um novo livro sob o título *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*¹, publicado originalmente pelo Fundo de Cultura em 1961. A obra se traduz como o resultado de

longo processo de pesquisa de Furtado – assim como de suas experiências profissionais em instituições – com relação à temática do subdesenvolvimento na realidade das economias da América Latina, repercutindo seu olhar sobre o Brasil.



Desenvolvimento e subdesenvolvimento
(Fundo de cultura, 1961; Contraponto, 2009)

Sua importância para o debate do desenvolvimento na época pode ser medida pelo impacto no meio editorial. O livro chegou a frequentar a lista dos mais vendidos, ficando atrás apenas de obras como *Os velhos marinheiros*, de Jorge Amado, e *O homem nu*, de Fernando Sabino. Dois meses após o seu lançamento, o livro já contava com uma segunda edição. Com o golpe de 1964, o livro não pôde ser mais editado no

Brasil, tendo que esperar até 2009 para ser editado numa parceria do Centro Celso Furtado com a Editora Contraponto.²

Tratando-se de um livro de economia é, sem dúvida alguma, um fenômeno, e revela a importância do debate sobre o desenvolvimento econômico na conjuntura nacional, bem como o interesse do grande

público sobre o futuro do Brasil. Entretanto, o livro se consolidou como uma referência sobre o tema para as gerações futuras e, mesmo depois de 59 anos de sua publicação, o mesmo continua sendo uma referência bibliográfica obrigatória para aqueles que se envolvem pela temática do desenvolvimento em suas pesquisas e em seus estudos, ou mesmo para aqueles que simplesmente se interessam pela temática do desenvolvimento.

1 Celso Furtado 1950-1960: a Transição de uma Economia

Um longo ciclo de industrialização se iniciou no Brasil na década de 1930. Nos anos de 1950 ocorreu um aprofundamento desse processo de industrialização com o processo de substituição de importações que ocorreu de forma sem precedentes. Esse grande salto da industrialização foi induzido pelo estado brasileiro a partir do Plano de Metas³, o qual foi conduzido pelo Governo Juscelino Kubitschek (1955-1960).

Furtado foi um personagem importante na constituição do Plano de Metas. Em 1953, ele presidiu o grupo de trabalho, formado pela CEPAL e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE), cujo objetivo era desenvolver estudos sobre a economia brasileira. O resultado apresentado foi o relatório *Esboço de um programa de desenvolvimento para o Brasil* no ano de 1955, que serviu de base para o

Plano de Metas⁴, assim como outros relatórios que serviram como subsídios.⁵

O Plano de Metas consolidou uma ampla base industrial na década de 1950. Os resultados podem ser aferidos pela taxa de crescimento da economia, cuja média de crescimento do PIB na década foi de 8,1%. No intervalo de 1956-1961, verifica-se uma taxa média de crescimento industrial na casa de 11% a.a., consolidando definitivamente a renda do setor industrial sobre a renda da agricultura, transposição da economia agrária para economia industrial. Nesse quesito, vimos a participação da indústria no PIB saltar de 26% no ano de 1955 para 33% em 1960. O setor industrial foi alavancado pelos investimentos do setor automobilístico, material elétrico e metalomecânico e demais setores recém-instalados naqueles anos, diversificando a base industrial nacional, com base na substituição de importações.

No ano da publicação do livro *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, o crescimento do PIB foi de 8,6%. A conjuntura econômica e política estava impregnada de otimismo em relação ao aprofundamento das mudanças em curso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* fazia parte dessa conjuntura.

As transformações na estrutura produtiva brasileira são indissociáveis do intenso debate entre

o liberalismo econômico e o desenvolvimentismo. Nesse contexto, Furtado e a CEPAL "(...) não só deram consistência às ideias desenvolvimentistas antes apenas esboçadas como também participaram da polêmica brasileira" (VIEIRA, 2012, p. 195), consolidando nesse período uma hegemonização das teses desenvolvimentistas na seara política. Desta forma, Furtado esteve nas duas frentes, um intelectual engajado, política e intelectualmente. O seu livro é resultado direto dessa síntese entre ação e pensamento, é uma obra de *práxis* econômica que caracterizava os quadros cepalinos daquele período em particular.

Frente às frenéticas mudanças que ocorreram no decênio passado, a década de 1960 se iniciou com grande expectativa em relação às transformações sociais e econômicas na América Latina.⁶ Além do mais, a região estava inserida numa polarização política ideológica, que se agudiza na América Latina no debate acerca do desenvolvimento. O otimismo que perpassou a economia brasileira, abrindo as expectativas de uma modernização do país logo se esvaíra num horizonte muito próximo, resultado das contradições do próprio esforço de industrialização, da modernização de uma economia periférica, pela própria resistência de setores políticos nacionais sobre os caminhos a serem traçados; e, por último, mas não menos importante, pela mudança de ventos na

conjuntura internacional desfavorável aos países da região que buscavam traçar caminhos próprios para seu desenvolvimento.

2 Desenvolvimento e Subdesenvolvimento e o Pensamento Cepalino

Como colocado em relevo anteriormente, esse livro se insere num amplo debate acerca do subdesenvolvimento econômico latino-americano, insere-se num espectro de ressignificação do pensamento econômico periférico, a partir de *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas*, de Raul Prebisch, publicado em 1949.⁷ Prebisch estava preocupado com as especificidades e particularidades do crescimento econômico nas sociedades periféricas, mostrando o desequilíbrio existente entre as economias centrais e periféricas. A partir dessa constatação, fazia-se necessário encontrar alternativas para superar as condições de atraso gerado por esse desequilíbrio que era incapaz de distribuir os frutos do progresso técnico para as demais economias periféricas. Para a superação desse *gap*, fazia-se necessário um amplo projeto de industrialização e, assim, Prebisch inaugura uma agenda de pesquisa focada no estudo sobre o desenvolvimento latino-americano. Segundo Bielschowsky, Prebisch contribuiu para um novo olhar em relação às economias latino-ame-

ricanas, “do modelo primário-exportador, *hacia afuera*, ao modelo urbano industrial, *hacia adentro*.” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 18)

O exame sobre a transição do modelo de economia primário-exportador para modelo urbano, sendo uma característica única da região que não se repetiu nas economias centrais, apresenta-nos problemas específicos e, conseqüentemente, as formas de pensar a economia da região também têm que ser particulares, fugindo das generalizações teóricas apresentadas. Desta forma, a fim de responder a essas condições únicas, o estruturalismo cepalino lança mão de um *approach* histórico (BIELSCHOWSKY, 2000; 2020). O impacto dessa análise reverbera de tal forma na construção de uma abordagem própria sobre o desenvolvimento econômico para região, sendo capaz de gerar em torno dessa diretriz um amplo consenso em contraposição ao acordo de *Bretton Woods*.⁸ (AMARAL FILHO, 2018, p. 30)

Nas décadas de 1950 e 1960, o debate sobre os rumos do desenvolvimento econômico na região ganha corpo, tanto em termos políticos como em termos teóricos. Nesse cenário, o livro *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* de Furtado se apresenta como obra de um debate de envergadura internacional, uma contribuição única para o pensamento estruturalista e uma demarcação sobre a independência teórica dos intelectuais da perife-

ria frente às diversas escolas econômicas e às próprias instituições de *Bretton Woods*.⁹

Assim, Furtado é certo em sua crítica à generalização do pensamento econômico convencional:

A teoria do desenvolvimento, na forma como é concebida nos grandes centros universitários do mundo ocidental, tem o propósito limitado de ‘mostrar a natureza das variáveis não econômicas que determinam, em última instância, a taxa de crescimento da produção econômica’. Dada uma estrutura econômica, caberia reconstruir os seus processos fundamentais, de maneira que fosse possível identificar variáveis exógenas que respondem pelas variações no ritmo de crescimento e pela intensidade deste. [...]. Esse ponto de vista, entretanto, apresenta a falha fundamental de ignorar que o desenvolvimento econômico possui uma nítida dimensão histórica. A teoria do desenvolvimento que se limita a reconstruir em um modelo abstrato – derivado de uma experiência histórica limitada –, as articulações de determinada estrutura não pode pretender elevado grau de generalidade (FURTADO, 1961, p 147).

O livro se insere a partir da sistematização, como abordado por Bielschowsky (2000, p.19), dos elementos analíticos do pensamento cepalino, na transição da primeira fase nos anos de 1950, pautada

na industrialização, para a segunda fase, que se inicia nos anos de 1960 e que tem como ideia-força as “reformas para desobstruir a industrialização” (BIELSCHOWSKY, 2000, p.18). Furtado busca qualificar o próprio conceito do subdesenvolvimento regional oferecendo ao estruturalismo um riquíssimo aporte:

O subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas. É, em si, um processo particular, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas. O fenômeno do subdesenvolvimento apresenta-se sob várias formas e em diferentes estágios [...]. Como fenômeno específico que é o subdesenvolvimento requer esforço de teorização autônoma. A falta desse esforço tem levado muitas economias a explicar, por analogia, a experiência das economias desenvolvidas, problemas que só podem ser bem equacionados a partir de uma adequada compreensão do fenômeno do subdesenvolvimento (FURTADO, 1961, p. 184-185).

Em suma, em *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Furtado retrata de forma explícita a adoção do enfoque estruturalismo histórico, como bem destacado por Bielschowsky (2000) e Szmrecsányi (2001).

3 Uma Teoria Sobre o Subdesenvolvimento

Desenvolvimento e Subdesenvolvimento de Furtado é uma obra de teoria econômica, mas cumpre o papel de sintetizar a sua larga experiência prática na elaboração de planos de ações de governo com o intuito de combater as desigualdades regionais e mitigar os efeitos insalubres da deterioração das relações de troca com os países centrais. A obra, para além de estar inserida no intenso debate sobre o desenvolvimentismo e de consolidar a ideia de Furtado no decorrer dos anos 50 sob a temática do desenvolvimento¹⁰, situa-se no espectro da economia política do desenvolvimento latino-americano e se trata de uma síntese entre o pensador de grande envergadura e o agente público.

Preocupado em discutir os problemas do subdesenvolvimento na região, a partir de uma leitura própria e independente¹¹, Furtado integra a primeira geração de cepalinos (1948-1959): “[...] foi intelectual mais dedicado a cobrir a análise cepalina com legitimação histórica. Dedicou-se à tarefa não só como historiador, mas também como teórico do subdesenvolvimento” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 22).

Celso Furtado publica seu primeiro trabalho teórico sobre o tema em 1952, “Formação de capital e desenvolvimento econômico”, na *Revista Brasileira de Economia*, sob a forma de uma crítica às seis conferências pronunciadas por Ragnar Nurske, na Fundação Getúlio Vargas no ano de 1951. Depois deste artigo germinal, Furtado continuou a trabalhar o tema até que, em 1957, publicou o livro *Problemas da formação de capital em países subdesenvolvidos* com revisões e acréscimos. (SZMRECSÁNYI, 2001, p 348; VIEIRA, 2012, p.196).

A obra reflete a preocupação de Furtado com a dinâmica da região frente às condições históricas, como destacado no tópico anterior. A análise apresentada por Furtado é coerente por retratar de forma crítica as diversas teorias do Desenvolvimento econômico que, via de regra, são gestadas no interior de economias desenvolvidas e exportadas enquanto generalizações de modelo. Para tanto, o “[...] fenômeno específico que é o subdesenvolvimento requer esforço de teorização autônomo” (FURTADO, 1961, p.185).

A ineficácia dessas abordagens é justamente não ser capaz de compreender as particularidades de cada região. Em *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Furtado constrói uma síntese¹² de suas influên-

cias teóricas para consolidar uma teoria do desenvolvimento regional. Todo o esforço de construção teórica é também, de certa forma, uma negativa a uma abordagem colonial do pensamento econômico, de fora para dentro, limitadora no processo criativo do pensamento econômico.

Destarte, Furtado não apenas lançou mão do enfoque estruturalismo histórico, como também construiu uma abordagem metodológica particular de explicação para o subdesenvolvimento brasileiro, como destaca Pereira (2005). Trata-se da consolidação do método furtadiano, que se adiciona ao método estruturalista. Assim, observa-se que Furtado apresenta, em sua análise, uma consolidação do estudo da dependência a partir da inserção das economias locais no contexto de uma observação global da economia mundial, e com base na visão história para explicar as condições estruturais do subdesenvolvimento (BORJA, 2011).

O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento (FURTADO, 1961, p.180).

Até então, a resposta para a superação da pobreza seria a industrialização, a única condição que deixaria para trás o subdesenvolvimento (GANEM, 2011). Entretanto,

mesmo quando os países alcançavam a industrialização, enfrentavam uma contradição inerente às próprias condições históricas, uma vez que encaravam um sistema dual (BIANCONI; COUTINHO, 2019; BUGELLI; PIRES, 2011).¹³ Essa contradição precisava ser superada e iria além do propósito econômico:

Não se trata, apenas, de criar condições propícias a que os empresários intensifiquem seu esforço de inversão: é necessário dar um passo adiante, garantindo que as inversões provoquem as modificações estruturais requeridas pelo desenvolvimento. (FURTADO, 1961, p. 230)

4 Conclusão

Desenvolvimento e Subdesenvolvimento é uma obra que representa um esforço de elaboração teórica e a força da ação do agente público comprometido com a superação do subdesenvolvimento no Brasil na América Latina.

Furtado avança na problematização da industrialização não como um fim em si próprio, mas que seja capaz de criar as condições para mudanças estruturais necessárias no interior das economias subdesenvolvidas, mudanças para superar a herança colonial e o caráter dual dessas economias. Desta forma, Furtado qualifica o caráter dos investimentos, a fim de provocar essas mudanças estruturais.

O livro representa um esforço de elaboração de uma geração de pensadores latino-americanos em conduzir a própria teoria do desenvolvimento com base na realidade material da região. Trata-se de uma obra de cunho teórico, mas que pensa a industrialização como política pública.

Referências

- AGUIAR FURTADO, R. F. Apresentação. In: FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.
- AMARAL FILHO, J. Prebisch-Cepal: revisitando o “Manifesto de Havana”. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 1 (62), p. 29-59, abr. 2018.
- BIANCONI, R; COUTINHO, M. O desenvolvimento como processo de mudança cultural: as conexões entre excedente e estruturas sociais na visão de Celso Furtado. **Nova Economia**, v.29, número especial, p.1141-1169, 2019.
- BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.) **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. Volume I. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- _____. Do “Manifesto Latino-Americano” de Raúl Prebisch aos dias de hoje: 70 anos de estruturalismo na Cepal. **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 1-25, 2020.
- BORJA, B. Para a crítica da economia do desenvolvimento: a inserção de Celso Furtado na controvérsia internacional. In: **Ecos do desenvolvimento: uma história do pensamento econômico brasileiro**. Maria Mello de Malta *et al.* (coord.). Rio de Janeiro: Ipea: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011.

- _____. **A formação de teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado.** Tese (Doutorado). Rio de Janeiro, IE-UFRRJ, 2013.
- BUGELLI, A.H; PIRES, J.M. Uma revisão da Teoria de Estagnação de Celso Furtado e a crise econômica dos anos 1960. **Cadernos do Desenvolvimento.** Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p.19-41, jul.-dez. 2011.
- GANEM, A. A história do pensamento econômico brasileiro como questão. In: **Ecoss do desenvolvimento: uma história do pensamento econômico brasileiro.** Maria Mello de Malta *et al.* (coord.). Rio de Janeiro: Ipea: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011.
- MEMÓRIAS DO DESENVOLVIMENTO. ANO 1, Nº4- SETEMBRO DE 2010. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado para o Desenvolvimento, 2010.
- NASSIF, L. **Furtado e o Plano de Metas.** Folha de São Paulo, Caderno Mercado, 2004.
- PEREIRA, C.G. Celso Furtado e a Teoria do Subdesenvolvimento. In: XII Congresso Brasileiro de Sociologia, 2005, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos.** Disponível em: http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=73&Itemid=171. Acesso em: 15 jun. 2020. Grupo de Trabalho 13: Pensamento Social no Brasil.
- SILVA, R. P. **Celso Furtado, entre a história e a teoria econômica (1948-1959): uma interpretação historiográfica.** Dissertação apresentada ao programa de Pós-graduação de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutor em História, 2015.
- SOARES, J. A. R. **O processo histórico da construção de uma instituição de fomento para a América Latina: a economia política do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).** Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação Integração da América Latina da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Ciências Integração da América latina. São Paulo, 2016.
- SZMRECSÁNYI, T. Celso Furtado. **Revista de Estudos Avançados,** v. 15, n. 43, p 347-362, 2001.
- VIEIRA, W. O subdesenvolvimento no pensamento de Celso Furtado - um diagnóstico dinâmico (1950-64). **Cadernos do Desenvolvimento.** Rio de Janeiro, v. 7, n. 10, p.191-201, jan.-jun. 2012.
- estudos que serviram de amarração para os projetos setoriais do Plano de Metas. Pouco antes de JK assumir, Furtado foi passar uma temporada em Paris, o que explica o fato de seu nome ser pouco associado ao Plano de Metas". (NASSIF, 2004)
- 5 Somam-se ainda os relatórios das Comissões do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), do Governo Vargas, em particular o Relatório da Subcomissão de Jipes, Tratores, Caminhões e Automóveis (MEMÓRIAS DO DESENVOLVIMENTO, 2010, p. 47).
 - 6 A Revolução Cubana de 1959 constitui um novo elemento para a conjuntura, trazendo para a região a fronteira da Guerra Fria, que repercute nas expectativas de mudança na região, assim como uma reorientação da política externa dos Estados Unidos para a região. O Programa Aliança para o Progresso, conduzido pela Organização dos Estados Americanos (OEA), e mais a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) são colocados como elementos da nova era do desenvolvimento regional. Para uma análise crítica, ver Soares (2016).
 - 7 "‘Manifesto latino-americano’. O título foi cunhado por Hirschman (1958), em referência ao texto redigido por Prebisch (1962 [1949]) e por ele apresentado em 1949, em Havana, Cuba, em nome da então recém-criada Comissão Econômica para a América Latina, a CEPAL, organismo das Nações Unidas" (BIELSCHOWSKY, 2020, p. 03).
 - 8 Esse consenso sobre uma estratégia de desenvolvimento econômico para região na qual nunca mais se repetiu.
 - 9 Conferir resenhas produzidas no exterior para esse livro, por exemplo, por Hans Mueller (1963), Maurice Dobb (1965) e Jack Baranson (1965).
 - 10 Rosa Freire d’Aguilar Furtado, na apresentação de *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* relançado pela Editora Contraponto (2009, p. 13-15), brinda-nos com as trocas de cartas de Furtado com diversos interlocutores acerca da importância do tema.
 - 11 Para análise da historiografia de Celso Furtado nos anos 1950 ver Silva (2015) e Borja (2013). Em 1960, foi nomeado para a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).
 - 12 "Se pretendêssemos sintetizar a contribuição das três correntes de pen-
- 1 Publicado inicialmente em 1961, e reimpresso nos anos de 1963 e 1965, ao todo foram quatro edições, com 5 mil exemplares cada uma, além de ser traduzido para várias línguas estrangeiras. A tradução em espanhol (Buenos Aires, Eudeba, 1964), na Argentina, teve 19 mil exemplares vendidos (AGUIAR FURTADO, 2009). Traduzido ainda para francês (Paris, PUF, 1966), inglês (Los Angeles, University of California Press, 1964), persa (Teerã, 1980). A tradução para o inglês foi publicada em 1964 pela University of California Press.
 - 2 Somente o fato de o livro cair nos tentáculos da censura mostra sua influência junto ao debate do desenvolvimento brasileiro.
 - 3 "A política desenvolvimentista sistematizada no Plano de Metas fixava uma série de objetivos setoriais, consubstanciados em torno de trinta metas que deveriam ser implantadas em cinco anos, correspondentes ao mandato presidencial, mesmo que a execução dos projetos se estendesse pelos governos seguintes, como acabou acontecendo". (MEMÓRIAS DO DESENVOLVIMENTO, 2010, p. 46)
 - 4 "De 1953 a 1955, o grupo trabalhou em cima de projeções da economia brasileira. Não se tratava de meros exercícios matemáticos, mas de identificar formas de aumentar a taxa de crescimento, definindo cenários, constrangimentos para cada caso, identificando o que era necessário para que as taxas de crescimento alcançassem os limites propostos, dentro de um esforço sistemático de muitos anos. Os modelos levavam em conta hipóteses sobre o comércio internacional, produtividade dos investimentos, taxa de investimento, a partir daí sobre as necessidades de poupança interna, impactos sobre o balanço de pagamentos etc. Foram esses

samento referidas para o advento de um começo de pensamento econômico autônomo e criador, no mundo subdesenvolvido, diríamos que o marxismo fomentou a atitude crítica e inconformista, a economia clássica serviu para impor a disciplina metodológica, sem a qual logo se descamba para o dogmatismo, e a eclosão keynesiana favoreceu melhor compreensão do papel do Estado no plano econômico, abrindo novas perspectivas ao processo de reforma social” (FURTADO, 1961, p. 13).

- 13 “[...] composta de um setor atrasado com salários em nível de subsistência, muito abaixo daqueles encontrados nos centros urbanos dinâmicos, e à ampla disponibilidade de mão de obra, qualquer salário um pouco acima do oferecido nas áreas rurais torna a oferta desse fator abundante, o que proporciona elevadas taxas de lucro e,

portanto, de consumo das classes de renda mais elevada” (BUGELLI; PIRES, 2011, p. 23).

() Pós-Doutorando do Departamento de Economia – FEA/USP e Professor da PUC-Campinas. (E-mail: jalex.economia43@gmail.com).*

Celso Furtado, 100 anos: Análise do ‘modelo’ brasileiro (1972)

ALEXANDRE MACCHIONE SAES (*)

Apesar da distância física do Brasil, consequência do exílio imposto pelo regime militar, Celso Furtado mantinha-se firmemente na tarefa de pensar a sociedade brasileira no período pós-64. Em Paris, por meio dos seminários de pós-graduação, o economista reunia estudantes e pesquisadores com o intuito de avaliar as transformações das economias latino-americanas e, em especial, a brasileira. A partir do final dos anos 1960, o interesse de estudar o Brasil, segundo Furtado, acentuou-se por conta do crescente interesse acadêmico internacional para compreender as características do chamado “milagre” brasileiro (FURTADO, 2014, p. 507-508).

Algumas de suas reflexões sobre a economia do regime militar já tinham sido publicadas em 1968, como *Um projeto para o Brasil*, resultado de sua exposição proferida para a Câmara dos Deputados, numa das raras oportunidades de retorno ao país que o autor desfrutou no período. No início dos anos 1970, não obstante, a necessidade de discutir o “modelo” brasileiro se tornava ainda mais premente. Com as elevadas taxas de crescimento econômico, a economia brasileira era exaltada, como lembra Furtado, por brasilianistas em discussões nos Estados Unidos, ou mesmo por impressões mais apressadas de estudantes que imaginavam que o país estivesse rumo ao Primeiro Mundo, tendo superado seus permanentes problemas estruturais (FURTADO, 2014, p. 507-508).

Em 1971, Furtado decidiu visitar o Brasil, para “tomar conhecimento direto dessa *realidade nova*”, de que os

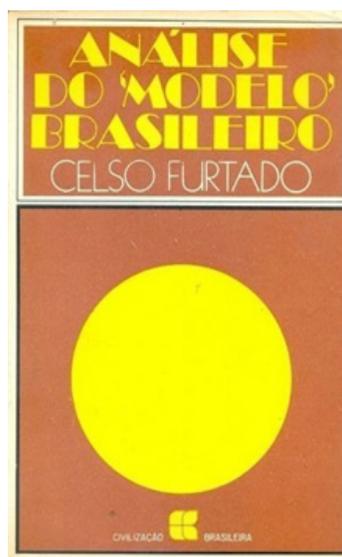
professores brasilianistas defendiam em contraponto ao período de “desordem e desencorajamento” da época de Jango. Furtado relata o ambiente de “neurose coletiva” existente no Rio de Janeiro, causada pela ditadura militar, com o qual mal conseguia encontrar pessoas dispostas a debater a conjuntura. Depois de um imbróglio com sua documentação, o que lhe custaria três meses para conseguir o visto de saída do Brasil, afirma: “... agora eu já podia falar do ‘milagre’ brasileiro com conhecimento de causa” (FURTADO, 2014, p. 508-509).

Foi nesse contexto que, de volta a Paris, escreveu os ensaios “Análise do ‘modelo’ brasileiro” e “A estrutura agrária no subdesenvolvimento brasileiro”, que comporiam o livro *A análise do ‘modelo’ brasileiro*, publicado no início de 1972.

Os ensaios reuniam o método de Celso Furtado, como é explicitado em sua introdução, isto é, respectivamente,

uma análise estrutural, reduzindo a realidade social a um sistema que poderia ser apreendida por meio dos instrumentos econômicos, e, adicionalmente, uma análise que captava o comportamento das variáveis endógenas, “descortinando as opções com que se confrontam os agentes responsáveis pelas decisões” (FURTADO, 1972, p. 4).

A preocupação de Celso Furtado foi redigir um texto com grande rigor técnico, “sem envolvimento emocional”, para evitar a censura do governo brasileiro do período militar. Em suas memórias, o economista faz questão de lembrar do drama enfrentado por Ênio Sil-



Análise do ‘modelo’ brasileiro
(Civilização brasileira, 1972).

veira, o editor do livro, cuja livraria no Rio de Janeiro seria desapropriada pelo regime militar, meses depois da publicação, causando enormes prejuízos à editora. (FURTADO, 2014, p. 509)

O ambiente político, portanto, não poderia ser dissociado das condições de crescimento econômico. Em ensaio apresentado nos Estados Unidos, em setembro de 1972, Celso Furtado respondia à provocação de Rosenstein-Rodan, cuja problemática do seminário se centrava na questão “para onde vai a América Latina?”. Argumentava no ensaio: “Além da satisfação das necessidades fundamentais da população, nada é tão importante como atingir formas superiores de convivência social”. Era uma resposta direta ao ambiente ditatorial brasileiro, que não criava uma sociedade “aberta ao diálogo e à participação”. E assim, concluía:

E nenhum diálogo é mais difícil e mais fundamental do que aquele que temos com a nova geração. Fazer guerra à juventude, tentar destruir-lhe o desejo de luta é comprometer gravemente o futuro de um povo. *Quo vadis, se te suprimes o futuro?* (FURTADO, 2014, p. 536)

Passados poucos anos da publicação do livro, Celso Furtado faz um balanço significativamente pessimista sobre o país. Acabara de passar o primeiro semestre de 1975 como professor da PUC-SP, em outubro, já tendo retornado

a Paris, escreve em seu diário: “Uma geração, a minha, perdeu a batalha”. A ideia de Brasil que fazia parte de sua geração, acreditava Furtado, teria sido desconstruída pela implantação de um sistema de poder, formado pelo grande capital sediado em São Paulo, este com fortes vínculos externos, e as forças armadas, uma “mistura de burocracia, partido político e sistema de repressão”. (FURTADO, 2019, p. 242)

O registro de Celso Furtado em seu diário, no retorno desse primeiro momento como professor no Brasil, pode ser visto como o auge da descrença do autor sobre os rumos do país. Se com a *Análise do ‘modelo’ brasileiro* existia ainda um resquício de esperança de intervir no debate público, em 1975, reavalia sua posição como pensador do Brasil:

A importância dessa viagem está nesta conclusão: já não há nada a fazer, nada ao meu alcance. Quando escrevi um livro como *Análise do ‘modelo’ brasileiro* ainda pensava que estava exercendo alguma forma de poder, pensando por pouco que fosse no processo de decisões. Já não cabe essa pretensão. O sistema econômico está atrelado aos interesses internacionais de forma profunda e dificilmente reversível. (FURTADO, 2019, p.242-243)

Em suma, *Análise do ‘modelo’ brasileiro* deve ser compreendida como a principal e mais direta obra de Celso Furtado contra a política eco-

nômica e social do regime militar. Publicação que, anos mais tarde, teria como contraponto *A nova economia brasileira*, livro de Mario Henrique Simonsen e Roberto de Oliveira Campos, que parece responder, em vários sentidos, às críticas de Furtado ao ‘modelo’ brasileiro. Mas, naquela altura, Furtado já se via distante de poder intervir nos rumos da economia brasileira:

A verdade é que nestes anos de exílio eu me alimentei da ideia de que tinha algo a fazer. Tenho de deixar de lado totalmente a ideia de que sou exilado, implantar aqui definitivamente o centro da minha vida. Dedicar-me muito mais à minha universidade, aos meus alunos. [...] Desviar o pensamento para a problemática do Terceiro Mundo como um todo. (FURTADO, 2019, p. 244).

Em certo sentido, foi isso que Celso Furtado acabou realizando nos anos seguintes. A obra do economista no segundo lustro dos anos 1970 será dominada por uma crescente preocupação teórico-filosófica. Retornou para seu tema teórico fundamental, a análise teórica sobre o subdesenvolvimento, um retorno para Cambridge dos anos 1950, mas aprimorando sua própria leitura. Surge dessa nova incursão sobre a temática as publicações de *O mito do desenvolvimento econômico* (1974), *Prefácio à nova economia política* (1976), *Criatividade e dependência na civilização industrial* (1978) e *Intro-*

dução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural (1980).

A retomada da análise de Celso Furtado para problemas da política econômica brasileira somente aconteceria com a anistia, em 1979, e com as preocupações mais imediatas da emergência econômica dos anos 1980, em que inflação, dívida externa e desemprego tornaram-se os temas de seus principais livros. Assim, *Análise do 'modelo' brasileiro* pode ser entendida como sua principal obra para compreender as críticas de Celso Furtado à política econômica do período do “milagre” brasileiro – momento em que o governo teria implementado uma política que reforçou a tendência de concentração da renda no país –, e, também, sua crítica ao processo de modernização, isto é, ao ‘modelo’ de industrialização das economias subdesenvolvidas.

1 O ‘Modelo’ Econômico e Social do Governo Militar

Entre 1968 e 1972, período que separa a publicação de *Um projeto para o Brasil* e *Análise do 'modelo' brasileiro*, Celso Furtado escreveu *Formação econômica da América Latina*, obra voltada mais diretamente para seus cursos de América Latina na Sorbonne e que repisava a narrativa teórica e histórica do estruturalismo presente em *Formação econômica do Brasil*. As duas obras em que sua apreciação sobre a economia brasileira contempo-

rânea era apresentada, portanto, estavam separadas por pouco mais de quatro anos. Quatro anos que marcam praticamente o ciclo de início e fim do chamado ‘milagre’ brasileiro. Se é possível encontrar significativas continuidades do diagnóstico da política econômica do governo militar, apreciadas entre 1968 e 1972, a *Análise do 'modelo' brasileiro* acaba sendo uma obra com uma crítica mais acurada, que precisou enfrentar os resultados econômicos e acusar as consequências sociais do “milagre”.

No período que compreende o “milagre”, o crescimento da economia brasileira ultrapassou os dez por cento, tendo mantido a taxa de inflação sob controle e o balanço de pagamentos com saldos positivos. O Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), lançado em meados dos anos 1968, tinha como prioridade uma estabilização gradual dos preços, o fortalecimento da iniciativa privada, a consolidação da infraestrutura, essa a cargo do governo, e a ampliação do mercado interno, especialmente para manter a demanda de bens de consumo duráveis. Valendo-se também de um cenário favorável, que se beneficiava das reformas introduzidas no PAEG, da melhora do cenário internacional – com ampliação da liquidez e crescimento da demanda por exportações nacionais – e, ainda, da capacidade ociosa, resultado da crise do lustro anterior, as avaliações sobre o plano valoriza-

vam as conquistas do governo no campo econômico.¹

Se os resultados positivos do crescimento econômico brasileiro chamavam atenção para o “modelo”, não passaram em branco as críticas sobre as consequências sociais. A forte repressão do governo militar bloqueava as manifestações e greves de trabalhadores, que viram seus salários crescerem abaixo da produtividade, sem falar das categorias que não tiveram declínio real. Com a divulgação do Censo de 1970, materializou-se a dimensão do crescimento da concentração da renda no país, cuja análise a partir do artigo de Albert Fishlow (1972), daria início à chamada “controvérsia sobre a distribuição de renda”, produzida ao longo dos anos 1970.²

É neste conflito entre indicadores econômicos e consequências sociais produzidos pelo “milagre” que a proposta de interpretação de Celso Furtado deve ser apreendida. O Brasil, considerava o autor, era um caso para o estudo do subdesenvolvimento, de uma economia com um relevante setor industrial moderno, mas que sustentava, por outro lado, metade da população empregada na agricultura, apresentando baixíssimo índice de produtividade.³ A economia brasileira ilustrava como a industrialização não era suficiente para absorver as áreas subdesenvolvidas, produzindo na periferia, portanto, resultados distintos dos presentes nas

economias centrais. (FURTADO, 1972, p.7-8)

processos produtivos. (FURTADO, 1972, p.11)

seria a difusão do progresso tecnológico.

Nesse momento, a discussão do autor em torno da diferenciação das estruturas econômicas entre os países periféricos e centrais remetia, em parte, ao legado cevalino. Se a dimensão da desigual difusão do progresso técnico continuava como base de sua análise, agora, contudo, a dimensão das modificações do padrão de consumo teria papel decisivo para esclarecer os limites do crescimento econômico na periferia. Para os países subdesenvolvidos o processo de difusão da revolução industrial ocorria, acima de tudo, por meio da transformação dos padrões de consumo para uma minoria da população. Sendo a renda *per capita* incompatível com o nível de acumulação desejada pelas classes abastadas, a concentração da renda tornava-se peça central na engrenagem do subdesenvolvimento.

Emergia, então, o conceito-chave que produz o fio condutor da interpretação da obra, a ideia de “modernização” das economias periféricas, em oposição à noção de desenvolvimento das economias centrais:

A história do subdesenvolvimento consiste, fundamentalmente, no desdobramento desse modelo de economia em que o progresso tecnológico serviu muito mais para modernizar os hábitos de consumo do que para transformar os

Assim, o subdesenvolvimento não reproduzia o “verdadeiro desenvolvimento”, processo restrito às economias centrais, no qual o fluxo de novos produtos e de inovações tecnológicas era acompanhado tanto pela expansão do mercado como pela assimilação do novo padrão de consumo por parte da sociedade como um todo. Evidentemente que estava na cabeça de Furtado a experiência das economias ocidentais do pós-guerra, numa fase da Era de Ouro do capitalismo, de pleno emprego e difusão do Estado de bem-estar social.

A economia subdesenvolvida, no entanto, ao fomentar o processo de modernização, produzia uma rápida assimilação do progresso tecnológico no padrão de consumo, mas que somente podia ser disponibilizada para uma parcela restrita da sociedade. O “milagre” brasileiro, para Furtado, era a materialização desse processo: uma rápida industrialização, alicerçada pela instalação de empresas transnacionais com elevada estrutura tecnológica, que garantia para uma concentrada parcela da população o acesso aos bens de consumo mais “modernos” do capitalismo. Em suma, quanto mais rápida e diversificada fosse a assimilação do consumo – para países com limitados recursos financeiros e estruturas sociais tão desiguais –, mais lenta

Em 1972, depois de uma fase de acelerado crescimento econômico no Brasil, Celso Furtado parece se afastar da polêmica sobre a estagnação.⁴ Admitia que não existia “evidência de correlação negativa entre o grau de concentração da renda e o nível de produtividade industrial” (FURTADO, 1972, p. 28). Como discute mais ao final do ensaio, sobre a “possibilidade de generalização do ‘modelo’”, acreditava que na América Latina eram poucos os países que podiam superar a crise do ciclo da industrialização por substituição de importações. Para Furtado, Brasil e México teriam perseguido, por meios distintos, o “modelo” de modernização, em que a concentração da renda, numa populosa estrutura demográfica, permitia tanto um mercado concentrado com renda compatível para a disseminação dos modernos padrões de consumo internacionais, como um mercado dinâmico pelo tamanho das classes de rendas elevadas, que se assemelhavam à população inteira de alguns pequenos países da Europa. Em suas palavras:

O chamado ‘modelo’ brasileiro constitui uma tentativa de correção dessa insuficiência [da tendência de estagnação por estreitamento da demanda numa sociedade desigual], mediante um esforço de adaptação da demanda à estrutura da oferta – crescimento mais

rápido do poder de compra dos consumidores de bens duráveis – e uma ação mais ampla do Estado na geração de empregos. (FURTADO, 1972, p. 66)

Para a viabilização do modelo brasileiro o governo precisou reunir um conjunto de medidas que construíram a nova estratégia de crescimento econômico no período pós-1964. Na inexistência de uma burguesia nacional, o novo ciclo de crescimento tinha como estratégia de crescimento industrial o incentivo de novos investimentos por parte das empresas multinacionais.

Essa seria uma das grandes diferenças, para o autor, nos modelos de transformação da economia brasileira buscados antes de 1964, com aquele construído no regime militar, quando a centralidade dos agentes externos, representados pelas empresas multinacionais, alienou os sistemas internos de decisão.

A execução da política, para o autor, era facilitada no país por certa divisão de funções na estrutura produtiva que já vinha sendo estabelecida na economia naquilo que Peter Evans (1980) chamaria de “tríplice aliança”: as multinacionais em setores industriais modernos, de bens duráveis de consumo; o setor privado nacional, controlando as atividades de construção, manufaturas tradicionais e atuando como firmas subcontratadas das multi-

nacionais e das empresas estatais; e, finalmente, as empresas estatais, predominando em atividades de infraestrutura (FURTADO, 1972, p. 35).

Para garantir a permanência dos investimentos das empresas multinacionais, o governo precisou eliminar os “pontos de estrangulamento” presentes na crise econômica dos anos 1960. Em parte, a recuperação era garantida pela retomada dos investimentos do governo, resultado das reformas do sistema tributário e também do sistema de financiamento público. Com a baixa absorção de trabalhadores por parte do setor industrial de elevado grau tecnológico, era o governo um relevante empregador na economia.

A retomada da industrialização segundo a estratégia do ‘modelo’, todavia, se efetivava pela reorientação do processo de concentração da renda. De um lado, o governo estimulou a ampliação do mercado consumidor de bens duráveis com crédito ao consumo e transferência de renda para as classes médias altas e, em contraposição, produziu uma política de controle do salário real da massa dos trabalhadores, cuja evolução ocorria abaixo da produtividade industrial. A oferta elástica de mão de obra reiterava a dinâmica de descolamento da produtividade da economia com a taxa de salário. Em suma, “criaram-se privilégios para a fração da classe média, habilitada a gerar, a curto

prazo, o tipo de demanda que se pretendia dinamizar” (FURTADO, 1972, p. 42).

Em suma, em 1972, ao observar o ‘milagre’ brasileiro, Celso Furtado produziu, nos parece, sua primeira síntese sobre os limites da industrialização periférica. Ainda que em parte presente em *Subdesenvolvimento e estagnação* e *Um projeto para o Brasil*, somente com a *Análise do ‘modelo’ brasileiro* o autor precisou compreender os resultados sociais e econômicos para o país a partir do aprofundamento de sua industrialização.

Assim, para o autor a nova face da trajetória do subdesenvolvimento era a modernização da economia: uma modernização que aproximava a periferia dos padrões de consumo dos países industrializados; que alimentou o processo de crescimento econômico por meio da assimilação do progresso técnico para uma minoria da população; e que realimentava a própria tendência de concentração da renda. Uma modernização que teria tornado a indústria brasileira diversificada e complexa, mas que não teria permitido a superação do subdesenvolvimento.

2 Celso Furtado e o Debate Econômico nos Anos 1970

Na resenha de Pedro Malan e John Wells, *Análise do ‘modelo’ brasileiro* foi considerado o livro mais

influyente para compreender a experiência brasileira dos anos 1960, um “best-seller” que “desperta a controvérsia acerca dos rumos do capitalismo caboclo” (MALAN; WELLS, 1972, p. 441).⁵ Celso Furtado, naquela altura, já era uma das principais personagens que teria formado, intelectualmente, parcela significativa dos economistas brasileiros. Sua leitura sobre a economia brasileira, a partir do método histórico-estrutural, era perspectiva incontornável para se discutir a economia brasileira. Assim, como atestam os sucessos editoriais de seus livros na transição dos anos 1960 e 1970, mesmo com o exílio, Celso Furtado continuava sendo lido e debatido no Brasil. Mas, aos poucos, enquanto a obra de Furtado foi se tornando mais distante do núcleo teórico do debate econômico, por outro lado, o debate econômico brasileiro parecia se divorciar de Furtado. E, *Análise do ‘modelo’ brasileiro* parece ilustrar perfeitamente esse duplo movimento.

Se uma das teses centrais de Celso Furtado em *Análise do ‘modelo’ brasileiro* é justamente a da modernização, isto é, do caráter perverso do crescimento econômico concentrador da renda observado a partir do golpe militar, é curioso como o livro, lançado no alvorecer da controvérsia sobre a distribuição de renda no Brasil, pouco foi assimilado no debate do período. Entre os artigos que compõem a coletânea *A controvérsia sobre distribuição de*

renda e desenvolvimento, são poucos os autores que debatem e se referem às teses de Celso Furtado.

Tanto Rodolfo Hoffman (1978 [1972]) como John Wells (1978[1974]) reconhecem em Celso Furtado a autoria das teses que relacionavam a distribuição da renda com a estrutura da demanda. Isto é, a concentração da renda teria permitido a instalação de setores modernos, diversificando a estrutura industrial do país. Em comum, os autores buscam nas evidências empíricas uma revisão das teses de caráter mais interpretativo de Furtado. Ainda que estivessem todos no mesmo campo político, de crítica aos resultados sociais da política econômica do governo militar, os “novos” estudos sobre a distribuição de renda se colocavam como mais científicos. Era uma tendência em que a linguagem (a retórica) econômica instrumental se mostrasse mais válida do que as perspectivas estruturalistas de Furtado. Como faz questão de frisar Fernando Henrique Cardoso no prefácio do livro, os artigos presentes na controvérsia sobre a desigualdade teriam sido produzidos por meio de pesquisas, “obedecendo aos mais estritos cuidados da investigação científica”. (CARDOSO, 1978, p. 9)

Entre os herdeiros mais diretos de Celso Furtado, não obstante, é possível também observar uma tendência de distanciamento tanto teórico como analítico. Por um lado,

autores como Francisco de Oliveira (1972) e Paul Singer (1981) produziram suas críticas ao modelo dualista de Celso Furtado valendo-se do marxismo para compreender a dinâmica do capitalismo brasileiro e o processo de proletarização da sociedade brasileira contemporânea.

Por outro lado, a escola da Unicamp, valendo-se da noção do capitalismo tardio, mesmo que herdeira das teses cepalinas, também promoveu um divórcio da interpretação furtadiana.⁶ Com o avanço da industrialização ocorrido nos anos 1970, a crença dos autores era de que o país estaria concretizando o amadurecimento do capitalismo no país, aceitando assim, as teses sobre a inevitabilidade do processo de dependência e desenvolvimento, ao invés de se alinhar com as leituras mais críticas sobre o ‘modelo’ presente em Celso Furtado.

Em suma, *Análise do ‘modelo’ brasileiro* pode representar o início dessa dupla tendência: de um lado, Furtado sentia cada vez mais a necessidade de percorrer fronteiras mais amplas do que as da teoria econômica. Para isso, buscou incorporar em sua análise uma discussão sobre a estrutura de poder da sociedade contemporânea, e outra sobre o papel dos aspectos culturais nas trajetórias nacionais. De outro lado, a nova geração que ascendia ao debate econômico e social dos anos 1970, fosse por uma questão retórica da economia,

fosse uma contraposição às teses estruturalistas, ou ainda, fosse por uma nova proposta de olhar sobre a dinâmica do capitalismo brasileiro, vinha se afastando do diálogo com Celso Furtado.

Escrevendo do Rio de Janeiro, em setembro de 1978, Celso Furtado recupera uma lembrança de mais de trinta anos. Seria uma lembrança distante de uma história que se repetia como farsa?

Ao regressar da Itália em julho ou agosto de 1945, fui surpreendido pela mudança no quadro político: a imprensa liberada de toda a censura e a atividade partidária em plena efervescência. Mas a pobreza do debate era notória. De um lado, os liberais empenhados em condenar o ‘intervencionismo’ da ditadura, causa de todos os males que enfrentava o país. De outro, a ‘esquerda’ com sua coleção de fórmulas capazes de tudo explicar. (FURTADO, 2019, p. 258)

Referências

- CARDOSO, Fernando Henrique. Prefácio. In: TOLIPAN, Ricardo; TINELLI, Arthur Carlos (Orgs.). **A Controvérsia sobre a distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- COUTINHO, Mauricio. Furtado e seus críticos: da estagnação à retomada do crescimento econômico. **Economia e Sociedade**, v.28, n. 3, p.741-759, 2019.
- EVANS, Peter. **A tríplice aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- FEDER, Franklin Lee. Resenha de *Análise do modelo brasileiro*. **Revista de Administração de Empresas**, v. 12, n. 4, p. 93-94, 1972.
- FISHLOW, Albert. Brazilian size distribution of income. **American Economic Review**, v. 62, n. 2, p. 391-402, May 1972.
- FURTADO, Celso. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- _____. **Um projeto para o Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968.
- _____. **Análise do “modelo” brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- _____. **Obra autobiográfica**. São Paulo: Cia. das Letras, 2014.
- _____. **Diários intermitentes, 1937-2002**. São Paulo: Cias das Letras, 2019.
- GREMAUD, Amaury; PIRES, Júlio Manuel. “Metas e bases” e I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1970-1974). KON, Anita (org.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 2010.
- HOFFMANN, Rodolfo. Tendências da distribuição da renda no Brasil e suas relações com o desenvolvimento econômico. [1972]. In: TOLIPAN, Ricardo; TINELLI, Arthur Carlos (Orgs.). **A Controvérsia sobre a distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- LAGO, Luiz Aranha Correa do. A retomada do crescimento e as distorções do milagre, 1967-1974. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- MALAN, Pedro; WELLS, John. Resenha bibliográfica de *Análise do ‘modelo’ brasileiro*. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 2, n. 2, p. 441-460, 1972.
- MELLO, João Manuel Cardoso de. **O Capitalismo Tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira**. [1975]. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- OLIVEIRA, Francisco. A economia brasileira: crítica à razão dualista. **Estudos Cebrap**, n. 2, p. 4-82, 1972.
- SINGER, Paul. **Dominação e desigualdade: estrutura de classes e repartição de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 149-179, 1981.
- TAVARES, Maria da Conceição. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. [1974]. Campinas, SP: Unicamp, IE, 1998.
- _____; SERRA, José. Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente [1971]. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- TOLIPAN, Ricardo; TINELLI, Arthur Carlos (Orgs.). **A Controvérsia sobre a distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- WELLS, John. Distribuição de rendimentos, crescimento e a estrutura da demanda no Brasil na década de 60. [1974]. In: TOLIPAN, Ricardo; TINELLI, Arthur Carlos (Orgs.). **A Controvérsia sobre a distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

1 A literatura que discute o “milagre” é ampla, assim, para a breve reconstrução do cenário nos valem os textos de Gremaud e Pires (2010) e Lago (2014). Lago destaca que todas as grandes metas definidas pelo governo Médici, assim como o objetivo básico do governo Costa e Silva, o crescimento econômico, foram amplamente alcançados, de maneira que o período do “milagre” produziu um “indubitável sucesso da política econômica” tanto em termos do crescimento econômico como com um salto qualitativo e quantitativo da economia brasileira (LAGO, 2014, p. 238-239).

2 O livro que reúne tais contribuições foi organizado por Ricardo Tolipan e Arthur Carlos Tinelli (1978).

3 O segundo ensaio do livro, “A estrutura agrária no subdesenvolvimento brasileiro”, recupera as teses de Furtado sobre a direção de uma reestruturação da produção no campo no Brasil. Numa breve síntese histórica, aponta para as permanências de

“um sistema de privilégios concedidos à empresa agromercantil”. Assim, uma agricultura que dispunha tanto de abundância de terras como de mão de obra, pressionava os baixos salários e limitava o progresso técnico (FURTADO, 1972, p.119-121). Como essas teses estão presentes em livros anteriores, daremos prioridade para a discussão do primeiro ensaio, que trata da apreciação do autor sobre o “modelo” brasileiro.

- 4 Sua posição defendida em *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina* e criticada por Maria da Conceição Tavares e José Serra, em “Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente”, ainda era presente em *Um projeto para o Brasil*, mas assume uma versão mais tímida em 1972. Para Maurício Coutinho, a interpretação de Celso Furtado na década de 1970 preservou sua leitura sobre a tendência de estagnação da economia latino-americana: “os novos temas e desenvolvimentos trazidos pelos trabalhos do início dos anos setenta não deixam de ser compatíveis com variantes da abordagem histórico-estrutural apresentadas em textos de anos anteriores, especialmente *Subdesenvolvimento e Estagnação*”. (COUTINHO, 2019, p.754)
- 5 Outra resenha publicada em 1972 é a de Franklin Lee Feder. O autor, diferentemente de Malan e Wells, define a obra pouco profunda, que não teria conseguido uma síntese sobre a orientação socioeconômica do governo militar.

- 6 Estamos falando aqui, especialmente, das teses de João Manuel Cardoso de Mello (1982 [1975]) e Maria da Conceição Tavares (1998 [1974]).

(*) Professor de História Econômica do Departamento de Economia – FEA/USP. (E-mail: alexandre.saes@usp.br)

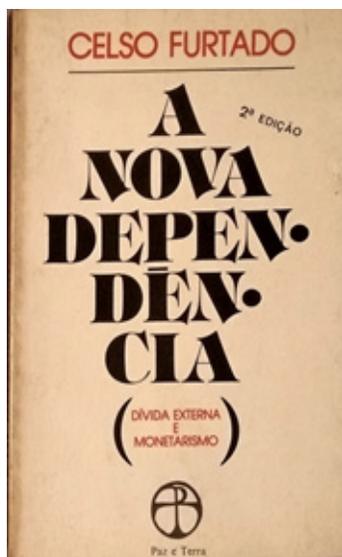
Celso Furtado, 100 anos: A nova dependência: dívida externa e monetarismo (1982)

GUILHERME GRANDI (*)

1 Introdução: Dependência e (Sub)Desenvolvimento no Pensamento de Celso Furtado

Entre a publicação do seu primeiro livro, *A economia brasileira* (1954), e o célebre *Formação econômica do Brasil* (1959), Furtado publicou outros três trabalhos. São eles: *Uma economia dependente* (1956), *Perspectivas da economia brasileira* (1957) e sua tese de doutoramento sobre a economia colonial no Brasil, defendida em 1948 na Universidade de Paris.¹

Os argumentos centrais desses trabalhos estão, segundo Mattoso (1998), condensados em *Formação econômica*, o que denota uma característica importante do percurso intelectual do autor, que consiste no diálogo consigo próprio visando o aperfeiçoamento dos modelos interpretativos então adotados. Dito de outra maneira, Furtado realizava por meio de sua produção uma frequente autocrítica e síntese teórica sobre a periferia do sistema capitalista e o caráter subdesenvolvido de economias como a brasileira. Isto não significa dizer que, ao longo dos anos, ele se furtou de estabelecer instigantes intercâmbios entre modelos de abordagem com outros pensadores, em diálogo, portanto, tanto com autores clássicos (Marx e Keynes, por exemplo), como contemporâneos na época em que esteve no King's College da Universidade de Cambridge, a exemplo de Boxer (1957), Burns (1954) e Monbeig (1952).



A nova dependência
(Paz e Terra, 1982).

Seja como for, o mesmo pode-se dizer em relação ao conjunto dos livros publicados entre 1981 e 1983: *O Brasil pós-“milagre”*, *A nova dependência* e *Não à recessão e ao desemprego*. O segundo, objeto de análise do presente texto, aprofunda algumas das ideias previamente discutidas no livro inaugural da trilogia, o qual discutimos no boletim *Informações Fipe* de junho de 2020, ao desenvolver de modo categórico sua crítica ao modelo de desenvolvimento adotado no Brasil

pelos governos do regime militar desde meado dos anos 1960 até o início da década de 1980. No prefácio de *A nova dependência*, Furtado destaca a sua intenção de “ampliar o enfoque dos temas de política econômica” sem abrir mão do cotejamento com o quadro econômico internacional, no qual se observavam mudanças de rota significativas na virada dos anos 70 para os 80, como consequência de alterações estruturais do sistema capitalista global e cujos impactos sobre as relações comerciais entre os países forjavam uma nova divisão internacional do trabalho.

Se as questões tratadas em *O Brasil pós-“milagre”* aprofundam a perspectiva presente no trabalho de 1972 de Furtado, *Análise do “modelo” brasileiro* (cf. GRANDI, 2020), o livro aqui em foco retoma reflexões que constam também em estudos anteriormente publicados pelo autor, como *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina* (1966) e *Teoria e Política do Desenvolvimento Econô-*

mico (1967). Por exemplo, o argumento sobre a orientação assumida pela industrialização no Brasil, voltada para a produção de bens de consumo duráveis e, portanto, semelhante ao padrão de consumo observado nos países centrais mais desenvolvidos, implicava a frequente geração de capacidade ociosa, inflação e concentração de renda, haja vista que os setores que mais se expandiram no país entre os anos 60 e 70, e mantidos, digamos de passagem, sob o controle monopolista de empresas transnacionais, empregavam, via de regra, tecnologias de produção intensas em capital e poupadoras de mão de obra (FURTADO, 1966).

Furtado é, ao lado de outros colaboradores da CEPAL – em particular do secretário geral da instituição, Raúl Prebisch –, o grande teórico do subdesenvolvimento, fenômeno específico e historicamente determinado, para o qual o processo de industrialização seria a condição decisiva à superação dos seus principais aspectos: a pobreza, a desigualdade e o atraso econômico. Não obstante, Bastos, Grandi e Saes (2017, p. 417, nota de rodapé 28) acrescentam que:

[...] Furtado considerava que a superação do subdesenvolvimento não dependia apenas da industrialização em si, mas de um padrão tecnológico definido autonomamente, orientado para o atendimento das necessidades da população historicamente excluída

dos frutos do progresso técnico e adaptado à “dotação de fatores” local, ou seja, que não fosse intensivo em capital e sim em trabalho. Se a escolha da tecnologia mimetizasse as técnicas produtivas usadas nos países centrais para produzir bens de consumo duráveis acessíveis apenas a uma minoria nas periferias, a heterogeneidade característica do subdesenvolvimento seria preservada, à medida que uma parcela significativa da população continuaria alheia aos frutos do progresso técnico. Isto acabaria levando à estagnação que marcaria a inviabilidade do desenvolvimento e da própria industrialização, por conta da carência de mercados gerada pelo subconsumo das massas.

Tal argumento, embora já estivesse presente em *Formação econômica*, foi sendo gradualmente refinado em trabalhos subsequentes para assumir sua versão mais bem acabada nos estudos do autor da década de 1980. A análise histórico-estruturalista de Furtado acerca da industrialização em países subdesenvolvidos identifica problemas recorrentes, tais como o desequilíbrio externo, a pressão inflacionária, a concentração de renda e as disparidades regionais, que, ao serem frequentemente reproduzidos ao longo do tempo, fazem redefinir a relação de dependência centro-periferia. No mundo subdesenvolvido, o crescimento econômico tende a provocar distorções no balanço de pagamentos, seja pelo aumento do afluxo de capitais

vindos do exterior, seja pela expansão das importações em nível descompassado com a capacidade de absorção da economia doméstica. Frente a tal situação, inflação e desequilíbrio externo surgem como os resultados mais previsíveis em decorrência das modificações estruturais da economia, que podem assumir formas bruscas ou graduais e cujos impactos se dão sempre em termos agregados sobre o perfil da demanda e a composição da oferta.

A produção intelectual de Furtado passou a adquirir maior relevância dentro do debate das ideias econômicas a partir de sua atuação na CEPAL. A exemplo de outros economistas, como Hans Singer e Paul Rosenstein-Rodan (pioneiros nos estudos sobre o subdesenvolvimento, sobretudo na Espanha, Portugal e Grécia), a CEPAL inaugurou durante a década de 1950 uma reflexão mais aprofundada sobre a gênese e as características do subdesenvolvimento na América Latina. Após nove anos de atividade como economista da CEPAL, Furtado notou que o conjunto de teorias econômicas que conheceu durante a sua passagem pela Europa não oferecia respostas satisfatórias à maioria dos problemas ligados ao subdesenvolvimento dos países periféricos. Foi dessa necessidade de se construir um corpo teórico voltado especificamente para os dilemas do subdesenvolvimento que Furtado iniciou sua crítica à industrialização substitutiva de

importações, levada a cabo pelos países latino-americanos a partir dos anos 1930, que explicita os nexos de mútua determinação entre a persistência do subdesenvolvimento e a dependência externa. Procurando identificar o sentido e as potencialidades da industrialização latino-americana, Furtado buscou em seus trabalhos captar a especificidade do subdesenvolvimento tanto em suas estruturas particulares como em suas relações com o sistema capitalista mundial e, sobretudo, com as economias centrais.

Oliveira (1986), que chegou a trabalhar com Furtado na SUDENE, pontua que o campo teórico cepalino traz em sua heterodoxia certos elementos da economia neoclássica, mas, principalmente, do keynesianismo e mesmo do marxismo. Não obstante, todas essas referências são redefinidas em uma nova abordagem inteiramente original. O pressuposto teórico básico é que o subdesenvolvimento não é uma etapa de um processo linear e evolucionista de crescimento pelo qual passam as economias subdesenvolvidas até se tornarem economias capitalistas maduras, num movimento à la teoria rostowiana. Para Furtado e os cepalinos, o subdesenvolvimento é um produto específico do sistema capitalista internacional desde sua formação, isto é, desde a expansão mercantilista da Europa em direção às colônias do Novo Mundo. Furtado chama a atenção para a necessida-

de de um olhar global do sistema capitalista que leve em conta o que é invariante em suas estruturas e o que surge de especificidades históricas e está, portanto, em permanente transformação. Distante do caráter a-histórico típico da teoria econômica neoclássica, a perspectiva furtadiana do subdesenvolvimento articula economia e história e nega tanto as economias subdesenvolvidas como criações a partir de suas próprias forças quanto serem apenas uma etapa do desenvolvimento capitalista.

Por sua parte, o desenvolvimento é entendido como o processo de expansão do sistema produtivo pelo qual a sociedade amplia suas bases materiais. Representa a progressiva ampliação da produtividade do trabalho, logo, da renda e do produto nacional. Furtado acrescenta em seu livro *A pré-revolução brasileira*, de 1962, que o desenvolvimento comporta outra dimensão que ele chama de satisfação das necessidades básicas da sociedade, pois o alargamento das bases materiais é, no limite, a condição essencial para a plenitude do desenvolvimento humano. Em outras palavras, é a condição *sine qua non* capaz de compatibilizar a estrutura produtiva à estrutura social. Nesse passo, o desenvolvimento autodeterminado tão defendido por Furtado corresponde, pelo lado da estrutura produtiva, a um nível interno de poupança que viabilize a capacidade do capital de investir, um determinado padrão tecnológico

e uma oferta adequada de mão de obra qualificada e semiquificada. Além disso, o sistema produtivo deve ser diversificado e integrado. Quanto à estrutura social, Furtado pressupõe um relativo equilíbrio de forças entre empresários e trabalhadores em um padrão de luta de classes que conceda legitimidade às reivindicações dos assalariados e que garanta sua participação nas decisões econômicas.

Dessa forma, os ganhos de produtividade podem se converter em aumentos de salário real, correspondendo assim a um duplo estímulo ao desenvolvimento. Por um lado, com o incremento da renda disponível, o consumo aumenta e a massa de assalariados passa a demandar uma variedade maior de bens e serviços que estimularão transformações na estrutura produtiva. Por outro lado, salários maiores deixam os trabalhadores em posição de barganhar melhores posições na estrutura produtiva, além de estimular o progresso técnico para introduzir inovações e novos processos produtivos menos intensivos no fator trabalho.

No entender de Furtado, a superação da condição de subdesenvolvimento das economias depende de uma forma de acumulação de capital que redunde numa socialização dos ganhos de produtividade de tal monta que o excedente possa ser canalizado para a expansão e diversificação do consumo e para o crescimento da taxa de

investimento, numa relação de reciprocidade que crie condições para a continuidade do processo de acumulação. Ou seja, os incrementos de renda não podem ser apropriados por apenas uma fração da sociedade – pela elite econômica –, mas devem ser distribuídos mais igualmente pela população como um todo, fortalecendo assim o mercado interno. Entendido como uma configuração social em que se compatibilizam investimento e consumo, o desenvolvimento corresponde a um padrão de distribuição de renda mais igualitário que impede, em última instância, a emergência de formas de marginalização social e de superexploração do trabalho. Respeitadas tais condições, o desenvolvimento torna-se um processo endógeno e, portanto, autônomo.

Ao ler e reler a extensa obra de Furtado, compreende-se que o desenvolvimento depende dos impulsos dados à acumulação de capital *vis-à-vis* a melhoria das condições de vida dos trabalhadores que, virtuosamente articulados, conseguem endogeneizar os estímulos conferidos ao movimento de crescimento da economia. Tal conjunto de ideias é, não há dúvidas, o resultado de anos de pesquisa e reflexão conduzidas pelo autor quase sempre buscando-se alcançar a *práxis*. Esta característica, tão rara entre os economistas de hoje, consiste numa das principais marcas do percurso intelectual de

Furtado: a busca incessante por soluções para o problema da pobreza latino-americana em toda a sua complexidade.

2 O Texto: o Segundo da Trilogia

O que explica o título desse livro de 1982? Quais são as principais características da chamada “nova dependência”? As respostas exigem um delineamento da análise construída por Furtado ao longo do livro que, já em suas primeiras páginas, aponta para o quadro dramático da economia brasileira dos primeiros anos da década de 1980. O país, segundo o autor, enfrentava uma situação na qual o serviço da dívida externa (juros + amortizações) absorvia cerca de 80% das receitas de suas exportações e era três vezes superior ao valor das reservas cambiais mantidas pelo Banco Central do Brasil. O problema fundamental decorria do fato de o endividamento se mostrar perene e incontornável e a rolagem da dívida acabava por engendrar um fluxo contínuo de novos débitos externos que tendiam a crescer a um ritmo mais rápido do que o produto interno brasileiro. (FURTADO, 1982, p. 17-18)

Dividido em sete capítulos, *A nova dependência* fornece uma das melhores avaliações sobre o movimento histórico que conduziu a economia brasileira à crise da dívida externa no início dos anos 80.

Livro de diagnóstico, portanto, que comporta também uma postura militante do autor de oposição crítica à forma de conduzir a política econômica pelos governos militares, pois, de acordo com suas palavras: “O processo de endividamento externo brasileiro deve ser observado no quadro mais amplo das transformações ocorridas no sistema bancário e financeiro do País a partir da metade dos anos 60.” (FURTADO, 1982, p. 25)

O argumento do autor que sobressai nesse livro é que o centro de decisão acerca das questões econômicas nacionais foi perdendo o controle sobre a criação da liquidez e a fiscalização das operações bancárias dentro do país. Como um obstáculo a tal controle, o regime militar aprovou um conjunto de leis extremamente favorável aos bancos de investimento que, por sua vez, se expandiram em termos consideráveis a partir de 1966 com a regulamentação de suas atividades no mercado interno de capitais. A proposta alternativa de se criar um mercado secundário de títulos no longo prazo, por exemplo, foi suplantada pelo movimento de integração de tais bancos ao sistema financeiro internacional. Para se ter uma ideia a esse respeito, a captação de recursos provenientes do exterior já correspondia, em 1972, a mais de duas vezes os recursos próprios (capital + reservas) desses intermediários financeiros. Ademais, o incentivo para que eles

operassem com recursos captados fora do país aumentava toda vez que o risco cambial fosse assumido pelo Banco Central. (FURTADO, 1982, p. 27)

Os bancos de investimento tinham como clientes preferenciais as subsidiárias de empresas estrangeiras. Sob condições de empréstimos extremamente favoráveis, em função do apoio externo de que desfrutavam, os grupos transnacionais passaram a controlar gradativamente as atividades produtivas do país, uma vez que o acesso facilitado às fontes externas de financiamento desestruturou a antiga base oligopólica do sistema bancário brasileiro. As autoridades monetárias, por seu turno, continuavam captando poupança interna via emissão de títulos públicos para disponibilizá-la aos bancos de investimento e, assim, o arcabouço institucional erguido pelo governo Castello Branco, e aprofundado pelas outras duas gestões presidenciais (Costa e Silva e Médici), determinou em definitivo o atrelamento dos bancos brasileiros ao sistema financeiro internacional. De acordo com Furtado (1982, p. 28-29), tal resultado fornece os contornos do modelo de desenvolvimento baseado no endividamento, cujo descontrole já se fazia evidente a partir de 1974.

Em conjunto com outros instrumentos de política monetária, como o redesconto e as reservas bancárias compulsórias, as operações de *open market* facultavam

aos bancos remunerar parte do seu encaixe e desenvolver operações interbancárias antes legalmente proibidas, além de constituir uma esfera de valorização dos capitais em aplicações de curto prazo. De acordo com Furtado (1982, p. 30):

A emissão de títulos com correção monetária, ao permitir a formação de um mercado de papéis do Tesouro criou a possibilidade de intervenções do Banco Central, sob a forma de operação de mercado aberto, como meio adicional de controle da criação de liquidez pelo sistema bancário. O instrumento adequado a esse fim foi encontrado nas Letras do Tesouro Nacional (LTN) instituídas pelo decreto 1.079 de 20 de janeiro de 1970. Esses títulos tanto foram utilizados para financiar o déficit do Tesouro como para dar cobertura à entrada de capitais em dinheiro, ou seja, para evitar que a expansão dos empréstimos bancários, como base em recursos captados no exterior, inflasse excessivamente os meios de pagamento.

Não obstante a intenção do governo supramencionada, Furtado (1982, p. 30) afirma que em economias inflacionárias como a brasileira a moeda é frequentemente substituída por formas de quase-moeda. Por isso, os títulos públicos com correção monetária e alta liquidez passaram a assumir cada vez mais as funções de uma verdadeira moeda, isto é, de reserva de valor e meio de pagamentos. Sob

tais circunstâncias, as ORTN e LTN se transformaram em instrumentos de captação de poupança privada, dando origem a um processo crescente e irremediável de endividamento. Mesmo antes, já a partir de 1968, o ministro da Fazenda Delfim Netto implementou uma série de medidas junto ao sistema financeiro nacional as quais coligimos com base nos levantamentos feitos por Macarini (2005; 2006):

- Taxas máximas de juros que os estabelecimentos bancários estavam autorizados a cobrar em suas operações – 1,8% a.m. sobre operações comerciais de prazo até 60 dias, 2,0% a.m. sobre operações comerciais de prazo superior a 60 dias e 2,2% para outros tipos de operação;
- Concessão aos estabelecimentos de crédito que adotavam as taxas de 1,6% a.m., até 60 dias de prazo, e 1,8% a.m. acima de 60 dias para as aplicações comerciais, da faculdade de compor até o limite de 50% os seus depósitos compulsórios junto ao Banco Central em ORTN;
- Proibição do abono de juros sobre depósitos a vista pelos estabelecimentos bancários comerciais a partir de junho de 1969 e fixação de tarifas máximas para a cobrança por serviços prestados pelos bancos comerciais;
- Dilatação do prazo estabelecido para os bancos comerciais

direcionarem obrigatoriamente 10% de seus depósitos ao crédito rural;

- Permissão para que as financeiras renovassem suas operações de capital de giro;
- Abertura de uma faixa especial de redesconto, permitindo expandir as operações de financiamento de capital de giro;
- Redução de 27% para 25% do depósito compulsório, criando uma faixa especial de financiamento para as pequenas e médias empresas;
- Redução em 0,2% a.m. das taxas de juros dos bancos comerciais fixadas em 1,6% a.m. nas operações até 60 dias e 1,8% a.m. nas de prazo superior;
- Redução de 10% sobre as taxas cobradas pelos bancos de investimento em suas operações ativas;
- A partir de 1972, início das emissões de títulos (*bonds*) do governo brasileiro no exterior que, contudo, não foram suficientes para esterilizar a elevação dos custos associados ao serviço da dívida;
- A partir de 1973, fim do depósito compulsório sobre os depósitos a prazo dos bancos comerciais;
- Buscou-se desestimular o mercado paralelo de câmbio, res-

ponsável pelo desvio de uma parcela expressiva de recursos dos condutos normais do sistema financeiro (e da incidência do imposto de renda). Assim, ficou estabelecida a obrigatoriedade do registro, no prazo de 60 dias (a contar da data de publicação), de todas as notas promissórias e letras de câmbio até então emitidas, sob pena de nulidade desses títulos de crédito.

A despeito das medidas acima elencadas, observa-se que os instrumentos de política monetária foram perdendo eficácia com o passar do tempo ao falharem em traçar com clareza o raio de ação do Banco Central visando o controle efetivo sobre o nível de liquidez da economia brasileira. Ademais, as mudanças estruturais requeridas para que o mercado de crédito proporcionasse recursos em prazos mais alongados foram sendo minadas diante das “facilidades criadas pelo atrelamento dos bancos às fontes externas de liquidez”. (FURTADO, 1982, p. 31)

Segundo Franco (2017, p. 472), as reformas monetárias dos anos 1960 e 1970 tinham um caráter meramente “estético”, pois traziam dispositivos que conduziam à “convivência de duas moedas”. A correção monetária já se mostrava bem instituída e disseminada, sobretudo após o decreto-lei 857 de 1969 ter removido o nominalismo da lei monetária, e de as leis 6.205 e 6.423, de 1975 e 1977 respectiva-

mente, terem regulamentado o uso do salário mínimo e da ORTN como índices de correção monetária.

Já nos quadros do II PND, ou seja, entre 1974-79, a necessidade latente de ampliar as fontes de financiamento do Estado conduziu a formas diferenciadas de poupança compulsória e a uma vigorosa expansão da dívida interna, tendo a liquidez e a rentabilidade dos títulos da dívida pública induzido as empresas a reduzirem suas imobilizações em ativos monetários ao operarem com um mínimo de encaixes face a contratos com prazos demasiadamente curtos. Nessas condições, Furtado (1982, p. 38) observa que “a criação de liquidez deixa de ser um privilégio do sistema bancário.” Adicionalmente, a descrição a seguir sobre o círculo vicioso do endividamento demonstra com lucidez os equívocos das medidas então adotadas pelo governo brasileiro no período em tela, que levaram à insustentabilidade do serviço da dívida externa:

Com vistas a facilitar a entrada de recursos externos sob a forma de empréstimos em moeda – de que necessitava para o serviço da dívida – o Banco Central aumentou significativamente a taxa de depósitos compulsórios dos bancos comerciais, ao mesmo tempo que liberava as taxas de juros. Tratava-se, entretanto, de uma medida que punha em marcha novos fatores de desequilíbrio, pois fazia crescer o custo da dívida interna e tornava

imprescindível a criação de linhas de crédito subsidiado ao setor exportador e correlatos. Em realidade, a elevação das reservas compulsórias não tinha nenhum efeito anti-inflacionário, no plano monetário, pois os recursos transferidos para o Banco Central eram reinjetados na economia sob a forma de subsídios, e tinha efeitos inflacionários, no plano econômico, na medida em que elevava os encargos financeiros das empresas. Os recursos externos eram assim atraídos ao custo do desmantelamento de parte dos meios de controle do sistema econômico. (FURTADO, 1982, p. 39)

O exame acerca de alguns indicadores do balanço de pagamentos não deixa dúvidas a respeito da validade dos argumentos furtadianos aqui arrolados, fundamentalmente, o da perda de controle do sistema econômico nacional por parte das autoridades governamentais. Evidências a esse respeito não faltam, a começar pelo descalabro que acossou as grandes

empresas estatais que se tornaram, no decorrer da década de 1970, as principais fontes de pressão sobre o Tesouro Nacional. A elevação do custo da dívida externa, após o incremento dos juros internacionais em 1979, também contribuiu para a perda de rumo da gestão macroeconômica do governo brasileiro. Os pagamentos líquidos de juros se elevaram de 2,7 bilhões de dólares, em 1978, para 6,3 bilhões em 1980 e 8,3 bilhões no ano seguinte, até alcançar a marca de 11 bilhões de dólares em 1982, como se pode notar na tabela a seguir. Internamente, a equipe econômica do governo e o Banco Central demonstraram ter perdido o controle do manejo da política econômica ao responder também com elevação de juros e ao acatar, “por meios monetaristas”, a terapêutica recessiva e anti-social do FMI, a qual causara distorções significativas nas estruturas de custo do setor produtivo em benefício apenas dos intermediários financeiros. (FURTADO, 1982, p. 40-41)

Brasil – Indicadores do Balanço de Pagamentos (em Bilhões de Dólares)

	1973	1974	1978	1980	1981	1982
a. Dívida bruta	12,6	17,2	43,5	53,8	61,4	74,4
b. Reservas	6,4	5,3	11,9	6,9	7,5	-
c. Dívida líquida	6,2	11,9	31,6	46,9	53,9	-
d. Amortizações	-2,1	-1,9	-5,4	-6,7	-7,7	-7,2
e. Juros líquidos	-0,5	-0,7	-2,7	-6,3	-8,3	-11,0
f. Serviço da dívida (d + e)	-2,6	-2,6	-8,1	-13,0	-16,0	-18,2
g. Conta corrente	-1,7	-7,1	-6,0	-12,5	-10,9	-13,8
h. Exportações	6,2	8,0	12,7	20,1	23,5	23,0
i. Importações	-6,2	-12,6	-13,7	-23,0	-22,3	-22,0
c/h	0,99	1,50	2,50	2,33	2,29	-
f/h	0,42	0,33	0,64	0,65	0,68	0,79
e/h	0,08	0,08	0,21	0,31	0,35	0,48

Fonte: FURTADO, 1982, p. 47.

Fonte: Furtado, 1982, p. 47.

Furtado (1982, p. 43) é preciso ao pontuar que havia nesse contexto da crise da dívida três problemas principais a serem enfrentados. O primeiro referia-se à necessidade de reequilibrar a conta corrente do balanço de pagamento, “excluídas as partidas ligadas ao serviço da dívida e adicionado o saldo da entrada lí-

quida de capitais de risco”. O segundo problema exigia que o governo encontrasse alguma alternativa para evitar que o serviço da dívida reduzisse a capacidade de importar derivada das exportações. O terceiro seria a restituição da credibilidade externa do país, de modo a viabilizar a obtenção de novos recursos visan-

do reforçar a posição do balanço de pagamentos, “em projetos já em curso de execução ou em novos”. A resolução desses problemas, contudo, requeria medidas de disciplina das importações e de outros gastos em divisas, mudanças na orientação dos investimentos e um incremento consistente e célere das exportações que, todavia, dependia da hipótese acerca da continuidade da expansão do comércio internacional.

Embora a análise de Furtado em *A nova dependência* avance também em direção a outros temas de extrema relevância, como as alternativas para o controle da inflação, o movimento de transnacionalização da economia brasileira e os efeitos do modelo brasileiro de desenvolvimento sobre a região Nordeste que, na visão do autor era “intrinsecamente desigualitário”, entendemos que a grande contribuição do livro está no exame sobre a questão da dívida externa, tema do Capítulo 1. As discussões presentes no segundo capítulo, intitulado “Opções fundamentais da política econômica”, complementam as ideias esboçadas no capítulo anterior e, em conjunto, portanto, formam a parte mais interessante do livro, sem sombra de dúvida. Levando em conta as seções deste segundo capítulo – “Evolução do quadro internacional”, “A lógica da industrialização brasileira” e “O risco da perda de rumo” – é possível montar um panorama completo e pormenorizado da trajetória his-

tórica da economia brasileira até formar um diagnóstico elucidativo acerca da chamada crise da dívida externa.

Em síntese, o serviço da dívida, que vinha sendo coberto desde o início dos anos 70 mediante novas operações de crédito, representava o aspecto financeiro mais evidente da perda de soberania nacional, isto é, da “nova dependência”. Furtado chega inclusive a simular cenários diferentes relativos às possibilidades de administração, em termos sustentáveis e razoáveis do ponto de vista das finanças públicas, do serviço da dívida. Para não cansar o leitor, deixo um desses cenários formulados pelo autor citados em nota de rodapé.² De qualquer modo, tal situação, mesmo com um eventual equilíbrio da conta corrente do balanço de pagamentos, deixaria o Brasil, seja qual fosse o cenário mais realista, diante de um custo crescente e impagável em virtude da escalada do nível internacional de juros.

Como aponta o próprio Furtado (1982, p. 43) em tom teleológico, se a taxa de juros se mantivesse como estava no momento em que ele escrevia o livro, isto é em 20%, o valor do montante principal da dívida dobraria em apenas quatro anos, ou seja, a insolvência do Brasil já era um fato consumado em meados de 1982 e o ônus, representado pelo custo do serviço da dívida, levaria à queda acintosa dos investimentos e à consequente

frenagem no ritmo de crescimento da economia brasileira.

Referências

- BASTOS, P. P. Z.; GRANDI, G.; SAES, A. M. A trajetória da área “Brasil República” na história da ABPHE (1993-2015). In: SAES, A. M.; RIBEIRO, M. A. R.; SAES, F. A. M. (orgs.) **Rumos da história econômica no Brasil: 25 anos da ABPHE**. São Paulo: Alameda, 2017, p. 395-432.
- BOXER, C. H. **The Dutch in Brazil**. Oxford, 1957.
- BURNS, A. **History of the British West Indies**. Londres, 1954.
- FRANCO, G. H. B. **A moeda e a lei: uma história monetária brasileira, 1933-2013**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.
- FURTADO, C. **A economia brasileira: contribuição à análise do seu desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ed. A Noite, 1954.
- _____. **Uma economia dependente**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1956.
- _____. **Perspectivas da economia brasileira**. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1958.
- _____. **Formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.
- _____. **A pré-revolução brasileira**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- _____. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- _____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Editora Nacional, 1967.
- _____. **O Brasil pós-“milagre”**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- _____. **A nova dependência: dívida externa e monetarismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- _____. **Não à recessão e ao desemprego**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

- _____. **Economia colonial no Brasil nos séculos XVI e XVII**. São Paulo: Hucitec/ABPHE, 2001.
- GRANDI, G. Celso Furtado, 100 anos: O Brasil pós-“milagre” (1981). **Informações FIPE**, n. 477, p. 69-76, junho 2020.
- MACARINI, J. P. A política econômica do governo Médici, 1970-1972. **Nova Economia**, v. 15, n. 3, p. 53-92, 2005.
- _____. A política econômica do governo Costa e Silva, 1967-1969. **Revista Economia Contemporânea**, v.10, n. 3, p. 453-489, 2006.
- MANZATTO, R. Celso Furtado, 100 anos: A economia brasileira (1954). **Informações FIPE**, n. 476, p. 64-68, maio 2020.
- MATTOSO, K. de Q. Le développement, qu'est-ce? L'apport de Celso Furtado. **Cahiers du Brésil Contemporain**, n. 33-34, Paris, 1998.
- MONBEIG, P. **Pionniers et planteurs de São Paulo**. Paris, 1952.
- OLIVEIRA, F. de. Celso Furtado e o pensamento econômico brasileiro. In: MORAES, R.; ANTUNES, R.; FERRANTE, V. B. (orgs.). **Inteligência brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1986, p. 149-168.
- SAES, A. M. Celso Furtado, 100 anos: Economia colonial no Brasil nos séculos XVI e XVII (1948). **Informações FIPE**, n. 476, p. 55-63, maio 2020.
- SOARES, J. A. R. Celso Furtado, 100 anos: Formação econômica do Brasil (1959). **Informações FIPE**, n. 476, p. 69-74, maio 2020.

mantém estável, a razão serviço da dívida/exportação cresceria de 78 para 83 por cento. Desta forma, mesmo admitindo o equilíbrio da conta corrente na forma definida e o completo refinanciamento da dívida, o que significa que o País se privará totalmente de poupança externa para fins de financiamento da formação de capital fixo, a situação do balanço de pagamentos será de crescente precariedade, o que não poderá deixar de influir negativamente sobre o crédito externo. Uma situação como essa terá que acarretar elevação nas taxas de juros, fechando o círculo infernal que conduz à bancarrota.” (FURTADO, 1982, p. 44-45)

1 Sobre os livros *A economia brasileira, Formação econômica do Brasil e Economia colonial no Brasil nos séculos XVI e XVII*, ver os textos de Rômulo Manzatto, José Alex Rego Soares e Alexandre Saes respectivamente, publicados em *Informações FIPE*, n. 476, maio/2020.

2 “Suponhamos que os juros reais se fixem em torno de 7 por cento – nível substancialmente inferior ao que prevaleceu no passado recente – e que o serviço da dívida seja refinanciado em sua totalidade sem novos encargos; dentro de um decênio o principal teria dobrado, ou seja, alcançaria 170 bilhões de dólares, aos preços de 1982. Ora, se a taxa de incremento do PIB se mantém ao baixo nível previsto para a primeira metade do decênio (3,5 por cento), em 1992, não obstante o declínio substancial na taxa de juros, o montante da dívida corresponderá a 40 por cento do PIB, contra 30 por cento atualmente. Ademais, mesmo admitindo-se uma taxa de amortização de 10 por cento anual, o serviço terá subido de 18 para 29 bilhões. Se o coeficiente de exportação se

(*) Professor de História Econômica e Economia Brasileira do Departamento de Economia – FEA/USP. (E-mail: ggrandi@usp.br).

Roberto Mangabeira Unger Analisa a Economia do Conhecimento

RÔMULO MANZATTO (*)

A economia do conhecimento promete revolucionar os sistemas produtivos em todas as áreas da economia. Mais do que isso, se seus princípios forem amplamente difundidos, é possível que a economia do conhecimento produza efeitos comparáveis aos da Revolução Industrial nas formas de organização econômica e social hoje vigentes.

Essa é a ideia central de *A economia do conhecimento*, de Roberto Mangabeira Unger, publicado em 2018 no Brasil pela editora Autonomia Literária.

As mudanças trazidas pela economia do conhecimento podem ser positivas. Para Unger, elas seriam mesmo capazes de transformar radicalmente a vida humana a ponto de proporcionar o que o filósofo considera como “o ideal da agência efetiva, da capacidade de cada homem e mulher para agir sobre as circunstâncias de sua própria existência”. (UNGER, 2018b, p. 14) Não é o que ocorre hoje, no entanto.

Em sua atual configuração, a economia do conhecimento prospera de maneira isolada, restrita a alguns setores da economia e dominada por um pequeno número de

corporações globais, o que confere à atual economia do conhecimento o caráter de um “vanguardismo insular”, nos termos de Unger, situação responsável pelo caráter excludente hoje predominante nesse modo de produção.

Roberto Mangabeira Unger é professor titular da *Harvard Law School*. No Brasil, ocupou em duas ocasiões o posto de Secretário Especial de Assuntos Estratégicos, na secretaria de mesmo nome, com status de ministério.¹

O autor defende que a liberação do potencial existente na economia do conhecimento depende da consecução de um amplo projeto de “vanguardismo includente”, capaz de desencadear uma sequência de mudanças cumulativas que propiciem a disseminação dos princípios da economia do conhecimento.

E vai mais além. Para Unger, a economia do conhecimento é capaz de fornecer uma nova ótica, ou orientação, que daria as bases para uma abrangente revisão da história econômica e da história do pensamento econômico, agora guiada pelos princípios e pelas práticas dessa nova forma mais avançada de produção.

Para apresentar sua visão da economia do conhecimento, Mangabeira Unger vai do concreto ao abstrato. Isto é, o filósofo opta por primeiro descrever as características da economia do conhecimento no nível de gestão e engenharia de produção para depois abordar seus aspectos gerais.

Na perspectiva imediata da gestão e da engenharia de produção, a economia do conhecimento permite conciliar a produção em larga escala com a flexibilidade de customização de produtos e processos produtivos, aliada a uma dinâmica produtiva baseada na descentralização de iniciativas, como afirma Unger (2018b, p. 26).

Nesse nível de abstração, segundo o autor, as técnicas de produção já existentes associadas à economia do conhecimento propiciam o advento de formas aprimoradas de trabalho em grupo, que modificam os padrões de divisão técnica do trabalho e flexibilizam as etapas de concepção, supervisão e produção.

Unger utiliza como exemplos o modo de operação das tecnologias de manufatura aditiva – a impressão 3D – que dinamiza o processo produtivo ao tornar quase simul-

tâneas as etapas de concepção e materialização de um produto, o que acaba também por acelerar as etapas de revisão de projeto e correção de erros, visto que os problemas específicos encontrados no processo de produção podem ser rapidamente incorporados em novas rodadas de planejamento e concepção. Tal tendência foi aprofundada pelo advento da Inteligência Artificial, que permite a automatização de ampla gama de processos repetitivos, próprios das rotinas de produção. (UNGER, 2018b, p. 27)

Nessa orientação, a fabricação avançada passa a ser capaz de combinar as características da produção em massa com as especificidades de certas produções de tipo artesanal. Para Unger, a economia do conhecimento dissolve a fronteira entre manufatura e serviços. A fabricação avançada passa a vender produtos associados a serviços, tornando esse tipo de atividade uma modalidade de “serviços intelectuais cristalizados” (UNGER, 2018b, p. 28).

Para explicar a especificidade da economia do conhecimento Mangabeira Unger recorre a uma quase provocação. O autor procura explorar a capacidade desse sistema produtivo em possivelmente reverter o que “pode ser considerado o mais próximo de uma lei da vida econômica: a lei dos retornos

marginais decrescentes” (UNGER, 2018b, p. 33).

Isso não ocorreria somente pela capacidade de alguns setores dessa nova economia em constituir grandes plataformas de serviços e vastas comunidades de usuários. E também não ocorreria pelas externalidades geradas pelas empresas dessas vanguardas produtivas, afirma Unger.

O que de fato singulariza a economia do conhecimento é sua capacidade de “recriar a produção a partir do modelo do experimentalismo científico” (UNGER, 2018b, p. 35). Ao internalizar esse tipo de experimentalismo, a economia do conhecimento é também capaz de internalizar os benefícios da inovação em seus processos produtivos.

Assim, a inovação deixa de ser um dado externo, incorporado passivamente e de maneira descontínua pela esfera produtiva, para tornar-se ela mesma parte desse processo. O processo produtivo passa a também ser uma fonte de inovação na medida em que fornece subsídios diretos para a renovação dos processos de produção. (UNGER, 2018b, p. 36-38).

Ocorre que ainda que o potencial dessa nova economia do conhecimento esteja longe de se esgotar, suas atuais consequências têm sido negativas. Para Unger, isso se deve

ao fato de que a atual economia do conhecimento se manifesta de maneira isolada, restrita a poucos setores da economia.

Na forma hiperinsular em que hoje se apresenta, a economia do conhecimento vai pouco além do que Unger denomina pseudovanguardismo de caráter excludente. Nesse formato, essa economia do conhecimento vem deteriorando significativamente os termos da relação entre capital e trabalho, de maneira amplamente favorável ao capital. Além disso, constitui oligopólios de atuação em áreas específicas que acabam por impedir sua própria difusão, segundo o autor.

Resta, então, perguntar: como desencadear o potencial transformador positivo da economia do conhecimento? Existem maneiras pelas quais as inovações desse novo modo de produção possam se difundir transversalmente entre setores da economia? Ou ainda, é possível que a economia do conhecimento seja usada para catalisar a melhora das condições de produção e trabalho em todo o mundo?

Roberto Mangabeira Unger acredita que sim. Os passos que o filósofo traça para alcançar essa mudança serão apresentados de maneira mais detalhada no próximo número deste boletim.

Referências

MANZATTO, R. O que vem depois do colonialismo mental? **Informações Fipe**, São Paulo, n. 458, p. 54-56, nov. 2018.

UNGER, R. M. **Depois do colonialismo mental - repensar e reorganizar o Brasil**. 1ª. ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2018a.

_____. **A economia do conhecimento**. Tradução de Leonardo Castro. 1ª. ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2018b.

1 Abordei outros aspectos do pensamento de Roberto Mangabeira Unger neste mesmo boletim. Ver Unger (2018b) e Manzatto (2018).

() Bacharel em Ciências Econômicas (FEA-USP) e Mestre em Ciência Política (DCP-USP). (E-mail: romulo.manzatto@gmail.com)*

Impressões Sobre a Epidemia da Gripe Espanhola nas Atas da Câmara Municipal Paulistana, 1918

LUCIANA SUAREZ GALVÃO (*)

O ar frio e triste destas últimas três quinzenas ltuosas ainda se faz sentir na alma da população paulista! Ah! Como resistir aos espetáculos da dor, cobrir com os perfumes do céu as pestes do mundo, mostrar uma aparência calma ante o perigo que vai bem longe, se na nossa visão ainda persistem montões de corpos mortos, se nos nossos ouvidos ainda ressoam os dobres dos sinos pelos finados, se no pobre espírito, atormentado pela saudade dos que morreram, uma angústia imerecida parece reavivar o cortejo de tantas e sucessivas desgraças?

(Revista *A Cigarra*, edição 102, 29 de novembro de 1918, p. 1)

Como temos visto nos últimos boletins, em 1918 uma epidemia de grandes proporções atingiu a cidade de São Paulo. A chamada *gripe espanhola* matou em pouco mais de seis semanas mais de cinco mil paulistanos, exigindo uma série de ações do poder público. Como resultado, créditos especiais foram abertos, tanto pela municipalidade como pelo governo estadual, fren-

tes de ação foram abertas, sendo esforços civis, clérigos e governamentais coordenados a fim de auxiliar a população e remediar os efeitos do mal virulento que a atingia.

Na ocasião, o combate à moléstia feito pela edilidade paulistana envolveu negociações com o governo estadual e com o arcebispado metropolitano. Médicos, medica-

mentos, enfermarias e hospitais seriam administrados pela Secretaria do Interior, sendo o socorro à população mais vulnerável organizado pelo arcebispado, com auxílio das Conferências Vicentinas e de outras agremiações religiosas, tais como a Associação das Igrejas Evangélicas, a associação Cristã de Moços, a Cruz Vermelha e a Liga Nacionalista, entre outras.

Figura 1 – Distribuição de Víveres pelas Damas da Cruz Vermelha. São Paulo, 1918



Fonte: Revista "A Vida Moderna". Edição 347, de 26 de novembro de 1918, p. 20. Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional Digital Brasil. Disponível em: <http://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/>. Acesso em: 19 jul. 2020.

A situação era considerada tão grave que diversas leis, decretos e outros instrumentos legislativos necessários ao socorro da população foram rapidamente elaborados e aprovados pelas instâncias competentes. Dessa maneira, a partir do final de outubro de 1918, discussões sobre a epidemia e as ações necessárias ao seu combate começaram a aparecer nas atas da Câmara Municipal paulistana.

As primeiras menções que encontramos sobre o combate da gripe em São Paulo foram localizadas nas transcrições da 36ª sessão ordinária, datada de 19 de outubro de 1918. É curioso o fato de não ter sido a gripe o assunto mais discutido, apesar de já se ter em conta ser ela uma doença epidêmica grave, que já avançava rapidamente em território nacional.

A primeira das menções foi uma carta recebida pela Câmara e lida na dita sessão. Trata-se da missiva en-

viada pelo médico Cesar de Amorim, que "*em vista da quadra atual que atravessamos, com o desenvolvimento da epidemia reinante*", decidiu oferecer à municipalidade seus serviços profissionais. (ANNAES, 1918, p. 313)

Uma segunda menção encontra-se na fala do vereador José Brasil Paulista Piedade, que preocupado com o avanço da "*terrível epidemia*" declarou,

Passarei agora, sr. presidente, a outro assunto, que reputo muito mais grave, muito mais sério, muito mais momentoso, permita-me assim dizer: é o estado de impressionabilidade em que se encontra o povo desta terra, diante da ameaça desta terrível epidemia que se convencionou chamar 'gripe espanhola'. Seja sr. presidente, pela fácil sugestão, ou seja pela fácil propagação do micróbio dessa terrível moléstia, o fato é que, de 4 a 5 dias a esta parte, a cidade está tomada de verdadeiro pânico, diante do noticiário copioso dos jornais e em

face da situação angustiosa que se lhe apresenta, ameaçada por essa terrível morbus. (ANNAES, 1918, p. 315-316)

Segundo o vereador, as ações já tomadas pelo governo do Estado seriam insuficientes, principalmente considerando a situação mais vulnerável da população mais pobre da cidade, sendo necessário, para ele, que a população estivesse preparada e fosse capaz de arcar com todos os recursos necessários à prevenção e ao tratamento da doença. Todavia, não era isso que se via nos bairros operários da cidade. Para ele, o poder público seria o responsável pelo suprimimento dessas necessidades, pois a situação vivida era gravíssima e de “*excepcional importância*”. Nas palavras de Pereira,

[...] em regra, e principalmente dos nossos bairros mais populosos, como o Brás, Ipiranga, Cambuci, Belenzinho, Moóca, Bom Retiro, bairros essencialmente operários, não se pode reclamar de sua população medidas prontas de higiene e principalmente recursos médicos, num momento em que se explora com tudo, até com a desgraça alheia. Como pode, sr. presidente, um mísero operário que ganha 2\$000 ou 3\$000 por dia, trabalhando de sol a sol, fazer face à medicação preventiva e, se a desgraça lhe cair em casa, à cura da moléstia? (ANNAES, 1918, p. 316)

A fim de aparelhar o poder público municipal, o vereador propunha um projeto de lei, segundo o qual o prefeito ficaria autorizado a estabelecer postos médicos, disponibilizar ambulâncias e criar hospitais provisórios com o intuito de amparar a população mais pobre acometida pela *espanhola*. A proposta era simples, e continha apenas quatro artigos.

PROJETO N. 46 DE 1918

A Câmara Municipal decreta:

Art. 1º - É o prefeito autorizado a estabelecer, de acordo com a Diretoria do Serviço Sanitário do Estado, postos médicos e respectivas ambulâncias, nos diversos distritos do Município, que julgar mais conveniente, para atender e socorrer às pessoas atacadas da chamada *gripe espanhola* que está grassando com caráter epidêmico nesta Capital.

§ Único - Esse serviço será mantido somente enquanto durar a referida epidemia.

Art. 2º - O prefeito poderá, também, se for imprescindível, estabelecer hospitais provisórios para o tratamento dos gripados que não dispuserem de recursos, entrando para isso, em acordo com o governo do Estado, para utilização dos edifícios escolares, para aquele fim.

Art. 3º - A presente lei entrará em execução na data da sua publicação, ficando o prefeito autorizado, na falta de verba especial para ocorrer às despesas dela decorrentes, a realizar as necessárias operações de crédito até a quantia de quinhentos contos de réis.

Art. 4º - Revogam-se as disposições em contrário.

(ANNAES, 1918, p. 316-317)

Depois de apresentado, o projeto foi então encaminhado às comissões de justiça, higiene e finanças. Apesar de apresentado precocemente, não recebeu nenhum parecer, sendo suplantado pelas propostas do vereador Marrey Júnior, apresentadas na sessão seguinte. O Projeto n. 46 foi oficialmente arquivado com base num parecer da Comissão de Justiça na 41ª Sessão Ordinária, realizada no dia 14 de dezembro de 1918. (Cf. ANNAES, 1918, p. 453)

Diferentemente da sessão de 19 de outubro, a sessão do dia 26 de outubro de 1918 foi quase completamente dominada por reflexões acerca da epidemia e de sua contenção. Das diversas falas e documentos apresentados, destacamos alguns, dentre os quais uma indicação, um requerimento e um projeto de lei.

A indicação (Indicação n. 149 de 1918) foi feita pelo vereador José Piedade, e sugeria ao prefeito uma diminuição dos serviços noturnos de limpeza pública “durante a quadra epidêmica que atravessamos”, sendo tal solicitação justificada pelo fato de ser “por demais oportuna” constituindo-se um “ato de caridade para com o pessoal empregado em tais serviços”. (ANNAES, 1918, p. 377)

Já o requerimento (Requerimento n. 234 de 1918) e o projeto de lei (Projeto n. 52 de 1918) foram feitos pelo vereador Marrey Júnior e tinham como objetivo “autorizar o prefeito a tomar todas as providências necessárias à assistência pública relativamente à pandemia reinante”. Para isso, o prefeito deveria receber autorização para “usar das medidas extraordinárias que forem precisas para o regular andamento da ad-

ministração, abrindo para esses fins os créditos que lhe parecerem suficientes”. (ANNAES, 1918, p. 378)

Tanto o requerimento como o projeto receberam amplo apoio dos presentes e, não havendo objeções, foram ambos aprovados, dando origem à que ficou conhecida como Resolução 131, principal instrumento do executivo paulista nas ações de combate à epidemia. Na prática, a Resolução 131 dava amplos poderes ao então prefeito, Washington Luís Pereira de Sousa, sendo este autorizado a tomar todas as providências necessárias, inclusive abrir os créditos necessários ao seu financiamento. A publicação, datada de 26 de outubro de 1918, encontra-se reproduzida a seguir, na Figura 2.

Figura 2 – Resolução 131, de 26 de Outubro de 1918

RESOLUÇÃO N. 131

Autoriza o Prefeito a tomar todas as providencias necessarias á assistencia publica, relativamente á pandemia reinante.

Washington Luis Pereira de Sousa, Prefeito do Municipio de S. Paulo:

Faço saber que a Camara, em sessão de 26 de outubro do corrente anno, decretou e eu promulgo a seguinte resolução:

Art. unico. — A Camara Municipal de S. Paulo resolve auctorizar o Prefeito a tomar todas as providencias necessarias á assistencia publica, relativamente á pandemia reinante, bem como usar das medidas extraordinarias que forem precisas para o regular andamento da administração, abrindo para esse fim os creditos que lhe parecerem suficientes.

O Director Geral da Prefeitura a faça publicar.

Prefeitura do Municipio de S. Paulo, 26 de outubro de 1918, 365.º da fundação de S. Paulo.

O Prefeito,
Washington Luis P. de Sousa.

O Director Geral,
Arnaldo Cintra.

Fonte: RESOLUÇÃO 131, de 26 de outubro de 1918. Centro de Memória CMSP. Legislação. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/resolucoes/R0131-1918.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2020.

Todavia, a elaboração e aprovação imediata da Resolução 131 fizeram com que o vereador José Piedade cobrasse um posicionamento sobre seu projeto, o Projeto n. 46 de 1918, de mesmo teor, apresentado na sessão anterior.

Eu havia, sr. presidente, desconhecendo a resolução tomada pelo nobre colega sem ter mesmo me encontrado com o sr. Marrey Júnior, elaborado uma moção pela qual propunha idêntica providência, isto é, que a Câmara Municipal de S. Paulo outorgasse ao chefe do executivo municipal todos os poderes necessários, suficientes para que s. ex.^a o sr. prefeito pudesse prosseguir na sua ação benéfica, que ele vem exercendo, aliás, já há dias, diante da dolorosa situação em que se encontra a nossa cidade. Essa minha resolução, portanto, está prejudicada, porquanto a matéria dela decorrente está plenamente sancionada pela Câmara. (ANNAES, 1918, p. 379)

A partir da aprovação da Resolução 131, a prefeitura passou a ter mais autonomia na elaboração e execução das ações necessárias à contenção da epidemia, de maneira que foram se tornando cada vez mais escassas as discussões em torno de tal tema.

Na sessão do dia 16 de novembro, o médico Theodoro da Silva Bayma foi homenageado. Diretor do Instituto Bacteriológico do Estado de São Paulo (Cf. FIOCRUZ, 2020),

Bayma teve papel importante na organização dos trabalhos de socorro às vítimas da gripe, tendo ele mesmo sucumbido ao mal. A homenagem foi sugerida pelo vereador Marrey Júnior, sendo imediatamente apoiada pelos presentes.

Sr. presidente, não pode passar sem uma menção especial nos nossos anais o falecimento do ilustre bacteriologista sr. dr. Theodoro Bayma. Foi ele um dos primeiros combatentes que, no exercício do seu nobre sacerdócio, se puseram a campo, em defesa da população assolada pela epidemia reinante, [...] foi notável o seu desprendimento, recusando os conselhos dos colegas que pressentiam a desgraça da sua morte, por considerar uma deserção a sua ausência no posto que lhe coubesse em qualquer serviço hospitalar. O seu procedimento foi o de um denodado paladino do bem público. (ANNAES, 1918, p. 385)

Como é sabido, a epidemia da gripe espanhola na cidade de São Paulo foi rápida, tendo durado aproximadamente seis semanas. Como resultado, no início de dezembro a prefeitura já apresentava à Câmara relatório sumarizando as providências tomadas pela municipalidade no combate à gripe. Assinado por Washington Luís, o documento foi apresentado na 40^a Sessão Ordinária da Câmara Municipal, realizada no dia 07 de dezembro de 1918.

Correspondendo à nobre confiança da Câmara Municipal, venho desempenhar-me do dever de honra de dizer-lhe o que a Prefeitura, em virtude dos poderes extraordinários e excepcionais que lhe foram outorgados pela Resolução 13, de 26 de outubro de 1918, fez durante os calamitosos dias em que fomos flagelados pela peste. (Cf. WASHINGTON LUÍS, 1918, p. 02)

A ausência de uma prestação de contas detalhada não pareceu incomodar os vereadores da 9^a Legislatura. O relatório apresentado pelo prefeito foi considerado satisfatório, e nenhuma informação adicional foi solicitada. A única solicitação foi a de impressão e distribuição de cópias do documento, devendo ser os custos desse serviço também debitados das verbas autorizadas pela Resolução 131.

REQUERIMENTO N. 248, de 1918

Para que fique constando nos anais, requeiro que a mesa solicite da Prefeitura a publicação do ofício n. 477, remetido pelo sr. prefeito, relativamente às providências tomadas pela Municipalidade durante a epidemia de gripe, e de acordo com a resolução n. 131, de 26 de outubro de 1918, da Câmara, correndo a despesa por conta da mesma Resolução. – Sala das sessões, 7 de dezembro de 1918. – Luiz Fonceca. – Aprovado. À Prefeitura. (ANNAES, 1918, p. 389)

Não obstante, parece não ter sido unânime a aprovação das ações de combate à epidemia perpetradas pelo poder público paulistano. Indicativo desse fato é o trecho reproduzido a seguir, extraído da fala proferida pelo vereador Marrey Júnior, na sessão ordinária do dia 14 de dezembro de 1918.

O sr. Marrey Júnior – Não tenho intenção de atrair simpatias para a Câmara pela parte que ela tomou no justo empenho de boa execução dos serviços municipais, autorizando, como unicamente lhe competia, a abertura de créditos extraordinários; mas não devo deixar de reconhecer a ação eficaz do órgão executivo das nossas deliberações. E mal nenhum penso existir – tantas são as críticas que sofremos! – em desinteressada e imparcialmente formular desta tribuna um voto de aplausos ao prefeito municipal.

Vozes – Muito bem! Muito bem!

(ANNAES, 1918, p. 455)

Estamos longe de encerrar a análise de um episódio tão complexo como o da epidemia da gripe espanhola de 1918. Todavia, a lacuna existente no relatório de Washington Luís no tocante à prestação de contas das verbas dispendidas por

meio da Resolução 131 parece ser de difícil *resolução*, com o perdão do trocadilho. Até o presente, não foram encontrados dados sobre as verbas adicionais criadas por meio de tal instrumento, e nem o detalhamento de sua aplicação. Em um momento tão crítico, no qual se deveria registrar com maior cuidado a atuação do poder público, o contrário parece acontecer. Como se a miséria humana fosse justificativa para a precariedade burocrática, pela falta de transparência administrativa.

Referências

ANNAES da Câmara Municipal de São Paulo, 1918. Organizados pelo tachygrapho Manuel Alves de Souza. São Paulo: Typographia Piratininga, 1918. Disponível em: http://www.saopaulo.sp.leg.br/static/atas_anais_cmsp/anadig/Volumes/an1918.pdf. Acesso em: 19 jul. 2020.

FIOCRUZ. **Dicionário Histórico-Biográfico das Ciências da Saúde no Brasil (1832-1930)**. Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz. Disponível em: <http://www.dichistoriasaude.coc.fiocruz.br>. Acesso em: 19 jul. 2020.

RESOLUÇÃO 131, de 26 de outubro de 1918. Centro de Memória CMSP. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/resolucoes/R0131-1918.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2020.

REVISTA “A Cigarra”. **Hemeroteca Digital do Acervo da Biblioteca Nacional Digital Brasil**. Disponível em: <http://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/>.

bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/. Acesso em: 17 jul. 2020.

REVISTA “A Vida Moderna”. Edição 347, de 26 de novembro de 1918. **Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional Digital Brasil**. Disponível em: <http://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/>. Acesso em: 19 jul. 2020.

WASHINGTON LUÍS. Ofício n. 477. **Relativamente às providências tomadas pela Municipalidade durante a epidemia da gripe, e de acordo com a Resolução no. 131, da Câmara, de 26 de outubro de 1918**. Arquivo da Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/documentoshistoricos/OF0083-1918.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2020.

(*) Professora Associada do Instituto de Estudos Brasileiros e dos Programas de Pós-Graduação em Economia e História Econômica, ambos da Universidade de São Paulo. (E-mail: lsgalvao@usp.br).