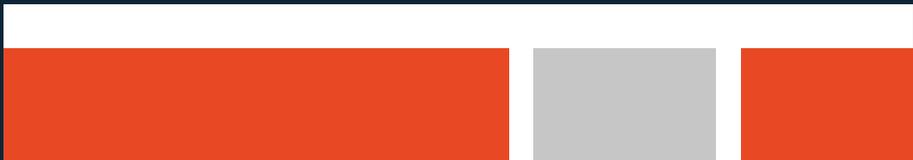




# O Futuro do Desenvolvimento

*Ensaaios em homenagem a Luciano Coutinho*

*Helena M.M. Lastres, José Eduardo  
Cassiolato, Gabriela Laplane e Fernando Sarti (orgs)*





# O Futuro do Desenvolvimento

*Ensaio em homenagem a Luciano Coutinho*

*Helena M.M. Lastres, José Eduardo  
Cassiolato, Gabriela Laplane e Fernando Sarti (orgs)*

ISBN: 978-85-86215-86-5

O futuro do desenvolvimento: ensaios em homenagem a Luciano Coutinho/  
Organizadores: Helena M.M. Lastres, José Eduardo, Cassiolato, Gabriela Laplane  
e Fernando Sarti. Campinas, SP: UNICAMP, IE.2016, 376 páginas.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-86215-86-5

1. Desenvolvimento 2. Brasil 3. Economia Política 4. crise 5. financeirização  
I. Luciano Coutinho. II. Instituto de Economia (UNICAMP). III. Universidade  
Estadual de Campinas.

Todos os direitos reservados pela IE (Instituto de Economia)/Unicamp. Os textos contidos nesta publicação poderão ser reproduzidos, armazenados ou transmitidos, desde que citada a fonte.

Editor Márcio Tadeu  
Diagramção e capa Carla Dionata

Impresso em Brasília |DF - Athalaia Gráfica e Editora SIG Qd 6 s/n It 2280/2290, Brasília - DF, 70610-460, Brasil

# Sumário

- 7      **Apresentação**
- 9      **Condicionantes e requisitos ao futuro do desenvolvimento**, *Helena Maria Martins Lastres, José Eduardo Cassiolato, Gabriela Laplane, Fernando Sarti e Mariano Laplane*
- 39     **The entry into a totally new historical phase**, *François Chesnais*
- 61     **Os emergentes e a globalização financeira**, *Luiz Gonzaga Belluzzo*
- 79     **Globalização, crise e os novos requisitos do desenvolvimento**, *Mariano Laplane*
- 89     **Políticas macroeconômicas para o desenvolvimento brasileiro**, *Antônio Correa de Lacerda*
- 113    **Hierarquia das moedas e fluxos de capitais para países periféricos: a vulnerabilidade dessa equação no período pós 2008**, *Vanessa Petrelli Corrêa e Vanessa de Paula Pereira*
- 161    **Assimetrias no processo de internacionalização da economia brasileira no século XXI**, *Fernando Sarti e Celio Hiratuka*

- 193 **O Direito contra a inovação?**  
**A persistência dos gargalos à**  
**inovação no Brasil,** *Diogo R. Coutinho*  
*e Pedro S. B. Mouallem*
- 231 **Política industrial, desenvolvimento**  
**e os grandes desafios nacionais,**  
*Carlos Augusto Graboys Gadelha*
- 271 **Estado e desenvolvimento no Brasil:**  
**objetivos estratégicos e requisitos de**  
**modernização,** *Maria Lúcia Falcón*
- 289 **O Desenvolvimento brasileiro**  
**no século XXI,** *José Eduardo Cassiolato*  
*e Helena Maria Martins Lastres*
- 335 **Contribuições de Luciano Coutinho ao**  
**desenvolvimento brasileiro,**  
*Ana Lucia Gonçalves da Silva*
- 361 **O Futuro do desenvolvimento**  
**brasileiro,** *Luciano Coutinho*
- 369 **Os autores**

# Apresentação

Este livro tem como objetivo homenagear o professor Luciano Coutinho. Ao longo de toda sua vida acadêmica e profissional, Coutinho tem dado uma inestimável contribuição ao pensamento brasileiro, latino-americano e mundial sobre desenvolvimento e suas políticas.

O livro conta com contribuições de autores que tiveram o privilégio de interagir com ele, como alunos, colegas, colaboradores nas diferentes atividades que marcaram sua brilhante trajetória e que, no início de 2016, foram convidados a refletir sobre o futuro do desenvolvimento e suas políticas no País.

Os autores discorrem sobre as novas formas de entender o desenvolvimento e as consequentes implicações em termos de novos paradigmas produtivos e inovativos, requerimentos de política e modos de apoio. Mais especificamente, buscam pensar o desenvolvimento brasileiro em período de crescente financeirização da economia, aprofundamento da crise global, redefinição dos espaços geopolíticos e desdobramentos da ascensão dos BRICS no cenário internacional e ênfase às exigências de sustentabilidade socioambiental.

O Instituto de Economia da Unicamp associou-se a esta iniciativa, em consideração à dedicação e às importantes contribuições acadêmicas de Luciano Coutinho durante sua atuação como docente da Casa.

Os autores apresentaram versões preliminares dos capítulos no seminário internacional *O Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*, organizado pelo Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, RedeSist e CGEE e realizado de 2 a 4 de maio de 2016 no auditório Rômulo Almeida, BNDES, Rio de Janeiro. As versões finais incorporaram as discussões realizadas durante o Seminário e as proposições de novas políticas para o desenvolvimento.

O capítulo "*Contribuições de Luciano Coutinho ao Desenvolvimento Brasileiro*", de autoria de Ana Lucia Gonçalves da Silva, e a transcrição da intervenção de Luciano Coutinho no Seminário foram acrescentados ao livro pelos organizadores, com o intuito de contemplar a experiência acadêmica do homenageado e de tornar público um posicionamento recente feito por ele acerca do tema.

Após as mudanças abruptas que ocorreram no governo federal, em maio deste ano (resultantes do afastamento da presidente Dilma Rousseff após abertura do processo de *impeachment*), o registro e a divulgação das contribuições aqui reunidas tornam-se ainda mais relevantes.

O novo direcionamento das políticas econômicas, sociais e socioambientais não pode prescindir dos conhecimentos acumulados na região e no Brasil há décadas sobre o *desenvolvimento*, seu futuro e políticas.

Esperamos que o livro contribua para estimular a reflexão sobre os caminhos possíveis para o desenvolvimento do Brasil.

Os organizadores



# Capítulo 1





# Condicionantes e requisitos ao futuro do desenvolvimento

Helena Maria Martins Lastres, José Eduardo Cassiolato,  
Gabriela Laplane, Fernando Sarti e Mariano Laplane

Este livro oferece um mosaico de enfoques teóricos e analíticos, linhas de argumentação, conclusões, alertas e proposições sobre o desenvolvimento, com alto grau de convergência e complementaridade. Um primeiro destaque, elaborado por quase todos os autores, refere-se ao reconhecimento da densidade e relevância dos conhecimentos já acumulados, visando entender os principais entraves e desafios colocados ao desenvolvimento. E como o contexto importa, é recorrente a ênfase do livro na relevância das especificidades históricas e geopolíticas e, particularmente, dos conhecimentos gerados no Brasil, há mais de décadas.

Assim, o livro reforça e vai muito além da assertiva genérica de que para se pensar no futuro, mostra-se indispensável recuperar e apreender as lições do passado. Seus capítulos recuperam a riqueza e atualidade das contribuições, especialmente de autores latino-americanos que pensaram o desenvolvimento e suas políticas nos países da região e no Brasil. Realce àquelas desenvolvidas pelo professor homenageado pelo livro, Luciano Coutinho.

A seguir, resumimos os principais aportes dos autores do livro, os quais compartilharam diversos momentos de suas vidas com o homenageado. Ao final, resgatamos as conclusões convergentes que consideramos mais representativas das discussões apresentadas e que constituem o diferencial desse livro.

## **1. O futuro do desenvolvimento: condicionantes, alertas e imperativos**

No primeiro capítulo, *The entry into a totally new historical phase*, François Chesnais, discute os imperativos da nova fase da evolução humana. Centralizando a atenção na financeirização - tema de suas mais importantes publicações - ele enfatiza a gravidade da crise econômica e financeira mundial. E nota que, nove anos após seu início, ainda não se pode prever seu fim. Analisa as principais características das políticas implementadas pelos diferentes países e mostra suas falhas em resolver e mesmo focar “*as causas profundas da crise*”, destacando seus principais efeitos perversos: o aumento da desigualdade, a queda e subsequente

estagnação do crescimento econômico, a erosão do espaço econômico e político dos governos, a primazia do setor financeiro, a fraqueza persistente do investimento privado nos países capitalistas avançados, a crescente dependência de injeção de liquidez pelos bancos centrais desses países e a consequente instabilidade financeira que isso produz.

Chesnais aponta, portanto, a relevância de compreender a crise - sua natureza global e sistêmica - e ir além, uma vez que observa a convergência e uma possível fusão da crise econômica com as pressões decorrentes do aquecimento global e a degradação de demais condições ambientais: *“Torna-se uma crise do padrão dominante de vida diária urbana contemporânea”*.

Adiciona que abrandar o ritmo de tais pressões exigiria uma forte redução no uso de energia fóssil, o que implicaria em mudanças radicais nos padrões de produção e consumo e na organização das cidades. Sublinha a necessidade de reformular grande parte da produção agrícola e manufatureira, suas matrizes tecnológicas, assim como as relações sociais de produção baseadas na propriedade privada, competição e busca de rentabilidade financeira desenfreada.

Ressalta que os novos estilos de vida sustentáveis exigem repensar nossos modos de viver. Como resume o autor, é preciso transformar as sociedades para alcançar uma maior equidade e um viver em equilíbrio com o ambiente natural. Alerta, contudo, que as mudanças nesta direção são ainda bastante marginais, restringindo-se a algumas comunidades, com um elevado grau de igualdade e solidariedade, que vivem em pequenas cidades ou áreas rurais.

Assim é que ao discutir os entraves, as vulnerabilidades e a insustentabilidade das bases atuais do desenvolvimento mundial, François Chesnais examina *“o fim de uma excepcionalmente longa fase de acumulação capitalista”* e as condições para a renovação do crescimento mundial.

Relembra o conselho de Francis Bacon - *“a natureza, para ser comandada, deve ser obedecida”* - na discussão sobre o esgotamento dos *“brindes da natureza”* e *“das estratégias e relações que têm sustentado a acumulação de capital ao longo dos últimos cinco séculos”*.

Em seguida focaliza as alterações climáticas, realçando que os maiores emissores de CO<sub>2</sub> são o desmatamento, a monocultura agrícola, a produção de biocombustíveis, de gado e de ração animal em larga escala.

Chesnais aborda o caso brasileiro, lembrando considerações que Luciano Coutinho fez ao deixar o posto de vice-ministro de ciência e tecnologia no final dos anos 1980. Destaca dois desafios defrontados por aquele que foi um

dos pioneiros no Brasil a objetivar criar capacitações visando posicionar o País no novo paradigma produtivo e tecnológico das tecnologias da informação e comunicação (TIC).

O primeiro remete ao que mais tarde Coutinho denominou de “*regime macroeconômico maligno*” e o outro às pressões externas a tal projeto. O autor discute os principais impactos da expansão da monocultura e do agronegócio no Cerrado e na Amazônia e as transformações associadas ao aquecimento global - como o aumento de secas e alagamentos -, focalizando a necessidade de introdução de sistemas de produção agrícola mais apropriados especialmente no Centro-Oeste, no Semiárido Nordeste e na Amazônia.

Chesnais destaca a potencial existência de respostas, enfatizando que essas “*são totalmente dependentes de relações de poder social e político*” e assinala que “*as zonas rurais poderiam ser o lócus de mudanças combinando mitigação e adaptação*”. Reitera a urgência de difundir os métodos de produção alternativos e orgânicos já disponíveis, de realizar os processos de “*reforma agrária verdadeira*” e de desenvolver adequados meios financeiros, pontuando que esses “*exigem grandes transformações sociais e políticas*”.

Tais temas são retomados por diversos autores desse livro, especialmente Falcón, no nono capítulo.

O autor finaliza sua contribuição retomando parte do histórico discurso de Roosevelt há 80 anos (1936): “*tivemos que lutar contra velhos inimigos da paz: monopólios empresariais e financeiros, especulação, bancos irresponsáveis, antagonismos de classes, sectarismos e aqueles que lucram com as guerras. Eles passaram a considerar o governo dos Estados Unidos com um mero apêndice de seus próprios negócios. Sabemos agora que governos controlados pelo dinheiro são tão perigosos quanto governos controlados pela máfia*”.

Argumenta que a vida política, “*assumindo formas grotescas em alguns países e trágicas em outros*”, é marcada por um nível muito baixo de debate político, pelo cinismo das corporações e, em quase todos os lugares, pela extensão e profundidade da corrupção. Considera esses fenômenos como parte da crise na qual a sociedade humana entrou, apontando que a única saída é se levantar e resistir. “*Isto significa, no caso dos intelectuais, não só apoiar os oprimidos, mas buscar a verdade e difundir conhecimentos, os quais as classes dominantes sufocam com a ajuda dos meios de comunicação que controlam*”. (tradução livre)

Luiz Gonzaga Belluzzo inicia o segundo capítulo, *Os emergentes e a globalização financeira*, destacando que as lições das instabilidades vividas no século passado “*ensinaram que não era sábio, nem prudente, deixar os ‘mercados de riqueza fictícia’*

*entregues a seus próprios desígnios*". Examina (i) como o capitalismo do pós-guerra introduziu os "*cuidados da repressão financeira*", visando atenuar instabilidades, garantir condições favoráveis ao financiamento do gasto produtivo, evitar ciclos de valorização excessiva e desvalorizações catastróficas dos estoques de riqueza financeira e, assim, mitigar os efeitos danosos sobre o gasto, a produção o emprego e a massa salarial e (ii) como esse arranjo "*virtuoso*" foi desorganizado nos anos 1960 e 1970.

Nessa discussão, Belluzzo aborda a crise de hegemonia do dólar, a estagflação, a "*reestruturação conservadora*" o "*lero-lero do gotejamento*", o "*ingurgitamento da esfera financeira*", a multiplicação de paraísos fiscais, a migração da grande empresa para as regiões de baixos salários, os sucessivos déficits fiscais e a ampliação do déficit em conta corrente.

Em seguida, o autor analisa a dinâmica dos anos 2000, focalizando o ciclo de expansão que culminou na crise internacional, marcado pelo rearranjo dos portfólios globais. Discute os efeitos de fatores, como a "*exuberante expansão*" do crédito doméstico norte-americano, a valorização dos imóveis e das bolsas de valores, o endividamento das famílias "*viciadas no hiperconsumo*" e a expansão do gasto privado acima do potencial produtivo da economia.

Desemboca no exame do desequilíbrio crônico dos saldos em conta corrente entre a China e os Estados Unidos, realçando não ser essa uma "*anomalia*" do modelo, "*mas um fator constitutivo do dinamismo da economia global do Terceiro Milênio*". Passa então a analisar a configuração da "*nova finança*", a dinâmica das bolhas e crises cambiais nos países menos desenvolvidos, destacando que a regulamentação financeira da era neoliberal permitiu que fossem apagadas as fronteiras entre bancos comerciais, bancos de investimento, seguradoras e instituições de poupança, apontando que "*transformados agora em supermercados financeiros, os bancos cuidaram de avançar na securitização de créditos e se envolveram no financiamento de posições nos mercados de capitais e em operações 'fora do balanço' que envolvem derivativos. Isto foi acompanhado por uma espiral de alavancagem e crescente interpenetração de relações de débito e crédito na cadeia alimentar da finança*".

Chama a atenção para a multiplicação de crises nos últimos 40 anos de liberalização financeira: "*do México à Argentina, passando pela Ásia e pela Rússia - sem esquecer o Brasil - as economias balançaram, acoitadas por crises cambiais e financeiras*". Acrescenta que "*foram tão persistentes as lições da 'realidade' que nem mesmo os defensores da abertura das contas de capital resistiram à precariedade de suas sabedorias*".

Vale notar os seminais aportes, tanto de François Chesnais, quanto de Belluzzo - juntamente com Luciano Coutinho e demais parceiros - para a compreensão da natureza, dinâmica e consequências da financeirização. Esses autores podem ser

considerados como precursores e *founding fathers* do conhecimento acumulado, no País e no mundo, sobre o avanço da lógica financeira.

Suas contribuições datam de mais de 30 anos, consolidando uma matriz para o entendimento dessa questão, a qual perceberam como vital ao desenvolvimento. Aliás, como ressaltado pelos autores do livro. Daí talvez o tom de *déjà vu* e de ironia que transpira no capítulo – quando do tratamento de questões e assertivas liberais, com as quais Belluzzo também dialoga há décadas – apimentando suas importantes conclusões e alertas.

Além dos casos citados, outro exemplo é a forma como o autor finaliza seu capítulo abordando *“as armadilhas da liquidez ou é a demanda efetiva, idiota”*. Nesse item o autor sublinha que: (i) a marca registrada da finança contemporânea é a gestão público/privada da moeda e do crédito; (ii) a crise financeira global desvendou o “caráter político-jurídico da moeda” e a natureza “coletivista” e hierárquica do sistema de crédito e (iii) as massas de capital líquido das empresas e a poupança das famílias estão cada vez mais concentradas e sob o comando de grandes investidores institucionais que operam em várias praças e usam intensamente a técnica de “*alavancar*” posições em ativos.

Belluzzo destaca o acirramento da concorrência e a aceleração das “*inovações financeiras*”, alertando que a estabilidade monetária passa a depender das relações entre os fundos coletivos, administrados pelos comitês privados de avaliação do crédito, e da capacidade do Estado em orientar o comportamento e as expectativas dos agentes privados. Derivam daí os argumentos elaborados no capítulo.

Em primeiro lugar, que o sistema financeiro-monetário das economias capitalistas contemporâneas, além de cuidar da “*infraestrutura do mercado*”, contribui para consolidar o denominado “*money manager capitalism*”. Belluzzo assinala que o ciclo de expansão e a crise, do início deste século, demonstraram que a acumulação de riqueza monetária pode se desvencilhar dos “*incômodos da produção material*”, pontuando que “*essa proeza não é sintoma de deformação, mas de aperfeiçoamento da natureza do próprio money manager capitalism*”, o qual se distingue pelo caráter universal e permanente dos processos especulativos e da inovação criativa, “*capazes de suplantam as façanhas mais espetaculares do que aquelas imaginadas por Karl Marx ao desenvolver o conceito de capital fictício*”.

Em segundo lugar, o autor aponta que, anos após a crise internacional de 2008, “*os ‘mercados’ se dedicam, mais uma vez, ao esporte radical de formação de novas bolhas... afogados na liquidez, enquanto o gasto produtivo de consumo e investimento morre de sede*”. Acrescenta que “*o paradoxo não se encaixa na simplória identidade entre poupança e investimento*” e que a realidade salta aos olhos: a liquidez exuberante, taxas de juros negativas, ingurgitamento do caixa das empresas e bancos, não só convivem como também estimulam a falta de “*apetite pelo investimento*”.

Critica o preceito da *“disneylândia do pensamento hegemônico”*: que os movimentos da economia devem respeitar os princípios de administração do orçamento familiar. E, reiterando ser o investimento a variável determinante no processo de formação da renda e da capacidade de consumo, *“do assim chamado público”*, sublinha que os orçamentos familiares dependem dos gastos na produção de bens de investimento e de consumo.

Em seguida, Belluzzo nota ser necessário que *“os detentores do controle do crédito e do investimento sigam ‘pedalando’, com a antecipação de recursos na forma de crédito e novas dívidas que financiem projetos capazes de engendrar efeitos multiplicadores no emprego, na renda, nos lucros e nas poupanças e daí para a liquidação das dívidas”*. Adiciona que Schumpeter chamou a teoria que estuda essa engrenagem financeira de *Teoria Creditícia da Moeda* e não de *Teoria Monetária do Crédito*.

Destaca que os bancos centrais enfrentam os limites da política monetária para retirar a economia desse atoleiro inundado por liquidez. E como Chesnais, lembra que até os organismos internacionais alertaram para os riscos das avaliações *“altistas”* dos bônus públicos e privados remunerados com rendimentos *“anormalmente reduzidos”*, acrescentando que *“medida adequadamente, a relação preço/rendimento das ações e dos bônus tem cheiro de crash”*.

Finaliza sua contribuição lembrando os alertas sobre a possibilidade de uma desvalorização do *“monumental”* estoque existente de ativos financeiros e concluindo que *“a elevação da taxa básica, no crepúsculo de 2015, comprovou o vaticínio: foi desatada uma corrida para a liquidez nos mercados de bônus e no mercado de ações nos primeiros meses de 2016”*.

No terceiro capítulo Globalização, crise e novos requisitos do desenvolvimento, Mariano Laplane discute as raízes e consequências da crise. Assinala que, uma década depois, embora se tenha conseguido estancar o efeito dominó de falências, por meio de onerosas operações de resgate, não foi possível evitar que a crise financeira atingisse a economia real.

Aponta que as medidas de austeridade associadas agravaram o quadro recessivo, com a destruição de milhões de empregos e queda da produção e do consumo, inclusive nas economias desenvolvidas.

Destaca, dentre os inevitáveis impactos da grande onda de perdas e aumento de desigualdades, que *“a fragilização das instituições da democracia representativa, a intolerância crescente em relação aos imigrantes e o fortalecimento de grupos radicais são reflexos da sensação de crescente insegurança e de vulnerabilidade”*.

Aponta que o *“Estado mínimo e passivo”* da retórica neoliberal foi substituído por um Estado hiperativo e onipresente, que - apesar de pouco eficiente para

restaurar o crescimento e proteger os segmentos mais afetados pela crise - cuidou de *“neutralizar os excessos dos atores privados e... socializar os prejuízos resultantes do fracasso da auto regulação”*.

Assinala que, no entanto, *“a contradição entre a retórica e a prática não provocou uma grave crise na ideologia neoliberal. Dando mostra cabal da relativa autonomia das ideologias em relação à realidade, a crise foi caracterizada como evidente ‘falha de regulação’. O véu da ideologia permite concluir que o Estado é sempre culpado”*.

Adiciona que a percepção de impotência do Estado e de instituições políticas fortalece os grupos adversários da tolerância, do convívio pacífico e democrático. Nessa linha, explica a dificuldade de compreender a realidade e o aumento do ressentimento e da intolerância na sociedade brasileira dos dias atuais.

Ao discutir os novos requisitos do desenvolvimento, ressalta que tornou-se obrigatório, a todos os países, realizar as transformações estruturais para superar a crise e retomar o crescimento. E alerta: *“a desigualdade de renda e a precarização das condições de vida de grandes segmentos da sociedade cobrarão respostas das instituições políticas nacionais e multilaterais”*.

Aponta a necessidade de equacionar questões urgentes, como a: construção de sistemas de proteção social; mudança profunda nos padrões de consumo e de produção; criação de uma nova ordem geopolítica internacional.

Acrescenta que construir o caminho do desenvolvimento requer a ampliação do espaço da política, do debate e de escolhas socialmente legitimadas, destacando que recuperar um mínimo de coesão e legitimidade passa a constituir *“um requisito indispensável do desenvolvimento”*.

Por fim, ressalta a atual divisão da sociedade brasileira e critica as elites empresarial e política que aproveitam a fase de fragilidade institucional para tentar retomar a agenda neoliberal *“derrotada em todas as eleições desde 2002”*.

Lembra que a experiência indica os riscos de acentuar a fragmentação social, a desigualdade e a fragilização das instituições políticas. E recomenda perseverar na criação de um pacto para o crescimento inclusivo e sustentável, advertindo que *“no mundo globalizado, apenas um Estado nacional que conte com forte apoio em torno de metas socialmente desejáveis conseguirá neutralizar o poder das grandes corporações e dos grupos de interesse”*.

Antônio Corrêa de Lacerda analisa, no quarto capítulo, as *Políticas macroeconômicas para o desenvolvimento brasileiro* no período 2003-2015. Retoma e avalia as consequências das políticas macroeconômicas adotadas no enfrentamento da crise internacional e sua contribuição para o desenvolvimento.

Focaliza os impactos negativos das políticas monetária e cambial, especialmente quanto ao desempenho dos setores, balança comercial, emprego e renda. Na busca de explicações, lembra Celso Furtado, ao constatar que realmente *“vivemos uma ‘construção interrompida’... há trinta anos evoluímos na democracia, mas perdemos a capacidade de como Nação elaborarmos e viabilizarmos um Projeto Nacional”*.

Como principais entraves aos necessários avanços, Lacerda indaga *“porque somos o único País, entre todos os desenvolvidos e em desenvolvimento, a elevar taxas de juros na crise?”* Na avaliação das possíveis respostas, assinala que a manutenção de elevada taxa de juros básica tem gerado uma interessante polêmica e representa uma oportunidade para a discussão *“de sofismas que se tornam, por repetição, verdadeiros paradigmas”*.

Acrescenta ainda que o debate sobre o ajuste tem restringido a discussão mais ampla das alternativas de política macroeconômica. Aponta ser necessário avançar nessas alternativas e sair da armadilha em que estamos presos há décadas, reiterando que *“o chamado tripé da política econômica carece de aperfeiçoamento”*.

O autor lembra que as escolhas de políticas econômicas não são neutras e resultam em significativas transferências de rendas entre atividades e classes de renda, notando que em 2015 cerca de R\$ 500 bilhões, equivalentes a 9% do PIB, foram pagos aos credores da nossa dívida pública.

Conclui que a questão não é só de política econômica, mas de economia política, implicando na necessidade de alterar a correlação de forças que apoiam as escolhas vigentes há décadas. E acrescenta *“O Brasil só vai reencontrar o caminho do desenvolvimento, diante de um cenário internacional adverso, se tiver a coragem e determinação nas mudanças necessárias. Isso também implica para alguns abrir mão de privilégios e vantagens incompatíveis com a realidade fática, como a insustentável taxa de juros pagas pelos títulos públicos brasileiros, que provocam a penúria das contas públicas, mas transferem parcela substantiva de recursos para os mais ricos”*.

O capítulo finaliza destacando as lições para o futuro do desenvolvimento brasileiro, especialmente quanto ao papel desempenhado pela política macroeconômica. O autor lembra que grandes saltos na economia ocorreram como respostas às crises e que experiência e conhecimentos não nos faltam.

Reitera, portanto a urgência de um Projeto Nacional de Desenvolvimento, que contemple políticas de Estado, ressaltando que: a estrutura da economia brasileira não pode abrir mão da reindustrialização como fator de desenvolvimento e que não se trata de incentivá-la em detrimento dos demais setores - como o complexo agromineral e os serviços - *“mas de intensificar a integração entre os três, aproveitando e agregando sinergias”*.

Vanessa Petrelli Correa e Vanessa de Paula Pereira iniciam o quinto capítulo assinalando a relevância de qualificar as teses liberais que, no Brasil, voltaram a ganhar espaço quando a discussão sobre o perfil do modelo de crescimento e de desenvolvimento retornou ao centro dos debates, na segunda metade dos anos 2010.

Explicitam que o objetivo de sua contribuição não é de detalhar as características do modelo de crescimento do País, responsável pela melhoria da distribuição de renda e que pode se perder com o aprofundamento da recessão. Apontam que o capítulo *Hierarquia das moedas e fluxos de capitais para países periféricos: a vulnerabilidade dessa equação considerando o período pós 2008* visa centralmente focalizar “*uma não transformação importante*”: a realização de necessárias mudanças estruturais, as quais não foram enfrentadas por ter sido mantida a lógica de oferecimento de lucratividade exacerbada aos aplicadores domésticos e internacionais, magnificando a atração de capitais especulativos ao País.

Reiteram que não houve uma ruptura mais profunda com os canais especulativos dos capitais internacionais, que instabilizam os mercados financeiros de países que não têm moeda forte, como os da América Latina. E, em linha com outros autores deste livro, alertam vigorosamente para a alta vulnerabilidade dessa situação, tendo em vista que parte significativa desses fluxos busca a manutenção de uma posição de elevada flexibilidade e podem reverter de acordo com os “*humores do mercado*”.

As autoras ressaltam a importância da temática discutida: (i) considerada como “*essencial para entender o momento atual do Brasil, em que o debate da busca da ‘credibilidade’ domina o ideário econômico nacional e indica a ‘necessidade’ de um ajuste fiscal para uma eventual retomada de crescimento, criticando-se fortemente os gastos públicos*” e (ii) por propiciar o necessário resgate de estudos realizados, desde a década de 1980, que elucidaram as consequências do avanço exacerbado da internacionalização financeira.

Assim, focalizam os caminhos dessa expansão, após os anos 1960, e as inovações financeiras, dos 1980 e 1990, que abarcam o avanço do *shadow banking system* e as operações de securitização de recebíveis, na base da crise de *subprime*.

Em seguida, analisam a trajetória dos recursos dirigidos aos países periféricos, relacionando-a à dinâmica da liquidez internacional e sublinhando que o excesso de captação não se deve à falta de poupança e muito menos a excessos de gastos públicos, mas sim à oferta de expressivos diferenciais de juros em situação de ampla abertura financeira.

Em sua contribuição densa e muito rica, Corrêa e Pereira resgatam elementos e analisam informações fundamentais para entender muitos dos questionamentos e entraves colocados a nosso desenvolvimento. Um exemplo é a discussão sobre a

natureza financeira e fictícia da dinâmica dos fluxos internacionais de capitais, que instabiliza o próprio crescimento econômico e amplia a subordinação financeira dos países periféricos.

As autoras examinam a expansão das inovações financeiras, após os anos 1980, com vértice na securitização, nos derivativos e na liberalização dos mercados financeiros. Em linha convergente com Belluzzo e Chesnais, sublinham a desregulamentação e a separação entre intermediários financeiros bancários e não bancários, apontando que esses últimos passam a determinar a lógica financeira.

Reiteram que (i) o lugar hierárquico ocupado pelas moedas periféricas define o grau de fragilidade e subordinação das economias à dinâmica internacional da liquidez financeira globalizada; (ii) o direcionamento de recursos para os países periféricos depende de uma rentabilidade adicional em comparação àquelas oferecidas pelos devedores dos países centrais (consideradas mais seguras) e que (iii) a busca de informações e indicadores passa a ter um papel importante. Nessa linha, criticam, principalmente pela ortodoxia e arbitrariedade, o papel desempenhado pelas agências de *rating*, seus indicadores síntese - como o “*Risco País*” - e suas notas para os títulos emitidos por devedores de países periféricos.

Destaca-se aqui que essas “*notas*” influenciam não apenas os fluxos de capitais, mas as possibilidades, inclusive internas, de financiamento ao desenvolvimento. Como exemplo, Corrêa e Pereira apontam que “*a abertura da economia disciplina o Estado no seu papel monetário, por meio da ameaça permanente de fuga de capitais, caso o governo não adote políticas liberais, não use instrumentos de controle monetário considerados ‘críveis’, não apresente resultados de redução de gastos e dívida pública e manejo de taxas de juros de um governo ‘bem comportado’*”. Reforçam a necessidade de realizar um forte questionamento desses critérios, assim como das “*hipóteses restritivas que estão por detrás dos próprios modelos ortodoxos*”.

As autoras remarcam que “*a facilidade das condições internacionais levou à manutenção de uma integração internacional subordinada e, mesmo o Brasil, teve avanços limitados quanto à reconfiguração de sua estrutura industrial.*” Consideram ser essa uma “*dupla não transformação*” nos padrões de crescimento, a qual foi potencializada pela manutenção da abertura financeira articulada ao forte diferencial de juros e da adoção do sistema de metas de inflação, somado ao regime de câmbio flexível.

Argumentam que, mesmo com essas “*não transformações*” os países da região puderam crescer até a eclosão da crise, em 2008. Enfatizam que, quando os países periféricos apresentam forte crescimento, essa vulnerabilidade ainda se mantém latente, “*especialmente se não são efetuadas mudanças que mexam com o elevado diferencial de juros (especulativo) entre os títulos domésticos e internacionais e se não se efetivam mudanças duradouras ... contra a entrada excessiva de capitais ... e de controles de saída.*” E acrescentam: “*se essa não transformação vem junto*

*com uma não transformação da estrutura produtiva, que leve a outra forma de inserção do País no comércio internacional (menos dependente de commodities e de manufaturados ligados a recursos naturais), mantém-se a forte dependência do crescimento do País com a dinâmica internacional e, ademais, o mesmo se subordina à lógica especulativa dos capitais que exigem continuamente a manutenção da forte flexibilidade e se insurgem aos movimentos de controle e de eventuais quedas mais profundas nos ganhos especulativos”.*

O capítulo 6 - *Assimetrias no processo de internacionalização da economia brasileira no século XXI*, de autoria de Fernando Sarti e Célio Hiratuka - inicia lembrando que a internacionalização da economia brasileira sempre foi apontada pela visão liberal como condição necessária para o País promover as mudanças estruturais na direção de seu desenvolvimento econômico.

Salientam que nessa visão, a abertura promoveria o acirramento da competição, ganhos de eficiência e de produtividade. Acrescentam que tal visão incorporou a ideia de que menores barreiras comerciais implicariam em maior inserção nas cadeias globais de valor, ampliação dos fluxos comerciais, de serviços e de investimentos diretos e a criação de um “*ambiente de negócios*” favorável às empresas, inclusive em negociações multilaterais e regionais, onde questões como harmonização de regulamentações para serviços, investimentos diretos e propriedade intelectual deveriam entrar na agenda.

Apontam a convergência desses preceitos com as orientações dos principais organismos internacionais de política e financiamento ao desenvolvimento e enfatizam a advertência de que “*buscar políticas que se afastem daquelas que visam criar regras estáveis para o setor privado, colocariam os países em risco ainda maior de ficarem alheios a essas cadeias*”.

Os autores reiteram que o entendimento das transformações na economia global em várias dimensões – financeira, produtiva, tecnológica e geopolítica – constitui elemento condicionante fundamental para entender os limites e possibilidades de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo.

Adicionam que essa visão sistêmica sempre esteve presente nas análises e publicações do homenageado, Luciano Coutinho. Apoiam-se em uma de suas contribuições, em parceria com Belluzzo, que resume os “*pilares da crença*” das virtudes de uma inserção internacional liderada pelas “*forças de mercado*” nos anos 1990: “*a hegemonia do pensamento neoliberal instituiu um novo paradigma, em que o predomínio das relações de mercado (com privatização e desregulamentação) minimizaria incisivamente o papel que deveria ser desempenhado pelo Estado. Sob a égide da globalização,...a política de desenvolvimento se reduziria à criação de condições propícias para atrair investidores, lubrificando-se ao máximo a liberdade privada de acumulação...Neste contexto, a teoria do desenvolvimento perderia substância, sendo inútil empregar energias na reflexão sobre como engendrar*

*processos de desenvolvimento – os mercados e a exposição das economias às forças benéficas da competição global seriam respostas suficientes” (Coutinho e Belluzzo, 1996, p. 129).*

Ao longo do capítulo, Sarti e Hiratuka apresentam e analisam informações disponibilizadas em mais de 20 gráficos e tabelas sobre a abertura econômica, ampliação das exportações de manufaturados e inserção em cadeias globais de valor.

Discutem os impactos negativos do processo assimétrico de internacionalização sobre o desenvolvimento industrial e tecnológico. Examinando o desempenho do investimento direto externo, do investimento em carteira e dos empréstimos - que totalizam um passivo externo da ordem de 70% do PIB – os autores sublinham o intenso processo de abertura financeira que o Brasil vivenciou de 2001 a 2015.

Após analisar a forma e a intensidade da abertura financeira, e também produtiva e comercial, Sarti e Hiratuka assinalam que o Brasil não pode mais ser considerado uma economia fechada. Adicionam que, ao contrário do que propugna a visão liberal, os resultados acreditados não foram alcançados: que a maior abertura e a internacionalização *“desequilibrada e assimétrica”* experimentada pelo Brasil não levou a um maior desenvolvimento produtivo e tecnológico, nem a uma inserção internacional mais virtuosa nos fluxos de tecnologia, produção, comércio e investimento.

Mais ainda, os autores alertam para o elevado e crescente passivo externo; o intenso fluxo de investimento direto externo e o alto coeficiente importado manufatureiro. Chamam a atenção para *“a crescente externalização do mercado doméstico às importações e da estrutura produtiva ao capital externo, sem negociar contrapartidas”*. E confirmam que o Brasil perdeu participação no produto manufatureiro mundial e que os setores de maior intensidade tecnológica perderam participação nas pautas de produção e de exportação e ganharam peso na de importação. Acrescentam que, em termos de atividades inovativas, nem as filiais de empresas estrangeiras, nem as empresas nacionais conseguiram melhorar a posição do Brasil comparativamente aos demais países em desenvolvimento. Concluem que *“foi mantida e ampliada a inserção assimétrica e subordinada do País nas cadeias produtivas globais”*.

Recomendam entender o processo de internacionalização *“a partir do movimento de expansão do capital internacional, cada vez mais marcado pela interpenetração com as políticas dos Estados nacionais dos países centrais e pela forma como essa expansão ‘integrada’ as regiões periféricas, redefinindo geograficamente espaços de valorização, fluxos financeiros e comerciais e localização de atividades industriais e tecnológicas”*.

Reiteram que não se observa qualquer “*tendência automática à homogeneização e convergência entre países*”, cabendo, especialmente no caso daqueles menos desenvolvidos, um papel protagonista do Estado nacional, visando alicerçar o desenvolvimento e reduzir as assimetrias.

Encerram o capítulo argumentando que a diversificação e a integração da estrutura produtiva seriam muito importantes para “*permitir uma inserção mais dinâmica e virtuosa no cenário internacional e... gerar maiores encadeamentos produtivos e tecnológicos e de multiplicadores da renda e emprego domésticos*”.

No sétimo capítulo, *O direito contra a inovação? A persistência dos gargalos à inovação no Brasil*, Diogo R. Coutinho e Pedro S. B. Mouallem examinam os diferentes modos em que as dimensões jurídico-institucional e regulatória contribuem para o sucesso ou fracasso do estímulo à inovação. Com destaque à atuação do governo “*no fomento e na governança sistêmica da inovação*”, especialmente à criação de instrumentos de financiamento: incentivos fiscais, linhas de crédito subsidiado, subvenção econômica e apoio com recursos não reembolsáveis.

Os autores salientam que o arcabouço jurídico orienta a distribuição de riscos e recompensas das atividades de inovação. Notam, no entanto, que a existência desse conjunto de regras, instituições, normas e processos jurídicos regulatórios deve ser construído como parte de um projeto de desenvolvimento, no qual a inovação seja reconhecida como chave.

Coutinho e Mouallem apontam que a inovação - enquanto processo sistêmico que afeta o conjunto transversal e multidisciplinar de atividades - demanda “*uma abordagem jurídica funcional capaz de fazer operar um autêntico direito integrado... que a estimule e viabilize*”, a qual requer ajustes constantes. Os autores ressaltam que “*o aparato jurídico-regulatório pode, em vez de promover e estimular atividades de inovação, atrapalhá-las e obstruí-las indefinidamente*”.

Em seguida, discutem os usuais entraves à inovação no Brasil a partir da noção de “*famílias de gargalos jurídico-institucionais que têm obstado uma atuação estatal mais fluida, coerente e articulada*”. Assinalam que as pesquisas e contribuições do campo jurídico abrangem o, embora negligenciado, relevante objetivo de avaliar as capacidades técnicas e políticas das políticas públicas como no caso da promoção da inovação. Focalizam a evolução do marco da inovação no Brasil e passam a examinar seus principais obstáculos na dimensão jurídico-institucionais.

Descoordenação e sobreposições de competências, uso não estratégico de recursos escassos, descontinuidade de programas, burocracia e controle excessivos de políticas de inovação, constituem alguns dos principais grupos de óbices discutidos pelos autores.

Apontam, nesse último caso, (i) que o rigor das instâncias de controle não se coaduna ao esforço de estimular atividades inovadoras, principalmente porque se centram mais nos trâmites processuais e burocráticos voltados à idoneidade do procedimento para concessão de um dado incentivo, que nos resultados pretendidos por ele; (ii) a conformação de um cenário de muitas dúvidas quanto às “regras do jogo”, registrando-se a “arbitrariedade e abuso dos agentes fiscais e de controle” e (iii) o temor permanente dos gestores públicos (e dos beneficiários) de que qualquer erro ou interpretação na prestação de contas possa acarretar a suspeita de malversação de recursos públicos.

Conforme notado pelos autores, realce cabe às restrições impostas pela agenda macroeconômica e pelo avanço da financeirização. Tal temática, discutida por quase todos os autores dos demais capítulos desse livro, coloca-se como vital para entender todo o conjunto examinado de famílias de obstáculos à inovação. Como é o caso da inadequação e falta de clareza quanto aos métodos, indicadores e critérios de avaliação da política. Aqui Coutinho e Mouallem concluem que “avaliar políticas de inovação envolve, em si, uma sequência de desafios, sendo um deles a própria aferição dos processos inovativos”; e que “tão complexo quanto mensurar a inovação é analisar seus impactos”.

Um terceiro grupo de obstáculos à inovação refere-se à concentração da estrutura industrial em setores de baixa intensidade tecnológica; baixa escala de produção das empresas atuantes nos setores mais intensivos em conhecimento; e elevada internacionalização da estrutura produtiva brasileira, “a qual desloca o núcleo de geração de conhecimento para fora do País”. Esse é outro ponto de convergência entre as reflexões registradas nesse livro e que remete a uma das questões fundamentais apontadas por Celso Furtado ao discutir as possibilidades do desenvolvimento brasileiro: a importância de criar e estimular o dinamismo de um “núcleo endógeno de desenvolvimento tecnológico”.

Coutinho e Mouallem discutem algumas alterações legislativas e constitucionais que avançam sobre instrumentos de financiamento e sua governança e concluem que esses contribuem para a “criação de um ambiente menos hostil no País, mas estão longe de ser suficientes para dar conta dos gargalos existentes”.

Analizam o papel dos juristas como corresponsáveis no enfrentamento dos entraves discutidos e argumentam que os obstáculos à inovação no Brasil não resultam da falta de normas jurídicas, mas da visível dificuldade em fazê-las operar simultânea e coordenadamente. Adicionam que há “problemas localizados, que afetam instituições regidas por arcabouços normativos anacrônicos, apesar das mudanças legislativas que procuram atacar alguns dos entraves à inovação”.

Carlos Gadelha, no oitavo capítulo *Política industrial, desenvolvimento e os grandes desafios nacionais*, ressalta o papel essencial da política industrial na promoção do desenvolvimento e discute as possíveis bases para a sua retomada

no Brasil. Igualmente focaliza a mudança nos padrões de concorrência internacional e o atual estágio da indústria nacional, “*caracterizado por uma regressão tecnológica e produtiva e perda generalizada de competitividade*”.

Argumenta que esses dois movimentos se retroalimentam, constituindo um círculo pernicioso para o desenvolvimento do País. Como saída, aponta a necessidade de adoção de “*uma nova perspectiva política orientada pelas grandes demandas da sociedade*”, capaz de “*estabelecer a conexão com um padrão nacional de desenvolvimento voltado ao bem-estar da população brasileira*” e de “*aliar o desenvolvimento econômico ao desenvolvimento social*”.

O autor analisa o processo de regressão da estrutura produtiva e tecnológica, observando que “*o próprio projeto nacional de desenvolvimento implícito possuía ‘pés estruturais frágeis’*”.

Em consonância com os demais autores do livro, assinala que “*o contexto macroeconômico, caracterizado por taxa de juros extremamente elevadas e câmbio valorizado, aliado aos efeitos progressivos da crise internacional e da crescente fragmentação da política industrial limitaram os impactos dos planos e estratégias industriais. As lacunas sistêmicas envolveram desde a armadilha macroeconômica, que perdura por mais de duas décadas, até as condições deterioradas de energia, infraestrutura, qualificação do trabalho e de um ambiente institucional restritivo e desarticulado, inviabilizando estratégias mais agressivas de investimento e de inovação industrial*”.

Gadelha argumenta que a adoção da lógica financeira pelo setor produtivo não deve ser vista como um “*desvio de conduta*”, mas sim “*como um processo adaptativo em relação a um ambiente adverso de juros, de câmbio e de instabilidade dessas variáveis para o estabelecimento de estratégias de longo prazo*”.

Em linha semelhante, adverte que os aumentos no fluxo de comércio devem ser tomados “*não como um objetivo ingênuo de que basta ‘abrir as portas’ que uma indústria - que teve que se defender dos juros altos e câmbio valorizado por décadas, se financerizando - da noite para o dia será competitiva internacionalmente*”. Salienta que a inserção da indústria em uma estratégia nacional de desenvolvimento requer um espaço público, mas que isto não significa um “*insulamento do Estado e da burocracia pública, mas sim um espaço de interação entre os agentes em torno de sua contribuição e dos ganhos da participação em uma construção coletiva e articulada com a sociedade civil*”.

Gadelha desenvolve sua discussão sobre uma nova política industrial que “*deixe de ser apenas uma política para indústria e se torne um vetor para uma estratégia nacional que articule o desenvolvimento das bases produtivas com as necessidades e demandas nacionais*”. Advoga ser “*possível desenvolver um padrão de intervenção que seja, a um só tempo, sistêmico e estrutural e comprometido*”.

com um projeto de desenvolvimento voltado para a melhoria de nossa sociedade”, aliando transformação, oportunidades de investimento e dinamismo produtivo e inovativo, com a inclusão, equidade e o desenvolvimento social.

Acrescenta que a articulação entre a academia, o Estado e a sociedade pode ajudar a construir novos paradigmas de política, *“superando a fragmentação setorial e entre a dinâmica econômica e a social, de modo a fortalecer a retomada do desenvolvimento nacional”*.

Lembrando Keynes: *“a dificuldade real não reside nas novas ideias, mas em conseguir escapar das antigas”*, Gadelha destaca que, em vez de uma estratégia industrial para o setor automobilístico, se colocaria no lugar uma para a resolução da mobilidade, que tanto aflige a vida nas cidades, configurando-se uma grande questão nacional, cujo equacionamento é fortemente demandado pela sociedade. Nessa linha, recomenda que a política industrial enderece as demandas da sociedade brasileira - como a mobilidade urbana, nacional e regional, a saúde, as novas fontes de energia e o uso sustentável de recursos hídricos e a própria retomada do dinamismo industrial. De modo convergente com outros autores do livro, assinala ser necessária (i) a manutenção de *“um regime macroeconômico favorável, uma política seletiva de inovação e o desenvolvimento regional”* e (ii) uma *“profunda reestruturação da forma de intervenção do Estado e de sua articulação com o setor empresarial, em uma direção não fragmentada e permeada de uma visão do futuro que se quer construir para o País”*.

Reitera seus argumentos que (i) *“a indústria constitui elemento essencial para a inserção soberana na nova geopolítica mundial e no movimento assimétrico de globalização, reduzindo a vulnerabilidade econômica e tecnológica, inclusive para viabilizar os graus necessários de liberdade para a concepção e implementação de políticas públicas”* e (ii) os princípios e os desafios sistêmicos e estruturais sempre são específicos ao contexto nacional, *“envolvendo o momento histórico econômico, institucional e político do País e sua inserção internacional na geopolítica mundial... não cabendo modelos únicos universais para os distintos grupos de países”*. E propõe cinco princípios gerais como eixos nucleadores de uma nova concepção de política industrial.

Assim, e mais uma vez em sintonia com outros autores desse livro - especialmente Laplane, Lacerda, Corrêa e Pereira, Sarti e Hiratuka - Gadelha aponta a reindustrialização como primeiro grande desafio nacional e *“eixo de uma abordagem sistêmica e estrutural de política industrial”*. Os demais eixos nucleadores propostos pelo autor são: infraestrutura e mobilidade; sustentabilidade, energia e recursos hídricos, saúde, educação e defesa; agroindústria e alimentos.

Reforçando a importância do primeiro eixo - a reindustrialização - o autor, argumenta que a retomada de um padrão de desenvolvimento industrial se coloca como fator-chave que deve ser urgentemente recuperado. Reitera que

*“política industrial sem regime macroeconômico apropriado perde completamente sua eficácia”, acrescentando que “a estabilidade de uma taxa de câmbio - favorável à atividade manufatureira e à maior densidade tecnológica - e um patamar de juros compatíveis com os investimentos produtivos são elementos sem os quais qualquer política não terá chance de êxito”.*

Dentre os desafios a serem enfrentados para pensar e implementar novas políticas para o futuro desenvolvimento brasileiro, Carlos Gadelha registra ainda a conformação de um dos mais críticos ambientes políticos da história brasileira, envolvendo crise de governabilidade, restrições fiscais acentuadas, crescente pressão social e *“fortes limitações para o exercício de políticas inovadoras pelos riscos que embutem para o Estado e para os gestores públicos”*. Reitera que a política industrial *“torna-se fortemente ameaçada com o aumento da fragilidade do Estado e a predominância de visões liberais e fragmentadas, que colocam em oposição as dimensões econômica e social do desenvolvimento e levam à descoordenação das políticas públicas”*.

Em linha com o homenageado, Luciano Coutinho, e outros autores desse livro, Gadelha aponta a urgência em pensar e formular novos paradigmas, advogando que a saída da crise depende de ideias e da formação de novos consensos, hegemonias e convenções de política industrial e de desenvolvimento. E acrescenta, *“um dos principais problemas da economia política da política industrial é como avançar em relação aos interesses associados à estrutura econômica, social e política herdada do passado”*, sublinhando que, *“o exercício e a luta pela seletividade também permeiam os desafios nacionais, uma vez que estes não provêm da natureza e sim de escolhas e definições do padrão de desenvolvimento desejado pela sociedade”*.

Em linha muito convergente, Maria Lúcia Falcón, no capítulo 9, *Estado e desenvolvimento no Brasil: objetivos estratégicos e requisitos de modernização*, focaliza o que aponta como fator chave para a implementação de qualquer projeto de desenvolvimento: a consolidação da pactuação social, que legitima e orienta a atuação do Estado. Ao aprofundar essa discussão, a autora chama a atenção para o projeto político hegemônico e principalmente para a capacidade do Estado pactuar com os diversos grupos de interesses, nacionais e internacionais, uma *“agenda que acomode, no tempo, no espaço e na renda, prioridades geralmente concorrentes”*.

Falcón analisa a experiência brasileira em vivenciar um programa neoliberal e outro social-desenvolvimentista e assinala que nenhum deles foi capaz de evitar o patrimonialismo.

Argumenta que *“a outra face da moeda do patrimonialismo é a exclusão e a pobreza, a desigualdade opressora entre as classes e as regiões, visível nos estados do Norte e Nordeste brasileiros quando comparados aos estados do Sul.”*

Discutindo as razões para as desigualdades sociais e regionais brasileiras, elabora seu argumento que a principal explicação encontra-se na relação Estado-sociedade, *“que mimetiza instituições ocidentais democráticas, mas que exerce o poder através de um estamento composto pela tecnoburocracia, por modernos coronéis da política e por proprietários de terra, rentistas e especuladores estrangeiros, que protege seus privilégios impedindo que recursos escassos sejam destinados à reprodução social. Uma elite estamental que se sente distinta da população anônima, que sonha com o padrão de vida e costumes dos países ricos, num bovarismo neurótico que leva à rejeição da realidade tupiniquim”*.

Referencia Celso Furtado e seus alertas sobre a desvalorização da nossa cultura e identidade como condição reforçadora dos laços de dependência e da imposição de soluções descontextualizadas.

No capítulo são discutidos alguns dos avanços e dos equívocos do projeto social-desenvolvimentista, assim como o processo de paralisação do Estado, que culminou com a instalação do processo de *impeachment* da presidente reeleita, em maio de 2016.

Falcón enumera os requisitos de modernização que ainda falta endereçar e considera que *“aparentemente, estava a nação brasileira fazendo a coisa certa, cooperando em torno de objetivos estratégicos: democracia, crescimento econômico, melhora da distribuição da renda e qualidade de vida. No entanto, o segundo decênio do novo milênio assiste ao esgarçamento da cooperação e à radicalização política por parte dos conservadores, que perdem todo o pudor em levantar bandeiras retrógradas, colocando em cheque direitos humanos, civis, sociais e mesmo políticos. ... Não se satisfazem com a retomada dos juros elevados que beneficiam os rentistas, e atacam o próprio sistema de financiamento da indústria e da exportação, encarnado pelos bancos públicos. Retomam a privatização. Desejam uma modernização conservadora e excludente. Não há crise financeira global que explique esse retrocesso político brasileiro. É preciso buscar na composição da nossa sociedade e do Estado brasileiro as raízes dessa incapacidade de abrir mão de privilégios e de acolher a população como ator principal do desenvolvimento”*.

Apoiando-se em Coutinho, Ianni e Foucault, a autora alerta que, no Brasil de hoje, com a desvalorização das técnicas de planejamento de longo prazo, retornando o predomínio da visão monetária e fiscal de curto prazo, a tecnoburocracia assume um discurso de “verdade tecnocientífica para as questões macroeconômicas”.

Recomenda que esse poder seja questionado e alternativas políticas sejam buscadas, acrescentando que o desmonte do velho sistema de poder passa pelo empoderamento das comunidades locais em seus territórios. *“A sociedade é protagonista, o Estado deve ser promotor e as escolhas devem ficar claras no processo eleitoral”*.

Sublinhando que - além de incompatível com exclusão, ignorância, privilégio e autoritarismo - o desenvolvimento consiste em questão muito maior e mais complexa do que crescimento do PIB, Falcón aponta que o maior desafio estratégico que o Estado brasileiro deverá enfrentar para tornar viável um novo padrão de desenvolvimento é a sua própria reconstrução e a modernização das instituições, inclusive do pacto federativo.

Finaliza sua contribuição propondo cinco eixos de “*providências imediatas para recuperar o papel estratégico do Estado e a construção de novo pacto sociopolítico*” e reiterando que “*o caminho para o desenvolvimento no Brasil passa pela construção de um programa político pactuado com as forças modernizadoras e democráticas que alinhe as expectativas de longo prazo e atue fortemente na modernização da gestão pública no rumo do planejamento participativo e territorializado, fortalecendo a cultura da cooperação e a inovação para solução dos problemas*”.

Enfatiza, assim, que as mais urgentes reformas são a política e a tributária e as mudanças na gestão, o planejamento e a educação. E advoga que - numa fase de baixa credibilidade no sistema político, de frustração de expectativas de consumo e deterioração na qualidade de vida - o risco maior é o de crise institucional, acrescentando que “*os Poderes Executivo e Legislativo mudam-se com o voto, mas o Poder Judiciário não*”.

José Cassiolato e Helena Lastres, no décimo capítulo, *O desenvolvimento brasileiro no Século XXI*, notam que Luciano Coutinho desponta como um dos pensadores e implementadores de política expoente de sua geração, capaz de articular conhecimentos científicos e práticos de forma criativa e propositiva.

Resgatam suas contribuições resumidas em quatro eixos: o desenvolvimento produtivo e inovativo; a intensificação dos processos de globalização, de financeirização e de crises; a coordenação de políticas, a articulação micro-macro e o desenvolvimento regional; e o futuro do desenvolvimento brasileiro. E argumentam que Coutinho construiu, ao longo de sua trajetória, uma importante visão sistêmica e contextualizada sobre o desenvolvimento brasileiro, visando sempre extrair lições e recomendações de políticas públicas e privadas. Para tal buscou entender o papel e a forma de inserção de nosso País no sistema geopolítico, institucional, econômico e financeiro mundial, dos quais derivam políticas implícitas, regimes e convenções capazes de prejudicar ou potencializar políticas para o desenvolvimento, condicionando seu futuro. Identificou e analisou a conformação de “*regimes macroeconômico perversos*”, entervando as tentativas de avanços.

Cassiolato e Lastres sublinham as vantagens que a visão sistêmica e contextualizada oferece, por obrigar a análise conjunta das dimensões econômica, social, cultural, ambiental e político-institucional: “*É no território que essas*

*dimensões convergem e colocam-se claramente como inseparáveis*". E reiteram que *"políticas e ações que ignoram a visão espacial, inexoravelmente levarão ao reforço de exclusões, distorções e desigualdades, assim como perderão a chance de alcançar completa efetivação e poder de realizar as transformações desejadas"*.

Ao aprofundar a discussão sobre os desafios ao futuro do desenvolvimento brasileiro, ressaltam a premência em superar: as históricas desigualdades sociais e regionais; a *"especialização regressiva"* da estrutura produtiva; a crescente participação de empresas transnacionais na estrutura produtiva e o aumento das remessas de recursos e da importação de bens e serviços; e as restrições colocadas pela lógica financeira ao financiamento e dinâmica do sistema produtivo e aos próprios processos de desenvolvimento. Acrescentam que esses desafios, além de ampliar a exposição e vulnerabilidade do País, têm limitado o espaço das políticas e *"direcionado o apoio governamental para atores e atividades que menos dele necessitam"*.

Assim, em linha com a argumentação central defendida em vários capítulos do livro, Cassiolato e Lastres reiteram a necessidade de superar os *"regimes macroeconômico malignos"* e as *"políticas recessivas de austeridade"* que, *"no mundo inteiro, têm inviabilizado os esforços de planejamento e implementação das estratégias de desenvolvimento de longo prazo"*.

Destacam os objetivos de avançar: na formulação de um projeto nacional participativo e coeso; na democratização e renovação do Estado; na contextualização dos modelos e objetivos das políticas, enfatizando aqueles com maior capacidade de reconhecer e mobilizar as potencialidades regionais; na coordenação e potencialização das diferentes ações e políticas; e na modernização das formas de exploração e uso dos recursos naturais e da sociobiodiversidade regional, conferindo-lhes sustentabilidade e atendimento prioritário das necessidades das sociedades locais.

Dentro dessa perspectiva e com visão de futuro, os autores apontam a alta relevância de desenhar políticas centradas na mobilização das vantagens oferecidas pela valorização do mercado interno brasileiro. Em especial daquelas que privilegiam o desenvolvimento das capacitações produtivas e inovativas relacionadas às novas formas de produção de alimentos, saúde, educação, habitação, saneamento e acesso a água e energia, tratamento de resíduos, mobilidade e cultura.

Enfatizam o apoio aos arranjos e sistemas produtivos ancorados nesses serviços públicos essenciais ao desenvolvimento social e econômico, o qual pode ser *"potencializado pela utilização do poder de compra dos governos federal, estaduais e municipais"*, sublinhando o argumento que *"a garantia de demanda constitui-*

*se no mais efetivo mecanismo de desenvolvimento industrial e tecnológico, o que, dadas as amplas e diferentes escalas do território brasileiro, transforma-se em um ainda mais poderoso instrumento”.*

Ressaltam a importância de tomar os principais entraves e ao desenvolvimento brasileiro como oportunidades para avanços e resolução das ameaças mais prementes colocadas a nosso futuro: a enorme desigualdade; a fragilidade político-institucional, a desindustrialização; a escalada das importações de manufaturados e das remessas para o exterior; e a crescente vulnerabilidade financeira. Realçam a urgência de coordenar as políticas macroeconômica, industrial e tecnológica, regional, social, educacional etc. Lembram que tal coordenação pode contribuir para mobilizar capacidades produtivas e inovativas em todo o território brasileiro, assim como identificar alternativas inclusivas e sustentáveis para novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico.

O artigo encerra enfatizando o significativo conhecimento acumulado na América Latina e no Brasil e destacando que a riqueza desse acúmulo ilumina vários dos aparentes paradoxos e dilemas colocados ao futuro do desenvolvimento.

Os autores exploram ainda as oportunidades de: (i) incluir no esforço produtivo e inovativo brasileiro os atores, conhecimentos, regiões e atividades até então marginalizados e (ii) apoiar os “*sistemas de produção e inovação fundados em nossa diversidade ambiental e sociocultural*”. Finalizam argumentando que o reconhecimento e a maior divulgação dessas iniciativas - focadas no desenvolvimento coeso e sustentável social e ambientalmente - podem também ampliar o aporte dos aprendizados e conhecimentos acumulados nas regiões tropicais e sul do planeta.

No capítulo 11, *Contribuições de Luciano Coutinho ao desenvolvimento brasileiro*, Ana Lucia Gonçalves da Silva resgata a formação, as principais áreas de atuação do homenageado, contemplando sua trajetória como professor e formador de competências e equipes em projetos comprometidos com o desenvolvimento nacional e focalizando o período até 2007, quando Coutinho assumiu a presidência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O texto lembra como uma palestra de Celso Furtado sobre os desafios ao desenvolvimento brasileiro influenciou sua trajetória acadêmica.

A autora resgata a tese de doutorado de Coutinho, *A Internacionalização do capital oligopolista*, defendida na Universidade de Cornell no início dos anos 1970, a qual sugeria que o ciclo de internacionalização caminhava para uma fase de amadurecimento e possível exaustão, num quadro de crescente desorganização do sistema monetário internacional, inflação ascendente e fluidez na hegemonia mundial.

Coutinho anunciava o início de uma etapa de dificuldades, após o longo ciclo de acumulação acelerada, e os limites do processo de internacionalização sob as condições vigentes, expressos na redução da taxa global de acumulação e no recrudescimento do protecionismo.

De maneira antecipatória, anteviu que caberia ao progresso tecnológico um papel essencial ao revigoramento das potencialidades da acumulação capitalista, indicando também que as possibilidades de desenvolvimento dos países da periferia se estreitariam ainda mais.

Silva lembra que, em seguida, Coutinho publicou artigos sintetizando as principais mudanças na divisão internacional do trabalho, decorrentes da internacionalização das grandes empresas e explorando: as dificuldades para sustentação do fluxo acelerado de acumulação produtiva; a deterioração da situação econômica dos países avançados; a expansão do circuito financeiro internacionalizado e a emergência e o novo caráter das crises internacionais.

Além de lembrar-se dessas contribuições pioneiras, Silva retoma as iniciativas de criação e consolidação de atividades de pesquisa e ensino, ressaltando o papel de Coutinho na implantação dos cursos de mestrado e doutorado e estruturação das linhas de pesquisa em Economia Internacional e Economia Industrial, no IE/Unicamp.

Destaca os diversos projetos de pesquisa coordenados por Coutinho, em especial o Estudo de Competitividade da Indústria Brasileira (Ecib), reconhecido como o mais completo diagnóstico da competitividade da indústria brasileira, e cujo relatório final apresentou uma proposta de política industrial visando uma inserção externa com efeitos virtuosos para o desenvolvimento brasileiro. Silva argumenta que dentre outras contribuições o Ecib reforçou em Coutinho a certeza da relevância do financiamento no estímulo e viabilização das estratégias nacionais de desenvolvimento.

Luciano Coutinho, no capítulo final, *O futuro do desenvolvimento brasileiro*, realça a grande oportunidade de pensar o futuro num momento de crise do ciclo iniciado em 2004, 2005 e que se encerrou no fim de 2014, “*caracterizado por elementos benignos, que o distanciam de outros momentos de crescimento da economia brasileira*”.

Após discutir tais elementos, o autor aponta que os mesmos são chave para pensar o futuro. Alerta para o perigo de recessão, que desafia o desenvolvimento brasileiro, isto é de interrupção das expectativas do crescimento e das reformas necessárias para “*restabelecer uma funcionalidade mínima nas finanças públicas e na gestão da inflação de forma a reabrir o espaço para o crescimento*”. Em linha com

as argumentações apresentadas no livro, reitera ser importante entender que “o crescimento não brotará espontaneamente da preparação de medidas fiscais” e que reverter as tendências de contração não é nada trivial.

Coutinho passa então a enumerar as dificuldades que se antepõem, ressaltando o risco de “*desfazimento dos fatores benignos*”: dinamização do mercado interno através do aumento dos salários reais e do emprego, que contribuía para dinamizar conjuntos de atividades produtivas e permitia “o *espraiamento (ainda que de forma limitada) de regiões menos desenvolvidas*”. Acrescenta que restam duas alavancas principais para a recuperação do crescimento: uma o investimento induzido pelo Estado em infraestrutura, energia e logística produtiva e urbana; a outra se refere à manutenção de uma taxa de câmbio mais depreciada, para reverter os processos de esvaziamento dos sistemas produtivos, que caracterizaram os últimos 20 anos de apreciação cambial combinada com taxas de juros muito altas.

Adiciona que essa capacidade de propulsão será limitada se a política econômica e social não construir condições para a reativação dos efeitos benignos do crescimento dos salários, da inclusão social e produtiva das populações de baixa renda, apontando ser imprescindível a contribuição dos fatores inclusivos e redistributivos para a sustentação de qualquer impulso ao crescimento, numa economia como a brasileira.

Ressalta que todos esses processos não se reproduzirão repetindo o passado. “*Estamos diante de transformações tecnológicas muito relevantes que tenderão a acelerar certos processos e a modificar as bases da eficiência e da competitividade*”. Assim sublinha que o novo ciclo precisará enfrentar vários desafios e que “*a inovação e a sustentabilidade ambiental deverão, necessariamente, ser endereçados na forma de grandes estratégias*”.

Luciano Coutinho encerra sua contribuição explicitando a esperança que “*esse pensar o futuro seja de um lado iluminado por nossa capacidade de entender os grandes ciclos de transformação, de situar historicamente o ciclo recente de crescimento da economia, de entender a crise atual e... que qualquer ajuste fiscal bem sucedido só se implementa numa economia que cresce*”. E enfatiza a importância de aprofundar a compreensão da “*natureza e das dimensões socialmente benignas do ciclo recente*”, consideradas como rica fonte de inspiração para pensar o futuro.

## 2. Principais convergências e complementaridades das ideias discutidas

Na discussão dos principais desafios colocados ao futuro do desenvolvimento, vários autores deste livro apontam a profunda crise global econômica, social, política e ambiental; cuja superação, como enfatizado desde o primeiro capítulo por François Chesnais, exige uma radical transformação nos padrões de vida, descortinando uma nova fase histórica da evolução humana.

Associando a crise econômica com as pressões sociais, do aquecimento global e da degradação ambiental, é realçada a urgência em realizar mudanças radicais nos modos de produzir, inovar e consumir, reformulando as relações sociais de produção baseadas na propriedade privada, competição e busca desenfreada de rentabilidade financeira.

Adiciona-se o imperativo de repensar nossos modos de viver, alterando a maneira como trabalhamos, produzimos, consumimos, socializamos, educamos, construímos identidades etc.

A mesma convergência se verifica no caso da vinculação da crise com as especificidades do capitalismo dominado pelas finanças e baseado em um paradigma insustentável social e ambientalmente. As argumentações elaboradas no livro destacam que as condições para o aprofundamento da crise estão postas, tendo em vista: (i) o preponderante papel e dinâmica do capital financeiro, cujo modo de valoração se dá fora da esfera real de produção e consumo; (ii) os efeitos cumulativos sobre a natureza dos padrões de produção e consumo, predominantes em todo o mundo e (iii) a destruição do *Estado de bem estar social* e o aumento brutal das desigualdades.

Salienta-se que a adoção de medidas de austeridade levou à perda de milhões de empregos e à queda da produção e do consumo, inclusive nas economias desenvolvidas. Dentre os inevitáveis impactos desses processos, destaca-se, como ressaltado por Laplane, a fragilização das instituições da democracia representativa, a crescente intolerância e o acirramento dos conflitos sociais.

Sem as requeridas transformações, as perspectivas para as próximas décadas são sombrias. Como citado no livro, vivemos em um mundo no qual: os níveis de dívida são demasiado elevados, o crescimento da produtividade é muito fraco e os riscos financeiros são ameaçadores. Adiciona-se a previsão que, nos próximos 50 anos, a desigualdade aumentará em 40% e as possibilidades de crescimento econômico nos países chamados desenvolvidos serão extremamente reduzidas.

O reconhecimento das fragilidades e vulnerabilidades que desafiam o desenvolvimento brasileiro é outra convergência importante das argumentações elaboradas no livro.

Em sintonia com Lacerda, Gadelha e outros autores, Sarti e Hiratuka mostram de forma eloquente que a maior abertura e a internacionalização “*desequilibrada e assimétrica*” experimentada pelo Brasil não levaram ao desenvolvimento produtivo e tecnológico, nem a uma inserção internacional mais virtuosa nos fluxos de tecnologia, produção, comércio e investimento. Muito ao contrário, retoma-se no livro outra importante discussão colocada por Coutinho, desde os anos 1990, sobre a tendência à “*especialização regressiva*”. O capítulo de Corrêa e Pereira ao focalizar as razões e forma de evolução da condição financeira dialoga diretamente com o desses autores e ainda os de Belluzzo; Cassiolato e Lastres; Laplane, os quais, como Gadelha, concluem que “*a experiência das últimas duas décadas mostra que - mesmo com políticas industriais e de inovação que procuraram se impor - a associação de juros elevadíssimos com câmbio valorizado encurtou as expectativas do setor produtivo, sendo, provavelmente, a causa mais decisiva para a regressão dos investimentos... e mesmo da produtividade*”.

Mais uma vez, os autores do livro direta ou indiretamente referem-se às contribuições do homenageado, Coutinho (como destacou Silva), sobre a formação de “*regimes macroeconômicos malignos*” que limitam, e mesmo anulam, a possibilidade de implementar políticas para o desenvolvimento industrial e tecnológico. É também nesse contexto que o capítulo de Coutinho e Mouallem constitui uma contribuição relevante e complementar aos demais.

Belluzzo elabora essa questão, apontando que, no comando da circulação de capitais, os grandes bancos - sobretudo os norte-americanos - tornaram-se senhores dos “*fundamentos econômicos*”, com poder de afetar a formação das taxas de juro e de câmbio. E adverte que na globalização financeira, resta às políticas econômicas nacionais “*buscar administrar as relações entre câmbio e juros para impedir os efeitos negativos dos ciclos de euforia e desilusão*”.

Já Corrêa e Pereira detalham como a expansão da desregulamentação e das “*inovações financeiras*” amplia a subordinação, a instabilidade e a vulnerabilidade dos países periféricos, obrigando o Estado desses países a adotar políticas liberais, instrumentos de controle monetário, apresentar resultados de redução de gastos e dívida pública e manejo de taxas de juros dignos de governos “*bem comportados*”. Assim, apontam a necessidade de o Brasil realizar uma “*dupla transformação*” nas formas subordinada de integração ao sistema financeiro e ao comércio internacional. Cabe aqui realçar uma das principais mensagens do livro: a convenção institucionalista neoliberal, adotada no Brasil desde os anos 1990, gerou efeitos negativos ao desenvolvimento, potencializando regimes macroeconômicos malignos capazes, não apenas de anular ações e políticas públicas e privadas, mas todo e qualquer projeto desenvolvimentista.

Mesmo considerando esse monumental desafio, outra importante convergência nas argumentações desenvolvidas no livro remete às possibilidades de se estruturarem novos projetos de desenvolvimento, que atendam aos requisitos de sustentabilidade econômica, social e político-institucional, visando alcançar uma maior equidade e coesão e um viver em equilíbrio com o ambiente natural.

Desmistificar a possibilidade de desmembrar as inseparáveis dimensões do desenvolvimento mostra-se fundamental. Gadelha é um dos autores que desenvolve o argumento que *“a inclusão social, a equidade e as políticas sociais são compatíveis com a dinamização da economia e podem ser concebidas como fatores essenciais para a retomada do desenvolvimento econômico e social”*.

Coutinho, Laplane, Falcón, Cassiolato e Lastres oferecem sugestões semelhantes. Esses últimos apontam a possibilidade de transformar os obstáculos em oportunidades e de mobilizar os *“reservatórios de desenvolvimento e conhecimento”*: apoiando os sistemas de produção e inovação representativos de nossa diversidade ambiental e sociocultural, capazes de incluir atores, conhecimentos, regiões e atividades geralmente marginalizados, senão excluídos, de nossas agendas de política e de pesquisa.

Deve-se notar que a sociedade global tem reagido de diversas formas criativas e alternativas ao padrão de acumulação vigente e aos impactos das crises recorrentes. Moedas paralelas, bancos de tempo, cooperativas, espaços de autogestão, circuitos locais com a redução de distâncias entre produtores e consumidores têm proliferado. Este é um fenômeno de dimensões mundiais, o qual também pode ser observado no Brasil. Mais de uma centena de estudos empíricos em arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais, realizados pela RedeSist, demonstram a existência de experiências virtuosas de desenvolvimento baseadas em formas solidárias e sustentáveis de produção, inovação e organização do trabalho.

Aponta-se para a importância da mobilização das sinergias geradas pela junção de vários tipos de conhecimentos e capacidades. Esses envolvem desde saberes tradicionais até o uso de novas tecnologias e a capacitação formal em universidades e institutos voltados à formação técnica.

Alerta-se, no entanto, que apesar da existência dessas e de outras importantes alternativas, a decisão de reforçá-las depende de relações de poder social e político. Aqui também convergem diversas contribuições do livro. Tanto aquelas que reiteram o imperativo de aprofundar os processos democráticos para que os mesmos sejam capazes de sustentar os projetos de desenvolvimento e os pactos para sua execução, quanto as que aludem ao necessário enfrentamento dos desafios históricos colocados ao desenvolvimento brasileiro, como na linha colocada por Falcón ao apontar a urgência de o Estado realizar sua própria reconstrução e a modernização das instituições, inclusive do pacto federativo.

Cabe notar que vários autores do livro enfatizam que, no Brasil, após o período de crescimento, a discussão sobre o perfil do modelo de desenvolvimento voltou ao centro dos debates, abrindo espaço a ideias liberais.

Os artigos de Belluzzo, Corrêa e Pereira; Lacerda; Sarti e Hiratuka; Cassiolato e Lastres; e Laplane dialogam com as questões colocadas por autores portadores dessa visão liberal, que essencialmente propõe políticas de austeridade e criticam a intervenção do Estado. Juntamente com Falcón, e Gadelha, esses autores alertam e elaboram um dos grandes diferenciais do livro: na discussão do desenvolvimento e seu futuro é impossível ignorar a questão política e de poder.

Desaguamos na necessidade de formar novos modos de entendimento, de consensos e de convenções adequados ao enfrentamento dos obstáculos colocados e com capacidade de inaugurar patamares superiores de desenvolvimento, em consonância com os imperativos da sustentabilidade socioambiental.

Destaque cabe ao papel fundamental da geração e difusão de conhecimentos sobre as experiências vivenciadas e de sua transformação em instrumentos capazes de iluminar os novos caminhos e as formas possíveis de trilhá-los. E esse constitui argumento central explicitado por quase todos os autores desse livro, professores, pesquisadores e policy makers, que exploram e aprofundam a compreensão dos entraves e das oportunidades colocadas ao futuro do desenvolvimento mundial e brasileiro.

Nessa linha, reiteramos a homenagem que o livro faz a Luciano Coutinho e a todos os autores citados e que o assinam, como grande exemplo dessa capacidade de interpretar nosso passado e presente, advertir sobre os condicionantes e sinalizar as oportunidades para nosso futuro.





## Capítulo 2





# The entry into a totally new historical period

François Chesnais

The length of Luciano Coutinho's career has meant that it straddled several macro-institutional national and international economic configurations, offering differing degrees of leeway for furthering the economic and social development of Brazil. The first was the start of the New Republic which saw a partial retreat of the financial and landed oligarchy and took place before the Washington Consensus. On the establishment of a Ministry of Science and Technology it was logical for Coutinho to accept an appointment as Executive Secretary and to hold the position during two years or so. The first time I heard him talk was at an annual meeting of the Association of Brazilian Economists in Porto Alegre in 1989, a short time after he left the post. He was one of the key-note speakers and presented a lucid reflection on his experience. He talked about difficulties he had met in implementing the Ministry's objectives due to a weak endogenous industrial tradition in innovation and technological development, but also to foreign pressure on some of the projects (notably in IT) he and his colleagues had sought to launch.

A few years later I met and discussed with Coutinho at Unicamp and also in meetings in Belluzo's office in the State government of Sao Paulo, before becoming from 1993 to 1994 a foreign associate in the major study on the Competitiveness of Brazilian Industry directed by him. The study began during the last year of the Itamar Franco government and so before the full application of the neoliberal agenda conducted by Fernando Henrique Cardoso. In 1994 manufacturing industry was still a national priority and the major privatizations were still to come. During the project I remember discussions on issues related to self-centered economic growth and even one meeting where the issue of high inequality in income and wealth as representing obstacles to growth was discussed.

Luciano Coutinho assumed the Presidency of BNDES in may 2007. Since then I only met him one or two occasions and had no real discussion. Of his work at the BNDES I only really know the strong support he has given both inside and outside the Bank to the work on local innovation and production systems. Given that its aim is to encourage the emergence at a micro-social level, in different parts of Brazil, of conditions furthering development properly defined, distinct from growth, in that it encompasses dimensions not spontaneously created by profit and rent seeking private economic decisions and seeks to create endogenous self-sustained processes which involve the people concerned, this support was extremely important. But I never had the opportunity of talking with him about the political and concentrated corporate constraints that may have been put on him for BNDES to accompany the changes in sectorial priorities in favor of

primary materials and commodities, very far from the work of the 1990s on industrial competitiveness. Since 2007 saw the start of the global economic and financial crisis dates back to late July-early August of the same year, Coutinho in fact held this post all along the global crisis. As he leaves the Presidency there is no end in sight to this crisis and on the contrary countries such as Brazil, which had not been initially hit or only much lightly than very many others, are in great difficulty. Here I must make a general remark. During several conferences or seminars I attended along the period starting in 2009 I was struck by the way many people underestimated by the severity of the crisis, its truly global nature. Certain of them thought Brazil would not be finally affected. I am sure that this was not the case for Coutinho. I am certain that he warned the governments with which he worked of the dangers ahead. Unfortunately he is leaving BNDES in a political context which may not allow him to speak of his experience with the freedom he had in 1989.

The subject of this contribution pursues some of the arguments I made and the concerns I expressed in Rio during the September 2011 International Seminar on “Strategic Innovation policy and structural change in a context of growth and crisis”.<sup>1</sup> Not unsurprisingly since it is written almost five years later, it takes the arguments a step forward and, helped by new work<sup>2</sup>, new books by important authors, notably Jason Moore as will be seen, and by the publications on climate change made ahead of the 2015 CPO21 Conference, it voices the concerns more strongly. It first argues, along with others, that today the economic mechanisms and political contexts which previously permitted the capitalist system to overcome major economic and financial crises and restore the conditions of long term growth are lacking; second that given the progression of global warming, world society is likely in the next near decades to experience simultaneously the economic and social consequences of persistent low GDP growth and the impacts of climate change, with great differences of course from continent to continent, from country to country and everywhere between social classes.

If an ‘end to crisis’ is defined as the moment when sustained overall accumulation of productive capital gathers steam again in the world system as a whole, then nearly nine years after the start of the world economic and financial crisis in July 2007 there is no end in sight. Each in their own field, the major international organizations all make this clear.

With respect to investment and trade, UNCTAD characterizes public policies, almost without exception, as “not addressing the rise of income inequality, the steady erosion of policy space along with the diminishing economic role of governments and the primacy of the financial sector

---

1 Chesnais, 2015

2 Chesnais, 2015

of the economy, which are the root causes of the crisis of 2008”.<sup>3</sup> WTO reports that for the first time since the end of the Second World War, trade has ceased to boost growth. World merchandise trade grew just 2.2 percent on average during 2012–13, roughly equal to the rate of growth of world GDP. WTO forecasts a 2.8 percent growth rate in 2015, down from the previous estimate of 3 percent.<sup>4</sup> In its annual Financial Stability Reports of 2014 and 2015, the IMF is concerned about the continued dependence of industrialized countries on the injection of liquidity by central banks and the forms of financial instability this produces. In its 2015 World Economic Outlook, the IMF identifies factors shaping a trend of falling potential output growth and it observes the persistent weakness of private investment in the advanced capitalist countries.

On account of this there is a broad agreement that the economic and financial crisis is truly a systemic one. This characterization must be taken a step further. The convergence and possible fusion of economic crisis and a quantum jump in environmental conditions stemming from global warming make it much more than that. It makes it a crisis of the dominant pattern of contemporary urban daily life and a large part of agriculture production as shaped by the past technologies choices and by social relations of production based on unbridled private property. Slowing down the pace of global warming would require a sharp reduction in the use of fossil energy implying radical changes in production and consumption patterns – what goods and services produced, how much, in what ways and for whom – and in the organization of cities would be required. As put by a UNEP survey on sustainable lifestyles, the challenge is that of “creating sustainable lifestyles (which) means rethinking our ways of living, how we buy and what we consume but, it is not only that. It also means rethinking how we organize our daily life, altering the way we socialize, exchange, share, educate and build identities. It is about transforming our societies towards more equity and living in balance with our natural environment”.<sup>5</sup> For the time being changes going in this direction are quite marginal, the doing of communities with a high degree of equality and solidarity living in small towns or rural areas.

### **1. The end of an exceptionally long phase of capitalist accumulation**

For South American countries it is painfully clear that a specific phase of their economic and social history is over. During a decade and a half the export of raw or semi-processed products in large quantities and at high prices had allowed its economies to experience decent growth rates and so permitted governments to finance in some countries a set of social programs without changing structurally the distribution of wealth. This situation was largely dependent on the rate of growth and the demand for commodities in other parts

---

3 WTO, 2015 (September) <[https://www.wto.org/english/news\\_e/pres15\\_e/pr752\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres15_e/pr752_e.htm).>

4 WTO, 2015 (September) <[https://www.wto.org/english/news\\_e/pres15\\_e/pr752\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres15_e/pr752_e.htm).>

5 Unep, 2011a, p. 6.

of the world economy, in particular in China. But since 2014 China has been caught up by the world crisis and developed its own internal obstacles to growth. Exports of commodities to China will never reach again their level of 2003-2014. Furthermore in the case of agricultural products the agribusiness model of large scale monoculture is meeting its limits and is incompatible with the needs of mitigation and adaptation in the context of global climate change.

The financial crisis of 2007-2008 culminating in the panic of September 2008 at Wall Street and the economic cross-Atlantic slump which followed ended a very long phase of periodically checkered (notably in 1974-76 and 1981-82) but nonetheless unbroken accumulation, going back to circa 1942 in the case of the US and circa 1950 in the case of Europe and Japan. It was in fact the longest expansionary phase in the history of capitalism. The initial very strong dynamism of accumulation was due to the scale of the investments required to rebuild the material base of the capitalist economies as a result of the great Depression and provoked on a huge scale in Europe and Japan by the Second World War and to the strong expansionary influence of the technologies created in the 1920s and of those developed during the war. It was also due to what is known as “Fordism” or the “Social-Democratic Compromise”. As a consequence of the political events in the 1930s in the US and the Second World War in Europe it gave workers important social rights but it also ensured domestic demand for firms. In countries such Mexico, Argentina and Brazil where the collapse of the world market in the 1930s had obliged Bonapartist (often dubbed “populist”) governments to organize the conditions of domestic industrialization and to force the oligarchy to move back, the 1950s and 1960s were also in their manner a short “golden age” and for the world economy a factor supporting growth.

As a consequence behind the 2007-2008 financial crisis there was a deep situation of over-accumulation and overproduction compounded by a falling rate of profit. The crisis was in the making in the US since the latter part of the 1990s. It went through a sort of dress-rehearsal at the time of 1998 Asian crisis in which over-accumulation played an important role and was the put-off during ten years by massive credit creation and the full incorporation of China into the world economy. Given that the US is the main world financial centre and it was there that the credit system had been expanded the furthest and the most artificially it was there that the crisis, in its financial dimension, broke out in July 2007 and reached its paroxysm in September 2008. The slump which began in late 2008 was global in nature and not just a North American ‘Great Recession’, hitting initially the industrialized economies. Emerging countries, which thought that they would remain largely immune to its effects, were as has been said above later fated to lose this illusion. In 2008 world capitalism led by the US assessed that the combined configuration of internal and political relationships excluded that the crisis be left to destroy fictitious and productive capital in the way that

occurred in the 1930s. The speed and scale of government intervention in 2008 by the US and the major European countries in support of the financial system, and also, more temporarily and to a lesser degree, of the automobile industry, must be considered as expressing the direct pressure of the banks in defense of financial wealth and that of US and European carmakers to protect their position against Asian competitors. But it also expressed considerable political caution both domestically and internationally. The Chinese Stalinist-cum-capitalist apparatus and social elite shared this concern and promptly financed large investments in a Keynesian-like manner. China is of course highly dependent on exports but its elite have also a genuine fear of the working class.

In 2008 excess capacity and overproduction were centered in specific sectors and so in certain major countries or blocks of countries, but their overall combined effects were global. A significant part was directly related them to the debt-led regime of which they have been key elements. The whole real estate, housing and business office sector in the US and in many European countries, as well as a large of the automobile industry in the US and the EU are rife where over-accumulation and overproduction. As far as the world economy as a whole is concerned, the cornerstone of overproduction was and remains in far-East Asia, particularly in China where it concerns a wide spectrum of industries. In the old industrialized countries, the crisis has largely been allowed to exercise its classical destructive function in the sphere of industrial production in late 2008 and 2009. But in China partly at the call of the G20 investment grew fast while private consumption fell as a percentage of GDP. The existence of large overcapacity has been increasingly recognized by the Chinese government <sup>6</sup>.

The policies enacted in 2008–9 to contain the crisis help to explain the persistence and further growth of a mass of fictitious financial capital in the form of claims on value and surplus value with endemic global financial instability as a result. In a situation of unresolved global over-accumulation and overproduction of a wide range of industries and little stimulus for investment in totally new areas, banks and investment funds engage necessarily their liquid assets in innumerable speculative operations. This is exacerbated by the continuous recourse by the G7 governments and central banks to the injection of huge amounts of new money into their economies (“quantitative easing”) with little effect on the “real economy”, even in the US. As a result huge nominal amounts of fictitious capital are roaming the world economy, moving from on financial market to another in search of profitable speculative investments. The outcomes are the unabated intensity and a diversity of asset trading and endemic global financial instability. Since the use of fiscal policy is banned and government debt not restructured let

---

6 The Web site of the English edition of the CCP's daily newspaper gives examples continually: <<http://english.peopledaily.com.cn/>>

alone wiped off for highly indebted countries,<sup>7</sup> quantitative easing must go on (the Fed's very small rise in its base rate in December 2015 does not change the overall situation, also the more that the ECB is now following the same policy). The limitation of economic policy to monetary policy expresses in the area of Government the impasse of world capitalism.

## **2. The conditions for the renewal of world growth are lacking**

Crises express the contradictions of capitalist production and, in the case of great crises, its historical limits, but they also have, at least in principal, the cathartic function of clearing the way for new accumulation. The vigor of true cyclical recovery and renewed expansion of accumulation depends upon the scale on which the destruction of capital and commodities has taken place in the crisis and whether the deck is cleared for new investment.<sup>8</sup> In the earlier part of its history capitalism had enough strength, notably based on new technologies and room for geographical and market expansion to ensure that they played this role. In the case of the Great Depression of the 1930s this had already ceased to be true. The clearing of the way through the destruction of both physical and fictitious capital was largely supplemented by that provoked Japan by the Second World ar.

Given that there are no huge countries to be integrated into world capitalism as was still the case for China in the 1990s, no "frontier" left to be colonized and that neither of the two sole countries capable of waging a world war are at present preparing their population for the eventuality of the solution which ended the Great Depression of the 1930s, the question is where could a new surge in capitalist accumulation could come from. The answer that immediately comes to mind is of course major technological change. There is an important proviso to this. For accumulation to be re-launched, the changes involved must be capable of opening whole new industries and, besides their effect on productivity, of creating their own demand. Only new technologies with very large investment and employment effects are capable of driving a new long wave of accumulation, associated with expansion through new markets. In the course of an intense debate a neo-Schumpeterian approach was developed in the 1980s, with Christopher Freeman and Carlota Perez as central figures. This debate has been reopened. The role of ICT in radically reshaping the organization of work and everyday life is indubitable. The major issue is whether they possess the cumulative investment, demand and employment effects capable of driving a new long wave of accumulation.

The assessment by Richard Gordon is that in the case of the third IT-based industrial revolution the incremental innovation follow-up process has been extremely short in comparison with preceding ones. It "began around 1960 and reached its climax in the dot.com era of the late 1990s,

---

7 See the innumerable articles written by Paul Krugman and Joseph Stiglitz.

8 Kliman 2012, pp. 3 and 77.

but its main impact on productivity has withered away in the past eight years”.<sup>9</sup> The dominant opinion among US economists and sociologists is that the factors which drove economic growth for most of America’s history are to a large extent spent. They talk of a “technological plateau” and point to the “low-hanging fruit” which made rapid growth easy, including the cultivation of much previously unused land or again of “once and for all” technological breakthroughs, notably transport, electricity,

mass communications, refrigeration and sanitation and finally mass education. In opposition to this view Mariana Mazzucato argues that there is no exhaustion of profitable technological opportunities and that the fundamental reasons why new technology-driven growth is absent are related to “what the State is doing—or, better, what it is not doing” and to the lack of effective demand due to declining levels of income per capita. Neither of these pertains to a fatality: “arresting this drift into secular stagnation requires policies that aim at smart, innovation-led growth and inclusive growth at the same time. It requires the State to think big again.”<sup>10</sup>

The issue thus defined is that of recreating the requisite social and political conditions for “good” public R&D, large government investment and still more procurement, along with a significant decrease in income and wealth inequality.<sup>11</sup> If this occurred economic and social prospects would change quite radically. However for the time being, and in an indefinite horizon, the social political relations of power are highly weighted against both. What ITC offer capital and state in the form of Big Data is an unprecedented capacity for social and political control. They offer no solution for mass unemployment.<sup>12</sup> The participants in the 2016 Davos World Economic Summit received a preparatory report on the “Fourth Industrial Revolution”. Its authors believe it to be distinct “in its transformation of entire systems of production, distribution and consumption as opposed to a product or an industry” do not share it. Their assessment will perhaps be qualified or attenuated by further work, but no one can neglect the trend. The conference chose to focus the crisis of European banks and similar issues rather than to discuss the report expressing in diplomatic terms:

*“Concern is growing about the effects of digital disintermediation, advanced robotics and the sharing economy on productivity growth, job creation and purchasing power. It is clear that the millennial generation will experience greater technological change over the next decade than the past 50 years, leaving no aspect of global society undisturbed. Scientific and technological breakthroughs – from artificial intelligence to precision medicine – are poised to transform our human identity.”*<sup>13</sup>

---

9 Gordon 2012. For a full discussion see my contribution to the book in honor of Fabio Erber (Chesnais 2014).

10 Mazzucato 2016, p.14.

11 Here Thomas Piketty gives all the data and arguments.

12 A carefully researched study estimates that 47 percent of US jobs are “at risk” of being automated in the next 20 years (Frey and Osborne 2013).

13 < <http://reports.weforum.org/global-risks-2016/>.>

### 3. Towards an exhaustion of “nature’s free gifts on the cheap”

This expression is that of the American ecological historian and philosopher Jason W. Moore. It introduces a further major dimension in the analysis of the truly systemic features of the crisis:

*“The unfolding crisis of neoliberal capitalism – now in between the signal crisis of 2008 and the unpredictable but inevitable onset of terminal crisis – suggests we may be seeing something very different from the familiar pattern. That pattern is one in which new technologies and new organizations of power and production emerged after great systemic crises and resolved the older crises by putting nature to work in powerful new ways. The neoliberal revolution after the 1970s is only the most recent example. Today, however, it is increasingly difficult to get nature – including human nature – to yield its “free gifts” on the cheap. This indicates that we may be experiencing not merely a transition from one phase of capitalism to another, but something more epochal: the breakdown of the strategies and relations that have sustained capital accumulation over the past five centuries”<sup>14</sup> (my emphasis)*

In my contribution to the 2011 seminar in Rio, I discussed the way in which what started out as a project of human emancipation in the 16th and 17th century in the form of two epistemic breaks, opening a new era of human history, ended up as helping the creation of capitalism in form we know it. The first epistemic break was the Copernican Revolution<sup>15</sup>, namely the fact established by Copernic and Galileo that contrary to earlier thinking (that of Aristotle in particular) transformed by the Catholic Church into an unchallengeable dogma, the Sun is at the center of the Universe and not the Earth (Galileo’s “*e pur se muove*” after his forced recantation at the end of his trial by the Inquisition)<sup>16</sup>. The second epistemic break, supported by the scientific knowledge, which the social conditions of European society helped to be accumulated, was the designation of Man as “Master and Possessor of Nature” in the words of Descartes, Francis Bacon being more prudent with his advice that “Nature, to be commanded, must be obeyed”<sup>17</sup>. I wrote that:

*“With the triumph of capitalism what had initially been a central component of a surge in social emancipation changed in character. In a setting dominated more and more by capital’s*

---

14 Moore, 2014 p.1.

15 See Bernal 1954, volume 2, pp. 406 and ff., and Kuhn 1957.

16 See Bernal 1954, volume 2, pp. 426 and ff.

17 On the cumulative tradition of science, (its “cumulativeness” as later called, see OECD, 1992) see Bernal (1954, volume 1) and on Descartes and Bacon (Bernal 1954, volume 2, pp. 429 and ff.).

*unlimited drive for profit, Nature came to represent a reserve of resources to be exploited by capitalist enterprise, directly with the aid of technology and indirectly through the mediation of science and the understanding it accumulates of natural physical-chemical processes”.*

In my 2011 contribution I explained to the audience, mainly economists, that the Anthropocene was the recent and still not yet fully accepted geologic term recognizing the extent to which human activities have had impacts of huge dimensions on the planet’s ecosystems, thus marking the entry into a new geological era. The term is now fully accepted. The Anthropocene names the ecological successor era to the Holocene. As measured by atmospheric indicators (heat, concentration rate of CO<sub>2</sub>), the Anthropocene is considered to have made a qualitative jump at the time of the Industrial Revolution. Jason Moore argues, for me convincingly, that the Capitalocene, defined as the historical era shaped by relations privileging the endless accumulation of capital<sup>18</sup> is a more correct term. He dates it back to “long sixteenth century” which begins in 1492 and to the forms of military and political power resorted to from then by European nations, to establish on world foundations the exploitation of men and of resources notably through the conquest of Mexico and South America.

Moore calls on the work of the American historian Walter Prescott Webb on what the latter names “the Great Frontier”, in order to date the opening of an era of “windfall profits”, starting with the plunder of silver and gold and the development of “epoch-making reorganizations of labor and land (...) premised on ruthless conquest” and “the voracious consumption of and relentless quest for ‘Cheap Natures’”.<sup>19</sup> Here may inevitably be an end to this. Using the notion of capitalism’s “metabolism” developed from Marx by the editor of Monthly Review, John Bellamy Foster<sup>20</sup>, Moore writes that:

*“because capitalism’s metabolism is inherently an open-flow system that continually exhausts its sources of nourishment” (...) “modernity in its present form” cannot go on. “There are limits to how much new work capitalism can squeeze out of new working classes, forests, aquifers, oilfields, coal seams and everything else. Nature is finite. Capital is premised on the infinite. And both are historical in a very specific sense: what worked at one historical juncture will not necessarily work at the next. Thus the centrality of the Great Frontier and the centrality of the end of the last frontiers – Cheap oil in the Middle East, Cheap labor in China, Cheap food everywhere. (...) The great secret and the great accomplishment*

---

18 Moore, 2014

19 Moore, 2015, p. 85.

20 Forster, 2000.

*of capitalist civilization have been to not pay its bills. Frontiers made that possible. Their closure is the end of Cheap Nature and with it the end of capitalism's free ride".<sup>21</sup>*

The accumulation of capital and so GDP growth has been founded on the development of a specific set of energy-intensive industries. The combined global economic and ecological crisis of capitalism is simultaneously that of social relations of production and a given mode of material production, consumption, use of energy and materials or, again, the entire material base on which accumulation has taken place, notably over the last 60 years, and the industries associated with it – energy, automobile, road infrastructures and construction in particular – and in agriculture very big farms using intensive chemical inputs.<sup>22</sup> Today the prolongation of this basis of capital accumulation and GDP growth implies ever more destructive forms of mining, of oil drilling (Arctic, deep-sea pre-salt), of agricultural production (highly intensive use of chemicals and expansion of farmed land through deforestation) and of exploitation of oceanic resources. They represent writes Moore, “capital's effort to reverse the productivity slowdown through a series of last-ditch scrambles for the last crumbs of cheap nature remaining”.<sup>23</sup>

#### **4. Global warming, climate change mitigation and adaptation**

The first warning about the progression and dangers of climate change dates back to the late 1980s, and led to the setting up by the United Nations of the IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). Global warming has been measured more and more precisely and its consequences documented by the IPCC's successive reports (1990, 1995, 2001, 2007 and 2014).

Unlike many commissions formed on scientific and technological issues, the way it is organized and works has made the IPCC very largely immune to corporate or government pressures. This has meant that climate change “skepticism” financed notably by oil lobbies has had to fight the data from the outside. Nonetheless the collective weight of the industries just mentioned and the life styles capitalism has brought people to consider as the only ones possible, had led at the best to lip-service recognition by governments of the need to fight carbon emissions. The four major international conferences which have been held since, the most recent one in Paris in December 2015 have basically been cynical expensive communication operations aimed at deceiving the uninformed.

Projections made by the IPCC are that average global temperatures will, depending on the steps taken, increase between 1.4 and 5.8 °C by the year 2100, anywhere

---

21 Moore, 2015, p. 87.

22 I have discussed this in Chesnais 2010 and Chesnais 2014.

23 Moore, 2014, p.37.

above the lower figure represent the entry to a critical level. In its 2007 Fourth Assessment Report it warned that “anthropogenic warming could lead to some effects that are abrupt or irreversible, depending upon the rate and magnitude of the climate change”.<sup>24</sup> Such effects include rising sea levels due to the melting of the polar ice caps some of the consequences of which are known and others surmised as possibly generating qualitative leaps based on “positive feedback mechanisms” (the term positive is misleading to the lay reader given that the consequences are highly negative). Since 2007 the nodes having this potentiality has been assessed ever closely and possible cumulative processes identified:

*“Ocean warming provides a good example of a potential positive feedback mechanism. The oceans are an important sink for CO<sub>2</sub> through absorption of the gas into the water surface. As CO<sub>2</sub> increases it increases the warming potential of the atmosphere. If air temperatures warm it should warm the oceans. The ability of the ocean to remove CO<sub>2</sub> from the atmosphere decreases with increasing temperature. Hence increasing CO<sub>2</sub> in the atmosphere could have effects that exacerbate the increase in CO<sub>2</sub> in the atmosphere. Similar examples can be drawn for warmer air temperatures increasing the rate of glacier and sea ice melting. As the ice melts it changes the surface characteristics of the surface as the underlying ocean or land will have a lower albedo than the ice and hence an enhanced ability to absorb solar radiation. Likewise, the increase in temperature would permit more water vapor to be stored in the atmosphere. The amount of water vapor the atmosphere can hold increases exponentially with temperature so increases in temperature can yield increases in atmospheric water vapor. The increased water vapor, as a greenhouse gas, enhances the greenhouse effect and could lead to further warming”.*

The ecologically-minded authors engaged in the contemporary “critique of political economy” have alerted us that the world is “approaching ecological precipice”.<sup>25</sup> The crucial need to stay well below of 2°C, the “highly dangerous” character of that threshold was explained again ahead of Paris COP21 Conference by a group of eleven scientists led by James Hansen, all belonging to the IPCC but writing in their own name. According to their study, at 2°C enough ice-sheet melting causes a positive feedback loop that leads to more melting and rising seas.<sup>26</sup> Yet it is that level which the Paris Conference fixed with difficulty. Five years ago already, The Economist published a well-informed synthesis announcing that “the fight to limit global warming to easily tolerated levels is over”. Quoting a former head of the IPCC as saying that “two degrees is a wishful dream,” it argued that the

---

24 IPCC Synthesis Fifth Report, 2014. p 53

25 Forster, 2013, p. 1.

26 <<http://www.atmos-chem-phys-discuss.net/15/20059/2015/acpd-15-20059-2015.pdf>>

agenda for governments and corporations was that of preparing for adaptation.<sup>27</sup> This is tantamount to a call to end any kind of true struggle for mitigation. Adaptation has become inevitable, but behind the word there lies a large range of different social and societal situations. While continuing to maximize output from existing plant, corporations at the heart of world capitalism are identifying the profit-making possibilities offered to them as adaptation becomes progressively inevitable. The best manned governments are making domestic and foreign security preparations in the face of massive migrations and political unrest. As the impacts of climate change increase in given parts of the world, (flooding and the rise of sea-levels in the Ganges Delta, drought in much of Africa and parts of Asia), it will endanger the very conditions of social reproduction of the oppressed<sup>28</sup>. They will necessarily fight back or seek to survive as best they can. The outcome will be, and have already started to be, violent conflicts over drinking water, enormous refugee movements and civil wars in the world's poorest countries. Those that dominate and oppress the world order see this as a threat to their "national security". In a recent report the US Department of Defense writes that global climate change will have wide-ranging implications for US national security interests because it will aggravate "poverty, social tensions, environmental degradation, ineffectual leadership, and weak political institutions that threaten domestic stability in a number of countries."<sup>29</sup>

Progressive responses exist potentially but are totally dependent on social and political power relations. Rural areas could be the locus of changes combining mitigation and adaptation. Direct and indirect CO2 emissions from agriculture are higher than from energy-intensive industrial sectors (iron and steel, cement, chemicals, non-ferrous metals). Deforestation, mono-cropping industrial agricultural practices, large-scale biofuel, factory-like livestock and associated animal feed production that all rely on high external fuel-related inputs are the major causes. Here I refer again to a very interesting study by Hoffman published by UNCTAD<sup>30</sup> to which I sought to bring the audience's attention in my 2011 contribution. Agronomic research and farming experience accumulated over the past twenty years in different parts of the world have established that alternative production methods are available. They are those of "sustainable (regenerative) agricultural systems that continuously recreate the resources they use and achieve higher productivity and profitability of the system (not necessarily of individual products) with minimal external inputs, including energy. Such production methods focus on recreating and maintaining soil fertility and related soil organic

---

27 "Adapting to climate change". The Economist, 25 November 2010. "Though they are unwilling to say it in public, the sheer improbability of such success has led many climate scientists, campaigners and policymakers to conclude that, in the words of Bob Watson, once the head of the IPCC and now the chief scientist at Britain's Department for Environment, Food and Rural Affairs, "Two degrees is a wishful dream".

28 This point was already central in Chesnais and Serfati, 2003.

29 <<http://www.defense.gov/pubs/150724-Congressional-Report-n-National-Implications-of-Climate-Change.pdf>>

30 Hoffmann, 2011.

matter. They could thus both reduce greenhouse gas emissions significantly and lead to the uptake of huge volumes of carbon in soils in the form of soil organic matter". The introduction and success of such sustainable agricultural systems rest upon people, farmers and rural workers having seized land and on dedicated agronomic staff and sustained loyal cooperation among them. True land reform and adequate financial means at the disposal of communities and agricultural extension staff are the main requisites. Their adoption requires major social and political transformations: "the scale at which modified production methods would have to be adopted, the significant governance and market-structure challenges, in particular at international level, pose considerable challenges to implement the required far-reaching transformation. There are very powerful vested interests of large globally active companies that currently dominate the agricultural input markets and aim to pursue high external-input-Wdependent agricultural production methods."<sup>31</sup> I will not be very popular in writing that this is the case not only of the US but of South American countries that have adopted exactly the same methods.

## 5. The case of Brazil

The continental size of Brazil means that in addition to experiencing a wider range than most countries of climatic processes and events resulting from global warming with strong implications for growth and for development, Brazil is big enough for some regions to be directly affected by the environmental consequences of economic processes taking place in other parts of country. The economic and political context of these processes and of their impact is that a "historical legacy inherited from colonization" and so of an "original social matrix founded on concentration both of land and political power and on foreign dependence."<sup>32</sup> In Brazil the corporate interests ready to engage in "last-ditch scrambles for the last crumbs of cheap nature remaining" in mining and agribusiness can rely on the support of strong social and political coalitions. In preparing this contribution I have been able to download and read two Brazilian studies: the 2009 FBDS (Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável) study on climate change and "extreme events" in Brazil<sup>33</sup> and the 2011 joint Brazilian and British scientists' analysis of the climate change and deforestation impacts in the Amazon.<sup>34</sup> The first

---

31 See Hoffmann, (2011, p.8). The study refers to research showing that conventional farms outperform small farmers only as regards productivity per unit of labor, because of the fuel-dependent mechanization and chemical inputs. If yields and economic returns are not expressed per product, but for the whole farming system, smallholder farming based on an integrated crop and livestock farming approach can produce 3–14 times as much per acre (i.e. 0.4 ha) as large scale industrial farms and can be considerably more profitable given the input cost savings.

32 Couto Soares and Podcamini, 2014, p.21.

33 <<http://globaltrends.thedialogue.org/publication/mudancas-climaticas-e-eventos-extremos-no-brasil/>> also available in English <[34 Brazil-UK analysis of Climate Change and Deforestation impacts in the Amazon <\[The entry into a totally new historical period\]\(http://www.ccst.inpe.br/wp-content/uploads/relatorio/Climate\_Change\_in\_Brazil\_relatorio\_ingl.pdf.></a></p></div><div data-bbox=\)](http://www.lloyds.com/~media/lloyds/reports/360/360%20climate%20reports/fbdsreportonbrazilclimatechangeenglish.pdf.></a></p></div><div data-bbox=)

study covers four areas: extreme weather events, the vulnerability of the electric power system, the adaptation of agriculture to climate change and foreseeable rises in sea levels along the long Brazilian coast. The second focuses on the Amazon and the consequences of deforestation, with the risk of unleashing a positive feedback loop between forest loss and a drastic drop in rainfall.

Some of their findings have been updated by the research and synthesis made by the PBMC (Brazilian Panel on Climate Change) ahead of the Paris COP21 Conference and discussed in first national conference on global climate change, held in São Paulo in September 2015. Unfortunately their report is not available on Internet and I am forced to rely on a journalist's reading of parts of the PBMC study.<sup>35</sup> The projections made by the PBMC show that if trends in greenhouse gas emissions continue, average temperatures in Brazil will be 3<sup>o</sup>-6<sup>o</sup>C higher by 2100 than they were at the end of the 20th century. This is well above the average forecasted for the planet. As a result the pattern of rainfall could change drastically, increasing by up to 30 percent in the south and south-east of the country, while diminishing by up to 40 percent in the north and north-east.

Since 2009, "extreme events" in the form of severe droughts, rainstorms and floods, which were the first subject treated in the FBDS study, have effectively increased. This has been due in part to the 2015-2016 so-called super El Niño, the worst in 15 years. 2015 was also that of warming well above the average for the 20th century, namely 0.9°C above the 20th century average of 13.9°C, representing the "largest margin by which the annual global temperature record has been broken."<sup>36</sup> Scientists are seeking to establish the exact relationship between the two. El Niño is a phenomenon that disrupts normal weather patterns, bringing heavy rains and drought to different parts of the world. Scientists all agree that El Niño contributes to an increase in global temperatures, but not yet that rising global and ocean temperatures, in turn, intensify El Niño. The establishment of a national climate simulation model (the BESM) has enabled Brazilian scientists to reconstruct recent occurrences of El Niño suggesting that they are related to abnormal heating up of the surface waters of the equatorial Pacific.<sup>37</sup> But with respect to the severe droughts affecting more and more regularly the south and south-east of Brazil, a county-wide process is also at work. This is the diminution of the "aerial rivers" of water vapor bringing rainfall from the Amazon to the south-east, as the degradation or destruction of the forest continues. This affects simultaneously in the southern states, the supply of water and also of electricity which the second topic of the 2009 study. The need to reduce the very high dependence of electricity supply on hydropower has led to some support of

---

35 Jan Rocha, Climate News Network  
<<http://www.climatecentral.org/news/with-climate-change-brazil-faces-drop-in-crops-16439.>>

36 Columbia University Earth Center New York February 2016:  
<<http://blogs.ei.columbia.edu/2016/02/02/el-nino-and-global-warming-whats-the-connection.>>

37 Jan Rocha, op. cit.

wind energy but not of photovoltaic power which still represents less than 0.01% of the energy in Brazil despite the country's high solar incidence.

The fall in the availability of water creates increasingly strong competition between three uses, hydropower, large-scale agriculture and urban civilian requirements notably in Sao Paulo. In fact it poses the need for a planned distribution among the three.

In Brazil as elsewhere in agriculture adaptation can help mitigation. In tropical and Cerrado areas it is both an activity particularly affected by global warming and one where changes in modes of production could contribute to climate migration. The most important aspect of these modes of production is monoculture. In the case of agribusiness it represents a key dimension of the US fashioned business model. In the case of small poor farmers it is a heritage and a consequence of a very low diffusion of agronomic knowledge.<sup>38</sup> Monoculture is very vulnerable both to extreme drought and to flooding. In regions traditionally subject to drought even "if the amount of rain stays the same, soil humidity will fall, because the rise in average temperatures will increase evaporation".<sup>39</sup> Genetic improvements are seen by political sensitivities proximate to agribusiness to offer the most promising alternatives to enable the main agricultural crops to adapt to future climatic changes. Developments in biotechnology would enable the introduction of new genes to provide plants with greater tolerance to dry spells and higher temperatures. Scientists and agronomists aware of the stakes of climate change look to true changes in production modes advocate the integration of animal husbandry with planting, or animal husbandry with both planting and forestry, in a defined rotational logic, to enable a reduction in erosion and greater efficiency in carbon sequestration. The 2009 study accommodated both positions. The 2015 PBMC report come down on the side of the second current of thought considers that adaptation to climate change requires investing intensively in mixed agricultural systems, the biological fixation of nitrogen, with reductions in the use of pesticides and the increase the rotation of crops. In the semi-arid north-east, where lack of water is a constant, without such changes, the fall in the productivity of basic crops such as maize, beans, cotton, cassava and rice will provoke a drop in income in the region where poverty is the most acute.

At present monocultures continue to expand. They are constantly advancing into the Amazon region and taking over the Cerrado. The 2011 FBDS study focuses on the way the changing use of land "leads to the alteration of Amazonian ecosystems. Deforestation and subsequent biomass burning

---

38 Nine cultivated plants are collectively responsible for 85% of the Brazilian agricultural GDP: rice, cotton, coffee, sugarcane, beans, sunflowers, cassava, corn and soybeans. Since 2000 a fall in productivity has occurred in some regions, principally in coffee, soy and corn.

39 Antônio Magalhães, Centro de Gestão de Estudos Estratégicos (CGEE) quoted by Jan Rocha, op. cit. By Magalhães on required changes in production methods see. <[http://www.ais.unwater.org/ais/pluginfile.php/571/mod\\_page/content/88/Brazil\\_2\\_2.pdf](http://www.ais.unwater.org/ais/pluginfile.php/571/mod_page/content/88/Brazil_2_2.pdf)>

result in the injection of large volumes of greenhouse gases and aerosols”.<sup>40</sup> “Studies of the hydrological cycle in the Amazon suggest it recycles for itself as much as 50% of its rainfall, and that if as little as 30% of the Amazon is cleared, it will be unable to generate enough rainfall to sustain itself, leading to a positive feedback loop of more forest loss and less rainfall”. In addition to the increased deforestation, there are also threats of extinction and/or reduced diversity of fish species in an area considered a fisheries hotspot; the accumulation in reservoirs of sediments and toxic levels of mercury; impacts on riverbank dwellers and indigenous peoples, as well as urban communities”. The study also discusses potential “synergistic interactions between climate change and land clearance, forest fragmentation and fire”. It emphasizes that how much forest loss the climate system can tolerate before it will no longer generate adequate rainfall to sustain itself is unknown. What is certain is that “in the next several decades there is a risk of an abrupt and irreversible change over a part or perhaps the entirety of Amazonia, with forest being replaced by savanna-type vegetation with large-scale loss of biodiversity and loss of livelihoods for people in the region, and with impacts of climate in adjacent regions and worldwide”, the adjacent regions being mainly other regions in Brazil itself. The stakes in the Amazon are not only global; they are not simply a matter of concern for “imperialism”. It is highly important for Brazil itself. How could a Minister of Science still assert in 2015 that “there is no scientific proof of the projections of global warming, much less that it is occurring because of human action”.

## 6. The present perspective

With the possible exception yet to be fully confirmed of China, everywhere in the world the working classes and common people are with their backs against the wall, struggling to defend wages and remaining social benefits. As lamented by our American colleagues, in the US the reformist wing within the ruling class is extremely weak politically.<sup>41</sup> The main if not the sole preoccupation of those who have the cards in hand is the preservation of their privileges. The ruling classes have no

alternative economic and social system to fear as seemed to be the case in the 1930s. There is no Roosevelt in their ranks ready to accept the support of the working class movement and attack big business and the banks. Recall Roosevelt’s famous speech of 1936:

*“We had to struggle with the old enemies of peace—business and financial monopoly, speculation, reckless banking, class antagonism, sectionalism, war profiteering. They had begun to consider the Government of the*

---

40 All the quotes are from the Brazil-UK analysis of Climate Change and Deforestation impacts in the Amazon.

41 William Lazonick has fully documented this for the effects of corporate governance on technological development under financialization in a number of articles and books. For a full list see <<http://www.theairnet.org/v3/>>

*United States as a mere appendage to their own affairs. We know now that Government by organized money is just as dangerous as Government by organized mob. Never before in all our history have these forces been so united against one candidate as they stand today. They are unanimous in their hate for me—and I welcome their hatred.”*

Almost everywhere economic policy is highly pro-cyclical. In Europe it is entirely geared to rentier interests and engaged as in Greece in savagely bringing common people to their knees. Political life, taking grotesque forms in some countries and tragic ones in others, is marked everywhere by a very low level of political debate, the cynicism of corporations and almost everywhere the extent and depth of corruption. These phenomena are part of the crisis human society has entered. The expressions of the impasse of production based on private property and the endless question of profit and increasingly aggravation factors in their own right. The only response, based on reason and ethics, is to stand up and resist. This means in the case of intellectual workers, not only standing by the downtrodden but speaking the truth and spreading the knowledge, which the dominant class-based doxa stifles with the help of the media it controls. All who do this are our friends and allies.

## Bibliography

BERNAL, J. D. (1954) *Science in History*, Four volumes, London, Penguin Press.

CHESNAIS, F. (2010), « Ecologie, lutte sociale et construction d'un projet révolutionnaire dans les conditions du XXI<sup>e</sup> siècle », in *Pistes pour un anticapitalisme vert*, edited by Vincent Gay, Paris: Syllepse.

CHESNAIS, F. (2014) "Innovation under the sway of financialization : a few selected US issues", in Monteiro, D., Prado, L.C.D. and Lastres, H.M.M. (eds) *Estratégias de Desenvolvimento, Política Industrial e Inovação*, BNDES, Rio de Janeiro.

CHESNAIS, F. (2015) 'Uma interpretação sobre a situação econômica mundial seguida por considerações sobre a crise do meio ambiente do ponto de vista da "sociedade mundial"', in *Políticas estratégicas de inovação e mudança estrutural – volume 1: sustentabilidade socioambiental em um contexto de crise*, edited by José E. Cassiolato, Maria G. Podcameni and Maria C. Couto Soares, Rio de Janeiro: E-papers.

CHESNAIS, F. (2016 forthcoming), *Finance Capital Today, Banks and Corporations in the Global Slump*, Historical Materialism Book Series, Leiden, Brill.

COUTO SOARES, M.C. and Podcamini, M.G., (2014), *Inequality, Innovation System and Development*, in Couto Soares, M.C., Scerri, M. and Majarajh, R., (Eds.), *Innovation and Development Challenges, BRICS National Systems of Innovation*, New Delhi, Routledge.

FOSTER J.B. (2000), *Marx's Ecology: Materialism and Nature*, New York: Monthly Review Press.

FOSTER J.B. (2013), 'The Epochal Crisis – The Combined Capitalist Economic and Planetary Ecological Crises', *Monthly Review*, 65, 5 (October).

FREY, C. B. and Osborne, M. A. (2013), 'The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation?', <[http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The\\_Future\\_of\\_Employment.pdf](http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf)>

HOFFMANN, U. (2011), *Some Reflections on Climate Change, Green Growth Illusions and Development Space*, UNCTAD Discussion Paper n° 205, December, Geneva.

KLIMAN, A. (2012), *The Failure of Capitalist Production: Underlying Causes of the Great Recession*, London: Pluto Press.

MAZZUCATO, M. (2016), "Thinking Big Again", New Introduction to The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths, Bath, Anthem.2013.<<http://marianamazucato.com/wp-content/uploads/2016/02/US-ES-intro.pdf>>

MOORE J.W. (2014), 'The Capitalocene, Part I: On the Nature & Origins of Our Ecological Crisis', available at: <<http://www.jasonwmoore.com/Essays.html>.>

MOORE J.W. (2015), Capitalism in the Web of Life, Ecology and the Accumulation of Capital, London, Verso.

UNCTAD (2014), Trade and Development Report 2014, Geneva, September.

UNEP (2011), Visions for Change - Recommendations for Effective Policies on Sustainable Lifestyles, <<http://www.unep.fr/scp/publications/details.asp?id=DTI/1321/PA>>





# Capítulo 3





# Os emergentes e a globalização financeira

Luiz Gonzaga Belluzzo

## Resumo

Nos últimos 40 anos, o movimento de “*liberalização dos mercados*” promoveu simultaneamente a chamada globalização financeira e a centralização do controle da riqueza líquida nas instituições financeiras “*grandes demais para falir*”. Os grandes bancos internacionalizados, sobretudo os bancos americanos, cuidaram de administrar à escala global a rede de relações débito-crédito. Ao comandar a circulação de capitais entre as praças financeiras tornaram-se senhores dos “fundamentos econômicos” com poder de afetar a formação das taxas de juro e de câmbio. Nas pegadas da globalização financeira, as condições monetárias nos países desenvolvidos - particularmente nos Estados Unidos - determinam o volume de capitais que buscam os mercados emergentes. Às políticas econômicas “internas” cabe o papel de buscar de administrar as relações entre câmbio e juros para impedir os efeitos negativos dos ciclos de euforia e desilusão.

## 1. Sistemas monetários e financeiros, regulação, ciclos e crises

As lições hauridas das instabilidades dos anos 1920 e da depressão dos anos 30 do século passado ensinaram que não era sábio nem prudente deixar os “*mercados de riqueza fictícia*” entregues a seus próprios desígnios. A partir da catastrófica experiência da Grande Depressão, o capitalismo regulado do pós-guerra cuidou de introduzir os cuidados da “*repressão financeira*”.

Neste regime, a regulação da finança estava voltada, sobretudo, para a atenuação da instabilidade dos mercados de avaliação da riqueza fictícia. Nesses mercados são transacionados e avaliados títulos de dívida privada e pública e ações das empresas, isto é, direitos de apropriação sobre a riqueza e a renda. Aí são formados, portanto, os preços dos ativos financeiros (a taxas de juro de mercado) que determinam as condições nas quais os bancos e demais instituições financeiras estão dispostas a ofertar crédito para um novo período de produção e de formação de capital.

Na era da repressão financeira, as políticas monetárias e de crédito eram orientadas no sentido de garantir condições favoráveis ao financiamento do gasto produtivo, público ou privado, e atenuar os efeitos dos episódios de valorização/desvalorização do capital fictício sobre as decisões de gasto corrente e de investimento da classe capitalista. Tratava-se de evitar ciclos de valorização excessiva e desvalorizações catastróficas dos estoques de riqueza financeira com efeitos danosos sobre o gasto, a produção o emprego e a massa salarial.

Hyman Minsky foi preciso ao afirmar que a estrutura financeira criada no pós-guerra cortou a conexão entre a queda nos preços dos ativos e o default das dívidas, protegendo os bancos e outras instituições financeiras, assim como o maior peso do gasto público evitou a queda potencial dos lucros agregados. Esta organização da finança, baseada na predominância do crédito bancário, tinha três características importantes:

1. As políticas monetárias e de crédito tinham objetivos nacionais, ou seja, estavam relacionadas com o desempenho da economia e das empresas localizadas no país; as taxas fixas (mas ajustáveis) de câmbio e as limitações aos movimentos internacionais de capitais de curto-prazo impediam a transmissão de choques causadores de instabilidade às taxas de juros domésticas;
2. O caráter insular dos sistemas nacionais de crédito permitia a adoção, pelas autoridades monetárias, de normas de operação que definiam: a. segmentação e especialização das instituições financeiras; b. severos requisitos prudenciais e regulamentação estrita das operações; c. fixação de tetos para as taxas de captação e empréstimo; d. criação de linhas especiais de fomento;
3. Em contrapartida, a relação próxima entre os bancos centrais e os privados correspondia a uma capacidade de resposta mais elástica às necessidades de liquidez corrente do sistema bancário.

O final dos anos sessenta e o início dos setenta presenciaram o aparecimento dos primeiros sintomas de desorganização do arranjo “*virtuoso*” entre a repressão financeira e o desempenho da economia “*real*”. No que respeita aos sistemas monetários e financeiros, os fenômenos mais importantes na etapa de dissolução do consenso *keynesiano* foram, sem dúvida: a. a subida do patamar inflacionário; b. a criação do euromercado e das praças *offshore*, estimuladas pelo “*excesso*” de dólares produzidos pelo déficit crescente do balanço de pagamentos dos Estados Unidos e, posteriormente, pela reciclagem dos petrodólares; c. a substituição das taxas fixas de câmbio por um “*regime*” de taxas flutuantes, a partir de 1973.

Os defensores das taxas flutuantes proclamavam perseguir um duplo objetivo: permitir um realinhamento das taxas de câmbio e dar maior liberdade às políticas monetárias domésticas. A fragilidade do arranjo monetário internacional culminou com a decisão americana de 1971: o governo Nixon decretou unilateralmente a inconvertibilidade da moeda americana, até então fixada à razão de 35 dólares por onça *troy* de ouro.

Muitas são as interpretações acerca das causas que determinaram o ocaso desse estilo de governança que orientou as economias da Europa e dos Estados Unidos durante as duas primeiras décadas do pós-guerra. Do nosso ponto de

vista, as práticas que sustentaram o longo período de crescimento - através de taxas elevadas de crescimento do investimento privado, do gasto público, da produtividade e dos salários reais, numa situação de pleno-emprego - foram sendo minadas pelo acirramento da concorrência intercapitalista, pelo agravamento do conflito distributivo e pela deterioração da posição do balanço de pagamentos dos Estados Unidos.

O chamado “*consenso keynesiano*” arrastou seu declínio na companhia da estagflação da década dos 70. Encerrou seu predomínio depois do choque provocado pela subida das taxas de juros americanas em outubro de 1979.

A crise de hegemonia do dólar e a estagflação foram enfrentadas com os princípios da “*regulação neoliberal*”. A “*economia da oferta*”, inovação teórica do conservadorismo dos anos 70 nos Estados Unidos, sustentava que a insistência no estímulo fiscal associada à ação dos sindicatos deu origem simultaneamente à estagnação e à inflação, matrizes do desemprego em longo prazo.

Por essas e outras, a “*reestruturação conservadora*” preconizava a redução de impostos para os ricos “*poupadores*” e a flexibilização dos mercados de trabalho. A curva de Laffer acusava os sistemas de tributação progressiva de desestimular a poupança e debilitar o impulso privado ao investimento, enquanto os sindicatos teimavam em prejudicar os trabalhadores ao pretender fixar a taxa de salário fora do preço de equilíbrio. Nos mercados de bens, a palavra de ordem era submeter as empresas à concorrência global, eliminando os resquícios de protecionismo e quaisquer políticas deliberadas de fomento industrial.

Submetidos à disciplina dos mercados – tão flexíveis quanto vigilantes – trabalhadores livres, empresas enxutas e governos austeros receberiam a recompensa do “*gotejamento*”: lucros estáveis, empregos de alta produtividade, salários reais crescentes, orçamento equilibrado, aliados à descompressão dos mercados financeiros, agora aliviados das forças de “*expulsão*” da demanda de financiamento privado pela sanha do endividamento público.

Para os mercados financeiros os conservadores acenavam, portanto, com as maravilhas da desregulamentação e a eliminação das barreiras à entrada e saída de capital-dinheiro, de modo que as taxas de juros pudessem exprimir, sem distorções, a oferta e a demanda de “*poupança*” nos espaços integrados da finança mundial.

As reformas deveriam ser levadas a cabo num ambiente macroeconômico em que a política fiscal esteja encaminhada para uma situação de equilíbrio intertemporal sustentável e a política monetária controlada por um banco central independente. Estas condições macroeconômicas significam que as duas

dimensões públicas das economias de mercado - a moeda e as finanças do Estado - devem ser administradas de forma a não perturbar o funcionamento das forças que sempre reconduzem a economia privada ao equilíbrio de longo prazo.

O lero-lero do *gotejamento* não entregou o prometido. A prodigalidade de isenções e favores fiscais para as camadas endinheiradas fez pouco ou quase nada para elevar a taxa de investimento no território americano, mas suscitou o ingurgitamento da esfera financeira, a multiplicação de paraísos fiscais, a migração da grande empresa para as regiões de baixos salários, os sucessivos déficits fiscais e a ampliação do déficit em conta corrente.

## **2. Movimentos de capitais, migração produtiva e desequilíbrios nos balanços de pagamentos**

O desenvolvimento e a configuração do ciclo de expansão, que culminaram na crise de 2008, foram amparados por um formidável rearranjo dos portfólios globais. O fluxo bruto de capitais privados moveu-se continuamente da Europa e da periferia para os Estados Unidos. A já mencionada interpenetração financeira suscitou a diversificação dos ativos à escala global e, assim, impôs a “*internacionalização*” das carteiras dos administradores da riqueza.

Os Estados Unidos, beneficiados pela capacidade de atração de seu mercado financeiro amplo e profundo, absorveram, desde meados dos anos 80, um volume de capitais externos que superou com sobras os déficits em conta corrente. Em tais condições, os Estados Unidos combinaram um crescente déficit em conta corrente do balanço de pagamentos com um substancial superávit na conta de capitais e com a tendência permanente à valorização do dólar. A elevada liquidez e a alta “*elasticidade*” dos mercados financeiros globais patrocinaaram, assim, a exuberante expansão do crédito doméstico americano, a valorização dos imóveis e das bolsas de valores, o endividamento das famílias viciadas no hiperconsumo e a expansão do gasto privado acima do potencial produtivo da economia.

A enxurrada de capitais forâneos foi intermediada, sobretudo, pelos bancos europeus que se entupiram de *securities* lastreadas em empréstimos hipotecários. É importante sublinhar que o movimento de capitais vai dos fluxos brutos para a expansão do crédito aos consumidores americanos, cujo gasto gera o déficit em conta corrente. Isso significa que as mudanças nas relações de débito e crédito e, portanto, nos patrimônios de bancos, empresas e famílias foram muito mais intensas do que as refletidas no déficit em conta corrente.

No âmbito das novas relações sino-americanas, o circuito gasto-produção-renda-consumo pode ser apresentado da seguinte forma estilizada: fluxo bruto de capitais; expansão do crédito doméstico nos Estados Unidos; aceleração do gasto dos consumidores americanos; geração adicional de emprego e renda

na China emergente; superávit comercial chinês amparado na exportação de manufaturas; acumulação de reservas (poupança financeira chinesa); daí para o “*financiamento final*” do déficit americano em conta corrente.

Assim formulado, o circuito gasto-renda-poupança não confirma a hipótese do “*excesso de poupança*” (*saving glut*) sustentada por muitos economistas, entre eles o ex-presidente do *Federal Reserve*, Ben Bernanke.

O movimento de capitais irrigou o mercado financeiro americano e permitiu a manutenção de baixas taxas de juros nos títulos de longo prazo. A oferta de fundos baratos foi importante para financiara metástase produtiva da grande empresa americana, europeia e japonesa para o Pacífico dos pequenos tigres e novos dragões. As novas manufaturas são produzidas no espaço econômico construído pelos asiáticos em torno da “*grande montadora chinesa*”. A enorme reserva de mão de obra, o câmbio desvalorizado e a abundância de investimento direto estrangeiro permitem à China estabelecer uma divisão do trabalho virtuosa com seus vizinhos.

Ao mesmo tempo, o deslocamento das filiais americanas, europeias e japonesas em busca do *global-sourcing* obriga a economia nacional americana a ampliar o seu grau de abertura comercial e a gerar um déficit comercial crescente. Torna-se incontornável acomodar a expansão manufatureira e comercial dos novos parceiros, produzida em grande parte, mas não exclusivamente, pelo deslocamento do grande capital americano na busca de maior competitividade. O desequilíbrio crônico dos saldos em conta corrente entre a China e os Estados Unidos não é, portanto, uma “*anomalia*” do modelo sino-americano, mas um fator constitutivo do dinamismo da economia global do Terceiro Milênio.

### **3. A nova finança, a dinâmica das bolhas e crises cambiais nos emergentes**

A regulamentação financeira da era neoliberal permitiu que fossem apagadas as fronteiras demarcadas depois da crise dos anos 30 entre bancos comerciais, bancos de investimento, seguradoras e instituições de poupança (as *savings and loans*).

Transformados agora em supermercados financeiros, os bancos cuidaram de avançar na “*securitização*” de créditos e se envolver no financiamento de posições nos mercados de capitais e em operações “*fora do balanço*” que envolvem derivativos. Isto foi acompanhado por uma espiral de alavancagem e crescente interpenetração de relações de débito e crédito na “*cadeia alimentar*” da finança.

O avanço dessas inter-relações foi respaldado pela expansão do mercado interbancário global e pelo aperfeiçoamento dos sistemas de pagamentos. Os bancos de investimento e os demais *bancos sombra* aproximaram-se das funções

monetárias dos bancos comerciais, abastecendo seus passivos nos “*mercados atacadistas de dinheiro*” (*whole sale money markets*), amparados nas aplicações de curto prazo de empresas e famílias. Nos anos 2000, o endividamento entre as instituições financeiras (bancos comerciais, bancos de investimento, seguradoras, fundo de mútuos, fundos de pensão e fundos de *hedge*) cresceu mais rapidamente do que o endividamento das famílias e das empresas. Às vésperas da crise essa dívida intra-financeira atingiu 120% do PIB nos Estados Unidos.

A elasticidade financeira alterou as regras do jogo da “*competitividade global*” ao definir as novas normas de governança das empresas e impor o poder dos acionistas aos administradores das empresas. As corporações ampliaram expressivamente a posse dos ativos financeiros, não como reserva de capital para efetuar futuros investimentos fixos, mas como forma de alterar a estratégia de administração dos lucros acumulados e do endividamento.

O objetivo de maximizar a geração de caixa determinou o encurtamento do horizonte empresarial. A expectativa de variação dos preços dos ativos financeiros passou a exercer um papel muito relevante nas decisões das empresas. Os lucros financeiros superaram com folga os lucros operacionais. A gestão empresarial foi, assim, submetida aos ditames dos ganhos patrimoniais de curto prazo e a acumulação financeira impôs suas razões às decisões de investimento, aquelas geradoras de emprego e renda para a patuleia.

A integração internacional das instituições de crédito foi decisiva para a crescente “*apropriação*” das decisões e da circulação de informações pelos senhores da finança global. Os mercados de capitais tornaram-se, ao mesmo tempo, mais poderosos na formação das decisões e, contrariamente ao que esperavam os *apologetas*, menos “*eficientes*” na definição dos critérios de avaliação do risco.

No início da década dos 90, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial anunciaram a nova agenda de reformas para os países em desenvolvimento. Entre as recomendações figurava com brilho e *aplomb* a abertura da conta de capitais. Os modelos teóricos utilizados pelo FMI e pelo Banco Mundial garantiam que a abertura e a desregulamentação financeiras promoveriam a atenuação das flutuações da renda nos países da periferia.

Por incrível que possa parecer a um cidadão de inteligência mediana, tais modelos tinham como premissa um comportamento anticíclico dos movimentos de capitais, ou seja, a entrada bruta dinheiro correria dos países mais fortes para os mais fracos e seria capaz de atenuar as flutuações do produto, do emprego causadas por restrições no balanço de pagamentos.

A vida real no mundo da globalização financeira foi muito diferente daquela proclamada pelos modelos de Washington. Como era sabido desde o tempo dos dinossauros, os movimentos da finança em livre movimentação funcionam ao revés

e invariavelmente levam os deficitários e detentores de moedas não conversíveis a desfechos desagradáveis. No volume II do Tratado da Moeda, Keynes afirma que em um sistema monetário internacional dominado pela livre movimentação de capitais “a taxa de juro de um país é fixada por fatores externos e é improvável que o investimento doméstico alcance o nível de equilíbrio”, ou seja, um valor compatível com o melhor aproveitamento dos fatores de produção disponíveis.

Nos últimos 40 anos de liberalização financeira, as crises se multiplicaram nas chamadas economias emergentes. Do México à Argentina, passando pela Ásia e pela Rússia - sem esquecer o Brasil - as economias balançaram, acoitadas por crise cambiais e financeiras.

Foram tão persistentes as lições da “realidade” que nem mesmo os defensores da abertura das contas de capital resistiram à precariedade de suas sabedorias. No início da primeira década do terceiro milênio os relatórios do FMI e do *Bank for International Settlements (BIS)* já cuidavam de alertar os emergentes para os riscos inerentes aos ciclos de crédito e endividamento externo e sua procissão de incidentes cambiais, monetários e fiscais.

O FMI no *Global Financial Stability*, capítulo 3, dedica-se à avaliação do excessivo e imprudente endividamento em moeda estrangeira das empresas nas ditas economias emergentes. Ao longo de 36 páginas de uma análise empírica cuidadosa o documento chega à conclusão que a alavancagem em moeda estrangeira deveria ter sido prevenida por medidas macroprudenciais:

- a) Cuidadoso monitoramento do endividamento das empresas com intensas conexões com as demais que possam acarretar riscos sistêmicos não só para outras empresas, mas também os sistemas financeiros locais;
- b) Aperfeiçoar o sistema de informações a respeito do grau de endividamento em moeda estrangeira no setor empresarial;
- c) As medidas macro prudenciais devem limitar severamente a elevação do endividamento em moeda estrangeira intermediado pelos bancos locais. Isso importaria limites à exposição dos bancos a empréstimos em moeda estrangeira para as empresas;
- d) As economias emergentes devem estar preparadas para graves desequilíbrios financeiros e patrimoniais das empresas, inclusive para uma sucessão de falências na posteridade da elevação das taxas de juros nas economias avançadas.

O documento não diz, mas outros estudos recentes, como o de Gerald Epstein, da Universidade de Massachusetts, demonstram: os países que mantiveram controles sobre os fluxos de capitais e sobre a taxa de câmbio tiveram maior sucesso em suas políticas macroeconômicas e de crescimento. O grupo de países que adotaram medidas prudenciais nos anos 90 - Chile, Colômbia, Índia, Singapura, Taiwan, Malásia, China- atravessaram os anos noventa exibindo maiores taxas de crescimento, menor volatilidade do PIB, melhor desempenho fiscal e tiveram reduzida vulnerabilidade nas contas externas.

Nas economias de moeda sem reputação e “ilíquidas” que se entregaram sem cuidados à abertura financeira, a mobilidade de capitais tende a produzir valorizações indesejadas, seguidas de desvalorizações abruptas. Nos momentos de contração da liquidez internacional, ainda que a adoção de um regime de taxa de câmbio flutuante seja capaz de amenizar o baque, as autoridades monetárias do país de “moeda fraca” - com “ponto de compra” imprevisível - poderão ser obrigadas a vender reservas ou subir as taxas de juros para estabilizar o curso do câmbio dentro de limites considerados seguros.

Não por acaso, a combinação mais frequente nos regimes impostos pelos mercados desregulamentados e liberalizados envolve sobrevalorização cambial, o investimento nos setores não-sujeitos à concorrência externa, o sobre endividamento externo e interno e, finalmente, a esterilização do gasto público no pagamento de juros. Isto significa baixo crescimento, encolhimento da estrutura produtiva - em particular da indústria- e taxas de desemprego em elevação.

No alvorecer da crise financeira, os sábios do FMI ainda proclamavam que a integração financeira é fundamentalmente benéfica para os mercados emergentes, na medida em que *“elimina as restrições ao investimento produtivo, impulsionam a diversificação do risco, promovem as decisões intertemporais e contribuem para o desenvolvimento dos mercados financeiros”*.

Relatório recente da consultoria McKinsey argumenta que uma economia saudável deve ter uma forte estrutura institucional para estabelecer um círculo virtuoso entre a globalização financeira e a maior profundidade de seus mercados. Mas, os riscos caminham de mãos dadas com essa abertura. Os responsáveis pela política econômica devem avaliar os riscos de volatilidade, pressões sobre as taxas de câmbio e súbitas reversões nos fluxos de capital. Faltou dizer que as reversões súbitas são danosas para os balanços das empresas e bancos endividados em moeda estrangeira.

No artigo *More Pluralism, More Stability?* (10 de maio de 2016) Claudio Borio, chefe do departamento monetário do *Bank of International Settlements* argumenta que taxas de câmbio flexíveis oferecem proteção limitada contra reversões súbitas

dos fluxos de capitais. *“Particularmente, a valorização cambial parece fortalecer os balanços dos tomadores de empréstimos em moeda estrangeira, encorajando empréstimos adicionais por parte dos credores- o chamado “canal de risco” da taxa de câmbio”.*

Nada de novo: a controvérsia sobre a efetividade dos controles de capitais, tão acerba quanto monótona, termina indefectivelmente com a vitória daqueles que se refestelam na arbitragem com o diferencial de juros entre os países e engordam seus cabedais sob o patrocínio de capitais voláteis. Depois do desastre de 2008, as instituições financeiras, salvas de suas próprias imprudências e abarrotadas de liquidez, ademais de aborrecidas com o baixo rendimento dos investimentos domésticos, buscaram os emergentes para fomentar novas bolhas mundo afora, valorizando o câmbio dos incautos e facilitando a tomada de empréstimos em moeda estrangeira.

#### **4. Há moedas e moedas**

O dólar é a moeda reserva. Denomina mais de 70% das transações comerciais e financeiras no mundo. O Real é uma moeda não conversível. O amigo leitor já ouviu falar de alguma transação celebrada entre um exportador japonês e um importador alemão denominada em reais?

Quando nasceu, o Real precisou do amparo do dólar – a âncora cambial. Para ficar cravada no fundo oceano ainda encapelado, na ressaca da hiperinflação, a âncora contou com a força da Selic que entre 1995/1998 pagou 22% ao ano em termos reais para segurar o rentismo nativo nas fronteiras nacionais. Sacudida pelas crises do México, Ásia e Rússia, a taxa básica foi aos píncaros às vésperas da desvalorização de 1999. Na iminência do enfraquecimento da âncora, exorbitaram as taxas de juros. De nada adiantou, a âncora desgarrou-se.

O regime de metas de inflação, apresentado para substituir a desditada que passou a flutuar, teve que pedir desculpas já nos primeiros anos de sua tenra existência: os choques de desvalorização cambial exigiram a flexibilização das metas.

A política monetária nacional está subsumida à forma de inserção do Brasil na hierarquia entre nações e suas moedas. Podemos continuar acreditando que essa hierarquia é fruto dos maus indicadores fiscais das economias emergentes: superávits primários permitem taxas de juros mais baixas e uma dinâmica mais favorável da dívida pública. Faz sentido, não fosse a intromissão de fatores *“externos”*.

Os dados insistem em mostrar que a despeito dos sucessivos superávits primários obtidos entre 1997 e 2014, as taxas de juros em reais não convergiram para as internacionais. Na ausência de controles prudenciais dos fluxos de

capitais, as taxas exageram o prêmio que reflete a qualidade atribuída aos títulos de dívida pública denominados em reais pelos mercados financeiros globalizados. A qualidade e o câmbio “*flutuam*” com as mudanças nas políticas monetárias no país gestor da moeda-reserva e com os humores dos investidores internacionais. Chegou ao absurdo *spread* entre as taxas de juro básica em dólares e a prima pobre em reais.

O estado da economia brasileira – juros básicos elevados, desvalorização cambial, queda pronunciada do PIB, choque de tarifas e colapso da receita fiscal - sugere a conservação de parte significativa do *estoque* de riqueza em títulos públicos. No espaço em que a política monetária e a flutuação cambial se encontram com a política fiscal, a preferência pela liquidez é exercida por empresas e bancos nas operações de tesouraria. Em 2015, dos R\$ 613 bilhões de déficit nominal brasileiro, R\$ 501 bilhões engordaram diretamente a riqueza rentista-parasitária.

Vamos repetir: no sistema bancário contemporâneo a liquidez não é controlada pela “*quantidade de reservas*”, mas pelo “*pedágio*”, a taxa cobrada para o acesso dos bancos-membros ao “*emprestador de primeira instância*”, o Banco Central (BC). Ainda que não conste legalmente em seu mandato, o BC deve buscar equilibrar o desejo por ativos líquidos e não líquidos de forma a defender o poder aquisitivo da moeda, não permitir níveis de alavancagem temerários e, por fim, mas não menos importante, zelar pelo pleno emprego das forças produtivas.

Num ritual farsesco, renova-se em sua caducidade tediosa a discussão sobre a efetividade do controle de capitais em um mundo moldado pela integração financeira e, sobretudo, pela *ominosa* presença dos mercados de derivativos.

Em princípio destinados a promover a diversificação dos riscos, ou seja, oferecer proteção aos agentes do mundo real contra as imprevisibilidades da precificação de ativos e *commodities* executada pelos mercados, os derivativos ganharam vida própria e se transformaram em formas monetárias “*privadas*” que abrem espaço para manobras especulativas de ordem superior.

Uma vez assumida a posição dominante nas transações financeiras- tanto no que diz respeito ao volume negociado quanto no que se refere à alavancagem - os derivativos passaram a “*comandar*” os movimentos dos ativos subjacentes.

As taxas de câmbio e as apostas nos mercados futuros com índices de *commodities* são, hoje, exemplos escandalosos e aberrantes desta “*inversão*”, o que submete as políticas econômicas a constrangimentos e a conflitos nada triviais – vamos às questões atuais - entre o objetivo de manter a inflação sob controle e o propósito de não danar o crescimento ou colocar em risco a estrutura industrial e, conseqüentemente, o “*arcabouço*” de geração de renda e emprego.

Com essas e outras, nos períodos de festa, os movimentos de capitais, independente da situação da conta corrente do balanço de pagamentos, valorizam a moeda local e debilitam as exportações de manufaturados.

No Brasil, a derrocada exportadora faz parceria com a invasão das importações de produtos manufaturados, prenes de incentivos e subsídios oferecidos generosamente pelos competidores espertos.

A experiência das últimas décadas sugere duas conclusões: 1. não é recomendável a adoção de regimes cambiais “*extremos*” (taxa fixa ou livre flutuação); e 2. os bons “*fundamentos*” fiscais (sobretudo a dinâmica da dívida pública interna) podem reduzir substancialmente os prêmios de risco, mas não eliminam - sem reservas alentados - o prêmio de liquidez na formação das taxas de juros domésticas. É espantoso que alguns brasileiros ainda insistam no receituário desmoralizado, gerador de crises cambiais e financeiras.

Acompanhando o movimento pendular da arbitragem e da especulação financeiras, o padrão do investimento direto estrangeiro e da aquisição de bônus muda radicalmente. Trata-se agora de ocupar os mercados da periferia, adquirindo empresas já existentes, de estimular os empréstimos inter companhias que geram pagamentos de juros, e de exigir cláusulas *put* nos empréstimos que podem, portanto, ser resgatados antes do prazo de vencimento.

A percepção da fragilidade externa afasta os investidores que a geraram e acelera as remessas de lucros, dividendos e juros, bem como o resgate antecipado de empréstimos, tudo no propósito voltar o mais rápido possível às posições e à liquidez em moeda forte. É o que demonstram cabalmente os resultados do balanço de pagamentos nos momentos de turbulência.

A maior dependência dos humores dos capitais privados para o financiamento do balanço de pagamentos - sobretudo do crescente serviço do passivo externo - vem tornando menos eficiente a adoção do regime de câmbio flutuante. Isto porque não é possível liberar completamente as taxas de juros domésticas da instabilidade dos movimentos de capitais e dos rearranjos de portfólios privados.

## **5. As armadilhas da liquidez ou “É a demanda efetiva, idiota”**

A marca registrada da finança contemporânea é a gestão público/privada da moeda e do crédito. A crise financeira global desvendou o caráter político-jurídico da moeda e a natureza “*coletivista*” e hierárquica do sistema de crédito, cuja função inescapavelmente pública é, em tempos “*normais*”, delegada à administração das instituições privadas.

As massas de capital líquido das empresas e a poupança das famílias estão cada vez mais concentradas sob o comando de grandes investidores institucionais. São fundos de pensão, fundos mútuos e fundos de *hedge* que - operando em várias praças financeiras - usam intensamente a técnica de “*alavancar*” posições em ativos.

Esta nova configuração institucional acirrou a concorrência entre as instituições financeiras na atração da clientela e na aceleração das inovações financeiras. Os gestores de portfólios – bancos fundos mútuos e de pensão - no afã de carrear mais recursos sob o seu controle e na ânsia de bater os concorrentes, procuram exibir as melhores performances. Os administradores mais ousados abrem espaço para produtos e ativos de maior risco em suas carteiras alavancadas.

A estabilidade da economia monetária depende, portanto, das complexas relações entre os fundos coletivos administrados pelos comitês privados de avaliação do crédito e a capacidade do Estado de orientar o comportamento e as expectativas dos agentes privados empenhados na liça da acumulação de riqueza monetária. Esses trabalhos do Estado são executados pela política monetária do Banco Central em conjunto com a gestão da dívida pública pelo Tesouro.

Quando mencionam as instituições “*grandes demais para falir*”, os especialistas e quejandos deixam escapar do inconsciente a verdadeira natureza do complexo financeiro-monetário. Na forma em que está constituído nas economias capitalistas contemporâneas o complexo financeiro-monetário - além de desempenhar as funções de administrador do sistema de pagamentos e provedor de liquidez, ou seja, de cuidar da “*infraestrutura do mercado*” - transfigurou-se no que Minsky chamou “*money manager capitalism*”.

Essa é a etapa mais avançada do capitalismo, porque nela a capacidade de mobilização dos capitais se transforma, na esfera produtiva, em uma força de supressão das barreiras tecnológicas e de mercado, em particular daquelas que decorrem do aumento das escalas de produção, com imobilização crescente de grandes massas de capital fixo.

As instituições financeiras que participam da constituição e gestão das grandes empresas produtivas promovem a supressão da concorrência, mas, ao fazer isso, estimulam a conquista de novos mercados, provocando o acirramento da concorrência entre blocos de capital e impulsionando a internacionalização crescente da concorrência. Vide a relação China-Estados Unidos.

O ciclo de expansão recente e sua crise demonstraram, no entanto, que a acumulação de riqueza monetária pode se desvencilhar dos incômodos da produção material. Essa proeza não é sintoma de deformação, mas de aperfeiçoamento da “*natureza*” do “*money manager capitalism*”.

Ele se distingue pelo caráter universal e permanente dos processos especulativos e da inovação criativa, capazes de suplantar as façanhas mais espetaculares do que aquelas imaginadas por Karl Marx ao desenvolver o conceito de “*capital fictício*”.

Sete anos depois do *crash* de 2008, os “*mercados*” se dedicam, mais uma vez, ao esporte radical de formação de novas bolhas. Na maré montante da liquidez abastecida pelo *Federal Reserve* e pelo Banco Central Europeu, as bolsas e os rendimentos nânicos dos bônus dos tesouros dos Estados Unidos e da Alemanha fumegam os vapores que sopram às alturas os preços dos ativos. Nas horas vagas (nas outras também), as corporações financeiras e não financeiras se entregam à bulha da recompra das próprias ações e mandam bala na distribuição de dividendos com a grana do *Federal Reserve*.

Os mercados financeiros expelem bolhas afogados na liquidez, enquanto o gasto produtivo de consumo e investimento morre de sede. Em homenagem ao 400º aniversário da morte de Miguel Cervantes, a economia do emprego e da renda marcha a passos de Rocinante, em descompasso com os preços dos ativos financeiros que voltam a disparar nas asas de Pégaso.

O paradoxo não se encaixa na simplória identidade entre poupança e investimento. A realidade salta aos olhos: a liquidez exuberante, taxas de juros negativas, ingurgitamento do caixa das empresas e bancos (o estoque de poupança financeira), não só convive como também estimula a falta de apetite pelo investimento.

Na Disneylândia do pensamento hegemônico, os movimentos da economia como um todo devem respeitar os princípios de administração do orçamento familiar: os recursos que se destinam ao investimento vêm da parcela da renda que foi poupada, pela abstinência do consumo.

No mundo da economia como um todo em que os homens trabalham, ganham e sobrevivem, os orçamentos familiares dependem da disposição das empresas de gastar na produção de bens de investimento e de bens de consumo. Assim, os gastos de consumo das famílias dependem da renda criada pelo dispêndio das empresas, ao gerar empregos e mobilizar outras ocupações conexas. O investimento é a variável determinante no processo de formação da renda e, portanto, da capacidade de consumo do assim chamado “*público*”.

A aquisição de meios de produção depende da perspectiva de expansão do mercado, ou seja, das estimativas dos empresários a respeito da evolução do consumo, o que envolve, simultaneamente, as avaliações dos empresários a respeito da disposição de seus pares de gastar na criação de emprego e da renda no setor de bens de produção.

Estudo do *Board of Governors* do *FED*, publicado em novembro de 2015, ilumina esse ponto: “... em reação à turbulência financeira e ao rompimento do crédito associado à crise financeira global, corporações procuraram ativamente aumentar recursos líquidos a fim de acumular ativos financeiros e reforçar seus balanços. Se esse tipo de cautela das empresas tem sido relevante, isso pode ter conduzido a investimentos mais frágeis do que o normalmente esperado e ajuda a explicar a fraqueza da recuperação da economia global... descobrimos que a contraparte do declínio nos recursos voltados para investimentos são as elevações nos pagamentos para investidores sob a forma de dividendos e recompras das próprias ações... e, em menor extensão, a acumulação líquida elevada de ativos financeiros”.

Para que as necessidades pessoais e coletivas sejam satisfeitas é necessário que os detentores do controle do crédito e do investimento sigam “pedalando”, com a antecipação de recursos na forma de crédito e novas dívidas que financiem projetos capazes de engendrar efeitos multiplicadores no emprego, na renda, nos lucros e nas poupanças e daí para a liquidação das dívidas. Joseph Schumpeter chamou a teoria que estuda essa engrenagem financeira de *Teoria Creditícia da Moeda* e não *Teoria Monetária do Crédito*.

No artigo “*O verdadeiro estado atual do sistema financeiro*”, publicado no site *Zerohedge*, integrantes do *Phoenix Capital Research* suspeitam do funcionamento de mentes que acreditaram na possibilidade de resolver um problema de dívida emitindo mais dívida.

Em 2008, a bolha de *bonds* era de US\$ 80 trilhões, hoje supera os US\$ 100 trilhões. O mercado de derivativo que usa essa bolha de *bonds* como colateral supera US\$ 555 trilhões. As corporações hoje estão mais endividadas, em 2007 os *bonds* das empresas americanas somavam US\$ 3,5 trilhões, hoje eles estão em US\$ 7 trilhões, perto de 50% do PIB. Os bancos centrais enfrentam os limites da política monetária para retirar a econômica desse atoleiro, inundado por liquidez.

Analistas do *Office of Financial Research*, órgão criado pela lei *Dodd-Frank* para soar o alarme dos desarranjos financeiros, já antecipam “correções” dos preços inflados. Diz o relatório apelidado *Mercados Mercuriais (Quicksilver Markets)*: quem aposta na elevação do juro da senhora Janet Yellen deveria levar em conta os efeitos do *Quantitative Easing* sobre os mercados secundários de ações e títulos de dívida, os soberanos e os privados.

O FMI e o BIS alertam para os riscos embutidos nas avaliações “*altistas*” dos bônus públicos e privados e, portanto, remunerados com rendimentos “*anormalmente*” reduzidos. Medida adequadamente, a relação preço/rendimento das ações e dos bônus tem cheiro de *crash*.

A elevação brusca da taxa dos *federal funds*, vaticinavam os especialistas, desataria uma forte desvalorização do monumental estoque de ativos financeiros existentes. A experiência da elevação da taxa básica no crepúsculo de 2015 comprovou o vaticínio: foi desatada uma corrida para a liquidez nos mercados de bônus e no mercado de ações nos primeiros meses de 2016.

## **Bibliografia**

BELLUZZO, L. G., 2009. Os Antecedentes da Tormenta: origens da crise global. Campinas, Edições Unesp-Facamp.

BERG, T. March 17, 2015. Quicksilver Markets. Office of Financial Research. <<https://financialresearch.gov/briefs/files/OFRbr-2015-02-quicksilver-markets.pdf>>

CLAUDIO BORIO, 2016. More Pluralism, More Stability? Bank of International Settlements. <<http://www.bis.org/speeches/sp160510.pdf>>

EPSTEIN, G. July 2009. Should Financial Flows Be Regulated? Yes. DESA Working Paper No. 77. Universidade de Massachusetts. <[http://www.un.org/esa/desa/papers/2009/wp77\\_2009.pdf](http://www.un.org/esa/desa/papers/2009/wp77_2009.pdf)>

FMI. Global Financial Stability Report. Last Updated Wednesday April 13 2016. Disponível em <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/>>

GRUBER, Joseph W. and Steven B. Kamin 2015. The Corporate Saving Glut in the Aftermath of the Global Financial Crisis International Finance Discussion Papers 1150. <<http://dx.doi.org/10.17016/IFDP.2015.1150>>

HYMAN P. Minsky. 1992. The Financial Instability Hypothesis. Working Paper No. 74. The Jerome Levy Economics Institute of Bard College.

KEYNES, John Maynard, 1930. A Treatise on Money: The Applied Theory of Money. Cambridge: Macmillan & Company.

LUND, S.; Daruvala, T.; Dobbs, R.; Harle, P.; Kwek, J.; Falcón, R. 2013. Financial Globalization: Retreat or Reset? McKinsey Global Institute.

MARX, K. 1894. Capital: Critique of Political Economy, Vol. 3. Edited by Friedrich Engles.

PHOENIX CAPITAL RESEARCH, Apr 28, 2016. The Dangerous True State of the Financial System Today. <<http://www.zerohedge.com/news/2016-04-28/dangerous-true-state-financial-system-today>>

SCHUMPETER, J.A. (1934), The Theory of Economic Development: An inquiry into profits, capital, credit, interest and the business cycle. Cambridge, MA: Harvard University Press and inquiry into profits, capital, credit, interest and the business cycle, Cambridge, MA: Harvard University Press.



# Capítulo 4





# Globalização, crise e novos requisitos do desenvolvimento

Mariano Laplane

## Resumo

A crise financeira de 2007 se espalhou para o conjunto do sistema financeiro global e, posteriormente, para toda a economia real, impactando negativamente os níveis de atividade e de emprego.

A destruição de riqueza e a deterioração das condições de vida das pessoas cobraram um preço elevado das instituições que foram artífices da globalização. O Estado mínimo deu lugar a um Estado hiperativo e, não obstante, mostrou-se muito pouco eficiente para restaurar o crescimento e para proteger os setores da sociedade mais afetados pela crise. Por sua vez, a percepção da impotência do Estado e das instituições políticas fortalece os grupos adversários da tolerância, do convívio pacífico e democrático.

À luz da crise da globalização, da discussão sobre o papel do Estado e da reflexão sobre os novos requisitos do desenvolvimento, o artigo argumenta que construir o caminho do desenvolvimento e da superação da crise atual requer a ampliação do espaço da política, do debate e de escolhas socialmente legitimadas. Recuperar um mínimo da coesão social e da legitimidade das instituições esgarçadas pela globalização e pela crise é atualmente um requisito indispensável do desenvolvimento.

## 1. A crise da globalização

Há dez anos, na condição de coordenador dos programas de pós-graduação do Instituto de Economia da Unicamp, convidei Luciano Coutinho, professor titular do Instituto, para conduzir uma série de seminários sobre o que parecia ser a iminência de uma grave crise na economia mundial. Os sintomas de desequilíbrios acentuados em alguns segmentos do mercado financeiro dos países desenvolvidos, com potenciais desdobramentos de grande impacto na economia mundial e brasileira, eram bastante evidentes. Não permitiam, entretanto, uma análise conclusiva sobre a gravidade da iminente crise, pelo menos em relação à sua profundidade, duração e abrangência. Era necessário trabalhar com algumas hipóteses sobre as estratégias de resposta das autoridades econômicas dos países centrais, das instituições multilaterais e dos principais *players* no mercado financeiro.

O ciclo de seminários de 2006 foi um sucesso, com ampla participação de professores e de alunos da pós-graduação. Os debates, extremamente ricos, conduziram à conclusão de que a crise era muito provável. Sua extensão, sua duração e sua profundidade dependeriam muito da capacidade de reação das autoridades econômicas. Foram delineados dois cenários contrastantes: de um lado, uma crise profunda, que abrangeria uma grande parte do sistema financeiro, mas de duração relativamente curta, e, de outro, uma crise menos profunda, mas de maior duração, envolvendo grande parte da economia mundial.

Uma década depois é possível constatar que a crise resultou na combinação de elementos dos dois cenários: a profundidade do primeiro e a longa duração e a amplitude do segundo. Com efeito, depois da crise do *subprime*, em 2007 e da falência de grandes bancos de investimento em 2008, a crise espalhou-se para o conjunto do sistema financeiro global. Embora as autoridades econômicas conseguissem estancar o efeito dominó de falências encadeadas por meio de onerosas operações de resgate, não foi possível evitar que a crise financeira atingisse a economia real, impactando os níveis de atividades e de emprego. As medidas de austeridade inicialmente implantadas para compensar o impacto fiscal dos resgates às instituições financeiras vieram agravar o quadro.

A mudança abrupta das condições de financiamento internacional tornaram insustentáveis as posições de alguns países fortemente dependentes de recursos externos. Logo a crise financeira assumiu a forma de crises de dívidas nacionais. Diversos países na Europa se encontraram em situação de virtual insolvência. Nesses casos as operações de resgate foram muito menos generosas e mais condicionadas. As contrapartidas exigidas, além da austeridade, eram reformas estruturais, com redefinição de direitos e obrigações do Estado em relação aos seus cidadãos.

A despeito de ter sido afastado o perigo do efeito cascata da falência de instituições financeiras, de empresas e de governos nacionais e subnacionais, o impacto recessivo da crise sobre a economia real foi significativo, como evidenciado pela destruição de milhões de empregos e pela queda da produção e do consumo nas economias desenvolvidas. A expectativa de que os grandes países emergentes pudessem assumir o papel de locomotivas da economia mundial ou pelo menos ajudar a amortecer os efeitos da crise durou pouco e já em 2012 tornou-se evidente que também seriam sugados pela crise.

A desaceleração do comércio e do investimento internacional indicava, de maneira inequívoca, que depois de aproximadamente trinta anos de expansão, a economia globalizada experimentava sua primeira grande crise. Transcorrida uma década do surgimento dos primeiros sintomas da crise, os principais atores públicos e privados da globalização mostram-se impotentes para reestabelecer condições de crescimento sustentado.

Transcorridos dez anos, consequências econômicas, sociais e políticas do início da crise do capitalismo globalizado são visíveis em vários níveis. O impacto na vida das pessoas que perderam seus empregos, suas fontes de renda, suas moradias e outros bens, assim como daquelas que, em função da austeridade, experimentaram fortes restrições no acesso a bens e serviços públicos, inevitavelmente teve eco na política. A fragilização das instituições da democracia representativa, a intolerância crescente em relação aos imigrantes e o fortalecimento de grupos radicais são reflexos da sensação de crescente insegurança e de vulnerabilidade de grandes grupos da população dos países desenvolvidos.

A crise explicitou o carácter desigual da apropriação dos benefícios da globalização entre países e no interior das economias nacionais. A concentração de riqueza e o aumento da desigualdade na distribuição da renda, que ocorreram ao longo de três décadas de crescente globalização, deixaram grandes segmentos da população em situação de fragilidade. A retração da atividade econômica e as medidas de austeridade agravaram significativamente o quadro.

A crise também explicitou a vulnerabilidade daqueles países que na globalização ficaram na condição de estruturalmente deficitários na produção de bens e serviços e, portanto, cronicamente dependentes de poupança externa para manter o nível atividades. Em contrapartida, aqueles países que na globalização capturaram a produção de bens e serviços de alto valor agregado tinham-se tornado estruturalmente superavitários e acumulavam, portanto, volumes crescentes de riqueza que, reciclada nos circuitos da finança globalizada, tornava apenas aparentemente sustentável a frágil condição do primeiro grupo.

Desfeitas as ilusões da viabilidade de uma recuperação rápida, parece evidente que a economia mundial não voltará à “normalidade” sem transformações mais profundas. A crise atual é produto da própria globalização, ou seja, da forma como a produção, o consumo e as finanças mundiais estruturaram-se a partir dos anos oitenta. A globalização foi o caminho escolhido para superar a estagflação que a economia mundial enfrentara nos anos 70.

As raízes da crise encontram-se nas mudanças que a globalização acarretou nas empresas, nas instituições e nos regimes de comércio e de investimento mundiais nas últimas décadas. A globalização tornou mais permeável o mercado mundial à circulação de bens e de capital; viabilizou a industrialização acelerada da Ásia, incorporando centenas de milhões de novos consumidores e de trabalhadores; reorganizou a produção em cadeias globais de valor com forte redução de preços relativos dos bens industriais; internacionalizou a prestação de serviços com grande aumento da produtividade e consolidou mercados gerando empresas globais com escala e sinergias superiores às corporações multinacionais do pós-guerra.

Paralelamente, geraram-se desequilíbrios patrimoniais crescentes entre famílias, empresas e governos nacionais e subnacionais. O processo foi acompanhado de acumulação de riqueza fortemente desigual. De um lado, acumulavam-se ativos reais e financeiros e capturavam-se as rendas correspondentes; a outra face da expansão das finanças globais era a concomitante acumulação de passivos, públicos e privados, e das correspondentes obrigações. Não por acaso, nos países desenvolvidos a desigualdade na distribuição de renda regrediu a níveis anteriores à implantação do *Estado de bem estar* do pós-guerra.

A destruição de riqueza e a deterioração das condições de vida das pessoas cobraram um preço elevado das instituições que foram artífices da globalização. Os governos nacionais e as instituições multilaterais que promoveram e aderiram ao processo sofreram forte desgaste. Aos olhos dos cidadãos, promoveram a globalização e não pareciam capazes de enfrentar sua crise. A percepção da sociedade é que os políticos não atendem suas demandas, não resolvem seus problemas, e isso fragiliza as instituições democráticas.

O desgaste não foi privilégio exclusivo das instituições políticas. O prestígio e a suposta superioridade moral das instituições privadas também sofreram forte deterioração. A contabilidade criativa da Enron; as inovações temerárias dos bancos de investimento, as acrobacias dos gestores de carteiras, mostraram que a ideia de que os mercados deveriam ser autorregulados era, no mínimo, ingênua. A operação nos paraísos fiscais de empresas *off shore* de fachada em operações de “*planejamento tributário*” foi também objeto de questionamento pelas autoridades e pela sociedade civil. Mesmo empresas produtivas, tidas como paradigmas de eficiência e de empreendedorismo, com orçamentos gigantescos de pesquisa e desenvolvimento, como a Volkswagen ou a Mitsubishi, mostraram o lado obscuro da concorrência global na maquiagem dos índices de contaminação ambiental de seus veículos. O *modus operandi* do setor privado na globalização não foi apenas virtuoso.

## **2. O papel do Estado**

As iniciativas das instituições políticas nacionais e multilaterais após o estouro da crise podem ter agravado a percepção de que o mercado global não era um “*campo de jogo nivelado*” e de que a apropriação dos ganhos e dos custos da globalização não foi equitativa. A retórica pró-globalização, que legitimou as reformas neoliberais, postulava a substituição do ativismo estatal pela livre iniciativa e pela autorregulação das empresas. A concorrência era apresentada como o mecanismo capaz de alocar recursos de maneira mais eficiente, livre de riscos morais e de captura da burocracia estatal por interesses privados.

O que se viu, após 2008, foi uma sucessão de operações de resgate de entidades privadas, com elevado custo de recursos públicos, contrariando o dogma de que o Estado devia-se abster de iniciativas desse tipo, em função do “*risco*”

*moral*". O cânone da política econômica, que recomendava reduzir a margem de discricionariedade das políticas monetária e fiscal, submetendo-as ao regime de metas de inflação, sob a tutela de autoridades monetárias independentes, foi igualmente deixado de lado. Sucessivas ondas de expansão da liquidez transferiram passivos do setor privado para os bancos centrais.

O *Estado mínimo e passivo* da retórica neoliberal, sem grau de liberdade para intervir na economia, foi substituído por um *Estado hiperativo e onipresente* para neutralizar os excessos dos atores privados e para socializar os prejuízos resultantes do fracasso da autorregulação. Paradoxalmente, a contradição entre a retórica e a prática não provocou uma grave crise na ideologia neoliberal. Dando mostra cabal da relativa autonomia das ideologias, em relação à realidade, a crise foi caracterizada como evidente "*falha de regulação*". O véu da ideologia permite concluir que o Estado é sempre culpado.

O Estado mostrou-se, entretanto, muito pouco eficiente para restaurar o crescimento. A despeito do ativismo monetário e, em alguns casos, fiscal, o Estado mostrou-se impotente para traduzir a expansão da liquidez em aumento da demanda efetiva que reativasse a economia. Os bancos e as empresas mantiveram-se líquidos, recompraram ações, compraram outras empresas e distribuíram dividendos. A reação do investimento privado foi insuficiente para produzir uma retomada sustentável do crescimento. O Estado não foi muito melhor sucedido na proteção dos setores da sociedade mais afetados pela crise. O desemprego e outras formas de precarização da vida cotidiana afetaram milhões de pessoas, inclusive nos países desenvolvidos. Em alguns casos os Estados nacionais mostraram-se impotentes até para honrar compromissos históricos com a garantia de níveis mínimos de bem estar.

Assim como em crises anteriores de grandes proporções, como a dos anos 30 do século passado, a sensação de vulnerabilidade extrema leva indivíduos e grupos, inicialmente atordoados pela mudança brusca nas condições materiais e emocionais de sobrevivência, a um estágio posterior de apreensão e, finalmente, para um estado de agressividade. A percepção da impotência do Estado e das instituições políticas fortalece, assim, os grupos adversários da tolerância, do convívio pacífico e democrático.

Este é o quadro que explica o que acontece na Europa e nos Estados Unidos: o crescimento dos eleitores dos partidos de direita, a rejeição aos imigrantes e a violência religiosa e racial. É uma resposta a sensação de vulnerabilidade, uma revolta contra as instituições públicas e privadas. É também o pano de fundo do estado de ânimo de uma parte da sociedade brasileira nos dias de hoje: a incapacidade de compreender o que está acontecendo alimenta o ódio, o ressentimento, a intolerância.

### 3. Os novos requisitos do desenvolvimento

Construir o caminho do desenvolvimento deixou de ser um desafio exclusivo para os *países da periferia*. Também os *países do centro da economia global* devem, atualmente, encontrar uma maneira de realizar as transformações estruturais necessárias para superar a crise e retomar o crescimento.

Para as grandes corporações globais a estratégia parece ser aprofundar a globalização. Dobrar a aposta na autorregulação, reduzindo o espaço para a interferência dos governos nacionais nos fluxos de comércio e de capital, é o sentido das negociações em curso nos acordos internacionais do Pacífico e do Atlântico. A defesa da austeridade fiscal e a resistência a medidas mais restritivas do funcionamento das finanças globais nos fóruns nacionais e internacionais apontam na mesma direção.

É compreensível que as grandes corporações globais queiram aumentar os graus de liberdade para executar suas estratégias de concorrência e de expansão de negócios, mas não parece ser uma resposta suficiente para enfrentar os desafios herdados da crise da globalização. A desigualdade de renda e a precarização das condições de vida de grandes segmentos da sociedade cobrarão respostas das instituições políticas nacionais e multilaterais. É preciso construir também graus de liberdade para que as instituições políticas possam atender essas demandas.

Existem ainda outros problemas igualmente desafiadores que demandam respostas que dificilmente virão de mercados autorregulados. É preciso construir sistemas de proteção social que atendam às consequências do envelhecimento da população e a da redução da elasticidade-renda do emprego. É preciso mudar profundamente os atuais padrões de consumo e de produção para controlar a mudança climática. É preciso construir uma ordem internacional que contemple a nova realidade geopolítica global. O enfrentamento desses e de outros problemas semelhantes demanda maior espaço para a política, para o diálogo social e para construção de consensos na sociedade e na esfera internacional.

Os avanços científicos e tecnológicos em curso podem contribuir para enfrentar alguns dos desafios contemporâneos, mas também demandam iniciativas políticas para se materializar. A transição energética e a difusão da manufatura avançada ou da “*Quarta revolução industrial*” requerem a socialização de riscos e de custos que devem ser avaliados e legitimados socialmente.

Construir o caminho do desenvolvimento e da superação da crise atual requer a ampliação do espaço da política, do debate e de escolhas socialmente legitimadas. É preciso realizar um esforço semelhante ao que levou à construção dos pactos sociais que vigoraram na Europa do pós-guerra: acordos explícitos ou tácitos sobre

como devem ser distribuídos os ganhos e custos da transformação da economia e da sociedade. Recuperar um mínimo da coesão social e da legitimidade das instituições esgarçadas pela globalização e pela crise é atualmente um requisito indispensável do desenvolvimento.

O ponto de partida nessa direção deve ser a identificação de metas ou de alvos socialmente desejáveis. A pergunta é: qual tipo de sociedade se quer construir? A identificação de alternativas, a construção de alianças e a legitimação das escolhas são etapas essenciais do processo. Não podem ser substituídas por exercícios tecnocráticos nem muito menos por decisões autocráticas dos grupos detentores do poder.

O Brasil percorreu um caminho próprio nos trinta anos de construção da globalização. Após anos 80, de grande instabilidade, a abertura da economia e as reformas neoliberais foram percebidas como uma rota possível para a retomada do crescimento e essa opção foi legitimada eleitoralmente em 1994 e 1998. Como os resultados não estiveram à altura das expectativas, as eleições de 2002 sinalizaram uma mudança de rumo.

A partir de então, o Brasil seguiu uma trajetória “*anômala*” no quadro internacional. Contrariamente ao que acontecia nas economias em processo de globalização, o Brasil conjugou crescimento com redução da desigualdade social e regional. A trajetória virtuosa do Brasil resultou na sua incorporação no grupo de grandes economias emergentes – BRICS – com protagonismo crescente no cenário internacional.

O sucesso econômico e social do Brasil nos anos de 2003 a 2014 foi em grande parte produto de um pacto implícito, com forte apoio social, para retomar o crescimento e reduzir as desigualdades herdadas das fases anteriores de desenvolvimento. O impacto da crise internacional e as tensões políticas acumuladas desgastaram e, finalmente, desfizeram a coalizão social em favor do crescimento inclusivo. O pacto implícito da sociedade brasileira em torno desta meta se rompeu.

O quadro atual no Brasil é o de uma sociedade profundamente dividida, na qual uma parte das elites empresarial e política propõem-se retomar a agenda de reformas neoliberais derrotada em todas as eleições desde 2002, aproveitando o momento de fragilidade institucional que o País atravessa.

A situação em que se encontram hoje os países que mais avançaram nessa trajetória mostra que esse não é um bom caminho para o desenvolvimento brasileiro. Assim como em outros países a agenda neoliberal deverá acentuar a fragmentação social, aumentar a desigualdade e fragilizar as instituições políticas. O Brasil deve perseverar na construção das bases para um crescimento

inclusivo e sustentável. O caminho que deve percorrer é o de tentar remontar o pacto em torno desse objetivo. No mundo globalizado, apenas um Estado nacional que conte com forte apoio em torno de metas socialmente desejáveis, conseguirá neutralizar o poder das grandes corporações e dos grupos de interesse. A coesão social e a legitimidade das instituições são um requisito indispensável para o desenvolvimento nacional no mundo contemporâneo.



# Capítulo 5





# Políticas macroeconômicas para o desenvolvimento brasileiro

Antonio Corrêa de Lacerda<sup>42</sup>

## Resumo

O artigo discute o papel das políticas macroeconômicas para o desenvolvimento brasileiro, no período 2003-2015. Aspectos como a crise internacional e as medidas adotadas pelo governo brasileiro em contraponto aos seus efeitos e como as políticas macroeconômicas, notadamente as monetária e cambial, afetaram o desempenho dos macrossetores e seus impactos na balança comercial, emprego e renda, dentre outros fatores. A partir dessa análise o artigo visa avaliar os impactos das escolhas de políticas macroeconômicas adotadas e sua contribuição para o desenvolvimento. Objetiva-se ainda destacar as lições para o futuro do desenvolvimento brasileiro, especialmente quanto ao papel a ser desempenhado pela política macroeconômica.

## 1. Introdução

A retomada do desenvolvimento se apresenta como um dos grandes desafios para a sociedade brasileira neste início do Século XXI. Depois de um período de expansão da renda e diminuição da desigualdade na primeira década deste século, fortemente influenciada pelo desempenho da economia mundial e da elevação dos preços das *commodities*, nos vemos novamente diante da recessão e seus reflexos. Recuperar os investimentos é algo que se mostra imprescindível para a saída da crise. Se a economia brasileira recuou 3,8% no ano que passou, os investimentos medidos pela Formação Bruta de Capital Fixo caíram 14,1%. Foram vários os fatores que fizeram com que houvesse essa retração.

O almejado ajuste fiscal implicou cortes de gastos, incluindo os investimentos, não apenas por parte da União, mas também dos Estados e municípios. Ressalte-se ainda que o aumento da taxa básica de juros (Selic) e a sua manutenção em nível elevado, além de estimular as aplicações financeiras em detrimento dos investimentos na produção e infraestrutura, também encareceu o custo do crédito e do financiamento, outro fator desestimulador das novas inversões.

Um terceiro fator foi o impacto da retração chinesa e a queda nos preços das *commodities*. Ao contrário do se poderia pensar, a diminuição dos preços do petróleo bruto, dos minérios e da soja, para citar os principais, não afetou somente

---

42 O autor agradece o apoio de pesquisa de André Paiva Ramos e Rodrigo Hisgail Nogueira, ambos economistas e mestres em economia política pela PUC-SP e os comentários do economista e mestre pela UFRJ Eduardo de Freitas Teixeira. A responsabilidade sobre o conteúdo final, como de praxe, é exclusivamente do autor.

o resultado das exportações, mas também inibiu novos projetos por parte de grandes empresas, devido à queda da sua receita e rentabilidade.

O quarto fator, a Operação Lava Jato, sem entrar no mérito da sua utilidade para coibir a corrupção, tem significado na prática a paralisia de setores-chave para o País, como os complexos de petróleo e gás, construção pesada e toda a sua cadeia de fornecedores e prestadores de serviços.

Por último, mas não menos importante, a crise política gera incerteza quanto ao futuro, também impactando negativamente as decisões, levando ao adiamento, ou mesmo cancelamento de investimentos.

Como todos estes fatores continuam presentes no cenário político-econômico, nada nos faz crer que o quadro possa se alterar e teremos uma nova retração expressiva nos investimentos este ano.

Mas, por outro lado, nada indica que estejamos fadados a uma crise interminável. Há aspectos relevantes a serem considerados. O Brasil é o único país do G-20 que tem, por exemplo, uma expressiva demanda ainda reprimida na infraestrutura. Há muitas outras oportunidades no agronegócio, na indústria e nos serviços.

Isso talvez explique a atratividade da economia brasileira para investimentos do exterior que tem coberto com sobra os déficits no balanço de transações correntes. Só de investimentos diretos estrangeiros houve ingressos de US\$ 75 bilhões no acumulado de 2015, nos colocando dentre os sete países que mais receberam essa modalidade de capitais, que incluem as fusões e aquisições e ainda os empréstimos intercompanhia.

Recente estudo divulgado pela *fDI Intelligence*, divisão de dados do *Financial Times*, o Brasil recebeu US\$ 17,3 bilhões, com 268 novos projetos, somente superado pela Índia, China, Indonésia e México no ano que passou. (Valor Econômico, 22/04/2016, p. A7). Ao contrário do dado anterior, que inclui as transferências patrimoniais e os empréstimos, este dado só considera os investimentos novos. Ou seja, apesar da crise, muitas empresas estrangeiras se interessaram em investir no Brasil, certamente considerando o potencial de mercado e de crescimento futuro.

Internamente, as elevadas taxas de juros oferecidas para os credores da dívida pública continuam sendo um fator de desestímulo aos investimentos em novos projetos de infraestrutura.

No âmbito federal há um montante mapeado de projetos da ordem de R\$ 200 bilhões em infraestrutura, envolvendo estradas, ferrovias, portos, aeroportos. São oportunidades que, no entanto, não devem se desenvolver no curto prazo.

Além do aspecto já apontado da elevada taxa de juros, prevalecem outros de

incerteza, como a questão do licenciamento ambiental, que é bastante demorada, além de entraves burocráticos e administrativos.

Portanto, a criação de um ambiente favorável aos investimentos passa pela resolução ou minimização de todos os aspectos político-econômicos apontados, cuja superação poderá transformar em oportunidade o que muitas vezes é visto apenas como problema, especialmente no que se refere aos gargalos de infraestrutura e logística.

## 2. Desenvolvimento recente

A expansão da renda média dos brasileiros, genericamente definida pelo PIB per capita, é um dos indicadores relevantes para a medição da qualidade de vida. Há, no entanto, outro desafio crucial, no nosso caso, que é a diminuição da desigualdade e melhora da distribuição de renda. Como pré-requisito, portanto, a questão é garantir o crescimento do PIB per capita real, o que somente ocorre na medida em que o crescimento da economia seja maior que o crescimento populacional. Esse indicador, que cresceu 2,9% ao ano, na média de 2003 a 2010, caiu para 1,3% a.a., no período 2011-2014, retrocedeu 4,6% em 2015 e deverá continuar a recuar em 2016, considerando-se os impactos da recessão que vivenciamos e as projeções de desempenho do crescimento populacional. (Tabela 1)

Mantendo um crescimento médio de 2,8% a.a., como de 2003 a 2010, o PIB *per capita* brasileiro dobraria a cada 26 anos, o que nos aproximaria dos níveis atuais de países mais desenvolvidos. Do contrário, crescendo apenas 1,2% a.a., como de 2011 a 2014, dobrá-lo demandaria 59 anos.

O bom desempenho 2003-2010 somente foi possível mediante condições internacionais extremamente favoráveis, como o crescimento chinês próximo de 10% ao ano, o que proporcionou que os preços das *commodities* quase dobrassem no período. Isso garantiu renda ao Brasil favorecendo o crescimento do PIB, da renda e do emprego. Porém, o quadro internacional atual é desfavorável e o cenário doméstico contempla os impactos negativos da “Operação Lava-Jato”, as políticas monetária e fiscal restritivas, causando a deterioração nas expectativas dos agentes econômicos, além dos efeitos da crise política.

Além disso, vários dos instrumentos que foram utilizados para incentivar o mercado doméstico, sobretudo após a eclosão da crise de 2008, encontram-se esgotados ou limitados (expansão dos gastos públicos, financiamento via bancos públicos, crédito ao consumidor etc.). A oportunidade de expansão, portanto, se dará via maiores investimentos em infraestrutura, setor sabidamente possuidor de enorme demanda reprimida, além de crescimento das exportações, em especial aquelas de maior valor agregado. A retomada da expansão do mercado doméstico requer outra estrutura de oferta de crédito, por exemplo, com taxas de juros mais favoráveis, o que ainda está longe de ocorrer.

**Tabela 1 . PIB e PIB per capita – Brasil (2003-2015)**

Ano	PIB - Taxa de variação real no ano - % Anual	PIB - per capita Taxa de variação real no ano - % Anual	Período	PIB - Taxa de variação real no ano - % Anual	PIB - per capita Taxa de variação real no ano - % Anual
2003	1,1	-0,2			
2004	5,8	4,4			
2005	3,2	2,0			
2006	4,0	2,8	2003 a 2010	4,0	2,9
2007	6,1	4,9			
2008	5,1	4,0			
2009	-0,1	-1,2			
2010	7,5	6,5			
2011	3,9	2,9			
2012	1,9	1,0	2011 a 2014	2,2	3,3
2013	3,0	2,1			
2014	0,1	-0,8			
2015	-3,8	-4,6	2015	-3,8	-4,6

Fonte: BCB;IBGE/ Elaboração: DEPE - PUC/SP

Ademais, deve-se considerar que o Brasil registra hoje um crescimento populacional médio de 0,8% a.a., bem abaixo dos 3% da década de 1960/70. Ou seja, a taxa de crescimento populacional vem apresentando e deverá continuar registrando uma tendência de queda. Logo, a demanda de crescimento do PIB necessário para elevar o *per capita* é menor. Portanto, sob outro ponto de vista, no futuro próximo o crescimento populacional deverá ter um menor impacto potencial no crescimento do mercado, ou seja, no nível de atividades. Será preciso, portanto, crescer e produzir mais, sem o acréscimo da população, mas com maior produtividade.

Ressalte-se que como já apontado, o indicador do PIB *per capita* é uma medida limitada e insuficiente para medir o grau de concentração e de desigualdade de renda da população. Como é uma média, resultado da relação entre o PIB e a população, o PIB *per capita* pode crescer mesmo com uma maior concentração de renda e, assim, elevar o grau de desigualdade. Portanto, não basta apenas elevar o PIB *per capita* em termos reais. É preciso atrelar esse aumento a avanços sociais, como, por exemplo, uma melhora da distribuição de renda e a uma queda dos níveis de pobreza.

Há uma questão mais estrutural, nas palavras do mestre Celso Furtado: vivemos, sob este ponto de vista, uma “*construção interrompida*” (título de seu livro de 1992, “*Brasil a construção interrompida*”). Ou seja, há trinta anos evoluímos na democracia, mas perdemos a capacidade de, como Nação, elaborarmos e

viabilizarmos um projeto nacional. Nossa jovem democracia precisa ser preservada e aperfeiçoada. É preciso que as forças vivas da Nação concentrem sua energia na reconstrução e implementação de um projeto, visando ao desenvolvimento. Não basta a agenda de curto prazo, muito disseminada por analistas do mercado financeiro e seus simpatizantes, mas medidas mais perenes, políticas de Estado, sem as quais o desejado desenvolvimento não se viabilizará.

### **3. Inflação e política monetária**

Ao longo do período 2008-2014 a inflação brasileira apresentou variação entre 4,5% a.a. e 6,5% a.a., dentro do intervalo de tolerância previsto no Regime de Metas de Inflação. Em 2015 houve acentuada elevação, tendo atingido 10,7% no acumulado do ano.

A correção dos preços monitorados assim como a desvalorização do Real teve forte influência nesse resultado. O IPCA referente aos preços livres variou 8,5% no ano de 2015, enquanto o referente aos preços administrados foi de 18,1% no mesmo período. Passado um primeiro período de pressão, a inflação mostra sinais de retorno aos seus patamares históricos.

A própria estimativa do mercado financeiro aponta para um nível próximo de 7% em 2016. (Gráfico 1)

Não obstante, a inflação brasileira continua sendo um desafio importante. Não há dúvida da importância da estabilidade de preços para o desenvolvimento; mas é importante destacar que uma comparação com outras economias emergentes de portes semelhantes ao do Brasil denota que a inflação não é uma exclusividade brasileira. Pelo contrário, países de porte e condições minimamente comparáveis com o Brasil apresentam taxas de inflação semelhantes ou até maiores.

Ao longo do período de 2008 a 2015, a evolução dos índices de preços dos países do chamado BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), além de Turquia e Indonésia, concentrou-se principalmente entre os níveis de 5% a.a. e 10% a.a. Esse comportamento também é observado na inflação média dos países do BRICS, que registrou suas maiores altas em julho de 2008 (9,4% a.a.), junho de 2011 (7,2% a.a.) e dezembro de 2015 (7,3% a.a.).

As variações mais acentuadas corresponderam aos casos da Rússia (que alcançou picos de 15,1% a.a. em setembro de 2008 e 16,9% em março de 2015), Índia (com picos de 16,2% a.a. em janeiro de 2010 e 12,1% em fevereiro e 2013) e Turquia (com picos de 12% a.a. em outubro de 2008 e 11,1% a.a. em abril de 2012) = (Gráfico. 2).

A principal exceção nos países selecionados da amostra foi a China. Depois de registrar variação de preços de 8,7% a.a. em fevereiro de 2008, o índice de preços da economia chinesa registrou deflação entre os meses de fevereiro e outubro

de 2009 (-1,8% a.a.), quando seguiu nova alta até alcançar 6,4% a.a. em junho de 2011. Desde então, a inflação da economia chinesa seguiu em desaceleração, alcançando 3,2% a.a. em fevereiro de 2013, quando teve uma gradativa queda, alcançando 1,6% a.a. em dezembro de 2015. Essa desinflação foi decorrente da redução de ritmo do crescimento da economia chinesa, assim como da queda nos preços das *commodities*

Após a crise de 2008, os principais bancos centrais do mundo iniciaram um grande corte coordenado em suas taxas básicas de juros, como forma de tentar estimular a atividade econômica. Bancos centrais como dos EUA, Japão, Reino Unido e ainda o Banco Central Europeu (BCE) têm mantido suas taxas nominais de juros de curto prazo próximas a zero.

O Brasil, na contramão dos países desenvolvidos e mesmo dos em desenvolvimento, tem mantido elevadas taxas de juros de curto prazo. Do final de 2014 até o final de 2015 a taxa básica de juros foi elevada de 11,75% para 14,25%, gerando desincentivo aos investimentos, à produção, ao consumo e ao crédito e, conseqüentemente, impactando negativamente o desempenho econômico no País.

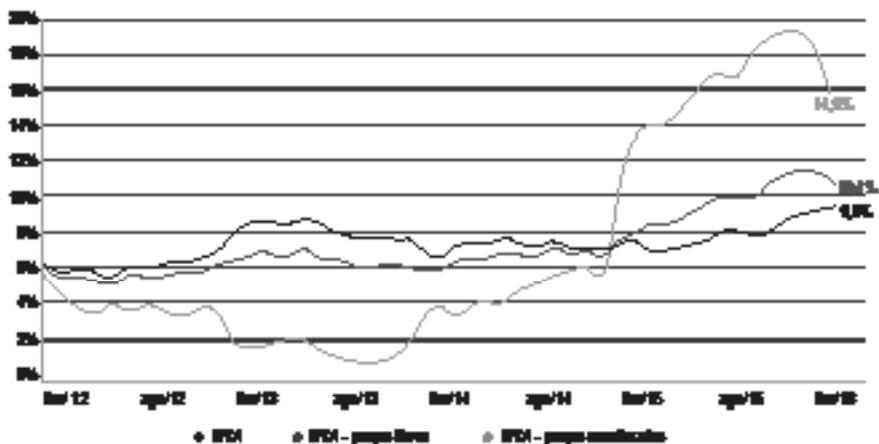
A manutenção de uma elevada a taxa de juros básica tem gerado uma interessante polêmica e representa uma oportunidade para a discussão de sofismas que se tornam, por repetição, verdadeiros paradigmas. Da forma como algumas críticas são dirigidas às decisões do BCB (Banco Central do Brasil), sobre política monetária, tem-se a impressão de que a autoridade monetária só demonstra autonomia quando eleva, ou mantém elevada, a taxa de juros.

Há, ainda, a agravante de que a taxa de juros tem um poder muito pequeno de influenciar a inflação brasileira atual, que não é decorrente de pressões de demanda, mas sim motivada pela correção de preços administrados (energia, transportes públicos e combustíveis) e a desvalorização do Real.

A discussão é se não estaria faltando uma colaboração maior da política fiscal para ancorar as expectativas. Mas aqui também há de se lembrar de que juros elevados derrubam ainda mais a atividade econômica, afetando negativamente a arrecadação de tributos. Ou seja, mais juros no caso complicam a questão fiscal, não apenas no âmbito primário, pelo efeito já enunciado, mas também nominal, já que eleva o custo de financiamento da dívida, gerando mais déficit nominal, que, por sua vez, aumenta a dívida pública.

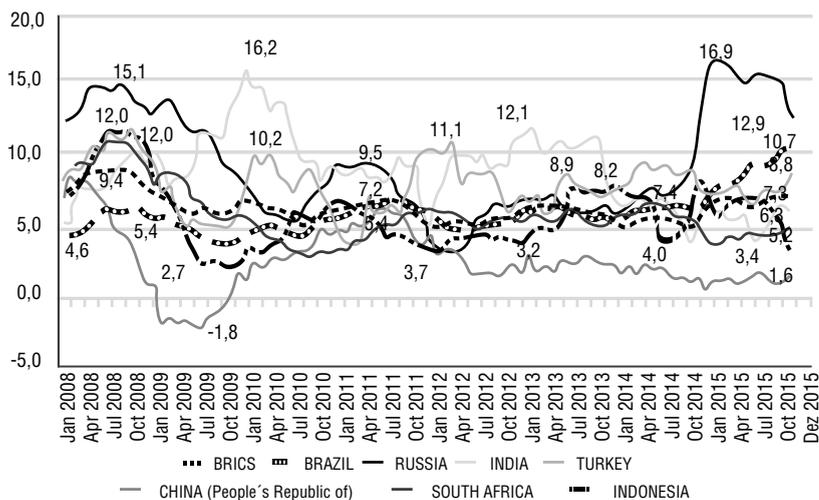
Uma discussão relevante é quando se iniciará o ciclo de redução das taxas de juros. Mais do que ceder às eventuais pressões do governo, como já foi ventilado, é preciso que a política monetária seja relativamente autônoma às pressões para elevação ou manutenção dos juros vindas daqueles que se beneficiam da decisão, em detrimento dos demais.

**Gráfico 1. Brasil: evolução da inflação - Evolução do IPCA  
(var.acumulada em 12 meses)**



Fonte: IBGE; FGV; BCB; IPEADATA/ Elaboração: ACLacerda

**Gráfico 2. Evolução da inflação em países selecionados  
(Jan. 2008 a Dez. 2015)- em % acumulada em 12 meses**



Nota: índices de preços ao consumidor

Fonte: OCDE

Considerando-se as taxas reais de juros vigentes em fevereiro de 2016, mesmo comparando-se com a inflação passada acumulada, o Brasil foi, de longe, o País com maior taxa (3,5% a.a.), ante 2,7% a.a., na Rússia; 2,5% a.a., na Indonésia, e 2,0% a.a., na China. No mesmo período, Índia e México registraram taxas reais de juros de 0,8% a.a., enquanto em algumas economias, como Turquia, Canadá, EUA, Japão e África do Sul, foram registradas taxas reais negativas de -1,2% a.a., -0,9% a.a., -0,5% a.a., -0,4% a.a. e -0,2% a.a., respectivamente (Tabela 2)

Mais grave ainda, com o juro real projetado, considerando-se a taxa de juros praticada atualmente de 14,25% a.a., a atual e expectativa de inflação para os próximos doze meses é de quase 7% ao ano. De longe, a mais elevada do mundo, numa situação em que os bancos centrais, mundo afora, depois da crise de 2008, têm adotado taxas de juros reais muito baixas, até mesmo negativas.

Não é de hoje que o Brasil vem adotando a estratégia de utilizar-se equivocadamente do instrumento dos juros para controle inflacionário no País. Embora essa abordagem tenha apresentado resultados satisfatórios, no que toca a estabilidade monetária, por outro lado compromete a possibilidade para que se criem estímulos para aumento do nível da atividade econômica, prejudicando o volume das arrecadações e agravando também o resultado das contas públicas no País.

A manutenção de elevadas taxas de juros, associadas a outros fatores adversos, tem feito com que o resultado das empresas caminhe em direções opostas. Enquanto a Selic permaneceu elevada, tendo crescido de 9,75%, em 2010, para 14,25%, em 2015, no mesmo período o retorno sobre capital próprio das companhias abertas (incluindo Petrobras, Eletrobrás e Vale), caiu de 17,1% para apenas 0,5% (Gráfico 3).

Vários fatores contribuíram para esta perda: o próprio custo de capital se elevou, enquanto a política de preços administrados nem sempre repôs o custo de produção, gerando defasagem. A partir de 2014, uma redução expressiva dos preços no mercado internacional também contribuiu para a queda do faturamento e da rentabilidade das empresas, comprometendo a capacidade de investimentos.

**Tabela 2. Inflação, taxa de juros nominal e real em países selecionados (2016 até fevereiro) [em % a.a.]**

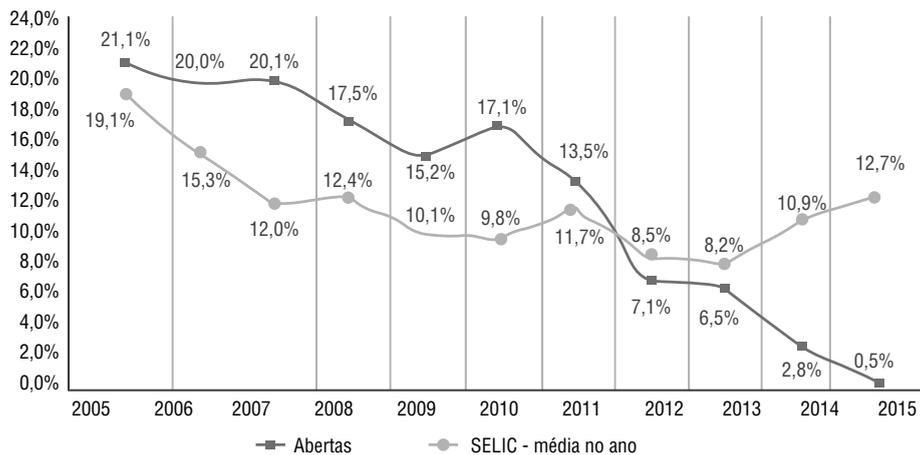
País	Taxa básica de juros*	Inflação**	Juros reais
Brasil	14,3	10,4	3,5
Rússia	11,0	8,1	2,7
Indonésia	7,0	4,4	2,5
China	4,4	2,3	2,0
México	3,8	2,9	0,8
Índia	6,8	5,9	0,8
Zona do Euro	0,1	-0,2	0,3
Reino Unido	0,5	0,3	0,2
Coréia do Sul	1,5	1,3	0,2
Suíça	-0,8	-0,8	0,1
África do Sul	6,8	7	-0,2
Japão	-0,1	0,3	-0,4
EUA	0,5	1	-0,5
Canadá	0,5	1,4	-0,9
Turquia	7,5	8,8	-1,2

\*Em % ao ano. Dados de juros atualizados até fevereiro de 2016.

\*\*Inflação acumulada em 12 meses. Para Índia referente a janeiro de 2016 e para os demais países referente a fevereiro de 2016.

Fonte: OECD; BCB; IBGE; Itaú BBA.

**Gráfico 3. Retorno sobre Capita Próprio (ROE) das companhias abertas (Petrobras, Eletrobrás e Vale) e SelicFonte: CEMEC**



Fonte: CEMEC/Elaboração CEMEC

#### 4. Contas públicas e o peso dos juros

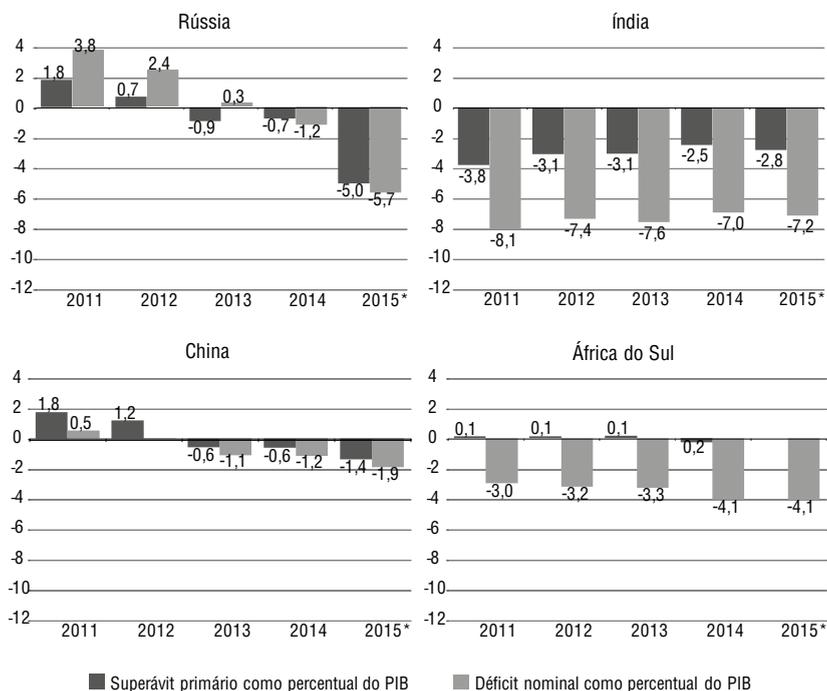
A questão fiscal tomou uma dimensão extraordinária no debate econômico brasileiro, especialmente por parte dos economistas ortodoxos. No debate público tem prevalecido uma visão de “*economia doméstica*” do problema fiscal. “*O Estado não pode gastar mais do que arrecada*” tornou-se um mantra diversas vezes repetido, quase que sugerindo que o déficit público brasileiro seja uma realidade à parte. No entanto, diferente do que apregoa o senso comum, a análise dos dados de algumas economias de países em desenvolvimento, minimamente comparáveis com o Brasil, denota que o agravamento da situação das contas públicas é uma realidade presente em diversos países.

Considerando no âmbito dos BRICS, por exemplo, destaca-se a Índia, que, no período de 2011 a 2015 os resultados primários e os nominais têm se mantidos deficitários, devendo alcançar déficit de 2,8% do PIB e 7,2% do PIB em 2015, respectivamente. Em países como Rússia e China, analogamente, o resultado fiscal também apresentou deterioração a partir de 2013. Na China, os resultados, primário e nominal em 2015, devem alcançar respectivamente o déficit de 1,4% do PIB e de 1,9% do PIB e na Rússia, respectivamente déficit de 5% do PIB e 5,7% do PIB. No caso da África do Sul, o resultado primário tem-se mantido próximo a zero, com suave variação ao longo dos anos analisados, o mesmo ocorrendo em relação ao resultado nominal, mantendo-se praticamente constante ao longo dos anos, devendo alcançar déficit de 4,1% do PIB em 2015 (Gráfico 4). No ano de 2015, o resultado primário alcançou déficit de 1,9% do PIB ante déficit de 0,6% em 2014, os piores resultados da série analisada, destacando-se que o governo federal e de Estados e Distrito Federal registraram menor arrecadação em relação aos anos anteriores, influenciada pelo efeito da contração da atividade econômica. Ademais, o aumento da já elevada taxa básica de juros, que impacta no custo de financiamento da dívida pública, elevou sobremaneira as despesas com o pagamento do serviço.

Nos anos de 2014 e 2015 houve uma forte deterioração das contas públicas do Brasil. O “*ajuste fiscal*” adotado no período foi baseado, sobretudo, nos cortes das despesas e contenção dos gastos do setor público. Os investimentos públicos foram os mais afetados, intensificando a queda da demanda agregada e do nível da atividade econômica no país. Tais fatores também foram influenciados negativamente pela política monetária praticada, que restringiu o crédito e desaqueceu o nível de atividades (Gráfico 5).

O custo da dívida com o pagamento de juros alcançou 8,5% do PIB em 2015, comparativamente a 5,5% do PIB no ano anterior. Em números absolutos, as despesas com o pagamento de juros sobre a dívida pública cresceram de R\$ 195,4 bilhões, em 2010, para 501,8 bilhões, em 2015. Nesses gastos incluem-se o impacto da elevação da taxa de juros e também o custo das operações de *swaps* cambiais, que também foram representativas, especialmente nos dois últimos anos do período analisado (Gráfico 6).

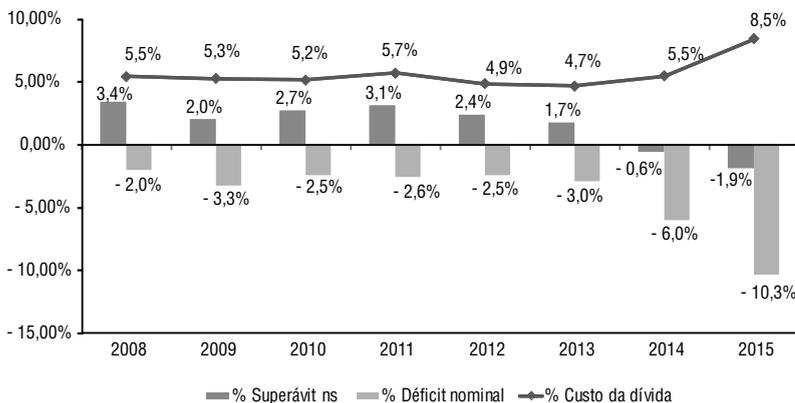
**Gráfico 4. Resultado primário e nominal em países selecionados (2011 – 2015), em % do PIB**



Fonte: BCB (Brasil); OCDE e FMI (demais economias).

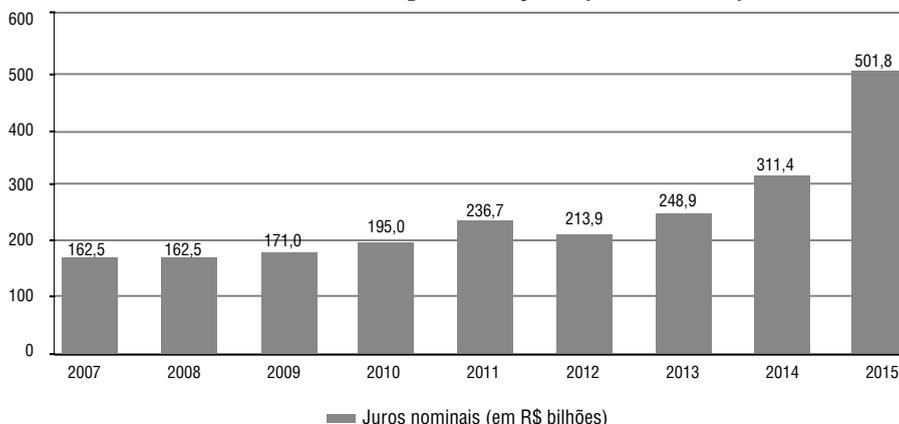
Nota: \*previsões do FMI.

**Gráfico 5. Brasil: resultado primário, custo da dívida (juros) e déficit nominal, em % do PIB**



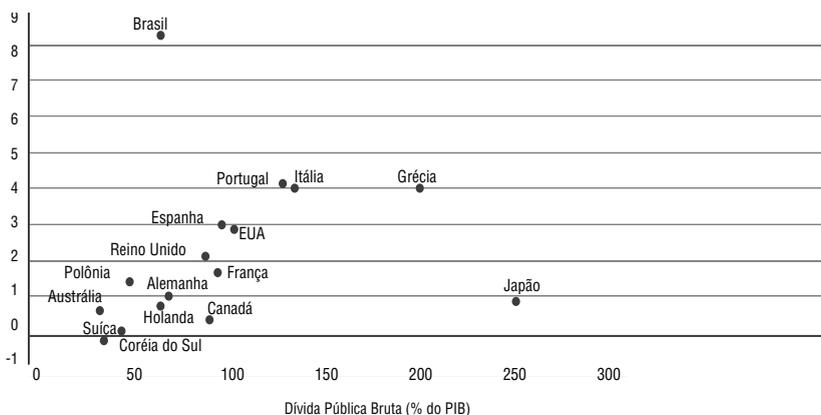
Fonte: BCB.

**Gráfico 6. Brasil: despesas com juros (em R\$ bilhões)**



Fonte: BCB

**Gráfico 7. Carga de juros e dívida bruta do setor público em países selecionados (2015)**



**\*Dívida bruta: Para o Brasil, dado efetivo divulgado pelo BCB. Para os demais países, projeções FMI divulgadas em outubro de 2015.\*\* Encargos pagamento de juros: Para o Brasil, dado efetivo divulgado pelo BCB. Para os demais países, projeções OECD divulgadas em novembro de 2015.**

Fonte: BCB (Brasil); OCDE e FMI (demais economias).

As necessidades de financiamento no conceito nominal, que incluem o resultado primário e os juros nominais apropriados, alcançaram 10,3% do PIB em 2015, ante 6% do PIB no ano anterior. Logo, a queda da arrecadação e a elevação das despesas com pagamento de juros inviabilizaram o pretendido ajuste fiscal

e deterioraram ainda mais as contas públicas. O atual nível da Selic torna, portanto, o ajuste fiscal ainda mais difícil de ser alcançado, pois, enquanto a arrecadação tributária apresenta forte deterioração, os gastos com juros elevam ainda mais o custo da dívida do setor público.

Em uma comparação internacional, o Brasil é o que mais paga juros sobre a sua dívida, mesmo considerando países com dívidas públicas proporcionalmente maiores, comparativamente ao PIB. O custo do financiamento da dívida em relação ao PIB no Brasil (8,5%) em 2015, com uma dívida bruta de 66,2% do PIB, foi muito elevada em relação às demais economias, chegando a ser, por exemplo, duas vezes maior do que a de países como Portugal (4,3%), Itália e Grécia (4,2%); oito vezes maior que Alemanha (1,1%), Holanda e Japão (1%), países com dívida pública bem maiores (Tabela 3 e Gráfico 7)

**Tabela 3. Carga de juros e dívida bruta do setor público em países selecionados (2015)**

<i>País</i>	<i>Encargos pagamento de juros (% PIB)</i>	<i>Dívida bruta do governo geral (% PIB)</i>
<b>Brasil</b>	<b>8,5</b>	<b>66,2</b>
Porugal	4,3	127,8
Itália	4,2	133,1
Grécia	4,2	197,0
Espanha	2,9	98,6
EUA	2,8	104,9
Reino Unido	2,4	88,9
França	1,9	97,1
Polônia	1,5	51,1
Alemanha	1,1	70,7
Holanda	1,0	67,6
Japão	1,0	245,9
Austrália	0,8	36,0
Canadá	0,6	46,2
Suíça	0,2	46,2
Coréia do Sul	0,0	38,2

\*Dívida bruta do governo geral: Para o Brasil, dado efetivo divulgado pelo BCB. Para os demais países, projeções FMI divulgadas em outubro de 2015.\*\* Encargos pagamento de juros: Para o Brasil, dado efetivo divulgado pelo BCB. Para os demais países, projeções OECD divulgadas em novembro de 2015.

Fonte: BCB (Brasil); OCDE e FMI (demais economias).

No Brasil, a combinação das políticas fiscal e monetária restritivas foram fatores que colaboraram para a corrosão das contas públicas no País. Embora tal situação também tenha sido verificada em outras economias do globo, o fenômeno foi agravado no Brasil devido à sua dependência em relação à taxa de juros, cujo resultado se expressa pela elevação do custo de financiamento da dívida pública no País.

## 5. Política cambial e contas externas

A despeito dos aspectos conjunturais adversos já apontados, alguns fatores se apresentam como oportunidades no cenário atual. O Real mais desvalorizado do que em períodos anteriores é benéfico para o desenvolvimento no médio e longo prazos, uma vez que fortalece potencialmente a produção doméstica e a exportações de manufaturados. No entanto, a recente volatilidade e revalorização da moeda brasileira têm gerado incertezas. É preciso que fique claro para os investidores, tanto na produção voltada para o mercado interno, que concorre com os importados, quanto para exportação, qual o caminho a ser adotado na política cambial.

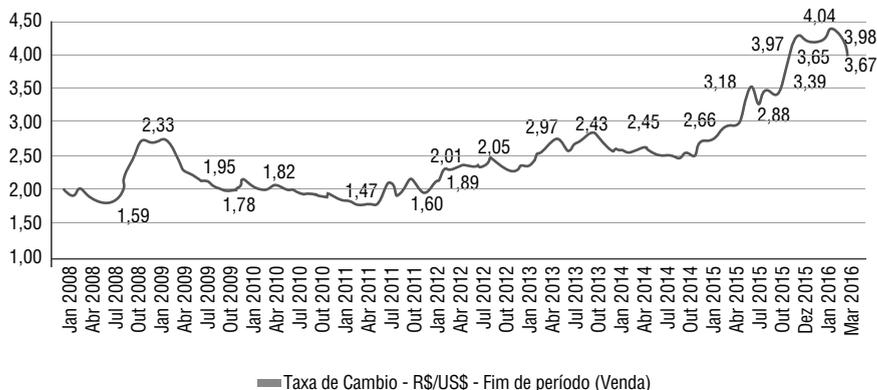
Além disso, a tomada de decisão na área produtiva tem um *timing* mais lento do que no setor financeiro. Taxa de câmbio competitiva é uma condição necessária, porém insuficiente quando se tem um quadro de baixa expectativa de demanda, juros elevados e políticas industriais instáveis.

A política cambial brasileira tem sido historicamente de utilizar o Real valorizado como instrumento de combate à inflação. Desde a introdução do Plano Real, em meados dos anos 1990, o Dólar barato incentiva as importações, em detrimento da produção local. Isso, no curto prazo, facilita o combate à inflação, mas no médio e longo prazos significa transferir empregos para o exterior e levar o País à desindustrialização. Além disso, o aumento das importações e a atrofia das exportações deterioram as contas externas, como veremos adiante.

Depois de um longo período de apreciação, a taxa de câmbio nominal (R\$/US\$) tem se desvalorizado nos últimos anos, sobretudo a partir do segundo semestre de 2011, e mais intensamente em 2015, com elevação da volatilidade. A taxa de câmbio passou de nível de R\$ 2,60 no final de 2014 para taxas próximas de R\$ 4,00 no final de 2015. Mais recentemente, o Real voltou a experimentar um movimento de revalorização (Gráfico 8).

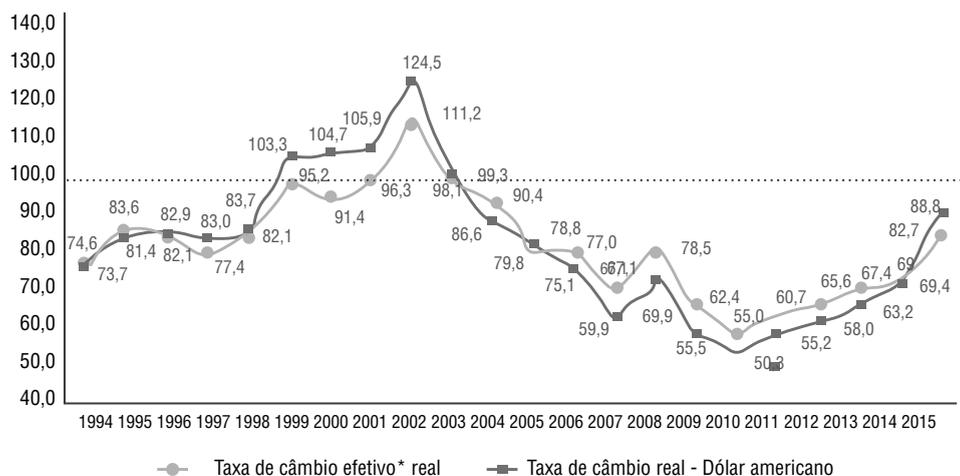
Embora ocorra uma desvalorização nominal da taxa de câmbio, os índices de taxa de câmbio real, deflacionados pelo Índice de Preços ao Produtor Amplo – Disponibilidade Interna (IPA – DI), denotam que, há vários anos, o Real se mantém valorizado comparativamente ao Dólar (US\$) e a uma cesta das principais moedas. Após vários anos de valorização da taxa de câmbio real, a partir de 2010 verifica-se uma tendencial desvalorização. Em 2015, o Real registrou uma desvalorização mais intensa frente ao Dólar do que frente à cesta das principais moedas mundiais (Gráfico 9).

**Gráfico 8. Evolução mensal da taxa de câmbio (R\$/US\$)**



Fonte:BCB;IPEADATA/Elaboração: ACLacerda

**Gráfico 9. Índice de taxas de câmbio real (IPA-DI)**



\*Cesta de moedas de 25 países.\*\* Dados referentes a dezembro . \*\*\*Base: junho/1994 a 20

Fonte: BCB; CGEE/ Elaboração: A CLacerda.

O fato de outras moedas também se depreciarem relativamente ao Dólar diminui o impacto positivo que a desvalorização do Real poderia significar para a melhora da competitividade dos produtos brasileiros no mercado externo. Além disso, o mercado internacional encontra-se em fase de retração, com a desaceleração do

crescimento chinês, a estagnação europeia e outros, afetando negativamente não apenas o volume transacionado, como os preços, em especial das *commodities*. Ou seja, o impacto sobre a balança comercial não é imediato, como veremos a seguir.

No caso específico brasileiro, influenciam também as causas domésticas da desvalorização da moeda, tanto de ordem econômica, quanto política. O câmbio por si só não representa a solução para os nossos problemas de competitividade, mas, sem uma moeda competitiva em padrões internacionais, não é possível preservar e avançar na (re) industrialização. É esta a oportunidade que se apresenta para a economia brasileira, mas isso não será imediato, nem virá automaticamente. É preciso preservar a desvalorização do Real comparativamente às moedas dos países com os quais competimos doméstica e internacionalmente.

Também é preciso levar em conta que o longo período de apreciação do Real desarticulou cadeias produtivas locais, substituídas pelas importações, assim como diminuiu o espaço de participação no mercado exterior. Reverter essa tendência não será tarefa rápida, tampouco fácil, mas é preciso perseverar no ajuste e nas condições de competitividade da economia (juros mais baixos, financiamento, desburocratização, desonerações etc.).

No curto prazo admite-se que um Real mais depreciado provoca elevação da inflação, pelo encarecimento dos produtos importados, assim como uma maior incerteza para as decisões de empresários e consumidores. A volatilidade cambial aumenta a incerteza, provocando adiamento de investimentos e outras iniciativas. No médio e longo prazos, no entanto, a desvalorização da moeda ampliará a competitividade da produção brasileira, significando mais emprego e renda.

A desvalorização do Real amplia a competitividade da produção brasileira, frente aos produtos importados no mercado doméstico e nas exportações, o que nem sempre é imediato, por vários fatores. Primeiro, porque, como já apontado, as decisões no âmbito da produção tem um *timing* bem diferente do setor financeiro; segundo porque muitos elos das cadeias produtivas foram desativados no longo período de valorização da moeda, provocando um longo processo de desindustrialização em curso e, terceiro, o mercado exportador encontra-se retraído com a desaceleração da China e de outros países, e a competição é ferrenha. Outras moedas também têm se desvalorizado e a recuperação ou ampliação de *market share* não é tarefa fácil.

Internamente, há questões importantes:

- a) é preciso ficar claro para os decisores que a desvalorização é para valer, ou seja, que o BC não cairá na tentação de voltar a utilizar a política cambial como instrumento de controle de inflação no curto prazo e revalorize o Real;

- b) ao mesmo tempo é importante buscar diminuir a volatilidade do Real, ou seja, reduzir as oscilações exageradas da moeda, porque isso dificulta o cálculo econômico e as decisões de investimento produtivo;
- c) combinar o estímulo cambial com outros fatores relevantes, como acesso ao financiamento a taxas compatíveis com a rentabilidade esperada na atividade produtiva, desoneração dos investimentos e exportação etc.

A economia brasileira precisa promover a reindustrialização como fator de desenvolvimento. Não se trata de incentivá-la em detrimento dos demais setores, o complexo agromineral e os serviços, mas de intensificar a integração entre os três, aproveitando e agregando sinergias.

No acumulado de 2015, o saldo da balança comercial atingiu um superávit de US\$ 19,7 bilhões. O cenário recessivo e a desvalorização cambial foram determinantes para esse resultado. Porém, tanto as exportações quanto as importações apresentaram um valor total abaixo dos registrados nos anos anteriores. A melhora no saldo comercial tem contribuído para um ajuste no déficit em conta corrente. Para além do ajuste, em grande parte conjuntural das contas externas, é primordial promover as condições para o ajuste estrutural, ou seja, que se sustente em um cenário de crescimento econômico, o que, inevitavelmente, demandará crescimento das importações de máquinas, equipamentos e matérias-primas.

O ajuste das contas externas brasileiras se mostra como um dos poucos indicadores positivos da economia. Raras vezes na história econômica mundial observou-se uma reversão tão rápida e significativa como a que ocorre no balanço de pagamentos brasileiro. Depois de um contínuo crescimento até 2014, o déficit em transações correntes, que basicamente inclui os resultados da balança comercial e de serviços e rendas, ora apresenta forte reversão.

Em 2015 o déficit foi de US\$ 58,9 bilhões, depois de ter atingido o pico de US\$ 104 bilhões, em 2014. Se considerarmos o resultado acumulado nos dois primeiros meses de 2016, os resultados são ainda mais expressivos, de US\$ 19,3 bi no ano passado para US\$ 6,7 neste ano. O prognóstico é que este ano o déficit deva ser reduzido a cerca de US\$ 20 bilhões, podendo atingir o equilíbrio em 2017.

Dois fatores principais têm sido responsáveis pelo ajuste externo. O primeiro é a recessão econômica; o segundo é a desvalorização do Real. A queda do Produto Interno Bruto (PIB), de 3,8% em 2015 e que pode aprofundar-se no ano em curso, tem implicado uma queda no nível de importações. A desvalorização do Real que produz efeitos na balança comercial, encarecendo e desestimulando as importações e, por outro lado, incentivando as exportações, também tem impactos sobre a balança de serviços e rendas, com a diminuição do déficit em viagens internacionais, decorrente da queda dos gastos de brasileiros no exterior, assim como o aumento das receitas com turismo de estrangeiros no Brasil.

Sob o ponto de vista do financiamento do déficit, os investimentos diretos no País, que representam as inversões realizadas por empresas em novos projetos ou aquisição de empresas existentes, atingiram US\$ 75 bilhões em 2015. Nos dois primeiros meses de 2016 atingiram US\$ 11,4 bilhões, com um acréscimo de 28% relativamente ao mesmo período do ano passado, o que denota continua confiança no futuro da nossa economia. O que, por outro lado, mostra que mesmo diante de condições adversas tem-se conseguido financiar com folga o déficit em transações correntes.

Considerando-se ainda indicadores mais gerais contamos com um nível confortável de reservas da ordem de US\$ 370 bilhões, aspecto bem diferente do observado em crises anteriores, enquanto a dívida externa total é relativamente estável, US\$ 331 bilhões.

No entanto, a despeito dos aspectos positivos elencados, sob o ponto de vista estrutural é fundamental solidificar a posição do balanço de pagamento brasileiro, algo que não está desvinculado do modelo de desenvolvimento. Também é importante torná-lo mais independente da conjuntura. É preciso garantir condições para a melhoria do desempenho exportador, não só quantitativa, como qualitativamente.

A queda dos preços das *commodities* exportáveis pelo Brasil jogou luz sobre o problema da excessiva dependência da exportação destes produtos. Depois de um longo período de crescimento e de preços elevados, as *commodities* exportáveis pelo Brasil experimentam, desde o final de 2014, uma expressiva queda. A má experiência vivenciada pelo Brasil e outros países que se tornaram excessivamente dependentes da produção e exportação de produtos básicos, denota a importância da diversificação e aprimoramento da produção.

Poucos países podem contar com a diversidade brasileira, sendo competitivo no complexo agropecuário-mineral, em segmentos da indústria e de serviços especializados. Daí a importância de manter nossas vantagens competitivas e criar outras. A nossa experiência passada recente já demonstrou que os efeitos da “doença holandesa” e a elevada taxa de juros valorizaram artificialmente o Real e inviabilizaram a produção e exportação industrial.

O ajuste cambial em curso com a desvalorização cambial traz seus impactos no balanço de pagamentos, como demonstrado. É importante não cair no caminho fácil da revalorização do Real visando obter resultados rápidos, porém fugazes no controle da inflação. Temos que, por outro lado, criar as condições para reduzir o custo do capital, do crédito e do financiamento para propiciar condições mais isonômicas ao produtor local e fomentar a reindustrialização.

## 6. Conclusão

Preservar e avançar nos progressos havidos no desenvolvimento brasileiro implica adotar políticas macroeconômicas favoráveis ao crescimento da economia, à estabilidade e à elevação do investimento.

No tocante à questão fiscal, o debate acerca do propalado ajuste tem restringido a discussão mais ampla do conjunto das alternativas de política macroeconômica. Sob o ponto de vista mais geral, no entanto, dois principais aspectos merecem destaque na questão: primeiro, a elevação brutal da taxa básica de juros, que praticamente dobrou desde 2012, inviabilizou o ajuste; segundo, todo o resultado fiscal primário oriundo de cortes de gastos e/ou elevação de tributos será consumido pelo custo de financiamento da dívida pública.

A inconsistência do conjunto de medidas adotadas tem feito com que grande parte do esforço realizado tenha se perdido. A questão principal é que o ajuste por si só reduz a demanda efetiva, pela retração de investimentos públicos, e pelo seu fator de indução aos investimentos privados (efeito multiplicador). Além disso, a elevação das taxas básicas de juros tem efeitos perversos do ponto de vista fiscal: encarece o crédito, travando a atividade econômica e gerando a conseqüente queda na arrecadação.

Portanto, diante do quadro adverso, a receita tributária cai por dois efeitos combinados, reduz o faturamento e a rentabilidade empresarial e faz aumentar a inadimplência no recolhimento de impostos. Ademais, juros mais elevados encarecem a rolagem da dívida pública, geram impactos negativos no déficit nominal e aumentam a relação endividamento/PIB, sabidamente um ponto frágil pela visibilidade que tem.

É preciso avançar nas alternativas de política macroeconômica e sair da armadilha em que estamos presos há uma década e meia. O chamado tripé da política econômica carece de aperfeiçoamento. Ou o mundo está errado e só nós estamos certos, ou, o mais provável, o contrário. Sendo mais específico: porque somos o único país, entre todos os desenvolvidos e em desenvolvimento, a elevar taxas de juros na crise?

Porque nossa inflação é elevada dirão prontamente alguns. Mas uma observação sobre a inflação corrente em países como Rússia, África do Sul, Índia e mesmo o México não confirma a hipótese, já que esses países mostram um nível parecido ao nosso. Outros, de pronto, argumentarão que temos de cumprir o regime de metas de inflação.

Isso, mesmo sendo sabido que as causas da inflação corrente derivam de efeitos pontuais e sem relação direta com a demanda, como a desvalorização do Real e a correção de preços defasados, basicamente tarifas e preços públicos.

Argumentos e razões à parte, o fato é que as escolhas de políticas econômicas não são neutras e representam transferências significativas de rendas entre setores e classes de renda. Só em 2015 cerca de R\$ 500 bilhões, equivalentes a 9% do PIB, foram pagos a credores de nossa dívida pública. Propostas de alternativas não faltam.

A questão não é só de política econômica, mas de economia política. Implica em alterar a correlação das forças que suportam as escolhas vigentes há décadas. O Brasil só vai reencontrar o caminho do desenvolvimento, diante de um cenário internacional adverso, se tiver a coragem e determinação nas mudanças necessárias. Isso também implica para alguns abrir mão de privilégios e vantagens incompatíveis com a realidade fática, como a insustentável taxa de juros pagas pelos títulos públicos brasileiros, que provocam a penúria das contas públicas, mas transferem parcela substantiva de recursos para os mais ricos.

Vale lembrar que historicamente os grandes saltos na nossa economia ocorreram como respostas às crises. Na década de 1930 demos início à industrialização, dada a *debacle* do café. Na década de 1980, o desafio foi responder à elevação dos preços do petróleo e dos juros no mercado internacional; nos anos 1990, à abertura comercial e financeira em tempos de globalização, necessidade de modernizar o Estado e à estabilização dos preços.

Experiência, portanto, não nos falta. A questão é que estamos diante de novos desafios, complexos, mas não insolúveis. Se não há alternativas indolores e fáceis, por outro lado, não há porque ficar refém de paradigmas que já se mostraram insuficientes para fazer frente ao novo.

Daí a importância de um *Projeto Nacional de Desenvolvimento* que contemple políticas de Estado. A estrutura da economia brasileira não pode abrir mão da reindustrialização como fator de desenvolvimento. Não se trata de incentivá-la em detrimento dos demais setores, o complexo agromineral e os serviços, mas de intensificar a integração entre os três, aproveitando e agregando sinergias.

## **Bibliografia**

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: ago. 2015.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). Perspectivas do investimento 2015-2018 e panoramas setoriais. 2014. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2842>>

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA (MF). Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: ago. 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). Comércio exterior. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/index.php?area=5>>. Acesso em: ago. 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). Indicadores industriais. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/publicacoes-e-estatisticas/estatisticas/2015/07/1,38498/indicadores-industriais.html>>. Acesso em: ago. 2015.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP). Raio X do Comércio Exterior Brasileiro. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/raio-x-do-comercio-exterior-brasileiro-2012/>>. Acesso em: fev. 2015

FURTADO, C. Brasil: a construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

IPEADATA. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: ago. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: ago. 2015.

LACERDA, A. C.; CAMPEDELLI, A. L. Uma crítica pós-keynesiana ao Regime de Metas de Inflação (RMI) no Brasil. Pesquisa & Debate. São Paulo, v. 25, n. 2 (46), p. 1-22, 2014.

LACERDA, A. C. & LOURES, R. R. (2014). Para evitar o risco de desindustrialização. In: Indústria e Desenvolvimento Produtivo no Brasil. Rio de Janeiro, IBRE/FGVRJ

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Base de dados. Disponível em: <<http://stats.oecd.org>>. Acesso em: ago. 2015.





# Capítulo 6





# Hierarquia das moedas e fluxos de capitais para países periféricos: a vulnerabilidade dessa equação considerando o período pós 2008

Vanessa Petrelli Corrêa e Vanessa de Paula Pereira

## Resumo

Num momento em que o Brasil, após um período de crescimento, voltou a apresentar uma importante trajetória de desaceleração, a discussão acerca do perfil do modelo de crescimento do país volta a estar no centro da discussão e as ideias liberais, criticando a intervenção do Estado, voltam a dominar o cenário. O objetivo do presente texto é o de destacar uma não **transformação** importante do modelo de crescimento que vigorou entre 2003 e 2014 no País: a relativa às mudanças que não foram enfrentadas no âmbito das finanças, na medida em que se manteve a lógica de oferecimento de uma lucratividade exacerbada aos aplicadores domésticos e internacionais, magnificando a atração de capitais especulativos ao país, em períodos de forte liquidez internacional. Pretende-se destacar a vulnerabilidade dessa situação, tema que nos remete ao debate das “*finanças desreguladas*” e a partir de questões já levantadas na década de 1980 por Coutinho e Belluzzo.

## A inspiração do trabalho

Num momento em que o Brasil, após um período de crescimento, voltou a apresentar uma importante trajetória de desaceleração, a discussão acerca do perfil do modelo de crescimento do País volta a estar no centro da discussão e as ideias liberais, criticando a intervenção do Estado, voltam a dominar o cenário. O intuito de nossa discussão no presente texto não é detalhar as características do modelo de crescimento do País e que permitiram um processo importante de distribuição de renda, que ameaça se perder à medida que se aprofunda a recessão.

O objetivo é destacar uma não *transformação* importante, a relativa às mudanças necessárias que não foram enfrentadas pelo governo brasileiro ao manter a lógica de oferecimento de uma lucratividade exacerbada aos aplicadores domésticos e internacionais, magnificando a atração de capitais especulativos ao País, em períodos de forte liquidez internacional.

O objetivo é destacar a vulnerabilidade dessa situação que está relacionada ao fato de que parte importante dos fluxos de recursos dirigidos aos países periféricos busca a manutenção de uma posição de alta flexibilidade, no sentido de que esses

fluxos podem reverter de acordo com os “*humores do mercado*”. A perspectiva é a de que essa dinâmica de atração exacerbada de recursos permanece, mesmo quando houve um período de importante crescimento de países periféricos entre 2002 e 2008, quando as necessidades de capitais para o fechamento do Balanço de Pagamentos eram substancialmente menores. Permanece também, depois de 2009, quando ocorre uma expressiva retomada de recursos. No entanto, na medida em que o crescimento mundial não recupera a dinâmica anterior e que a política monetária norte-americana pode mudar de direção, o volume excessivo de passivos reversíveis passa a mostrar seu perigo.

Para ressaltar o direcionamento crescente dos fluxos de recursos que têm um potencial grande de reversão, pretende-se observar a trajetória dos recursos dirigidos aos países periféricos, especialmente ao longo dos anos 2000, relacionando-a à dinâmica da liquidez internacional e indicando que a mesma está também ligada a fatores conjunturais. O intuito não é o de efetuar um estudo exclusivo para o Brasil, mas sim o de examinar a dinâmica geral dos fluxos, justamente para mostrar que ela segue uma lógica menos ligada à dinâmica particular de cada país, sendo mais geral.

Ainda assim, quando analisamos os fluxos dirigidos para a América do Sul, em grande parte estaremos verificando a dinâmica brasileira também, uma vez que o conjunto dos fluxos da região é dominado pelo comportamento dos recursos dirigidos ao País.

Ao verificar a forte relação entre os fluxos financeiros, como os de investimentos em carteira e os ciclos de liquidez, pretendemos destacar o fato de que os países que experimentam uma expansão exacerbada do ingresso de fluxos de capitais, com alto potencial de reversão, se colocam em uma posição de vulnerabilidade. O nosso destaque, ademais, vai para o fato de que esta situação de excesso de captação de recursos, especialmente *investimentos em carteira*, não está relacionada à “*falta de poupança*”, nem muito menos a “*excessos de gastos públicos*” e sim à oferta de expressivos diferenciais de juros em situação de ampla abertura financeira.

A escolha desse tema para o presente livro encontra uma dupla determinação. De um lado, por ser uma discussão essencial para entender o momento atual do Brasil, em que o debate da busca da “*credibilidade*” domina o ideário econômico nacional e se indica a “*necessidade*” de um ajuste fiscal para uma eventual retomada de crescimento, criticando-se fortemente os *gastos públicos*. De outro lado, por ser um tema que nos remete aos estudos da década de 1980, que elucidaram as consequências do avanço exacerbado da internacionalização financeira.

No caso do Brasil, um grupo de economistas, tanto da UFRJ, quanto da Unicamp, efetuaram estudos seminais sobre esta temática, articulando as abordagens teóricas de Marx, Keynes, Kalecki e Schumpeter, destacando

o caráter especulativo da riqueza e analisando como o avanço das finanças internacionais, cada vez mais flexíveis, impactava na vulnerabilidade financeira de países periféricos que não têm moeda forte, como os da América Latina.

Maria da Conceição Tavares, Luiz Gonzaga Belluzzo e Luciano Coutinho puxaram e conceituaram vários desses debates já na década de 1980. Para os propósitos de nossa discussão, chamamos a atenção para o trabalho de Coutinho e Belluzzo (1983), que retomou a organização da economia mundial no pós-guerra e até o início dos anos 1980, para destacar o avanço das finanças desreguladas. O interessante a observar é o conteúdo teórico-empírico do trabalho, pois ele apresentava uma importante reflexão sobre as mudanças que ocorriam no capitalismo à época, ao mesmo tempo em que essas mudanças estavam se processando. O debate central do texto refere-se então à explicitação das consequências da expansão das finanças desreguladas em nível internacional, gerando mudanças importantes nas dinâmicas das determinações de juros e câmbio, especialmente de países periféricos. Essa discussão será a base da análise que desenvolveremos ao longo do presente texto.

## 1. Introdução

Desde a década de 1990 a economia global tem passado por mudanças importantes, associadas a dois movimentos interdependentes: (i) mudanças dos regimes monetários e financeiros e (ii) mudanças na dinâmica produtiva mundial, envolvendo uma nova geografia da produção.

As modificações monetárias e financeiras estão relacionadas ao aprofundamento do processo de securitização de dívidas e do crescimento das operações com derivativos, sendo que os mesmos se articularam à liberalização dos mercados que avançou na década de 1990. O forte crescimento dos fluxos financeiros e, especialmente, dos especulativos estão ligados a este movimento, no qual cresceu o financiamento, via títulos de dívida direta, e a partir de novas engenharias financeiras, abarcando o avanço do “*shadow banking system*” e as operações de securitização de recebíveis, que estão na base da crise de *subprime*.

É importante destacar que, em nível dos países periféricos, que não têm moeda forte, este novo desenho possibilita uma forte volatilidade dos fluxos dirigidos aos mesmos, especialmente dos *investimentos em carteira e de moedas e depósitos*, provocando instabilidade econômica com impactos sobre juros e câmbio.

Paralelamente, estes movimentos influenciaram o formato das operações dos grandes oligopólios, promovendo mudanças na estrutura da oferta e demanda da produção mundial. De fato, por conta dos ganhos crescentes com operações financeiras altamente flexíveis, os blocos de capitais passaram a demandar retornos mais altos para as suas decisões de investimento. Como resultado,

grandes corporações buscaram novos espaços de acumulação, consolidando um “*novo sistema internacional de produção*” organizado em *networks*. Emergiu uma nova geografia da produção, em que corporações dos Estados Unidos e da Europa se dirigiram especialmente para a periferia asiática, mas também para a América Latina e a Europa oriental, buscando custos mais baixos e ganhos adicionais. Este processo de desintegração vertical e internacional tem permitido a manutenção de altos *mark-ups* e de elevados lucros e valor acionário, bem como provocou um forte movimento internacional dos *investimentos diretos*. Ou seja, novas unidades industriais foram deslocadas do centro para as periferias num processo de *outsourcing global*.

De forma articulada a estes dois processos, observou-se uma mudança do perfil do comércio mundial e a articulação da China a todo este processo é um dos grandes marcos da mudança da dinâmica mundial. No contexto do movimento das grandes corporações, a China abriu-se para os investimentos estrangeiros, produzindo condições a estas corporações para que pudessem auferir o diferencial de rentabilidade demandado pelas mesmas. Paralelamente, o movimento interno foi o de assegurar a transferência de tecnologia para que as empresas chinesas se fortalecessem, requerendo-se o estabelecimento de *joint ventures*. De outra parte, a institucionalidade doméstica, via fraca proteção da propriedade intelectual, permitiu que os produtores da China imitassem a tecnologia estrangeira.

A rápida industrialização chinesa e o avanço de sua urbanização levaram o País a demandar uma importante fração da produção mundial de *commodities*, enquanto passou também a ser uma forte ofertadora de produtos manufaturados. Especialmente a partir dos anos 2000, o crescimento da demanda mundial pressionou para cima os preços das *commodities*; e outro fato contribuiu para o mesmo movimento: a elevação dos recursos dirigidos aos mercados futuros de *commodities*, por conta da alta liquidez que se observa após 2003.

No que se refere aos países centrais, no início dos anos 2000, tanto os Estados Unidos quanto a Europa passaram por uma fase de crescimento contínuo, que teve forte articulação com a expansão do crédito às famílias e à construção civil, operando de forma articulada com mecanismos de securitização de recebíveis. Este processo perdurou até, basicamente, o ano de 2007, em que se explicitaram os primeiros indícios da *crise de subprime*, que se aprofundou em 2008.

Ou seja, o período que vai do início dos anos 2000 e até 2008 é de crescimento da economia mundial, de grande liquidez e de aumento do *quantum* de comércio.

Quanto aos países da América do Sul, dentre eles o Brasil, entre 2000 e 2002 ainda se assistem crises vinculadas ao movimento de liberalização produtiva e financeira vivenciado na década de 1990, mas depois de 2003 e até 2007, eles se integram ao processo de crescimento.

No caso da América Latina, é preciso notar que esta nova dinâmica impactou estes países de forma diferenciada. Mesmo assim, deve-se considerar que o aumento do preço das *commodities* atingiu positivamente a maioria das economias da região, importantes fornecedoras desses produtos. De outra parte, outra característica comum foi a de que os países não implantaram, efetivamente, mudanças mais profundas em sua estrutura produtiva. A facilidade das condições internacionais levou à manutenção de uma integração internacional subordinada e, mesmo o Brasil, teve avanços limitados quanto à reconfiguração de sua estrutura industrial. Esta foi uma “*não transformação*” importante dos padrões de crescimento implantados na região. Ademais, se agrega também outra “*não transformação*” adicional: referente à manutenção da forte abertura financeira e articulada, para muitos dos países, a um forte diferencial de juros em comparação aos apresentados para os países centrais. Ou seja, não houve uma ruptura mais profunda com os canais especulativos dos capitais internacionais, que instabilizam os mercados financeiros de países que não têm moeda forte como os da América Latina. Ademais, no caso do Brasil, manteve-se a adoção do sistema de metas de inflação, somado ao regime de câmbio flexível, que se articulavam à já citada abertura.

De qualquer forma, mesmo com essas chamadas “*não transformações*” os países da região apresentaram um importante crescimento. O Brasil, em particular, foi também puxado pelo crescimento da demanda interna resultante da expansão do investimento e do consumo induzido pelo próprio crescimento da renda, como também pela influência das políticas distributivas e de crédito implantadas pelo governo.

No entanto, após a eclosão da crise de *subprime* em 2008 e de sua reverberação sobre a Europa, observamos novas mudanças nos mercados globais. Na verdade, a dinâmica dos mercados monetários e financeiros e a lógica das grandes corporações não mudaram, mas o novo cenário apresenta características distintas na medida em que: (i) a recuperação pós-crise se apresentou de forma lenta, especialmente por conta das políticas recessivas aplicadas na Europa; (ii) o *quantum* do comércio mundial desacelerou em comparação com o período anterior; (iii) o preço das *commodities* reduziu sua expansão e recentemente tem-se observado uma queda importante do preço do petróleo e do aço. Mesmo considerando essas novas características, após uma reversão inicial, houve uma enxurrada de recursos financeiros dirigidos aos países periféricos depois da queda da taxa de juros norte americana.

Nesse contexto, os países periféricos, dentre eles os da América do Sul, foram afetados pela nova dinâmica que se instaurou e o ponto que pretendemos levantar nesse trabalho é o de que a lógica e movimento dos capitais voláteis dirigidos aos países periféricos os instabiliza e os deixa vulneráveis a uma brusca reversão de recursos, quanto maior for o peso dos mesmos no balanço de pagamentos (fluxo) e nos passivos externos (estoque).

A consideração é a de que, mesmo quando os países periféricos apresentam crescimento econômico essa vulnerabilidade se mantém latente. Especialmente se não são efetuadas mudanças que mexam com o elevado diferencial de juros (especulativo) entre os títulos domésticos e internacionais e se não se efetivam mudanças duradouras, na direção de proteção contra a entrada excessiva de capitais nos momentos de liquidez e de controles de saída. Se essa *não transformação* vem junto com uma *não transformação* da estrutura produtiva, que leve a outra forma de inserção do país no comércio internacional (menos dependente de *commodities* e de manufaturados ligados a recursos naturais), mantém-se a forte dependência do crescimento do país com a dinâmica internacional. Ademais, o país periférico em questão se subordina à lógica especulativa dos capitais que exigem continuamente a manutenção da forte flexibilidade e se insurgem aos movimentos de controle dos fluxos e de eventuais quedas mais profundas nos ganhos especulativos.

Assim, para desenvolver o aspecto relativo à questão da vulnerabilidade externa dos países periféricos, ligada ao crescimento explosivo das finanças internacionais e ao perfil das mesmas, na primeira parte do trabalho retomamos o debate dos elementos que levaram à expansão dos fluxos financeiros após a década de 1960 e chegando às inovações financeiras dos anos 1980 e 1990, que avançam no processo de securitização e dos mercados de derivativos. É nessa parte, que retomamos o que chamamos de “*inspiração do trabalho*”, mostrando os caminhos dessa expansão e o crescimento da riqueza financeira e fictícia. Na parte 2 indicamos, brevemente, o conceito de vulnerabilidade financeira que estamos tratando e a partir daí, indicamos a relação entre o direcionamento de recursos aos países periféricos com a dinâmica da liquidez internacional e da política monetária norte-americana. Um dos pontos dessa discussão é o de mostrar a lógica de alguns “*indicadores de mercado*” que afetam os fluxos financeiros. Pretende-se, com isso, destacar que os mesmos são fortemente afetados por fatores conjunturais. Isto posto, na parte 3 apresentamos a análise da dinâmica dos capitais dirigidos aos países periféricos após os anos 1990, enfatizando a periodicidade pós anos 2000 e mais especificamente pós 2008. Conforme observado, o intuito é o de mostrar o movimento crescente dos fluxos que apresentam grande facilidade de reversão.

## **2. Expansão de fluxos financeiros, internacionalização e subordinação dos países periféricos à dinâmica especulativa dos capitais**

### *2.1. Inovações financeiras das décadas de 1960 e 1970 e a explicitação caráter financeiro da instabilidade do câmbio*

No âmbito de uma dinâmica internacionalizada, ditada pelas multinacionais e sob a hegemonia do capitalismo norte-americano é inaugurada, a partir de Bretton Woods, uma nova ordem monetária internacional com o intuito de determinar um padrão monetário estável, via institucionalização do padrão dólar-ouro e de ordenar as relações internacionais via instituições

reguladoras como o GATT, para controlar o mercado de bens; o FMI, para resolver os desequilíbrios dos balanços de pagamentos; e o BIRD, para financiar infraestrutura e a superação do subdesenvolvimento.

A manutenção da paridade entre o dólar e as demais moedas, adotada a partir daí, faz com que o dinheiro norte-americano sirva como moeda de intervenção e o valor das várias moedas nacionais se traduza no seu valor, solidificando, portanto, a hegemonia do dólar e consigo a dos Estados Unidos, país que no imediato pós-guerra detém as reservas em ouro. Esta regulamentação mantém a lógica da definição de uma “*estrutura financeira coberta*” que veio como resultado da crise da década de 1930 e que segmentava claramente as operações bancárias, limitando o avanço dos bancos em posições especulativas.

Além deste ordenamento institucional, regulador do capitalismo internacional, verifica-se também, no imediato pós-guerra, uma grande expansão econômica. Esta expansão está relacionada, por seu turno, à possibilidade de dinamização da velha estrutura econômica do pré-guerra (Coutinho e Belluzzo, 1983) devido a vários fatores, dentre os quais podemos citar: (i) a contenção relativa do consumo de bens duráveis, que permite um crescimento sustentado de sua velha demanda até o final da década de 1950; (ii) a manutenção de um elevado nível de despesas militares e (iii) a abertura de caminho, através da economia de guerra, para o desenvolvimento de novos setores, em especial no ramo eletroeletrônico.

Conforme mostram os próprios elementos que impulsionam o crescimento, a referida expansão do pós-segunda guerra deve ser entendida como derivada, ainda, da onda de difusão tecnológica advinda da segunda revolução industrial, nos setores líderes da expansão (bens duráveis e indústria pesada) em todas as economias capitalistas avançadas. A tecnologia dominante nestes setores, centrada em plantas de grande porte que operam com um capital fixo extremamente indivisível exige a centralização de grandes volumes financeiros e está ligada ao aparecimento de empresas que são essencialmente sociedades anônimas (as chamadas “*grandes corporações*”), que internacionalizam este padrão de crescimento. Nestes termos, o movimento crescente de internacionalização verificado desde o fim dos anos 1940, que leva ao aparecimento de uma nova fronteira de acumulação, é um determinante fundamental para o posterior crescimento, por permitir que no pós-guerra os grandes oligopólios americanos ocupem novas áreas de mercado, nas economias avançadas e nas periféricas, ampliando as fronteiras de crescimento da estrutura capitalista existente no período anterior.

Resultado desta dinâmica internacionalizada e das condições econômicas favoráveis do imediato pós-guerra apresenta-se um período de grande prosperidade a nível mundial. A transnacionalização das empresas norte-americanas, bem como a conseqüente reação das demais potências, trouxe

consigo a solidificação desta dinâmica. Os Estados Unidos, enquanto potência dominante, detentora das reservas internacionais e capaz de oferecer grandes massas de recursos (de longo prazo) para a reestruturação dos demais países, asseguram a dinamização do conjunto das economias avançadas, abrindo espaços para a penetração de suas empresas na Europa e criando brechas em seu mercado interno para a penetração de produtos alemães e japoneses. Nestes países, por seu turno, o elemento chave para manter o ritmo de crescimento estava, à época, assentado nos seus setores exportadores que, graças ao movimento descrito acima, tiveram a possibilidade de reagir à expansão norte-americana via crescimento das suas grandes empresas<sup>43</sup>. Estas avançam num movimento de internacionalização, desenvolvendo estruturas oligopólicas similares às americanas, mas com bases tecnológicas e financeiras mais avançadas.

Embora este seja um período de grande prosperidade, as despesas militares advindas do esforço de guerra empreendido na Coréia, a necessidade de se manterem tropas em diversas partes do mundo, os investimentos diretos das empresas americanas no exterior (levando a fortes saídas de capitais de longo prazo<sup>44</sup> e perda de competitividade da indústria manufatureira americana face à reorganização da economia europeia e japonesa) problematizaram crescentemente o balanço de pagamentos norte-americano.

A saída encontrada é o controle dos fluxos de capital. Durante a década de 1960 são adotadas medidas para conter o fluxo de dólares dos Estados Unidos para o exterior<sup>45</sup>. O subsistema afiliado das multinacionais americanas - considerado não-residente - vê-se atingido diretamente por estas medidas, sendo impedido de tomar crédito em seu país de origem. Dado que as restrições acima descritas referem-se apenas aos créditos concedidos a partir dos Estados Unidos e que as dependências externas dos bancos norte-americanos estão fora do referido limite, as filiais ampliam o crédito para as empresas e intensificam seu movimento de internacionalização.

O intrínseco relacionamento entre o déficit do balanço de pagamentos dos Estados Unidos, a expansão dos investimentos diretos internacionais efetuados pelas corporações americanas, o dinamismo exportador das potências econômicas emergentes e o uso do dólar como moeda internacional levam a uma contínua oferta desta moeda fora dos Estados Unidos, constituindo um importante elemento para a formação de um “*mercado financeiro mundial*” - o Euromercado. Paralelamente, a condição necessária para a consolidação do referido mercado,

---

43 No que concerne à Europa houve um grande esforço de integração, sendo firmados vários acordos, dentre os quais a criação da Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE) em 1948, o estabelecimento da União Europeia de Pagamentos no início da década de 50, a criação da Comunidade Econômica Europeia em 1957, o Acordo Monetário Europeu em 1958, a transformação da OCEE em Organização para a Cooperação e Desenvolvimento da Europa (OCDE), sendo que os Estados Unidos, o Canadá e posteriormente o Japão, passaram a fazer parte da mesma.

44 Em especial para a Europa, sendo que estes investimentos eram financiados com recursos provenientes das matrizes, até meados da década de 60, depois por reinvestimentos dos lucros e empréstimos.

45 A regulamentação do IET (imposto de equalização dos juros), o Programa Voluntário de Restrição de crédito ao estrangeiro.

do lado da demanda, está assegurada pela expansão das economias desenvolvidas no período considerado, haja vista a procura persistente de crédito advinda das corporações destes países.

Já nos primeiros anos de funcionamento do Euromercado, cresce a demanda das corporações multinacionais por novos serviços bancários que estimulam os bancos a oferecerem outras modalidades, além das atividades tradicionais, e, com isto, ocorrerem mudanças na atuação dos mesmos. Como se vê, o caráter particular do Euromercado estimula os bancos partícipes a atuarem em novas frentes, sendo criadas, desde os primeiros anos de seu funcionamento, modalidades alternativas de aplicação. Os *eurobonds* são um exemplo, e o desenvolvimento de um mercado de transações interbancárias é também uma peça importante, pois vai se transformar no principal mecanismo de refinanciamento dos bancos internacionais.

A partir destas inovações, que já delineiam a trajetória rumo a ativos líquidos e rentáveis, aumentam pouco a pouco as possibilidades oferecidas por este circuito financeiro internacional.

No bojo desta análise, devemos observar que a lógica de surgimento destes novos instrumentos financeiros não está ligada meramente à operação do Euromercado. Está, antes, inserida numa lógica maior, que tem a ver com a própria dinâmica econômica internacionalizada ditada pela potência dominante, os Estados Unidos.

O estudo dos primeiros anos do pós-guerra leva-nos ainda a perceber que, a par do movimento de internacionalização ter sido capitaneado pelos Estados Unidos, já é possível sentir o caráter contraditório de sua hegemonia sobre o sistema capitalista mundial, haja vista a perda de sua competitividade. Pelo mesmo motivo, as condições de estabilidade estrutural vigentes mantêm-se em contínua tensão, na medida em que a nova ordem econômica internacional do pós-guerra, garantidora de taxas de juros estáveis, que tinha por detrás a coordenação hegemônica dos Estados Unidos<sup>46</sup>, é continuamente questionada.

Como vimos, a prosperidade do imediato pós-guerra<sup>47</sup> está fundada na organização de uma ordem econômica internacional, determinando condições estruturais específicas de estabilidade, intrinsecamente vinculadas a relações financeiras sólidas e cobertas, como a apresentada pela estrutura de financiamento dos Estados Unidos, a potência dominante portadora da moeda forte e indutora da expansão.

Como resultado das condições favoráveis de liquidez, no imediato pós-guerra continua prevalecendo nos EUA a estrutura financeira robusta resultante do período pós-depressão. No entanto, de acordo com o que acabamos de desenvolver,

---

46 Mantida quer pela força das armas, quer pela utilização do dólar enquanto moeda dominante.

47 Esta recebeu a denominação de "Pax americana".

já no final da década de 1950, como resultado da dinâmica internacionalizada, é inaugurado um quadro de grandes transformações que apontam para a ampliação da natureza financeira e fictícia da riqueza no capitalismo central e para um processo de integração internacional.

A estrutura de financiamento norte-americana, por ser parte integrante de todo este processo<sup>48</sup>, começa a apresentar na mesma época, transformações fundamentais, com o aparecimento de uma série de inovações financeiras. As principais inovações estão essencialmente relacionadas à flexibilização da “atividade de geração de liquidez” (*position making*), que começa a ser feita do lado do passivo<sup>49</sup>. A novidade é que, com as inovações desenvolvidas<sup>50</sup>, os bancos passam a ter a possibilidade de gerar fluxos de liquidez através de operações de passivo, movimento que se consolida na década de 1960, com a criação de certificados de depósitos (CD) negociáveis. Estes surgem como uma inovação financeira no mercado americano em 1961<sup>51</sup> e se convertem, rapidamente, no principal instrumento de *position making* dos bancos americanos, sendo substituídos, na década de 1970, pelos *commercial papers*: títulos de curto prazo, emitidos por empresa não financeira e sem garantia real.

A atividade de *position making* é ademais facilitada pela institucionalização do acordo de recompra, que regula o contrato de venda de um título<sup>52</sup>, fixando simultaneamente a data da recompra e o preço de venda. A atividade de geração de liquidez começa a oferecer cada vez mais flexibilidade. Os grandes bancos internacionais têm margem de manobra ainda maior. Como já mencionamos, eles conseguem fugir das restrições impostas no mercado nacional, via operação de suas matrizes. No caso específico da atividade de *position making*, podem tomar empréstimo em bancos estrangeiros<sup>53</sup> como forma de acesso à liquidez, sendo esta uma operação de passivo, que não absorve reservas. A internacionalização bancária e sua relação com o Euromercado é, portanto, outro elemento que influi diretamente na reestruturação da forma de operação dos bancos americanos.

As inovações referidas, em especial o rápido crescimento dos CD, viabilizaram o aumento de empréstimos a taxas superiores às apresentadas pelas reservas bancárias<sup>54</sup>. Por outro lado, desde o pós-guerra vemos declinar paulatinamente a

48 Como vimos as medidas restritivas adotadas internamente e a internacionalização dos bancos americanos fazem parte do movimento descrito.

49 Minsky (1986) efetua essa discussão mostrando que antes dessas inovações, as atividades de geração de liquidez se efetivavam por operações de “ativo”: manutenção de recursos da conta “Encaixes” ou em “Títulos e Valores Mobiliários”. A conta de títulos era dominada pela posse de títulos públicos de grande liquidez e funcionava como um “quase encaixe”. Quando o banco necessitava de liquidez podia, por exemplo, vender rapidamente esses títulos. Nesta configuração do balancete dos bancos, a política monetária restritiva via operações de compulsórios sobre depósitos à vista funcionava.

50 O início do processo se deu com as operações com fundos de reserva federal, que eram repassados (por um dia) entre bancos que tinham excesso momentâneo dos mesmos para aqueles que apresentavam falta de recursos para honrar com as exigências de liquidez do Federal Reserve Bank.

51 Já existentes anteriormente, só que não negociáveis.

52 Pacote de débitos do governo, por exemplo.

53 No mercado de eurodólares.

54 Em 1966, enquanto os empréstimos cresceram 8%, as reservas cresceram 2,6% e os depósitos a prazo

percentagem dos títulos do governo sobre o total de títulos financeiros na carteira dos bancos, dados que demonstram que a atividade de *position making* liberta-se do monopólio do mercado de títulos do tesouro e da manutenção de reservas monetárias em caixa.

O interessante em todo este movimento é que a ideia da necessidade de se trabalhar com operações financeiras seguras e cobertas (*hedge finance*), que prevaleceu entre a crise de 29 e o imediato pós-guerra, está posta em cheque na década de 1960. De fato, esta modificação nas relações financeiras não afeta apenas os bancos; o movimento de crescimento de passivos rumo a operações menos cobertas afeta o comportamento dos agentes econômicos como um todo. Do lado dos bancos, vemos que a participação dos depósitos à vista sobre o total do passivo cai, além de se deteriorar o “*equity protection*”. Paralelamente, com a expansão dos empréstimos, observa-se um rápido crescimento do endividamento das famílias, das corporações (crescimento dos fundos externos) e dos governos.

Por mais paradoxal que se nos afigure, esta estrutura de *debt finance* consolida-se justamente quando aparece a ameaça de quebra generalizada, pois quando se explicita o *credit crunch*, na década de 1960, e o movimento contra o mercado de *commercial paper*, na década de 1970, o Banco Central norte-americano confirma seu papel de garantidor do sistema. Isto é feito via atuação como emprestador de última instância<sup>55</sup>, sendo que no segundo caso citado encoraja também os bancos a formarem sindicatos para refinarciar organizações que não tinham acesso legal aos seus fundos (como as *finance companies*). Além disso, institucionaliza regras para uma garantia bancária solidária, estabelecendo que cada emissão de *commercial paper* deve ter associada uma garantia de linha de crédito bancário para seu resgate<sup>56</sup>.

O movimento descrito nos mostra que, na década de 1960, começam a emergir nos Estados Unidos estes novos determinantes estruturais resultantes das inovações financeiras que aí se apresentam. Estão abertas as condições para a diversificação de passivos para que, através de uma complexa rede de novos instrumentos financeiros com características de curto prazo, as corporações financeiras e não-financeiras tenham condições de bancar suas posições (*make positions*), adquirindo recursos. Está posta a possibilidade de que as empresas cresçam num movimento especulativo e fictício, no contexto de um mercado financeiro e monetário acompanhado de tensões inflacionárias.

Somado a isto, como discutimos, o movimento de internacionalização econômica aparece intensificado nesta década, operando com um mercado financeiro internacional organizado, num quadro de esgotamento do padrão

---

(incluindo aí os CD) 10,7%.

55 Oferecendo fundos para refinarciar a corrida contra os *commercial papers*.

56 Por suas características, este instrumento financeiro passa a tornar-se um passivo coberto dos bancos comerciais sem que, no entanto, estas operações apareçam em seus balanços.

de acumulação centrado em bens de consumo duráveis, apresentando-se o caráter contraditório da hegemonia americana e da própria “*ordem econômica internacional*”. O interessante a observar é que tais modificações, elaboradas a partir da estrutura norte-americana de financiamento, são feitas “*ad hoc*”, sem que se tenha efetivamente mudado a ordem institucional existente.

Isto fica claro quando observamos que, apesar da alteração do cenário internacional, o padrão dólar-ouro continuou vigorando durante a década de 1960 graças, em parte, ao desenvolvimento do mercado financeiro internacional que abriu aos bancos centrais uma forma de manter o valor de suas reservas em dólares.

No entanto, a reformulação da estrutura de financiamento americana, por suas características e pelo papel dos EUA na citada dinâmica internacionalizada, acaba pondo em cheque o próprio padrão de financiamento dominante no capitalismo de até então (*hedge finance*). O déficit público norte-americano adquire um componente financeiro importante, na medida em que o Estado passa a garantir a natureza financeira e fictícia da riqueza, bancando os aumentos do lucro bruto das corporações nacionais. Esta ação exacerba os desequilíbrios da economia norte-americana e acaba pondo em risco não só a estabilidade do dólar como do padrão monetário internacional (BRAGA, 1991:9).

No ano de 1971, com o fim da convertibilidade do dólar em ouro, é retirada qualquer restrição ao déficit do balanço de pagamentos americano. O dólar, que era o centro do sistema, não tinha nenhuma referência, senão ele mesmo. A continuidade do déficit americano acaba por reascender a especulação financeira, levando a um clima de incerteza quanto à confiabilidade das novas paridades e a uma onda de especulações (contra o dólar).

Ou seja, o ponto importante que estamos destacando é o de que o avanço das “*inovações financeiras*” vai tornando mais complexa a ação dos bancos, os quais Keynes já apontava como “*atores chave do crescimento econômico*”, por seu poder de criação de moeda, não dependendo do estoque de depósitos. O que as inovações citadas explicitam é que esse poder vai se autonomizando, na medida em que a dificuldade de controlar a criação de moeda cresce com essas inovações. Os bancos centrais têm maior dificuldade de controlar, mas são continuamente chamados a operar em seu papel de emprestadores última instância.

O potencial de criação de moeda cresce extraordinariamente nos momentos de expectativas favoráveis e nesse processo expansivo, gera-se um crescente endividamento de famílias, firmas e governos, aumentando a fragilidade financeira dessa economia (Minsky, 1986). O aumento da demanda por liquidez, por sua vez, gera o crescimento das taxas de juros e este processo de evolução das dívidas vai se exacerbando, gerando estruturas financeiras cada vez mais instáveis. Um dos pontos centrais da dinâmica cíclica é a impossibilidade de se

prever o momento de reversão das expectativas, que gerará um estancamento abrupto na oferta de financiamentos e uma crise de liquidez. Ou seja; há uma interrelação entre a “*exuberância do crédito*” e a integração dos mercados financeiros internacionais, permitindo o avanço do endividamento de famílias, empresas e governos e gerando posições de endividamento cada vez mais especulativas.

Na medida em que essa dinâmica de criação da moeda central do sistema (o dólar) se internacionaliza, a determinação do câmbio deixa de estar centrada no movimento relativo ao “*lado real*” do balanço de pagamentos e passa a centrar-se, crescentemente, no movimento do “*lado financeiro*”, relacionado ao momento do ciclo financeiro internacional. O destaque, ademais, vai para a crescente integração dos mercados e interrelação das taxas de juros dos países centrais, que definem os contratos internacionais de dívida.

Esta não é uma dinâmica trivial, sendo que avança na discussão apresentada por Keynes, mantendo sua análise originária. As questões relativas às inovações financeiras bancárias e seus impactos sobre juros, câmbio e papel do Banco Central são desenvolvidos pelos autores pós-keynesianos, destacando-se especialmente Minsky, à época. De forma contemporânea, as análises levadas adiante na UFRJ e na Unicamp, desenvolvem a discussão relativa ao caráter rentista da riqueza e destacam a determinação financeira do câmbio, destacando o momento do fim da paridade dólar-ouro como um fato a explicitar a natureza especulativa da riqueza.

Um dos aspectos centrais do debate, relativo à determinação financeira do movimento do câmbio foi levantada em diferentes trabalhos analisando o “*fim de Bretton Woods*” e o desenvolvido por Coutinho e Belluzzo (1983) é um deles. De fato, os autores destacam que a possibilidade de alterações bruscas na taxa de câmbio estava posta na década de 1970, pois estas taxas, apesar de flutuantes, não obedecem o livre jogo do mercado, estando reguladas pela intervenção dos bancos centrais, operantes no sentido de evitar grandes variações especulativas (Belluzzo e Coutinho, 1982:11). Quando, na década de 1970, um enorme excedente de liquidez inunda o mercado financeiro internacional, está posto o caráter explosivo da possibilidade de variações profundas e repentinas nos contratos de dívida.

Os autores indicam ainda que a partir da decretação do fim da paridade entre o dólar e o ouro, fica explícito que as flutuações nas taxas de câmbio não refletem apenas a situação de comércio exterior de cada país, mas trazem um importante componente especulativo que reflete, principalmente, movimentos financeiros de curto prazo. O excesso de ingresso de recursos não é causado meramente por déficits em *transações correntes*. É resultante da lógica especulativa dos capitais em busca de valorização. Ao contrário, o excesso de capitais passa a provocar problemas crescentes em *transações correntes* por seu peso em remessas de juros e lucros.

Concluem que as taxas de juros internas (nominal e real) dos países com moedas fortes passam a ser os condicionantes da formação da taxa de câmbio, inter-relação que gera grande instabilidade nos mercados financeiros dos países capitalistas. Nestes termos, a possibilidade de alterações bruscas nas taxas de juros é elemento fundamental para esta instabilidade, mais do que propriamente o patamar alcançado pelas taxas. A grande flutuação dos juros, decretada por Paul Volker, em 1979, desnuda o colapso da histórica estabilidade dessas taxas; indica o fim definitivo da ordem financeira internacional montada a partir de Bretton Woods e gera uma instabilidade profunda sobre os devedores – especialmente os periféricos – e os próprios bancos emprestadores.

Na medida em que as hipóteses acerca da existência de determinadas condições de estabilidade estrutural não mais se sustentam, a “racionalidade” advogada para o comportamento dos agentes considerada no modelo de Keynes torna-se mais complexa.

Visto que as expectativas de curto prazo tornam-se muito instáveis (contaminando as de longo prazo) pela possibilidade de “*um ajuste inesperado no preço de cálculo da oferta global, por modificações imprevisíveis nas condições de formação dos preços absolutos*” (Tavares e Belluzzo, 1984:9-10), não se pode mais considerar que os agentes comportem-se da “*maneira convencional*” quando tratam de suas expectativas de longo prazo, ou seja, esperando que as condições do presente repitam-se no futuro. Dadas as condições vigentes, os valores do capital e da taxa de juros de longo prazo são incalculáveis, pois a trajetória dos preços de longo prazo é impossível de ser prevista. A componente especulativa da valorização capitalista, que era apenas residual, autonomiza-se em relação às condições de valorização produtiva.

As formas de valorização do capital passam a ser predominantemente especulativas e, tendo em vista “*a desorganização do padrão monetário e cambial, não encontram repouso em qualquer ativo particular. O caráter rentista da riqueza capitalista prevalece sobre seu caráter produtivo, fazendo com que uma parte substancial dos ‘custos de produção’ devam ser estimados com uma enorme margem de segurança*” (Tavares e Belluzzo, 1984:10)<sup>57</sup>.

Este é um fator fundamental para a compreensão da dinâmica dos aplicadores e dos fluxos de recursos na atualidade, especialmente no caso dos dirigidos a países periféricos. As decisões dos aplicadores implicam, cada vez mais, na busca de uma rentabilidade que incorpora aspectos especulativos e no qual o câmbio fica subordinado a essa dinâmica. Os controles cambiais, que eram prática corrente, passam a ficar problematizados e inicia-se uma fase de pressão para a desregulamentação e liberalização dos mercados (comercial e financeira), e, também, para a desregulamentação, flexibilizando-se a delimitação restrita

---

57 Para uma discussão acerca da especificidade desta dinâmica vide Braga (1991).

existente entre mercado de créditos e de capitais. Este avanço foi liderado pelos Estados Unidos, sendo que se quebrou, explicitamente, a regulação que tentava por limites à lógica especulativa, especialmente do sistema bancário.

Esse movimento vem junto com o avanço das ideias liberais que pregam a não intervenção do Estado e justificam o processo exacerbado de abertura e, aprofundando a lógica da valorização, as inovações financeiras, das décadas de 1980 e 1990, instauram e aprofundam as operações de securitização e a atuação dos mercados de derivativos.

Ou seja, essa discussão que retomamos enfatiza a natureza financeira e fictícia da dinâmica dos fluxos de capitais e mostra como isto instabiliza o próprio crescimento econômico. Ademais, enfatiza a subordinação financeira, cada vez mais complexa, a que ficam submetidos os países periféricos que não têm moeda forte.

## *2.2. O crescimento do endividamento via títulos e as características dos fluxos flexíveis de Investimentos em carteira e moedas e depósitos*

Iniciamos esta análise abordando o fato de que os ciclos financeiros de alta liquidez, que se inauguram da década de 1980, têm características distintas do ciclo anterior.

Durante o ciclo da década de 1970, os capitais se dirigiram para os chamados “países periféricos”, principalmente pela via de bancos, através de empréstimos sindicalizados, observando-se ainda que, até então, estes países tinham suas contas de *capital* e *financeira* do balanço de pagamentos operando com elevado grau de controle. O aumento das taxas de juros internacionais, no final da década em questão, marca o início do processo de encerramento do ciclo de recursos abundantes. Geram-se impactos imediatos sobre a *conta serviços* dos países devedores, que passam a ter dificuldade de fechamento em seus *balanços de pagamentos*, gerando forte retração das fontes de financiamento externo voluntário (Griffith Jones e Sunkel, 1990). Em termos de periodização, observa-se que em 1982 a decisão mexicana de declarar moratória foi o fator final que desencadeou as crises das dívidas latino-americanas e o movimento de redução da liquidez, especialmente destes países.

Em meados da década de 1980, tem início um novo ciclo de liquidez internacional, apresentando-se mudanças em termos do perfil do fluxo de recursos. Estas mudanças têm a ver com as inovações financeiras que se processaram anos de 1980/1990 e que ocorrerem principalmente em duas frentes. A primeira foi o processo de securitização que envolveu: a reciclagem de créditos antigos, o crescimento do endividamento via títulos, a montagem de novas engenharias financeiras que engendram a articulação entre mercado de crédito e de capitais. A segunda frente se relacionou à expansão das operações com mercados derivativos

(mercados futuros, de opções, de operações *swaps*), sendo que estes movimentos vieram articulados ao crescimento da atuação dos *investidores institucionais*. Estes começam a aparecer como os principais detentores de liquidez e se tornaram grandes compradores de papéis, além de terem se tornado agentes atuantes nos citados mercados de derivativos – o que foi um importante fator para gerar a liquidez nestes mercados.

O fato de grande parte dos recursos ingressantes ser dominado pelo endividamento através da emissão de títulos de dívida direta (*investimentos em carteira*) é uma diferença importante, *vis a vis* ao período de endividamento das décadas de 1970 e 1980. Para os propósitos de nosso trabalho, levantamos alguns dos elementos diferenciadores. O primeiro se refere ao fato de que a heterogeneidade dos agentes envolvidos em transações de crédito é menor do que a que se apresentará a partir do momento em que o endividamento, através de títulos, passa a se tornar dominante. O segundo ponto é que a magnitude dos recursos envolvidos é muito maior no caso dos fluxos de títulos que envolvem agentes guiados por uma lógica de curto prazo e dominados por investidores que buscam reestruturar continuamente seus portfólios, exigindo a máxima liberdade possível para realizar tais operações. O terceiro ponto se refere a que os fluxos bancários têm um perfil menos volátil e o quarto relaciona-se ao encurtamento generalizado dos prazos de movimentação de recursos.

A abertura financeira e o aparecimento de papéis de dívida de diferentes prazos e maturação estão acessíveis a investidores (internacionais e domésticos) que realizam continuamente comparações de rentabilidade entre diferentes papéis, sendo que, mesmo títulos de longo prazo, passam a sucumbir pela lógica de curto prazo. De fato, estes são negociados em mercados secundários e seus preços podem variar continuamente, sendo que isso afeta o lançamento de uma dívida nova, que leva em conta o movimento de preços dos títulos antigos nestes mercados.

É importante indicar estas mudanças, pois se observa que a volta de recursos aos países periféricos e especialmente para os países da América Latina deu-se, em parte, por conta do fenômeno destas inovações financeiras que magnificaram o processo de globalização e que geraram um novo ciclo de liquidez. Nota-se que parte expressiva destes fluxos se vincula à compra de papéis efetuada por *investidores institucionais*, especialmente *fundos de pensão* e *fundos de investimento*; e que estes capitais ingressam nos países via conta de *investimentos em carteira*, para comprar títulos relacionados ao país (em moeda forte ou mesmo em moeda local) que tenham grande rentabilidade e até mesmo para realizar ganhos de arbitragem. Os ingressos de investidores especulativos pode se dar também na forma de movimentos de *moeda* e *depósitos*, que passam a ser crescentemente liberados pelos países a partir de seus processos de abertura financeira.

O destaque, ademais, vai para o fato de os detentores de capitais buscarem, cada vez mais, uma alta flexibilidade, o que explica a contínua recomendação quanto à abolição de qualquer barreira que dificulte a reestruturação de seus *portfólios*. O *Consenso de Washington*, concretamente efetivou essas recomendações. O nosso destaque vai para o fato de que esses capitais dirigidos a países periféricos, no formato de *investimentos em carteira* ou de *moedas e depósitos*, buscam a possibilidade de alta lucratividade e de ganhos de arbitragem, sendo essencialmente voláteis. Podem reverter, no sentido de que modificam rapidamente sua trajetória, em resposta a mudanças conjunturais.

Outro ponto a indicar é que os capitais que buscam títulos mais arriscados são apenas parte menor do capital em geral, que se concentra em títulos considerados mais estáveis. Seguindo esta última observação, destacamos que a explicação do direcionamento de grande parte dos recursos para os países periféricos (os relativos a IC e MD, especialmente) se deve a fatores ligados à lógica de valorização dos capitais dos países centrais. Neste sentido, o direcionamento é bastante influenciado pela política monetária destes países, especialmente a dos EUA, e pela lógica de atuação dos principais aplicadores, o que envolve, inclusive, sua política de alavancagem de recursos.

A este cenário descrito é que se agregam as atuações mais diretas dos países periféricos para atrair capitais:

- (i) via mudanças de condicionantes internos, que dizem respeito ao processo de adequar internamente o país às “*normas*” ditadas pelas finanças globalizadas através do processo de abertura financeira, da renegociação de sua dívida externa, da redução do papel do Estado na economia, de mudanças de legislação nos mercados de capitais para que estes se tornem mais transparentes;
- ii) através de uma política explícita de atração dos capitais que envolve o ajuste dos juros internos aos requerimentos exigidos, especialmente pelos capitais de curto prazo, fato que se exacerba nos momentos de fugas de capitais.

O nosso ponto é o de que estas são características importantes, pois mostram o caráter integrado dos mercados e a subordinação dos mercados periféricos aos requerimentos dos capitais e à dinâmica da liquidez dos mercados financeiros externos a eles. Cabe considerar, é claro, que esses países periféricos são impactados de forma diferente por essa dinâmica. Aqueles países que apresentarem mercados financeiros internos altamente desenvolvidos e passíveis de render grandes possibilidades de recursos pelo alto diferencial de juros serão priorizados relativamente pelos capitais que se dirigem no formato

de *investimentos em carteira*, em comparação com os países que apresentam mercados financeiros menos desenvolvidos. Ademais, o direcionamento também depende das expectativas dos agentes aplicadores a cada momento do ciclo financeiros. Adicionalmente, destacamos que seguimos a interpretação de que os fatores internos importam, é claro, no direcionamento de recursos, mas essa pode ser uma determinação secundária.

De fato, os movimentos de contágio ocorridos, por exemplo, nas crises do México, da Ásia e da Rússia demonstraram que ocorria fuga de capitais dos países periféricos nesses momentos de instabilidade, mesmo quando as variáveis macroeconômicas dos países que não eram o foco da crise não haviam mudado.

### **3. O avanço dos fluxos financeiros via investimentos em carteira, subordinação dos países periféricos e vulnerabilidade financeira**

#### *3.1 Indicadores que afetam a dinâmica de recursos dirigidos aos países periféricos e a discussão da vulnerabilidade externa vinculada à possibilidade de ingressos excessivos e reversão abrupta de recursos*

O estudo desenvolvido neste trabalho busca destacar a recente vulnerabilidade financeira de países periféricos, vulnerabilidade esta que se manteve mesmo quando um grande número deles apresentou uma dinâmica importante de crescimento econômico, entre 2001 e 2011. A perspectiva é que a especificidade dessa vulnerabilidade tem a ver com a hierarquia do sistema monetário e financeiro internacional (Conti et al, 2013). A concepção é a de que o lugar ocupado pelas moedas periféricas (na hierarquia de moedas) é particularmente relevante para entender a maior fragilidade e subordinação dessas economias à dinâmica internacional da liquidez da economia financeira globalizada (Prates, 2005; Mollo & Amado, 2006).

Tratamos aqui da vulnerabilidade financeira relacionada aos efeitos nefastos de reversões abruptas de fluxos financeiros dirigidos a estes países, independente do que ocorre em cada um deles, ou de quão bons sejam os chamados fundamentos microeconômicos ou de quão bem comportadas forem as políticas econômicas no que se refere ao respeito ao “*mecanismo de mercado*” (Corrêa, Mollo & Biage, 2009).

O mesmo sentido para esta discussão é desenvolvido por Kaltenbrunner e Paschoa (2014) e o destaque vai para a verificação de que a volatilidade do câmbio está fortemente ligada à atração de grandes magnitudes de capitais voláteis que podem reverter rapidamente. No caso específico do Brasil, o último trabalho destaca a articulação dessa dinâmica com a do mercado futuro de câmbio.

Estamos então nos referindo à vulnerabilidade que vem da volatilidade dos fluxos de capitais dirigidos aos países periféricos, que têm forte dependência do que ocorre no exterior, fora do controle do País. Estas mudanças conjunturais podem levar a variações abruptas desses fluxos, provocando impactos sobre juros e câmbio. O ponto indicado é o de que o processo de securitização, articulado ao avanço de mercados de derivativos e ao movimento geral de abertura financeira magnificaram essa vulnerabilidade externa que estamos tratando.

Considerando então este conceito particular de vulnerabilidade, “quanto maior o peso dos capitais com viés de curto prazo no balanço de pagamentos de um determinado país periférico, maior a vulnerabilidade que este país poderá ter a reversões abruptas de recursos” (Corrêa, Mollo & Biagi, 2009). É claro que isso se refere à análise dos fluxos e o que queremos apontar é que esta também deve ser considerada quando se analisam os estoques de *ativos e passivos internacionais* do país (posição internacional de investimentos) ou *passivo externo líquido*. Quanto maior for o peso dos passivos com viés de curto prazo sobre os demais, maior será o potencial dessa vulnerabilidade que estamos tratando. Quando maior o peso desses passivos sobre as reservas, maior essa vulnerabilidade.

Claro está que quando tratamos de estoques é preciso também considerar os estoques de ativos e, na medida em que os estoques de reservas crescem, isto se coloca como um fator positivo. Ou seja, a vulnerabilidade que aqui destacamos está relacionada à possibilidade de reversão abrupta de recursos, pois focalizamos o peso dos capitais flexíveis, quer seja em termos de fluxo, quer seja em termos de estoques.

Assim, os capitais com *alta flexibilidade (ou com viés de curto prazo)* podem reverter sua trajetória a qualquer momento, de forma inesperada e o volume destes capitais importa. Segundo Corrêa, Mollo & Biage (2009), esses capitais são: *investimentos em carteira (CP, MP, LP)<sup>58</sup>; outros investimentos - moedas e depósitos; derivativos; outros investimentos - empréstimos de curto prazo* (especialmente a fornecedores).

### *3.2. Indicadores que afetam a dinâmica de recursos dirigidos aos países periféricos e a discussão da vulnerabilidade externa vinculada à possibilidade de ingressos excessivos e reversão abrupta de recursos*

Conforme já comentamos anteriormente, quando se analisa o direcionamento de recursos para países periféricos, especialmente depois dos anos 1990, é preciso destacar que parte importante deles está inserida na lógica de liquidez dos grandes mercados financeiros internacionais e seus principais atores são os *investidores institucionais* e as *grandes corporações*.

---

58 Investimentos em carteira referem-se à compra e venda de títulos de dívida (no país ou no exterior) – em ações ou em títulos de renda fixa. Estes títulos podem ser vendidos rapidamente em mercados secundários, qualquer que seja a temporalidade dos mesmos.

Como vimos, após os anos 1980, as inovações financeiras se expandem e um de seus vértices diz respeito ao avanço do processo de securitização, ligado ao crescimento das operações de endividamento via lançamento de títulos de dívida direta e também à construção de engenharias financeiras, englobando operações de mercado de créditos e de capitais<sup>59</sup>.

Ademais, este processo ocorre de forma articulada ao avanço do mercado de derivativos (operações de swaps, futuros, opções) e ao paulatino movimento de liberalização dos mercados financeiros ao redor do mundo. Neste cenário, está permitida a transação de capitais entre “residentes” e “estrangeiros”, via mercado de crédito ou mercado de capitais e em conjunto com a operação de mercados derivativos. Também ocorre um processo de desregulamentação da outrora nítida separação existente entre intermediaries financeiros bancários e não bancários (Cintra, 1998). Neste contexto, a lógica dos mercados financeiros passa a ser determinada por um conjunto mais amplo de agentes, e não está mais dominada pelos bancos (Chesnais, 2004; Epstein, 2006). Destaque-se que mesmo considerando o grande número de operadores, em diferentes mercados, permanece o domínio dos capitais centralizados na definição da lógica do direcionamento dos recursos; sendo que esses podem se mover por diferentes países, considerando as diferentes moedas e buscando a valorização do seu capital com grande potencial de flexibilidade.

Neste contexto, a lógica dos mercados financeiros passa a ser determinada por um conjunto mais amplo de agentes, e não está mais dominada pelos bancos (Chesnais, 2004; Epstein, 2006). Destaque-se que mesmo considerando o grande número de operadores, em diferentes mercados, permanece o domínio dos capitais centralizados na definição da lógica do direcionamento dos recursos; sendo que esses podem se mover por diferentes países, considerando as diferentes moedas e buscando a valorização do seu capital com grande potencial de flexibilidade. Neste caso, conforme já citado, destaca-se o papel dos investidores institucionais e das grandes corporações, como grandes compradores de papéis e operadores em mercados de derivativos, mas observando-se que os bancos também continuam tendo um papel importante nesta dinâmica, atuando na construção de engenharias financeiras, para além da própria oferta de crédito.

No âmbito das aplicações financeiras diversificadas, são vários os fatores que afetam o comportamento dos agentes. Em meio a mercados que se influenciam mutuamente, a dinâmica da *política monetária* dos países centrais (especialmente a dos Estados Unidos) e o movimento de seus mercados financeiros influem fortemente sobre a liquidez mundial e sobre o direcionamento de recursos aos países periféricos, detentores moedas subordinadas, e, por isso, não aceitas nos contratos internacionais (Prates, 2005; Prates & Farhi, 2004; Corrêa, 2006).

---

59 No contexto destas “*novas engenharias*” encontra-se também o processo de transformação de ativos em securities (como a securitização de créditos e de recebíveis em geral).

Na verdade, o direcionamento de recursos para os países periféricos (especialmente comprando e vendendo títulos de dívida) depende de que as transações financeiras efetuadas ofereçam uma rentabilidade adicional, em comparação àquelas oferecidas pelos devedores dos países centrais (consideradas mais seguras). Ademais, tendo em vista o fato de que os fluxos de recursos referem-se a uma grande gama de agentes credores e devedores, em diferentes moedas, e de agentes em diferentes países, a busca por informações e de indicadores passa a ter um papel importante na decisão dos agentes.

Neste desenho, o foco inicial que queremos enfatizar é para aqueles indicadores que têm um papel importante na análise das condições de “*confiabilidade*” de determinada aplicação financeira. Aqui, o destaque vai para o papel desempenhado pelas agências de *rating* e de suas notas para os títulos emitidos por devedores de países periféricos, classificando-os como “*investment grade*” (considerados seguros para a compra) ou “*sub investment*” (considerados inseguros).

Para se ter ideia do poder da referida avaliação, as notas das agências para títulos emitidos por governos nos mercados internacionais (títulos soberanos) são consideradas como indicadoras de “*risco soberano*” e afetam as decisões dos agentes que pretendem aplicar recursos em diferentes países (especialmente os *investidores institucionais*). As agências indicam que partem de uma série de indicadores macroeconômicos concretos para a definição das referidas notas, mas destacam-se pelo menos duas questões a este respeito.

1. Primeiro, o fato de que tais indicadores são construídos seguindo a perspectiva de modelos ortodoxos<sup>60</sup> que consideram: a dicotomia entre o “lado real e o monetário”, a existência de mercados eficientes, a inexistência de hierarquia entre os agentes econômicos, a possibilidade de completa informação. Neste contexto, o livre funcionamento dos mercados é considerado fundamental, sendo que o pensamento ortodoxo liberal dominante atribui ao Estado um viés inflacionário, o que é mais problemático quando se aceita o mecanismo de preços como regulador eficiente, porque é esse sistema de preços relativos que fica comprometido ou distorcido com inflação (Mollo & Amado, 2001). Assim, cumpre garantir o controle de preços a qualquer custo, até porque, segundo a mesma ortodoxia, não há razão em não fazê-lo, uma vez que a moeda é considerada neutra. Isso significa que não se pode conseguir ganhos permanentes de crescimento real por meio de impulsões monetárias; e que não se espera custo social elevado de contenções monetárias. A viabilidade de tal controle de preços, por sua vez, é garantida, na concepção ortodoxa liberal, pela ideia de exogeneidade da moeda que faz do

---

60 Para a classificação usada para definir os conceitos de “*modelos ortodoxos*” e “*heterodoxos*” veja-se Mollo, 2004. A concepção é a de que a separação se faz a partir do conceito de moeda.

Estado o único responsável pela inflação, devendo ser impedido de fazê-lo por meio de regras de conduta controladas pelo mercado (Persson & Tabellini, 1994).

Nestas circunstâncias, a abertura da economia disciplina o Estado no seu papel monetário, por meio da ameaça permanente de fuga de capitais, caso o governo não adote políticas liberais, não use instrumentos de controle monetário considerados “*críveis*”, não apresente resultados de redução de gastos e dívida pública e manejo de taxas de juros de um governo “*bem comportado*”. É a partir desta concepção que se constroem os indicadores macroeconômicos analisados pelas agências de *rating*, envolvendo, de um lado, aqueles que levam em conta a capacidade de pagamento do país ao exterior e, de outro, aqueles que indicam que o país estaria seguindo a concepção macroeconômica considerada “*correta*” por estes modelos (análise de índices de inflação, relação DLSP/PIB, dentre outros).

O que queremos destacar é que estas “*notas*” influenciam fortemente o direcionamento dos fluxos, mas cabe um forte questionamento desses critérios, o que vem junto com o questionamento das hipóteses restritivas que estão por detrás dos próprios modelos ortodoxos. Em contraposição temos a visão alternativa, à qual nos filiamos, que estabelece: a inexorável relação entre os chamados “*lado real e monetário*” e a consideração da moeda como um *ativo*; a existência de importante hierarquia entre os agentes econômicos; a impossibilidade de obtenção de informação completa; o papel central da análise da demanda esperada na definição das decisões de gasto e do crescimento econômico; o papel do Estado como agente importante da demanda agregada.

Os modelos que partem da leitura de Keynes original e dos pós-*keynesianos* enfatizam estas questões e destacam o papel essencial do Estado em sua ação para o crescimento econômico e também enfatizam o papel da especulação nas decisões de aplicação de recursos e, portanto, questionam a própria perspectiva adotada pelas agências de *rating* para avaliar a dinâmica econômica e a capacidade de pagamento dos países cujos *títulos soberanos* estão sob análise.

Para além dessa questão, que já leva a um questionamento quanto aos critérios de análise dos modelos ortodoxos e de suas hipóteses restritivas, há outro aspecto importante a considerar.

2. A segunda questão que se levanta é a de que, concretamente, as “*notas*” são influenciadas por outros fatores não vinculados aos indicadores concretos dos países e/ou títulos que estão sob análise. De fato, observam-se notas díspares para países que, por vezes, apresentam indicadores bastante semelhantes. A explicação das agências de *rating* indica que nos cálculos realizados são considerados elementos como “*instabilidade política*”, “*possibilidade de default*”<sup>61</sup>. Note-se, no entanto, se

61 O fato de um país ter entrado em default no passado já é considerado um elemento negativo neste sentimento

tratar de elementos subjetivos, que carregam concretamente juízos de valor e abrem espaço para avaliações sobre se o país estaria (ou não) seguindo a concepção de política econômica considerada “adequada” pelas agências.

A respeito da análise das notas das *agências*, Cantor e Parker (1996), examinaram os determinantes dos níveis de *ratings* da *Moody* e *S&P* para índices econômicos de mercados emergentes e desenvolvidos, na metade da década de 1990, considerando uma amostra de 49 países. Levando em conta oito variáveis, verificaram que as classificações soberanas de *investment grade* poderiam ser explicadas somente por um conjunto relativamente pequeno de variáveis (alta renda per capita, baixa inflação e baixa dívida externa); enquanto que, como um fator negativo, que leva os países para o grau de sub-investimento, tem-se o histórico de *default* como dominante, reduzindo os *ratings* soberanos diretamente a Baa/BBB ou abaixo. Ademais, concluíam que três fatores – o crescimento do PIB, o balanço fiscal (balanço fiscal do governo central/PIB) e o balanço externo (transações correntes/PIB) – têm uma relação de não significância com as notas.

No mesmo sentido, é interessante citar outros três estudos que analisaram também as notas das agências de *rating* nos períodos que englobam as crises do México, da Ásia e da Rússia e que chegam essencialmente às mesmas conclusões, Reisen e Von Maltzan (1999) e Juttner e MacCarthy (1998) e Canuto & Fonseca (2003). Estes últimos autores destacam ainda outra questão importante; a de que “*numa sequência de riscos de inadimplência, a descontinuidade entre as faixas estabelecidas como de grau de investimento e grau de sub-investimento é meio arbitrária*”, pois nas classes de “*grau de investimento*” a variação do grau de inadimplência sobe de uma maneira gradual, ao contrário das classes de maior risco em que os graus de inadimplência aumentam explosivamente de uma classe para outra.

Um segundo “*indicador síntese*”, que acaba sofrendo influência do primeiro, é o chamado “*risco país*”. Medido pelas *agências de rating*, este indicador é visto como um balizador do grau de confiança do “*mercado*” quanto ao direcionamento de aplicações a agentes residentes no país sob análise<sup>62</sup>. Na verdade, a forma mais usual de medição deste “*risco*” refere-se à análise de rentabilidade dos *títulos soberanos*. Uma de suas medidas é a diferença entre rentabilidade exigida em mercado por um *título soberano* (ou cesta de *títulos soberanos*) do país periférico em análise e a rentabilidade do título soberano considerado o mais seguro no mercado.

O indicador mais utilizado é o índice *EMBI*, que compara os títulos soberanos de países periféricos com o do tesouro norte-americano (*spread over treasury*)<sup>63</sup>. Mais

e a “*possibilidade*” de que esta situação pode ocorrer de novo está indicada.

62 No caso de compra e venda de títulos estas podem ocorrer no mercado monetário ou de capitais do próprio país sobre análise ou em mercados externos ao país.

63 O risco país pode ser calculado de outras formas. No caso dos países periféricos europeus (Portugal, Irlanda,

recentemente, outro indicador que passou a ser utilizado com o mesmo propósito é o movimento dos *CDS*<sup>64</sup>. Aliás, estudos (FMI, 2013) indicam que os mercados de *CDS* e de *títulos soberanos* são semelhantes em sua dinâmica, ainda que não idênticos, é claro.

Um fato importante a mencionar é o de que os países classificados como “*sub investimento*” apresentam maior volatilidade em seus prêmios de risco, mostrando como a conjuntura afeta estes prêmios. Na verdade, o indicador de *risco país* é também, ele próprio, afetado por elementos especulativos e *expectacionais*, que provocam movimentos de compra e venda de títulos em mercado, afetando o preço dos *títulos soberanos* (e, portanto, dos juros envolvidos na aplicação) e geram movimentos de ganhos (e perdas) especulativos. Estes movimentos podem ser provocados por fatores exógenos aos países lançadores dos *títulos soberanos*. Fatores esses que alteram os próprios indicadores; alimentando a volatilidade dos prêmios de risco e dos fluxos externos, com consequências negativas para os países em foco.

Entretanto, mesmo sujeito a variações por causas externas, uma subida desse indicador é comumente vista pelos “*mercados*”, como representativa de desajustes nos indicadores domésticos do país (os chamados “*fundamentos*”) sob análise, incitando a necessidade de melhora das políticas nacionais, no intuito de alavancar uma maior “*credibilidade*” e considerando o modelo teórico que está por detrás destas análises.

Além da avaliação de “*confiabilidade*” exercida pelas notas das *agências de rating* e pelo cálculo do *risco país*, há também indicadores-síntese para o “*sentimento*” do mercado em relação à conjuntura econômica e à aversão ao risco. Neste caso, o índice VIX<sup>65</sup>, medidor da volatilidade implícita das opções de venda da SP&E 500, no mercado norte-americano, tem sido o principal sinalizador.

O aumento do índice VIX significa elevação nas operações de venda da SP&E 500 e isto é visto como um movimento de crescimento na percepção de instabilidade, posto que, nesta situação, o “*mercado*” opera essencialmente como “*vendedor*”. De forma paralela, ocorrem vendas no mercado de capitais e queda no preço de ações<sup>66</sup>, sendo que este índice acaba afetando as decisões dos operadores no mercado norte-americano e dos grandes detentores de capital mundo afora.

---

Itália, Grécia e Espanha), é comum comparar a rentabilidade dos *títulos* soberanos do país sob análise com o do título soberano alemão, em vez do norte-americano.

64 O *CDS* (*Credit Default Swap*) é um contrato financeiro no qual, o vendedor do *CDS* irá compensar o comprador (geralmente o credor de uma operação de empréstimo) no caso de um eventual *default* (do devedor). Ou seja; o *CDS* é um seguro que um credor pode comprar, protegendo-o para o caso de um *default*. O comprador do *DCS* faz uma série de pagamentos (*fee ou spread*) para o vendedor do seguro e recebe o pagamento do crédito em caso de *default*.

65 *Chicago Board Options Exchange SPX Volatility Index* – indicador de volatilidade da bolsa norte-americana. É calculado sobre a oscilação implícita das opções de venda do índice S&P 500. O VIX é um índice bastante usado para medir o nervosismo do mercado e quanto mais elevado maior a percepção de risco.

66 O raciocínio inverso ao apresentado no parágrafo também é válido.

De fato, é importante destacar que, embora o índice VIX seja calculado com base no mercado norte-americano de opções, ele tem sido considerado pelos aplicadores de diferentes mercados no mundo como um “*indicador síntese de instabilidade*”, representativo dos mercados financeiros em geral. A partir daí, seu movimento afeta as decisões dos diversos agentes, sobretudo dos financiadores. Neste sentido, sua dinâmica influencia, de um lado, a preferência dos bancos em dirigirem empréstimos e, de outro, influencia os compradores de títulos. Ou seja, o VIX afeta os empréstimos via mercado de crédito e de capitais (compra de títulos de dívida direta).

Na medida em que o VIX influi nas decisões de aplicações financeiras em geral, ele também provoca efeitos sobre as predisposições dos agentes compradores de títulos vinculados a países periféricos, sem moeda forte. De fato, um aumento na percepção de risco provoca “*busca pela qualidade*”, isto é; torna-se maior a demanda por ativos considerados “*mais seguros*”, denominados em moedas conversíveis internacionalmente. Quando ocorre uma alta expressiva do índice VIX, o movimento geral passa a ser o de redução geral de liquidez e, no caso dos países periféricos, a consequência é a diminuição dos recursos voluntários dirigidos aos mesmos, afetando a reciclagem dos créditos comerciais (de forma imediata, os de curto prazo) e provocando movimentos de vendas de títulos vinculados aos devedores desses países (tanto vendas de títulos<sup>67</sup> nos mercados domésticos desses mesmos países, como também vendas de títulos<sup>68</sup> negociados em mercados financeiros externos ao país sob ataque). Ou seja: as mudanças de “*percepção*” quanto à conjuntura global afetam rapidamente o direcionamento de recursos que têm “*viés de curto prazo*” (Prates, 2005; Mollo & Amado, 2006; Corrêa, 2006; Kaltenbrunner & Paschoa, 2014).

Como se percebe, no caso das economias emergentes, os ciclos financeiros, exogenamente determinados, impõem uma dinâmica de “*boom and bust*” (Biancarelli, 2006; Prates, 2005; Resende & Amado, 2007), sendo que a dinâmica de um índice como o VIX, acaba aprofundando os movimentos, quer sejam de expectativas favoráveis, quer desfavoráveis.

O importante a comentar é que estes movimentos têm a ver com a dinâmica dos grandes capitais emprestadores e compradores/vendedores de títulos, sendo que provocam movimentos de contágio sobre países periféricos, mesmo quando não ocorrem mudanças substantivas nos indicadores domésticos desses países, naquele momento.

Um quarto fator importante, responsável pelo direcionamento dos recursos aos países, refere-se à *política monetária* norte-americana, mais especificamente à taxa de juros do país. Conforme já comentamos, em momentos de liquidez há uma maior “*propensão ao risco*” e a análise dos detentores de capital sempre é feita levando em

67 Ações e títulos de renda fixa.

68 Títulos de Renda fixa, ADR (*American Depository Receipts*) e GDR (*General Depository Receipts*).

consideração a comparação com uma potencial aplicação em títulos considerados mais seguros, na moeda de maior aceitabilidade internacional, o dólar.

Nestes termos, a política monetária dos Estados Unidos e sua taxa de juros básica acabam por afetar o comportamento dos agentes. De um lado, uma queda abrupta da taxa básica do país (taxa *treasury - Tbond*) provoca um importante movimento de busca por aplicações mais rentáveis. De outro lado, a mera indicação de um ‘viés de alta’, por parte do comitê norte-americano de política monetária (FOMC), é capaz de engendrar decisões de venda de papéis em outros mercados, especialmente aqueles de países periféricos. Ademais, conforme já comentado, a qualquer percepção de “*aumento de risco*” do sistema pode ocorrer um movimento de ‘*busca pela qualidade*’, sendo que os capitais se dirigem para os chamados títulos seguros, principalmente para os do tesouro norte-americano.

À vista disso, o que se quer destacar é que o movimento desses “*indicadores síntese*” concretamente mostram o contínuo *potencial de reversão de recursos*, que vulnerabiliza esses países, pois os sujeita a mudanças nos fluxos financeiros que afetam rapidamente o câmbio, exacerbando a instabilidade do país e podendo provocar efeitos importantes sobre os juros, bem como sobre as decisões de aplicação dos agentes (dentre elas, a decisão de investir). O nosso ponto é o de que esta situação está fortemente relacionada aos movimentos especulativos dos capitais globais, levando a que a dinâmica dos fluxos de recursos a países periféricos fique fortemente subordinada a acontecimentos exógenos, aos quais se somam seus próprios limites estruturais internos.

É esta a linha de argumentação seguida no presente trabalho. A instabilidade é própria à “*economia monetária da produção*”<sup>69</sup>, mas a “*vulnerabilidade externa*” difere de país para país e o nosso ponto é o de que o perfil da *conta capital* importa nesta análise.

A dinâmica indicada é a de que altos diferenciais de juros, entre a moeda periférica considerada e a(s) moeda(s) central(ais), articulados à forte abertura financeira, geram ingressos vultosos de recursos com viés de curto prazo, direcionados a estes países, nos momentos de estabilidade, mesmo quando o referido país periférico apresenta bons resultados de *balança comercial* e de *transações correntes*. Ou seja, o ingresso de recursos é muito superior às necessidades específicas do *balanço de pagamentos*, sendo que o observado nessa situação de forte ingresso é o crescimento paralelo das *reservas*, que tem impactos sobre a *dívida pública*. Quanto maior o peso desses recursos, maior é impacto negativo que, temporalmente, se observa na *conta serviços e rendas*; e a isto se soma, ainda, o perigo da reversão dos mesmos em situação de mudança na conjuntura da liquidez internacional.

---

69 Classificação indicada por Keynes.

#### **4. A dinâmica dos fluxos de capitais dirigidos aos países periféricos pós 2008: expansão dos investimentos diretos e dos investimentos em carteira**

Tendo em vista essas considerações, o objetivo desta parte do trabalho é analisar concretamente alguns dos aspectos levantados acima. Para tal, analisaremos a dinâmica dos fluxos de capitais dirigidos aos países periféricos, pós anos 2000, mas enfatizando o período pós 2008.

O intuito, conforme anunciado na introdução do trabalho, é o de indicar o crescente peso dos capitais com “*viés de curto prazo*” no balanço de pagamentos de um grande número de países periféricos.

Seguindo as indicações aqui desenvolvidas, observaremos o direcionamento de recursos aos países periféricos considerando o movimento de liquidez internacional, indicando a relação entre os momentos de expansão e retração da mesma, com os períodos de maior entrada de capitais nos países sem conversibilidade monetária. Por sua vez a dinâmica conjuntural é capturada pelo índice VIX (Gráfico 10) e apresentamos também o movimento da taxa de juros norte-americanos de 1 ano (1 year Treasury, no Gráfico 11). Esse movimento, por si só, já aponta a dinâmica financeira mais geral, definidora dos grandes movimentos de capitais. Mas um movimento ainda mais específico pode ser identificado.

Dentro dos próprios ciclos de liquidez há momentos caracterizados por maiores níveis de influxos nos países periféricos; são os períodos de “*surtos de recursos*”, na denominação de FMI(2011). Nos intervalos de “*surtos de recursos*”, os influxos líquidos a um determinado país (região ou grupo de países) são maiores em magnitude absoluta e também excedem significativamente a tendência de longo prazo. O prolongamento ou não de sua duração depende da performance dos “*indicadores síntese*” acima mencionados.

Outro ponto a destacar é que, embora geradores de consequências extremamente importantes, os “*surtos de recursos*” geralmente são momentos minoritários dentro de uma análise econômica temporal mais ampla. O estudo do FMI (2011) indica que o conjunto com os principais 48 países emergentes, segundo sua classificação, receberam surtos de influxos durante 20% do tempo durante o intervalo 1990Q1-2010Q2. Para observar a periodicidade que estamos considerando, apresentamos (acima) o Quadro 1, que a resume, e o Quadro 2, que indica os “*surtos de recursos*”.

O período da década de 1990 já foi amplamente estudado e não será o foco do presente trabalho. No momento, nos interessa destacar a expansão de recursos dirigidos aos países periféricos que se observou nessa década, e que veio junto com a generalização do processo de abertura comercial e financeira, num período em que as taxas de juros norte-americanas não apresentavam altos patamares. O final da década, por outro lado, apresenta a explosão da crise do México, da Ásia

e da Rússia, com forte efeito contágio e no início dos anos 2000 assistimos ainda às crises do Brasil, da Argentina e da Turquia. As experiências da adoção de ampla abertura financeira conjugada à âncora cambial explicitaram seu desequilíbrio.

#### **Quadro 1. Periodização da liquidez internacional, 1990-2014**

(i) **2002Q4-2008Q3** - Período de liquidez, em que se destaca o ajuste e crescimento dos países periféricos da Ásia, da América Latina e da Europa, em conjunto com o também crescimento dos países centrais e com o forte aumento no preço das commodities.

(ii) **2008Q4-2009Q2** - Período de retração de recursos e de 'fuga para a qualidade'. Observa-se forte saída de capitais dos países periféricos e o espraiamento da crise subprime, sobretudo para os países periféricos da Europa: Grécia, Portugal, Irlanda, Itália, Espanha.

(iii) **2009Q3-Q32011** - Novo período de liquidez. A partir do momento em que os Estados Unidos adotam uma política expansionista para contrarrestar a crise e reduz drasticamente os juros do país, observa-se uma nova injeção de liquidez e a queda geral das taxas de juros nos países centrais define uma 'volta do apetite pelo risco', na medida em que os grandes capitais buscam, mais uma vez, os diferenciais de juros oferecidos pelos países periféricos.

(iv) **Q4 2011- em diante** - Reversão de recursos com a problematização dos Bancos Europeus e rápido retorno após o apoio do BCE. Período posterior de crescimento da volatilidade e indicação de problematização de países periféricos.

\*Q equivale a "Quarter", referindo-se a cada quarto do ano. Ou seja; Q = trimestre.

Fonte: Elaboração própria.

#### **Quadro 2. Surtos de recursos para países periféricos\*, 1990Q1-2010Q2**

**1996Q4-1998Q2**

**2006Q4-2008Q2**

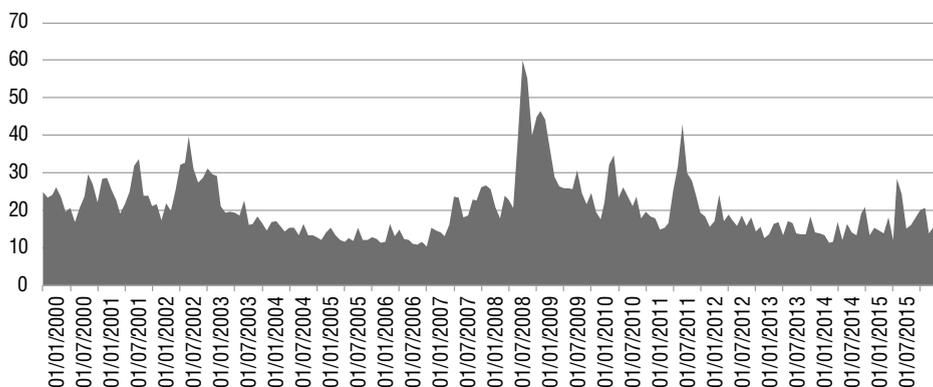
**2009Q3-2011Q2**

**2012Q2-2014Q4**

\*Q equivale a "Quarter", referindo-se a cada quarto do ano. Ou seja; Q = trimestre.

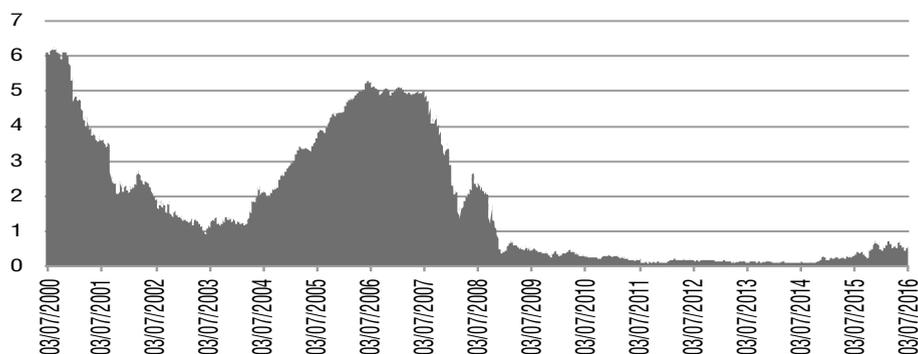
Fonte: Elaboração própria a partir de FMI (2011) e Prates & Cunha (2013).

**Gráfico 10. VIX – CBOE Volatility Index, 2000-2014 (em %)**



Fonte: Bloomberg.

**Gráfico 11. Taxa de juros norte-americana, 2000-2014 (em %) – Taxa 1 year Treasury**



Fonte: Bloomberg

Podemos dizer que a crise da Rússia encerra o *grande ciclo de liquidez* iniciado em meados da década de 1990, havendo aí uma reversão da liquidez. No início dos anos 2000 ocorre uma retomada da liquidez à medida que as taxas de juros norte-americanas passam a cair. No entanto, o que se observa, de fato, é uma dinâmica de expansão e retração de recursos (*feast or famine*), que indica a continuidade da instabilidade do período.

Apenas a partir de 2002 é que se pode, efetivamente, considerar que se entra em uma nova fase de liquidez. Nota-se aí uma queda do Índice VIX, indicando a melhora de expectativa dos mercados e a manutenção da queda das taxas de juros dos Estados Unidos. É nessa fase que observamos uma forte retomada

dos recursos dirigidos aos países periféricos, destacando-se a continuidade do crescimento norte-americano e o avanço do protagonismo da China, aumentando expressivamente a demanda por *commodities*. Um fato importante a mencionar é que o preço das *commodities* responde ao crescimento da demanda, mas também está fortemente relacionado ao direcionamento da liquidez crescente para aplicações em mercados futuros de *commodities*, que inflaram os seus preços. É nesse contexto que melhoram as condições para o crescimento dos países periféricos, fato citado no início do texto.

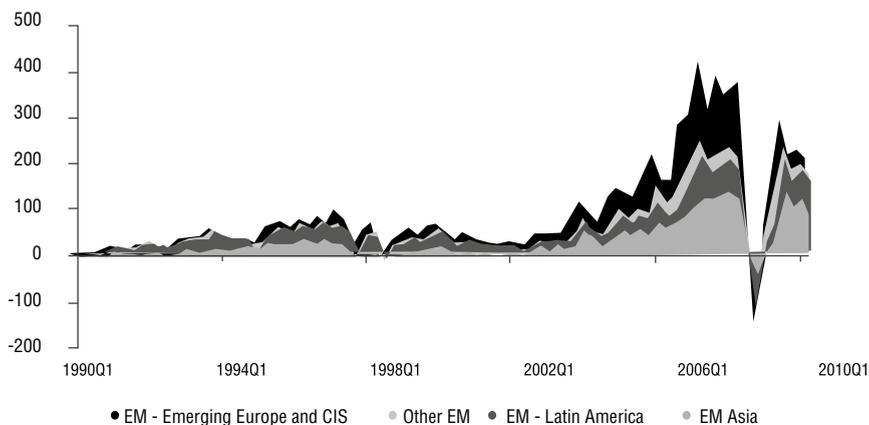
Pelos dados do Gráfico 12 é possível observar a expansão dos fluxos brutos para a Ásia e a Europa já a partir de 2002, enquanto que no caso da América Latina a expansão mais forte se dá a partir de 2006, quando se observa uma “*onda de recursos*” aos periféricos (FMI, 2011) (Gráfico 13).

A esse respeito é interessante comentar que as taxas de juros norte-americanas apresentaram uma mudança de trajetória em 2004, quando vultaram a crescer. Este movimento afetou o fluxo de recursos dirigidos aos países periféricos, mas, posteriormente, o crescimento da taxa se deu paulatinamente, mantendo-se em níveis bem mais baixos do que os oferecidos pelos títulos de dívida oferecidos pelos países periféricos e abrindo espaço para o retorno dos capitais em busca de maior risco, que são aqueles que têm o viés de “*curto prazo*”, e que se dirigem a *investimentos em carteira*. Quando, em 2006, a taxa de juros norte-americana deixa de crescer, nota-se que a expansão desses fluxos se exacerba.

De qualquer forma, como característica do período, temos que o interregno que vai de 2002 ao primeiro semestre de 2007 se caracteriza como uma fase de forte liquidez e de crescimento mundial. É um período de expansão exacerbada do crédito, de forte emissão de títulos de dívida, fatores ainda associados a novas engenharias financeiras de alavancagem, também articuladas ao crescimento de operações nos mercados de derivativos (Belluzo, 2008). Essa dinâmica engendrou o aprofundamento de posturas financeiras cada vez mais especulativas (no sentido de Minsky, 1986) nos países centrais e periféricos, sendo que a crise de *subprime* dos Estados Unidos, que se aprofundou no final de 2008, põe fim à fase de forte crescimento mundial e se espraia para a Europa, impactando diretamente nos países periféricos da Zona do Euro. A redução de liquidez é imediata e afeta a todos os países sem distinção.

Neste sentido, o período que vai de 2008Q4-2009Q2 refere-se a uma fase de retração de recursos e de ‘*fuga para a qualidade*’, observando-se forte saída de capitais de países periféricos. Após o aprofundamento da crise norte-americana, no último trimestre de 2008, é possível observar um importante movimento de “*retração de liquidez*”. A consideração é a de que este efeito é diferente daquele ocorrido, por exemplo, no período das crises da Ásia e da Rússia.

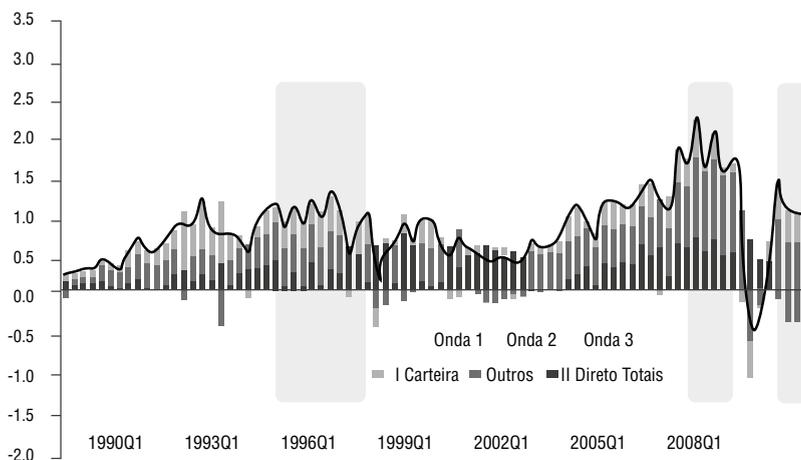
**Gráfico 12. Fluxos brutos de capital aos países emergentes\*, por região - Em US\$ bilhões**



Fonte: FMI (2011), pp 12

\* Classificação de países emergentes, seguindo metodologia do FMI (2011)

**Gráfico 13. Fluxos brutos/PIB (em %) – todos os países Emergentes\***



Fonte: FMI (2011)

\* Países emergentes, segundo classificação do FMI

De fato, naquela fase foi possível observar um “efeito contágio”, sendo que houve diagnósticos indicativos da necessidade de ajustes internos nos países que presenciaram fuga de recursos, especialmente na América do Sul. Foi um período em que se observava um alto endividamento externo em dólares, uma perda rápida e preocupante de reservas, um baixo crescimento e altos níveis de dívida

*pública* nos referidos países. Já no ano de 2008, a situação foi bastante diversa, uma vez que os países periféricos em geral – e também os da América Latina – apresentaram melhores condições em seus “*fundamentos*”, ao mesmo tempo em que se experimentava uma fase de crescimento econômico e de altos níveis de *reservas internacionais*. Desta maneira, o movimento de retração de recursos explicita o seu caráter: de “*fuga para a qualidade*”, no sentido de que os capitais buscam aplicações em “*moeda forte*”, mesmo considerando os indicadores dos países periféricos que eles estavam deixando.

A “*onda*” de recursos que havia se iniciado em 2006 cai rapidamente e *ao mesmo tempo* para o conjunto dos países, observando-se a queda dos fluxos brutos (Gráfico 13). Outro componente importante a ser mencionado, e ainda pouco explorado nas explicações relativas aos movimentos de volatilidade cambial dos países periféricos, refere-se aos impactos das operações com derivativos cambiais, que se fizeram sentir no caso das depreciações cambiais em países como Coreia, Brasil e México (Prates & Cunha, 2013).

De qualquer forma, o ponto a ser destacado é o de que a reversão de recursos atinge o conjunto de moedas emergentes de forma indiscriminada a partir do quarto trimestre de 2008, perdurando até o segundo trimestre de 2009<sup>70</sup>.

O interessante é que a volta dos recursos aos países periféricos é rápida, sendo que no terceiro trimestre de 2009 já é possível detectar um novo período de liquidez. A partir do momento em que os Estados Unidos adotam uma política expansionista para *contrarrestar* a crise, e reduzem drasticamente os juros do país, observa-se uma nova injeção de liquidez, sendo que estes procedimentos se casam com a queda das taxas de juros ocorrida também na Europa. Esta redução geral das taxas de juros nos países centrais define uma “*volta do apetite pelo risco*”, na medida em que os grandes capitais buscam, mais uma vez, os diferenciais de juros oferecidos pelos países periféricos<sup>71</sup>. Essa forte expansão continua até o terceiro trimestre de 2011.

De fato, o último trimestre de 2011<sup>72</sup> caracteriza-se pela deterioração das condições financeiras da economia global, por conta do aprofundamento da crise da área do euro. Dentre as adversidades, ressaltam os problemas enfrentados por bancos europeus com alta exposição à dívida dos países periféricos sob ataque. Esse contexto, por sua vez, levanta temores de um movimento generalizado de desalavancagem por parte desses bancos de venda de ativos e de contração do

---

<sup>70</sup> Ainda que a reversão de recursos seja indiscriminada, os impactos desse movimento são diferentes em cada país. Por um lado, as políticas anticíclicas são diferentes e, por outro, as próprias condições internas (referentes à dinâmica do crescimento e dos arranjos macroeconômicos adotados) definem diferentes graus de liberdade para atuar com a situação da redução abrupta de recursos.

<sup>71</sup> Destaque-se que, assim como nos períodos de liquidez anteriores, esta fase não é de expansão contínua. O início do período 2009Q3-2010Q2 é, na verdade, de ‘surto de recursos’ para as economias emergentes. Mas posteriormente, especialmente em 2011, a má situação dos bancos europeus eleva a percepção de risco do mercado e parte dos recursos dirigidos aos países periféricos apresenta reversão.

<sup>72</sup> Dezembro de 2011 é considerado o ápice da crise do Euro.

crédito na Europa, reforçando a situação frágil da região (PRATES & CUNHA, 2013). A percepção geral passa a ser a de que o ambiente econômico piorava, puxado pela situação dos bancos europeus.

O índice VIX reflete esta dinâmica de percepção de crescimento do risco e exibe valores mais altos (Gráfico 10), expressando o caráter conjuntural de seu movimento. Nesta situação, nota-se uma reversão de recursos dirigidos aos países periféricos, puxados pelos *investimentos em carteira*.

No entanto, logo em seguida, observamos o retorno da liquidez - por conta e um conjunto de iniciativas do Banco Central Europeu e dos demais bancos centrais dos países avançados, que levaram a uma melhoria nas condições de financiamento dos bancos europeus com dificuldades. As atitudes tomadas são bem vistas pelos operadores de mercado, tanto é verdade que o índice VIX se reduz nesse momento (Gráfico 11). Neste contexto e, mais uma vez, indicando seu caráter conjuntural, há retorno dos capitais aos países periféricos, continuando o forte direcionamento de fluxos de *investimentos em carteira*<sup>73</sup>.

Desta forma, considerando-se o período pós 2008 e até 2014, ainda que existam algumas reversões, a fase é de liquidez, com expressivo direcionamento de recursos aos países periféricos (FMI, 2011; UNCTAD, 2012; UNCTAD, 2013). Para além disto, cabem ainda comentários quanto às características dos fluxos que são direcionados aos países periféricos, especialmente depois de 2008. Dentre elas destacam-se especificidades quanto ao destino e perfil dos fluxos e ao volume dos fluxos.

(i) *Ao destino dos fluxos*. Analisando-se os influxos brutos, destacamos que durante a década de 1990 e dessa forma, considerando primeiro surto de liquidez (1995Q4–1998Q2), mais da metade dos fluxos de recursos dirigidos aos países periféricos destinam-se à Ásia. Depois da crise naquela região os fluxos gravitam relativamente mais para os países periféricos europeus e estes últimos países, sendo esta dominância bem clara no segundo “*surto de recursos*”, após o avanço da “Zona do Euro” (2006Q4–2008Q2). Já no surto mais recente (2009Q3–2011Q2), cai a participação dos países emergentes europeus (Gráfico 13). Os principais receptores de recursos são as demais regiões periféricas, com destaque para a Ásia e a América Latina. Aliás, a participação da América Latina neste último episódio tem sido maior, relativamente aos episódios de liquidez anteriores (IMF, 2011).

(ii) *Ao perfil dos fluxos*. Durante o primeiro “*surto de recursos*”, ocorrido ainda nos anos 1990, especificamente no interregno 1995Q4–1998q2, os fluxos financeiros dominantes são os de *investimento direto* e *investimento em carteira*. No segundo surto mais expressivo de recursos, verificado no período 2006Q4–2008Q2 a rubrica os *investimentos diretos* continuam sendo importante, mas, nessa etapa,

---

73 No Brasil, diferentemente os periféricos analisados conjuntamente, os influxos desta fase ocorrem predominantemente sobre a forma de investimentos diretos.

os fluxos de *outros investimentos (empréstimos)* também são bastante relevantes. No caso dos emergentes europeus, a predominância deles é bem significativa, responsável por mais da metade dos fluxos ingressantes.

Já no “surto” mais recente, que ocorre no intervalo 2009Q3-2011Q2, portanto, posterior à crise *subprime*, os fluxos de *investimento em carteira* passam a ter uma expansão inclusive mais forte do que a observada no período anterior<sup>74</sup> (Gráficos 13 e 14), tendo um papel central na rápida retomada de recursos dirigidos aos países periféricos (IMF, 2011). Mesmo considerando que esta rubrica tenha se destacado nos outros dois fluxos precedentes, sua participação é bem mais forte neste último “surto”, sendo esta importância presenciada para todos os grupos de periféricos. Os fluxos brutos de IC crescem em níveis semelhantes aos de *investimentos diretos* (Gráfico 13); no surto 2009-2011, no caso da Ásia (exceto China), os fluxos brutos de *investimentos em carteira* corresponderam a 54% do total; na América Latina, a 48%; nos países europeus, a 41%; nos “outros emergentes” a 45% (FMI 2011). No caso dos fluxos líquidos, os *investimentos diretos* continuam dominando, mas, mesmo com esses dados, nota-se a forte expansão dos *investimentos em carteira* (Gráfico 14).

(iii) *Crescimento do volume de recursos e do direcionamento para o mercado acionário de países periféricos.* O forte peso dos *investimentos em carteira* (especialmente se comparados com os fluxos bancários) na retomada dos recursos, por um lado, reflete o fato de que os bancos internacionais responsáveis pelos fluxos transfronteiriços de empréstimos ainda estavam em processo de ajuste devido à crise de 2008, indicando, deste modo, um processo de desintermediação.

No entanto, esta não é a única explicação. O que se observa, além deste fenômeno, é um elevado crescimento do *volume* de recursos dirigidos aos países periféricos pela via de *investimentos em carteira*. Comparando com outros episódios de “surto de recursos”, o nível médio dos influxos na onda pós 2009 (fluxos totais de IC/PIB em %, dividido pelo número de trimestres no episódio) cresce expressivamente. Ou seja, para além da própria questão da situação dos bancos, este resultado indica uma realocação de portfólio dos compradores de títulos, especialmente dos *investidores institucionais*, que se dirigiram mais pesadamente para a compra de papéis de devedores de países periféricos (FMI, 2011). A busca de aplicações alternativas, em condições de uma baixa exacerbada das taxas de juros dos países centrais, levou a que os mesmos se dirigissem mais fortemente aos países periféricos. Uma característica particular do último surto de recursos é o de que estes *fluxos de carteira* foram dominados, em alguns países, por recursos de estrangeiros direcionados aos mercados locais (em moeda local

---

74 Estamos aqui tratando da dinâmica do conjunto dos países periféricos. No caso do Brasil, houve forte expansão dos investimentos em carteira em 2009, mas os investimentos diretos continuaram sendo igualmente importantes.

do país periférico), em títulos de renda fixa e ações (IC de estrangeiros negociados no país). Esse fenômeno é relevante nos casos do Brasil, Indonésia, Coreia, África do Sul e Tailândia.

Assim, em termos gerais, o período pós 2009 apresenta duas subfases: a primeira vai até o final de 2011, quando os países periféricos apresentam uma dinâmica de crescimento mais expressiva do que a dos países centrais e durante a qual verificamos um retorno rápido dos recursos; a segunda, se refere ao período pós 2012, quando se explicita que a própria desaceleração mundial gera impactos deletérios sobre esses países (grande parte deles vendedores de produtos primários e manufaturados ligados a recursos naturais), reduzindo o crescimento econômico de grande número deles. A América Latina é uma região em que isso se apresenta<sup>75</sup> e as indicações negativas sobre esses países começou a avançar (FMI, 2012; FMI, 2013; FMI, 2014).

Tabela 4. Fluxos líquidos de investimentos em carteira dirigidos a países emergentes<sup>76</sup>

Ano	EM Europeu	EM Ásia	EM AI e C	Outros EM	EM Total
2006	0,788	-53,418	8,2	-7,412	-41,483
2007	-4,059	52,155	45,8	-49,859	98,348
2008	-10,363	-0,397	-13,2	2,837	-78,432
2009	8,644	48,524	29,2	-20,556	57,338
2010	26,916	82,024	65,7	-38,784	184,495
2011	33,784	56,292	54,1	-20,316	78,965
2012	48,205	107,256	34,1	14,105	229,878
2013	47,874	38,457	53	-5,126	154,288

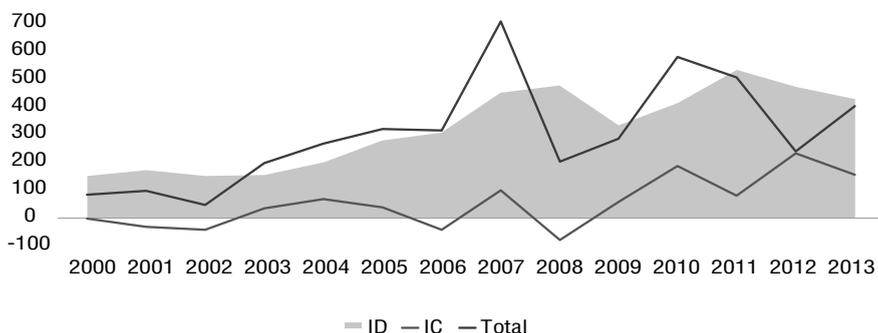
Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de FMI (2014)

75 A partir de 2011 a região passa a apresentar uma queda contínua em sua taxa média de crescimento. Segundo dados apresentados pela Unctad (2015) essa cifra passa de 4,7% em 2011 para 1,4% em 2014. Note-se que esse resultado é fortemente puxado pelo Brasil, que chega em 2014 com uma taxa de crescimento de 0,1%, sendo que em 2015 apresentou uma desaceleração importante.

76 Nos dados do FMI há uma separação entre “*emerging*” e “*developing*” countries. Aqui estamos usando o conceito de EM (emergentes) considerando a somatória dos 2, equivalente aos gráficos 12 a 15 e equivalente ao conceito de “periféricos” utilizado ao longo do texto.

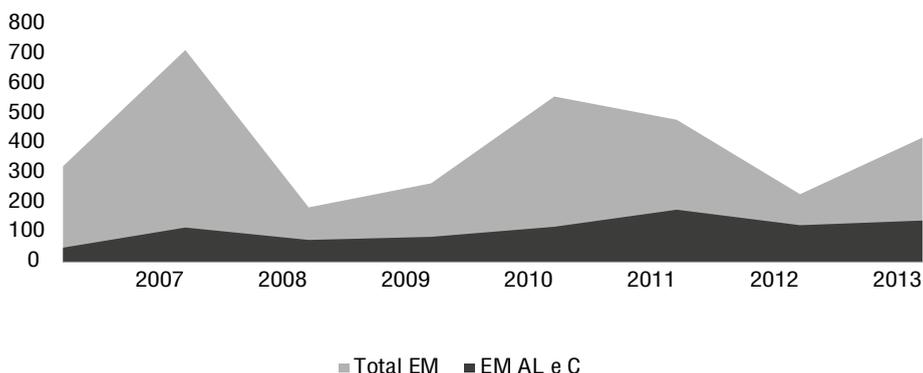
Nesses termos, o período pós 2011 não apresenta, efetivamente, uma reversão de recursos para os países periféricos, mas observa-se, inicialmente, uma queda de volume de recursos líquidos, seguida de expansão para algumas regiões, mas não para a América Latina como um todo (Gráfico 15). A dinâmica dos capitais passa a ficar mais volátil e a contínua possibilidade de uma reversão se coloca toda vez que se indica que as taxas de juros norte-americanas podem voltar a crescer. Isto é especialmente grave para os países da América do Sul. Neste sentido, nossa indicação é a de que uma mudança de trajetória das taxas de juros dos EUA pode provocar impactos importantes sobre os países que têm expressivos passivos flexíveis, explicitando-se a vulnerabilidade dos mesmos a essa possível reversão de recursos, a partir de mudanças conjunturais.

**Gráfico 14. Fluxos líquidos dirigidos a países emergentes: total, investimentos em carteira e investimentos diretos- em US\$ bilhões**



Fonte: IFS-FMI (*International Financial Statistics*).

**Gráfico 15. Fluxos líquidos de recursos dirigidos aos países emergentes: totais e para América Latina e o Caribe - em US\$ bilhões**



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de FMI (2014)

## 5. Considerações finais

Ao longo do texto observamos a evolução do direcionamento de recursos aos países periféricos depois da década de 1990, quando avançaram as inovações financeiras que permitem o crescimento expressivo do endividamento, via títulos e das operações com derivativos, tornando possível, também, a construção de novas engenharias financeiras que articulam operações conjuntas de mercados de crédito e de capitais, vinculadas ainda a sistemas de proteção, que dão a noção de que as operações estão “cobertas”.

Esta nova estrutura do financiamento, em conjunto com o processo de abertura comercial e financeira, permitiu o avanço dos empréstimos (bancários e via títulos de dívida direta) em níveis muito superiores aos observados anteriormente, inclusive, aos das décadas de 1960 e 1970, fase de forte expansão dos empréstimos, via crédito.

O elemento que quisemos destacar ao longo do texto é o de que esta nova configuração gera uma situação de maior vulnerabilidade para os países periféricos, receptores desses recursos vinculados às operações de endividamento via títulos. O destaque vai: (i) para o volume dos mesmos; (ii) para a flexibilidade que eles apresentam às mudanças de conjuntura; (iii) para o fato de que o número de atores envolvidos no direcionamento dos fluxos é muito maior e que os mesmos seguem “indicadores de mercado” eivados de hipóteses pré-concebidas e que não explicitam o real caráter desestabilizador dos fluxos.

Para além desses elementos, outro fator mencionado é que a vulnerabilidade resultante do potencial de volatilidade desses fluxos se explicita pelo impacto que o movimento gera sobre os juros e o câmbio nos países periféricos-receptores. Ao observar os recursos dirigidos aos mesmos, após 2002, verificamos que os *investimentos em carteira* têm envolvido magnitudes de recursos cada vez maiores. Após 2009 esta situação se exacerbou ainda mais e vimos que a dinâmica está fortemente relacionada à liquidez financeira dos mercados financeiros integrados. Então, considerando-se o período pós 2009, vemos que a manutenção dos recursos dirigidos aos países periféricos significou o aumento do peso dos *investimentos em carteira* nos passivos externos, como também dos *investimentos diretos*, e a América Latina é um dos importantes “*beneficiários*” desse processo.

O nosso ponto é que a entrada exacerbada de recursos com viés de curto prazo aumentou a vulnerabilidade do país, e um dos fatores dessa vulnerabilidade é o perfil de flexibilidade dos mesmos às mudanças de conjuntura. Trata-se aqui da vulnerabilidade à reversão desses recursos.

Outra questão a ser mencionada é que a análise dos fluxos de *investimentos diretos* deve ser qualificada, pois, segundo a contabilização utilizada para a classificação nos *balanços de pagamentos*, são considerados “*investimentos diretos – participação do capital*” os recursos referentes à compra de ações ordinárias, acima de 10% do total das mesmas, em uma empresa que seja Sociedade Anônima (S.A.).

Nesse sentido, essas compras não se referem a “*investimento novo*” (FBKF) e sim a troca de *propriedade*. Ademais, a linha que separa a contabilização desses recursos da definição de *investimentos em carteira* é tênue. Como vimos, estes recursos se expandiram com grande velocidade e no caso do Brasil, entre 2009 e 2011, a expansão foi ainda maior do que a observada anteriormente, havendo a hipótese de que a forte expansão de *investimentos diretos* para o País, nessa fase, tenha a ver, *em parte*, com uma dinâmica especulativa (Corrêa, Braga, Silva & Messenberg, 2012).

Note-se que para os dados consolidados da América Latina e do Caribe, parte importante dos volumes brutos de recursos - tanto de *investimentos em carteira*, quanto de *investimentos diretos* - foi, de fato, dirigida ao Brasil. Cunhou-se, inclusive, a expressão “*tsunami monetário*” para indicar os volumes de recursos financeiros dirigidos ao País, após a queda expressiva das taxas de juros norte-americanas e europeias.

Observa-se que o Brasil foi um dos maiores receptores de *investimentos em carteira* dentre esses países (FMI 2011), fato ligado ao aprofundamento e à diversificação de seu mercado financeiro e ao alto diferencial de juros oferecido pelo País.

É importante comentar que o aumento da participação de *investimentos em carteira*, em comparação com a magnitude de empréstimos bancários (conta *outros investimentos*), pode ter impactos positivos sobre a forma tradicional de analisar a vulnerabilidade externa.

De fato, quando parte importante dos *investimentos em carteira* se dá em moeda doméstica, isto pode indicar uma melhora do perfil desses passivos, que não aumentam quando há um movimento de desvalorização cambial. De outra parte, caso ocorra um aumento da participação de *investimentos em carteira* em ações negociadas no país, como tem sido observado em vários países periféricos, isto também pode gerar melhorias do perfil do *passivo externo*, na medida em que nos momentos de crise ocorrem vendas abruptas em mercado de capitais, reduzindo o preço das ações em moeda local e, portanto, reduzindo-se o referido passivo<sup>77</sup>.

---

77 Biancarelli (2006), chama a atenção para esse fato, analisando os dados da economia brasileira, especialmente após 2009, quando aumentam os estoques de passivos (aplicações de Estrangeiros) em títulos de renda fixa negociados no país e em ações. Destaca que também foi ocorrendo um crescimento das aplicações de residentes em investimentos em carteira no exterior (gerando o crescimento de estoques de ativos).

Considerando este último comentário, poderíamos dizer que a vulnerabilidade externa do País havia caído, especialmente considerando o elevado volume de *reservas*, que se mantinham em altos patamares, pós 2010, por conta da expressiva entrada de capitais. No entanto, mesmo considerando importante a mudança do perfil dos passivos (menos dolarizados), seguindo o argumento aqui desenvolvido, a vulnerabilidade que estamos tratando apresenta preocupação. Esta vulnerabilidade está ligada à possibilidade de reversões abruptas de recursos, e mesmo os capitais externos aplicados em ativos domésticos podem reverter rapidamente.

Ainda que a demanda de recursos estrangeiros necessária para a compra de moeda externa possa ser menor (por conta da queda de preços das ações e da própria desvalorização do câmbio), o próprio movimento de reversão pode causar impactos importantes, inclusive sobre investidores domésticos, que também podem sair rapidamente do País. As nefastas relações com o mercado futuro de câmbio magnificam essa preocupação.

O impacto sobre o câmbio e sobre a dívida pública resultante, tanto do ingresso excessivo de recursos, quando de uma fuga abrupta, são cruciais para a compreensão da vulnerabilidade que estamos tratando.

De fato, a consequência da aparente situação benigna de uma avalanche de recursos, como a observada no Brasil, é a necessidade contínua de enxugamento do excesso de capitais ingressantes através do lançamento de títulos públicos da dívida interna. Nos momentos de expansão, o diferencial entre as taxas de juros internacionais (que definem os ganhos das aplicações das *reservas internacionais* do País) e a taxa de juros básica doméstica (que define os pagamentos dos títulos da dívida emitidos para o enxugamento), provocam a necessidade de lançamento de *dívida pública nova*, aumentando a *dívida bruta* e a *dívida líquida do setor público* toda vez que a manobra é utilizada. Nestes termos, o aumento das *reservas* tem um impacto importante sobre a *dívida pública* e é tanto maior, quanto maior for o diferencial de juros.

Considerando as questões acima, procuramos destacar que quando os ganhos financeiros minguam nos mercados centrais, os recursos vão para os periféricos e o movimento de direcionamento vem ainda junto com a manutenção de posições favoráveis às moedas dos emergentes nos mercados futuros (Belluzzo, 2011), problematizando a dinâmica do câmbio do país periférico, que fica cada vez mais volátil, uma vez que está fortemente relacionado ao mercado futuro. Mudanças conjunturais afetam rapidamente as posições “compradas” e “vendidas” nesses mercados e impactam os devedores em moeda externa.

No caso específico do Brasil, a nossa consideração é a de que essa dinâmica, em conjunto com a *não transformação* da lógica da determinação dos juros<sup>78</sup>, manteve o País como um dos principais receptores de recursos especulativos, e, ademais, gerou um fator de expansão forte da *dívida pública*. Ou seja, não se desarmou essa armadilha sobre a dívida que vinha desde o processo de abertura financeira da década de 1990 e que manteve a contínua pressão sobre a *dívida bruta*.

Enquanto o País permaneceu crescendo foi possível obter expressivos superávits fiscais, por conta da expansão das receitas resultantes do próprio processo de crescimento, sendo esse um importante “*indicador de mercado*”. Observou-se também o movimento de redução da *dívida externa*, e ambos os fatos contribuíram para o controle da expansão da *dívida bruta*, ocorrendo ainda uma queda importante da *dívida líquida*, graças ao aumento das *reservas*.

No entanto, a redução do crescimento do Brasil gerou, imediatamente, a queda da arrecadação e a problematização do resultado primário do Governo, uma vez que as *despesas públicas* brasileiras têm forte vinculação e que apenas uma menor parte está sujeita a discricionariedade. Outro indicador que piorou rapidamente foi a relação dívida bruta do setor público/PIB.

Os diagnósticos dominantes indicam o excesso de *gastos públicos* como causador dos desajustes das contas públicas, como também da própria desaceleração do País. Seguindo esse argumento, a solução indicada passaria pela obtenção de um ajuste fiscal profundo capaz de gerar “*credibilidade*” ao mercado, que assim, voltaria a investir. Contrariamente a esse diagnóstico, nossa discussão retoma questões que destacam os aspectos financeiros do crescimento da dívida pública, ligados à própria dinâmica do ingresso dos fluxos de capitais voláteis, foco do presente trabalho.

Fatores como os que citamos e que estão relacionados: (i) à *desmonetização* do ingresso excessivo de capitais; (ii) ao nível interno dos juros; (iii) à dinâmica especulativa do mercado de câmbio, não são destacados pelas análises que dominam a mídia e que são as vozes “*dos mercados*”. A relação do crescimento expressivo da dívida com esses elementos não são esclarecidos e nem muito menos detalhados. Até porque a lógica do diagnóstico “*dos mercados*” é a de que o juro é alto em razão do excesso de inflação e de gasto.

Ainda que não seja o propósito do trabalho desenvolver essa questão, para nós, contrariamente, a desaceleração iniciada em 2012 está ligada a fatores de demanda, relacionados com a perda do dinamismo mundial, mas também com os limites do próprio mercado interno e da dinâmica do consumo.

---

78 Mantendo-se a política de metas de inflação e de metas de superávit primário, com regime de câmbio fluante. A perspectiva por detrás é a de que a inflação é essencialmente de demanda, fato que não mereceu uma contestação mais profunda por parte dos que estiveram à frente do governo.

A *não transformação* da estrutura produtiva nacional restringe a resposta endógena do *investimento* e os *investimentos públicos* continuam sendo fundamentais à retomada<sup>79</sup>, como destacado em outros capítulos do presente livro. Ademais, os constrangimentos políticos de 2014 e 2015 também foram fatores importantes a travar o crescimento, segundo essa interpretação.

O que quisemos destacar com nossa discussão foi que a *não transformação* da dinâmica dos juros altos e a manutenção não questionada da abertura financeira geram o crescimento expressivo dos passivos externos passíveis de reversão, instabilizam o câmbio pelo caráter volátil desses capitais e pela dinâmica do mercado futuro de câmbio e tornam a dinâmica da *dívida pública* fortemente dependente de fatores financeiros.

A lógica do avanço das finanças especulativas torna o País altamente vulnerável a essa equação nociva e pouco explicitada. Mostrar essas inter-relações não é de interesse “*dos mercados*”.

---

<sup>79</sup> A partir de 2011 a região passa a apresentar uma queda contínua em sua taxa média de crescimento. Segundo dados apresentados pela Unctad (2015) essa cifra passa de 4,7% em 2011 para 1,4% em 2014. Note-se que esse resultado é fortemente puxado pelo Brasil, que chega em 2014 com uma taxa de crescimento de 0,1%, sendo que em 2015 apresentou uma desaceleração importante.

## **Bibliografia**

BELLUZZO, L. G. (2008). Capital Financeiro e Desigualdade. Le monde Diplomatique

BELLUZZO, L. G. (2011). Finança Global e a miséria da Macroeconomia. Jornal Valor, 22-06-2011

BIANCARELLI, A. M. (2006). Países emergentes e ciclos internacionais. In: Ricardo de Medeiros Carneiro. (Org.). A supremacia dos mercados e a política econômica do Governo Lula. São Paulo: Editora Unesp.

BIANCARELLI, A. M. (2012). Uma nova realidade do setor externo brasileiro em meio à crise internacional. Textos para Discussão no 13. Campinas: RedeD.

BRAGA, J. C. S. (1991). A financeirização de riqueza - a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismo centrais. São Paulo, IESP/FUNDAP. Texto para discussão-Economia do Setor Público, ano 6 nº 3 .

CANUTO, O. ; FONSECA, P. P. S. (2003). Risco Soberano e Prêmios de Risco nas Economias Emergentes. Ministério da Fazenda. Temas de Economia Internacional, Brasília, Outubro.

CANTOR, R. e PARKER, F. (1996). Determinants and Impacts of Sovereign Credit Ratings. Economic Policy Review, Federal Reserve Bank of New York, vol. 2 (October).

CHESNAIS, F. (2004). Le Capital de Placement: Accumulation, Internationalization, Effets Économiques et Politiques. F. Chesnais (Ed.) La Finance Mondialisée: Racines Sociales et Politiques, Configuration, Consequences. Paris: La Découverte.

CINTRA, M.A.M. (1998) . A montagem de um novo regime monetário-financeiro nos Estados Unidos (1982-1994). In: Marcos Antonio Macedo Cintra; Maria Cristina Penido de Freitas. (Org.). As transformações institucionais dos sistemas financeiros: um estudo comparado. São Paulo: Edições Fundap/Fapesp, p. 177-248.

CORRÊA, V. P. (2006). Liberalização financeira e vulnerabilidade externa para os países que não têm moeda forte: uma análise do caso brasileiro pós-abertura financeira. Anais do XI Encontro Nacional de Economia Política. VITÓRIA: SEP. Vol. 1. p.1-25.

CORRÊA, V.P.; MOLLO, M.R.L.; BIAGE, M. (2009). Vulnerabilidade do Mercado X Vulnerabilidade de País: discutindo as políticas liberais e a volatilidade dos fluxos

financeiros no Brasil. Anais do XIII Encontro Nacional da Sociedade Brasileira de Economia Política, SEP.

CORRÊA, V.P.; BRAGA J. M.; R. C. SILVA & MESSENERG, R. P. (2012). *Instability of Capital Inflows and Financial Assets Returns in the Brazilian Economy*. In: AFEP / AHE / IIPPE Conference 2012, Paris.

CROTTY, J. (2005). The Neoliberal Paradox: The Impact of Destructive Product Market Competition and 'Modern' Financial Markets on Nonfinancial Corporation Performance in the Neoliberal Era, in EPSTEIN, G. A. Epstein (Ed.), *Financialization and the World Economy*. Cheltenham, UD/Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

CONTI, B.M. PRATES, D.M. ; PLIHON, D. (2013) "O sistema monetário internacional e seu caráter hierarquizado" in CINTRA, M. A. M ; MARTINS, A. R. A. (orgs) *As transformações no Sistema Monetário Internacional*. Brasília: Ed. IPEA (disponível no site < [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br) > )

COUTINHO, L. e BELLUZZO, L.G.M. (1983). O desenvolvimento do capitalismo avançado e a organização da economia mundial no pós-guerra, in BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Orgs), *Desenvolvimento capitalista no Brasil - Ensaio sobre a Crise*. São Paulo: Ed. Brasiliense

ENDERS, W. (1995). *Applied Econometric Time Series*. John Wiley & Sons. Inc. New York.

EPSTEIN, (2005). *Financialization and the World Economy*. Cheltenham, UD/ Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

FMI (2003). *Global financial stability report: market developments and issues*. Washington, DC: IMF, abril.

FMI (2011). *Recent Experiences in Managing Capital Inflows—Cross-Cutting Themes and Possible Policy Framework*. Preparado pelo departamento de Estratégia, Política e Prepared by the Strategy, Policy, and Review Department. In consultation with Legal, Monetary and Capital Markets, Research, and other Departments. Disponível em: <[www.imf.org](http://www.imf.org)>. Acesso em fevereiro.

FMI (2012). *Global Financial Stability Report*, Abril.

FMI (2013). *Global Financial Stability Report*, Dezembro.

FMI (2014). *Global Financial Stability Report*, Abril.

GRIFFITH-JONES, S.; SUNKEL, O. (1990) *O Fim de uma Ilusão*. São Paulo: Brasiliense.

JAYME J.R.F ; CROCCO (2005). M. Vulnerabilidade Externa e Saldos Comerciais. In J. Sicsú, L.F.R. de Paula e Renaut Michel (Org.), Novo-Desenvolvimentismo – Um projeto nacional de crescimento com equidade social, Barueri-SP: Manole

JUTTNER, J.D.; MACCARTHY, J.(1998). Modeling a Ratings Crisis (unpublished; Sydney, Australia: Macquarie University)

KALTENBRUNNER, A ; PASCHOA, J.P.P. (2014). Developing Countries' changing Nature of Financial Integration and New Forms of External Vulnerability: the Brazilian experience. Cambridge Journal of Economics, Outubro.

MINSKY, HP.(1986). Stabilizing an unstable economy. New Haven: Yale University Press.

MOLLO, M.L.R. (2004).Ortodoxia e Heterodoxia Monetárias: a questão da neutralidade da moeda. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 24(3), n. julho.

MOLLO,M.L.R.; AMADO,A.M.(2001). Globalização e Blocos Regionais: Considerações Teóricas e Conclusões de Política Econômica, Estudos Econômicos, Vol. 31, n. 1.

MOLLO, M.L.R.; AMADO, A.M. (2006). Liberalização e Financeirização das Economias: a teoria da preferência pela liquidez e a necessidade de controles regulatórios, em F. Ferrari Filho (Org.) Teoria Geral setenta anos depois – Ensaios sobre Keynes e Teoria Pós-Keynesiana, UFRGS Editora, Porto Alegre.

OBSTFELD, M. (1998). The Global Capital Market: Benefactor oar Menace?, paper prepared for Journal of Economic Perspectives.

OLIVEIRA, G.C.(2011). Global imbalances and insertion of the developing countries (1990-2010). Revista Tempo do Mundo, v. 3

PARENTEAU, R.W. (2005). The Late 1990's US Bubble: Financialization in the Extreme, G.A. Epstein (Ed.), Financialization and the World Economy. Cheltenham, UD/Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

PERSSON, T. ; TABELLINI, G. (1994). Monetary and fiscal policy, v. 1: Credibility. Cambridge/Mass. E Londres/UK: MIT Press.

PRATES, D.M.(2005). As Assimetrias do Sistema Monetário e Financeiro Internacional, Revista de Economia Contemporânea, Volume 9, n° 2, Maio-Agosto.

PRATES, D. M.; CUNHA, A.M. (2013). Controles de capitais e o perfil do passivo externo brasileiro: tendências recentes e perspectivas. Indicadores Econômicos FEE, Vol. 40, p. 71-82.

PRATES, D.M. ; FARHI, M. (2004). Economias emergentes e ciclos de liquidez. Anais do IV Colóquio de Economia da América Latina, FGV, SP.

RAMASWAMY, R.; SLØK, T.(1998) The real effects of monetary policy in the European union: what are the differences? IMFStaffPapers, Vol. 45, n° 2.

REISEN H.; VON MALTZAN J. (1999). Boom and Bust and Sovereign Ratings. International Finance, forthcoming

RESENDE, M.F.C.; AMADO, A.M. (2007). Liquidez Internacional e Ciclo Reflexo: Algumas Observações para a América Latina, Revista de Economia Política, v. 27, n. 1, janeiro.

SILVA, F.M.; CORONEL, D.A. (2012).Análise da causalidade e cointegração entre as variáveis macroeconômicas e o Ibovespa. Revista de Administração FACES Journal. Vol. 2, n°3, p. 31-52.

SIMS, C.A. (1980). Macroeconomics and reality. Econometrica, Vol. 48, n°1, p. 1-48.

TAVARES, M.C. e BELLUZZO, L.G.M. (1984). Uma reflexão sobre a natureza da inflação contemporânea. Texto para discussão do IEI-UFRJ, n° 65, dez.

TAVARES, M.C.e BELLUZZO, L. G. M. (2002). Desenvolvimento no Brasil – Relembrando um Velho Tema, R. Bielschovsky e C. Mussi (Org.), Políticas para a Retomada do Crescimento – reflexões de economistas brasileiros, Brasília: IPEA/ CEPAL.

UNCTAD (2011). Trade and Development Report - Post-crisis Policy Challenges in the World

Economy. United Nations publication. Sales No. E.11.II .D.3, New York and Geneva.

UNCTAD (2012). Trade and Development Report, 1981– 2011: Three Decades of Thinking Development. United Nations Publication. Sales No. E .12.II .D.5, New York and Geneva.

UNCTAD (2013). Trade and Development Report - Adjusting to the Changing Dynamics of the World Economy. United Nations publication. Sales No. E .13.II .D.3, New York and Geneva





# Capítulo 7





# Assimetrias no processo de internacionalização da economia brasileira no Século XXI

Fernando Sarti e Célio Hiratuka

## Resumo

O capítulo procura mostrar que a maior abertura econômica e a internacionalização desequilibrada e assimétrica do Brasil nas últimas duas décadas não lograram um maior desenvolvimento produtivo e tecnológico no Brasil.

A análise da abertura financeira, produtiva e comercial constatou que o Brasil não pode mais ser considerado uma economia fechada, sobretudo quando consideramos seu elevado e crescente passivo externo, o intenso fluxo de investimento direto externo (IDE) recebido e a evolução do coeficiente importado manufatureiro.

O País externalizou seu mercado doméstico às importações e sua estrutura produtiva ao capital externo sem promover em contrapartida uma maior inserção comercial e uma internacionalização produtiva de suas empresas.

Como resultado, o Brasil perdeu participação no produto manufatureiro mundial, sobretudo dentre os países em desenvolvimento asiáticos. Nossos setores de maior intensidade tecnológica perderam participação nas pautas de produção e de exportação e ganharam importância na pauta de importação, mantendo uma inserção assimétrica e subordinada nas cadeias produtivas globais.

Por fim, em termos de atividades inovativas, nem as filiais de empresas estrangeiras, nem as empresas nacionais conseguiram melhorar a posição do Brasil comparativamente aos demais países em desenvolvimento.

## 1. Introdução

O Brasil aprofundou sua internacionalização nas dimensões produtiva, comercial, tecnológica e financeira nas últimas três décadas, acompanhando a tendência observada na maioria das economias avançadas e periféricas.

A internacionalização da economia brasileira sempre foi apontada pela visão liberal, dominante nas esferas empresariais, acadêmicas e de governo, e pelos principais organismos internacionais (Banco Mundial, OMC, FMI) como condição necessária (e para alguns, condição suficiente) para o País promover as mudanças estruturais na direção do seu desenvolvimento econômico (Franco, 2015; Pessoa e Barbosa Filho, 2015).

Nessa visão, a abertura econômica promoveria um acirramento da competição nos protegidos mercados domésticos e permitiria ganhos de eficiência alocativa e de produtividade, reforçados pelo maior acesso aos fatores de produção: capital financeiro, tecnologia, produtos e insumos. Assim, a ampliação da participação das exportações no mercado internacional, a maior presença de capital externo e a maior liberdade das forças de mercado seriam os pilares da reestruturação produtiva e do desenvolvimento econômico brasileiro. O resultado esperado a partir do aprofundamento da internacionalização seria a construção de uma estrutura produtiva muito mais eficiente, especializada e, portanto, competitiva.

Mais recentemente, esta visão incorporou a ideia de que as mudanças em direção a uma economia com menores barreiras comerciais seriam ainda mais importantes no momento atual, dado o surgimento das cadeias globais de valor, onde produtos intermediários cruzam fronteiras diversas vezes antes de tomar a forma de um produto final e chegar ao consumidor. Além disso, seria importante avançar além dos fluxos comerciais, dado a inter-relação entre comércio, serviços e investimentos diretos. Esses aspectos deveriam ser tratados de maneira integrada, na busca por criar um “ambiente de negócios” favorável às empresas nestas três dimensões, inclusive em negociações multilaterais e regionais, onde questões como harmonização de regulamentações para serviços, investimentos diretos e propriedade intelectual deveriam entrar na agenda. (WTO, OECD e World Bank, 2014).

Assim, em uma economia globalizada, marcada por cadeias globais que integram comércio, serviços e investimentos, buscar políticas que se afastem daquelas que visam criar regras estáveis para o setor privado, colocariam os países em risco ainda maior de ficarem alheios a essas cadeias.

Coutinho e Belluzzo (1996) resumem bem os pilares da crença sob as virtudes de uma inserção internacional liderada pelas forças de mercado:

*“...a hegemonia do pensamento neoliberal instituiu um novo paradigma, em que o predomínio das relações de mercado (com privatização e desregulamentação) minimizaria incisivamente o papel que deveria ser desempenhado pelo Estado. Sob a égide da globalização, com o estreitamento das conexões internacionais de comércio, investimento e fluxos de capitais, a política de desenvolvimento se reduziria à criação de condições propícias para atrair investidores, lubrificando-se ao máximo a liberdade privada de acumulação. Ao Estado incumbiria, no máximo, suprir certas externalidades, assegurando principalmente a estabilidade de preços sob uma política fiscal austera e liberdade cambial. Neste contexto, a teoria do desenvolvimento perderia substância, sendo inútil empenhar energias na reflexão sobre como engendrar processos de desenvolvimento – os mercados e a exposição das economias às forças benéficas da competição global seriam respostas suficientes”. (p. 129)*

No entanto, a partir de uma visão alternativa, uma inserção externa virtuosa nos fluxos comerciais, financeiros e de produção pode ser entendida como consequência e não determinante das mudanças estruturais. As mudanças estariam associadas a ganhos de escala técnica, produtiva e empresarial, à construção de um padrão de financiamento de longo prazo para o investimento produtivo e em atividades inovativas, ao aprofundamento da industrialização, com a diversificação do tecido industrial e à incorporação dos novos setores de tecnologia de informação e comunicação (TIC) e à endogeneização do desenvolvimento tecnológico, a partir de maiores esforços de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PDI), reduzindo o *gap* e a dependência em relação à fronteira tecnológica.

Vale destacar que esta visão parte da importância de se reconhecer as assimetrias existentes no processo de expansão capitalista internacional. O entendimento das transformações na economia global em várias dimensões – financeira, produtiva, tecnológica e geopolítica – se torna elemento condicionante fundamental para entender os limites e possibilidades de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo. Estes são componentes sempre presentes nas análises do professor Luciano Coutinho e expressos em diversas publicações<sup>80</sup>.

A partir desta abordagem, o processo de internacionalização deve ser entendido a partir do movimento de expansão do capital internacional, no período recente cada vez mais marcado pela interpenetração com as políticas dos *Estados nacionais* dos países centrais, e pela forma como essa expansão “*íntegra*” as regiões periféricas, redefinindo geograficamente espaços de valorização, fluxos financeiros e comerciais e localização de atividades industriais e tecnológicas. Não há neste caso, nenhuma tendência automática à homogeneização e convergência entre países. Ao contrário, caberia um papel protagonista ao *Estado nacional* das economias em desenvolvimento, de modo a promover as articulações entre os agentes privados e públicos, nacionais e estrangeiros, as políticas e instituições necessárias para alicerçar o desenvolvimento econômico e reduzir essas assimetrias. A diversificação e a integração da estrutura produtiva seriam importantes, por um lado para permitir uma inserção mais dinâmica e virtuosa no cenário internacional e, por outro, pela possibilidade de gerar maiores encadeamentos produtivos e tecnológicos e de multiplicadores da renda e emprego domésticos.

A partir desta perspectiva, este trabalho procura analisar o processo recente de internacionalização, com foco nos aspectos produtivos e tecnológicos, embora sejam feitas referências aos fluxos financeiros. Argumenta-se que o processo de internacionalização brasileiro apresentou diferenças importantes com relação a outras economias periféricas, sobretudo asiáticas. O Brasil facilitou o acesso ao seu mercado interno para os produtos importados, empresas transnacionais (IDE) e investidores externos (aplicações financeiras), mas não promoveu proporcionalmente

---

<sup>80</sup> Ver por exemplo em Coutinho e Belluzzo (1980), Coutinho (1992), Coutinho (1996) e Coutinho et al (2003), Coutinho et al (2005) e Coutinho et al (2008).

a internacionalização da sua produção (exportação de bens e serviços) e de sua estrutura produtiva (investimento de empresas nacionais no exterior).

O padrão assimétrico de internacionalização reflete as dificuldades para avançar no desenvolvimento produtivo e tecnológico do País. O produto industrial vem perdendo participação no valor agregado total e a indústria sua capacidade de liderar o crescimento econômico. A estrutura industrial tornou-se mais especializada e menos integrada local e internacionalmente e com menor densidade tecnológica.

Além dessa seção introdutória e de uma seção conclusiva, o artigo está estruturado em três seções. A primeira seção busca, através da análise de alguns indicadores de abertura econômica, desconstruir o argumento que o Brasil é uma economia fechada. A segunda seção procura demonstrar que, ao contrário do que advoga a visão liberal, a maior abertura econômica não propiciou os resultados esperados, sobretudo de ampliação das exportações de manufaturados e de uma inserção mais ativa nas cadeias globais de valor. Finalmente, a terceira seção analisa os impactos negativos desse processo assimétrico de internacionalização sobre o desenvolvimento industrial e tecnológico.

## **2. Brasil: uma economia fechada?**

O diagnóstico liberal para o baixo grau de competitividade da indústria brasileira e, portanto, para a sua frágil inserção e integração aos fluxos globais de produção e comércio remete, em grande medida, ao excessivo grau de fechamento da economia. A proteção ao mercado e à produção doméstica teria reduzido o grau necessário de competição e, ao distorcer seus preços relativos, teria impedido uma maior eficiência alocativa, que refletisse um padrão de especialização da estrutura produtiva compatível com suas dotações de recursos (vantagens relativas).

Além disso, o desenvolvimento tecnológico teria sido dificultado pela reduzida transferência de tecnologia através da importação de bens de capital, serviços e de componentes de maior conteúdo tecnológico. Nem mesmo a crescente presença de filiais de empresas estrangeiras no País, reforçada pelo intenso fluxo de entrada de IDE e do processo de desnacionalização, teria tido força para reverter esse quadro. A adoção de processos e produtos tecnologicamente mais defasados em relação às suas corporações também teria sido em grande parte causada pela elevada proteção e reduzida competição nas estruturas de mercado oligopolizadas. Finalmente, a visão liberal defende a maior abertura ao capital financeiro internacional como forma de reforçar a poupança doméstica no financiamento do investimento e do balanço de pagamentos.

O argumento a ser defendido aqui é que o Brasil não apenas não é uma economia fechada, como também avançou muito em seu processo de abertura econômica (comercial, produtiva e financeira) no bojo do seu processo de internacionalização.

Importante lembrar que do ponto de vista do IDE, a entrada de empresas estrangeiras não é nova e fez parte da própria constituição da estrutura produtiva mais diversificada montada na economia brasileira do pós-guerra<sup>81</sup>. Da mesma maneira, a integração com o sistema financeiro internacional também não constitui novidade, estando inclusive na raiz do endividamento externo ocorrido ao longo dos anos 1970 e que ocasionou a crise da dívida na década seguinte.

A abertura econômica brasileira, iniciada nos anos 1990, abarcou a dimensão comercial e, dentro da dimensão financeira, agregou os fluxos de investimento em carteira. Essas três dimensões, embora de naturezas distintas e com diferentes intensidades, passaram a estar fortemente interligadas, afetando fortemente a política macroeconômica e os ciclos econômicos desde então<sup>82</sup>.

### *2.1. Abertura financeira*

Com relação aos fluxos financeiros, as três principais modalidades de recursos externos - investimento direto estrangeiro (nas modalidades de participação no capital e em empréstimos inter companhias), investimento em carteira (aplicações em ações e títulos de dívida) e financiamento internacional - tiveram grande expansão no período recente.

Cabe destacar que até final de 2010, os investimentos em carteira, de curto prazo e bem mais voláteis, superaram os investimentos diretos, identificados como mais estáveis e de longo prazo, o que caracteriza uma importante fragilidade no padrão de financiamento do balanço de pagamentos brasileiro e uma preocupante vulnerabilidade externa. A partir de 2010, os fluxos de IDE superaram os investimentos em carteira. Como discutido mais adiante, o Brasil manteve-se mesmo depois da crise internacional como um dos mais importantes receptores de IDE no mundo.

Em 2001, o passivo externo era da ordem de US\$ 370 bilhões (66% do PIB), saltando para mais de US\$ 1,5 trilhão em 2014 (71% do PIB). O patamar mínimo foi atingido em 2008 com a forte saída de recursos, sobretudo aplicações em ações, devido à crise financeira internacional, que reduziu em mais de US\$ 230 bilhões o passivo externo (39% do PIB). A forte desaceleração econômica e a desvalorização cambial em 2014-2015 reduziram o passivo externo em mais de US\$ 300 bilhões, para um patamar próximo de US\$ 1,2 trilhão, mas ainda assim representando 72% do PIB (Gráfico 17).

---

81 Ver Coutinho e Belluzzo (1980) para uma discussão sobre o movimento de internacionalização produtiva no pós-guerra e sobre como o crescimento da rivalidade oligopolista daquele momento condicionou o transbordamento do padrão industrial vigente e as possibilidades de industrialização na periferia.

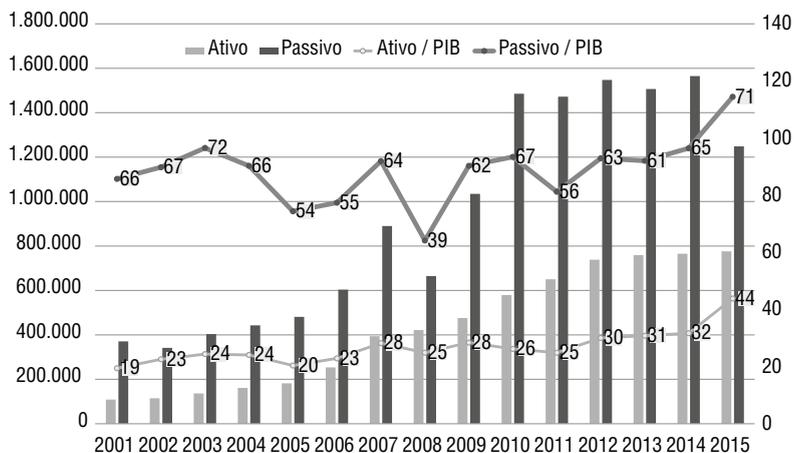
82 Ver Coutinho e Belluzzo (1996) para uma discussão aprofundada e ainda atual sobre como globalização financeira criou novos desafios para a política econômica e constrangimentos para o desenvolvimento econômico.

**Gráfico 16. Evolução do passivo externo: investimento direto externo, em carteira e empréstimos 2001-2015 (em US\$ milhão)**



Fonte: Banco Central do Brasil (Bacen).

**Gráfico 17. Brasil: evolução do ativo e passivo externo 2001-2015 (em US\$ e % no PIB)**



Fonte: Bacen.

Interessante observar que a crise internacional não promoveu uma desalavancagem financeira das empresas, ao contrário, houve um forte aumento no grau de endividamento (IEDI, 2016). Se somarmos os empréstimos inter companhia (uma das modalidades do IDE) com os financiamentos externos concedidos às empresas não-financeiras, o estoque saltou de US\$ 70 bilhões em dezembro de 2008 para US\$ 290 bilhões em final de 2015. No entanto,

esse aumento no endividamento das empresas não teve como contrapartida a expansão dos investimentos produtivos. O endividamento esteve associado à busca de ganhos financeiros com a arbitragem entre o diferencial das taxas de juros domésticas e internacionais.

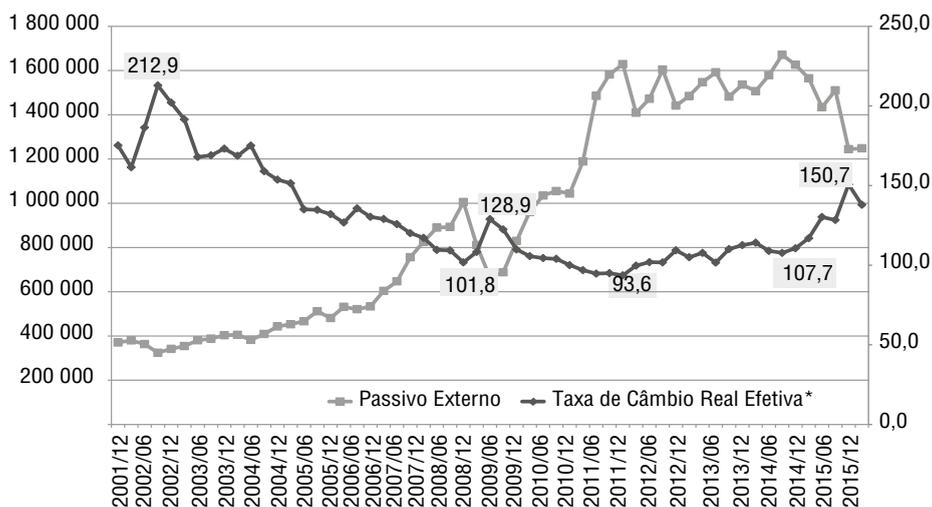
O ativo externo também se expandiu no período 2001-2012, saltando de US\$ 108 bilhões, 25% do PIB, para US\$ 740 bilhões, permanecendo relativamente estável a partir de então e em torno de 30% do PIB. Em 2015, a relação ativo externo/PIB atingiu o patamar máximo de 44%, devido à forte redução do PIB medido em dólar. Importante observar que o passivo externo superou sistemática e crescentemente o ativo externo, diferença que superou US\$ 800 bilhões em 2014, reduzindo para US\$ 470 bilhões em 2015. A relação passivo/ativo se reduziu de 3,4 para 1,6 em 2015, sugerindo uma redução e não ampliação da vulnerabilidade externa.

A maior inserção nos fluxos financeiros internacionais possibilitou a adoção de um regime de câmbio flutuante, a partir de 1999, que somado aos regimes de meta de inflação e de superávit fiscal comporiam os fundamentos macroeconômicos para o crescimento na visão liberal. Como consequência da expressiva entrada de recursos externos nas modalidades de investimento direto, em carteira e financiamento e as expressivas saídas na forma de investimento em carteira nos momentos de maior instabilidade, acentuou-se a volatilidade do câmbio, embora a tendência geral tenha sido de valorização do Real (Gráfico 18). Importante destacar que a entrada de fluxos financeiros na conta de capital foi mais que suficiente para cobrir o crescente déficit em conta corrente e elevar o estoque de reservas cambiais.

Após a desvalorização da moeda doméstica em final de 2002, em virtude das incertezas do mercado financeiro com o futuro governo Lula, o câmbio se valorizou em mais de 50% até final de 2008, quando o estoque de passivo externo superou o patamar de US\$ 1 trilhão. A crise financeira internacional promoveu uma redução significativa no passivo externo acompanhada de uma desvalorização do Real. Mas a retomada dos fluxos financeiros ainda em 2009 provocou um novo processo de apreciação da moeda brasileira até meados de 2011, mantendo-se relativamente constante até 2014. Com a desaceleração e posterior recessão econômica acompanhada de forte redução do estoque de passivo externo, houve uma nova desvalorização no período 2014-2015.

A partir do desempenho do investimento direto externo (IDE), do investimento em carteira e dos empréstimos, que totalizam um passivo externo da ordem de 70% do PIB, é possível concluir que o Brasil vivenciou um intenso processo de abertura financeira no período analisado.

**Gráfico 18. Evolução do passivo externo (em US\$ milhão) e da taxa de câmbio real efetiva\* (Base média 2010 = 100)**



Fonte: Bacen e Ipea.

## 2.2. Internacionalização produtiva

Além de conectado ao circuito financeiro internacional, o Brasil continuou vivenciando um intenso processo de internacionalização produtiva, com a crescente presença de empresas transnacionais nos mais variados setores de atividades. A análise dos fluxos e estoques de IDE permite avaliar esse processo. O Brasil tornou-se nas últimas duas décadas um dos maiores receptores de IDE dentre os países em desenvolvimento (PED), superando México e Rússia, sendo superado apenas pela China (Gráfico 19).

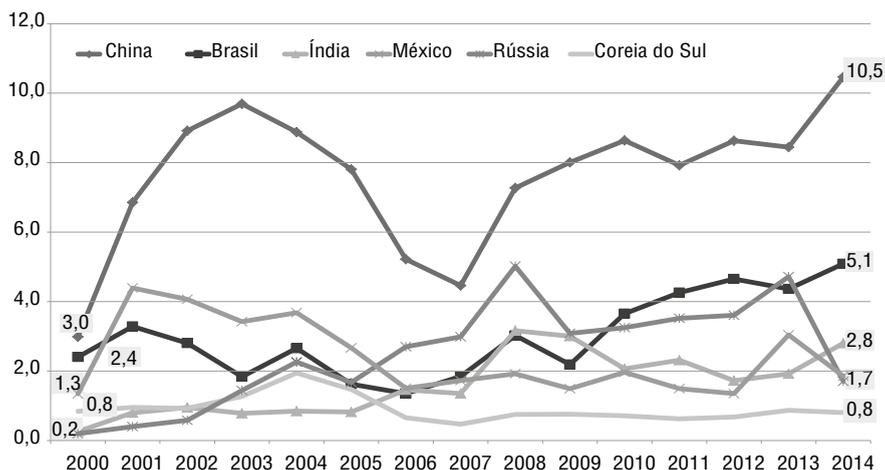
A importância do IDE na economia brasileira pode ser avaliada a partir do indicador da relação entre o estoque de IDE e o PIB. O indicador para o Brasil supera a dos países desenvolvidos e em desenvolvimento (Gráfico 20).

O padrão de internacionalização do Brasil também se diferencia da dos demais PED. A crescente presença de empresas estrangeiras produzindo localmente em diversos setores de atividades, reforçada pelos fluxos de IDE, foi muito mais intensa que a internacionalização comercial dada pelos fluxos de exportação e importação. Assim, a relação entre os fluxos de IDE e de comércio exterior (corrente de comércio) tem sido muito maior no Brasil que nas demais economias em desenvolvimento (Gráfico 21). Esta constatação questiona a argumentação

liberal que a maior presença de empresas estrangeiras é uma condição necessária e, para alguns, suficiente para uma inserção comercial mais dinâmica (Sarti e Laplane, 1997 e 2002). Mesmo quando essa participação estrangeira se dá em setores industriais de produtos comercializáveis, a estratégia de atuação pode visar muito mais o atendimento ao mercado doméstico que externo, não em razão de uma política comercial atrasada, mas em razão da divisão do papel reservado às filiais brasileiras na estrutura intra-corporativa das *empresas transnacionais*.

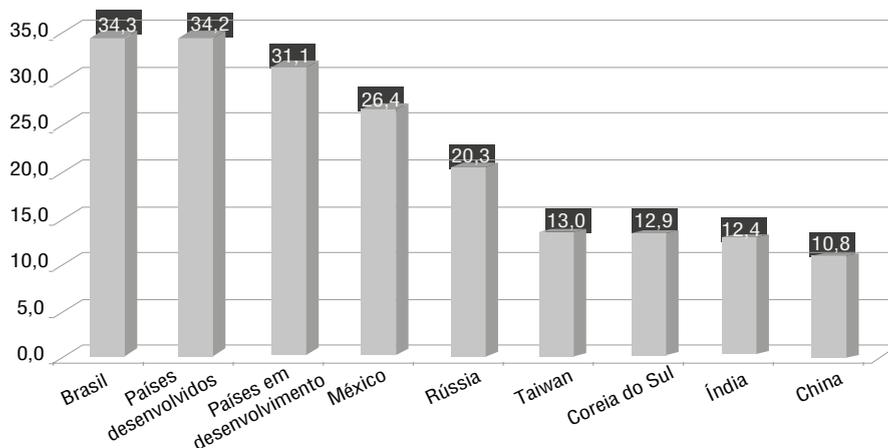
Da mesma forma, a relação entre os fluxos de IDE e os de investimento produtivo (mensurado pela formação bruta de capital fixo) também é bastante superior no Brasil com relação aos demais PED (Gráfico 21). Essa relação não significa que os fluxos de IDE tenham impactos significativos sobre a taxa de investimento. Isto porque, uma parcela considerável do IDE entra no País na forma de empréstimos intercompanhia, muitas vezes destinados às aplicações financeiras. Além disso, mesmo o IDE na modalidade participação no capital tem se direcionado, em grande medida, para aquisições e fusões e não necessariamente para novos projetos de investimento. O indicador apenas avalia o crescente grau de importância do capital externo na economia brasileira e refuta o argumento de que a economia brasileira é fechada na dimensão produtiva, ao contrário, os indicadores apontam uma crescente presença de capital externo na estrutura produtiva e muito acima da média dos países em desenvolvimento.

**Gráfico 19. Participação do Brasil e países selecionados nos fluxos globais de investimento direto estrangeiro (IDE) (em %)**



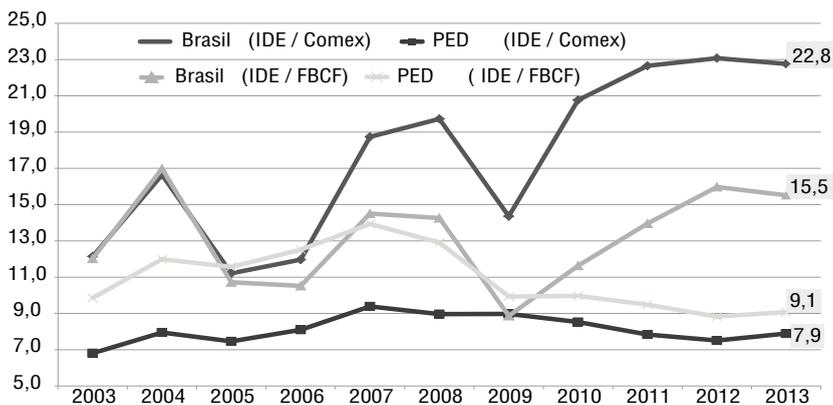
Fonte: Unctad.

**Gráfico 20. Relação estoque de IDE/PIB para países e regiões selecionados 2014 (em %)**



Fonte: Unctad.

**Gráfico 21. Brasil e países em desenvolvimento (PED): relação fluxo de IDE/comércio exterior e IDE / formação bruta de capital fixo (em %)**



Fonte: Unctad.

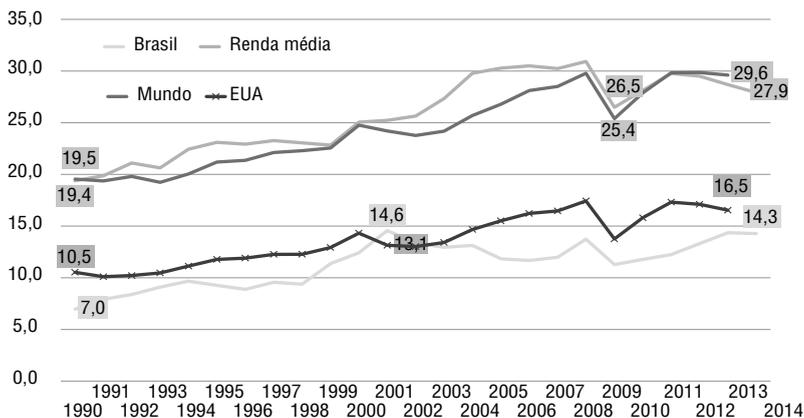
### 2.3. Abertura comercial

Finalmente, na terceira e última dimensão, a comercial, é possível avaliar que o País também está longe de ser considerado uma economia fechada. O indicador mais tradicional utilizado para mensurar o grau de abertura comercial de uma economia é a relação entre as importações e o PIB. Esse indicador distorce a análise do grau de abertura para economias continentais com elevado mercado doméstico e/ou com elevada participação dos setores de serviços (tradicional ou dinâmicos) no PIB.

Os EUA apresentam uma relação importação/PIB muito abaixo da média mundial e mesmo com relação aos demais países desenvolvidos (europeus e asiáticos), embora não possa ser considerada uma economia fechada (Gráfico 22).

Para avaliarmos o impacto das importações sobre o produto manufatureiro, calculamos o indicador de coeficiente importado a partir da relação entre as importações de manufaturados e o valor agregado manufatureiro (Civam). Para o caso brasileiro, o Civam no início dos 1990 era muito baixo (10%) e bastante inferior ao indicador dos países de renda média (53%) e mundial (56%) (Gráfico 22). No entanto, a expansão das importações manufatureiras, juntamente com o desempenho medíocre do produto manufatureiro promoveram um salto no Civam para 62% no início dos anos 2000.

**Gráfico 22. Brasil, EUA, países de renda média e mundo: coeficiente de importação calculado pela relação importação total e PIB (em %)**



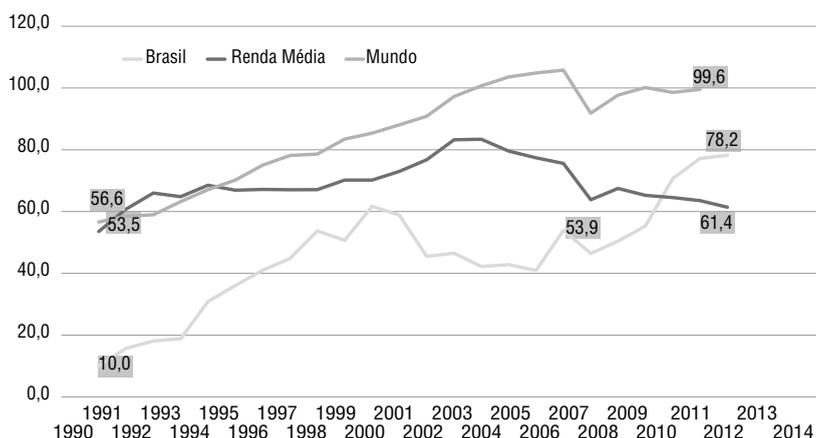
Fonte WDI-Banco Mundial.

O coeficiente teve uma forte redução até 2007, sobretudo pelo desempenho positivo do produto industrial, mas voltou a crescer depois da crise internacional, puxado novamente pelo dinamismo das importações de manufaturados, atingindo 78% em 2014. Enquanto a evolução do indicador foi crescente para o Brasil depois da crise, no caso dos países de renda média a trajetória foi decrescente. Importante destacar que o grau de abertura das importações de manufaturados para o Brasil superou o dos países de renda média (Gráfico 23).

O desempenho das importações brasileiras de manufaturados pode ser observado no Gráfico 24. O Brasil expandiu sua participação no mundo e também dentro do grupo de países de renda média no período de 2003 a 2008. Depois da crise internacional, o Brasil manteve sua trajetória crescente, atingindo a participação de 1,45% em 2013, que é a maior participação brasileira desde a abertura comercial no início dos 1990. A desaceleração e posterior recessão em 2014-2015 reduziram sensivelmente as importações de manufaturados.

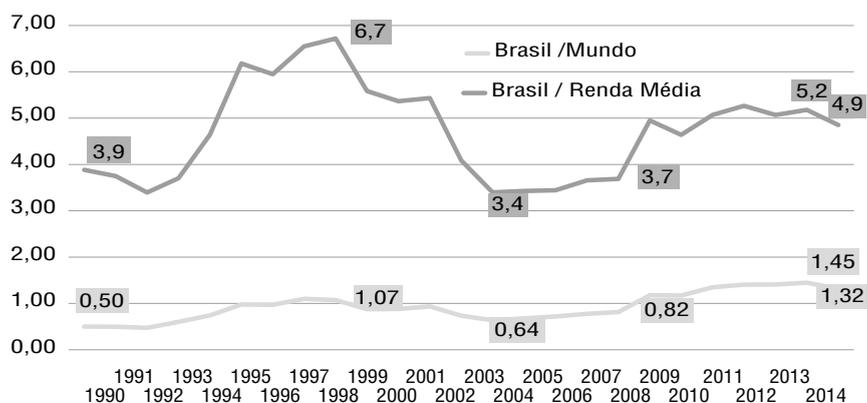
O fato de o Brasil ter triplicado sua participação nas importações mundiais de manufaturados no período 1990-2014, ter elevado seu coeficiente importado de manufaturados de 10% para 78% no mesmo período, superando o coeficiente importado das economias de renda média e reduzindo significativamente a distância para o coeficiente médio mundial, relativizam as críticas que o Brasil segue uma economia fechada às importações. Na mesma direção apontam os indicadores setoriais de coeficiente de importação construídos pela CNI e Fiesp, que utilizam no denominador o consumo aparente (produção menos exportação mais importação).

**Gráfico 23. Coeficiente de importação de manufaturados Brasil, países de renda média e mundo (em %)**



Fonte WDI-Banco Mundial.

**Gráfico 24. Participação do Brasil nas importações mundiais de manufaturados (em %)**



Fonte WDI-Banco Mundial.

### 3. Processo desequilibrado e assimétrico de abertura econômica e de internacionalização

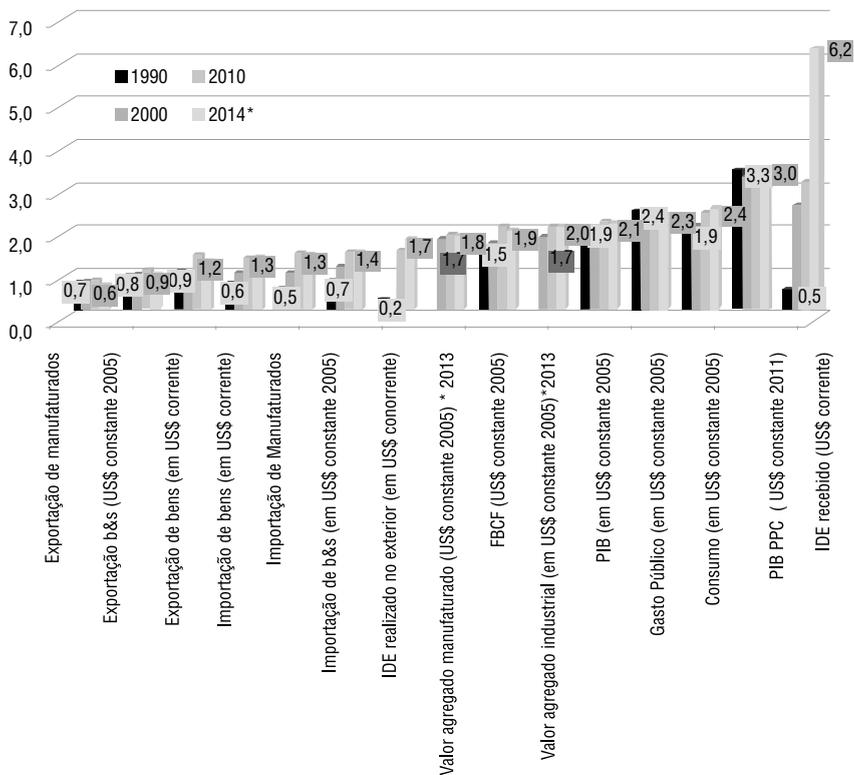
Na seção anterior procuramos avaliar o processo de internacionalização nas dimensões financeira, produtiva e comercial e demonstrar que o Brasil não pode ser considerado uma economia fechada, se consideramos seu elevado e crescente passivo externo, o intenso fluxo de IDE recebido e a evolução do coeficiente importado manufatureiro. Nessa seção, analisaremos como os processos de abertura econômica e de internacionalização se deram de forma desequilibrada e assimétrica, externalizando o mercado doméstico às importações e a estrutura produtiva ao capital externo (significativos fluxos de IDE) sem promover em contrapartida uma maior inserção comercial (exportação) e produtiva (IBDE) da estrutura produtiva brasileira.

O Gráfico 25 fornece uma síntese da participação do Brasil no mundo em algumas variáveis associadas aos componentes do PIB, ao produto industrial e manufatureiro, ao comércio exterior e ao investimento produtivo e ao investimento direto estrangeiro (IDE). Se tomarmos como parâmetro a participação brasileira no PIB global (a Dólar constante de 2005) de 2,15%, em 2014, apenas com relação às variáveis de gasto público, consumo, PIB por paridade do poder de compra e o IDE recebido a participação brasileira no mundo seria superior.

No caso do IDE recebido, a parcela brasileira nos fluxos globais saltou de 0,5% para 6,2% em um período de 25 anos. Entretanto, a internacionalização de empresas brasileiras no mercado externo é relativamente bastante reduzida. Os fluxos de IDE realizados por empresas brasileiras no exterior representam apenas 1,5% do

fluxo de IDE total. Na mesma posição, temos a reduzida participação do Brasil nos fluxos de comércio (exportação e importação total e de manufaturados) e do produto industrial e manufatureiro. Em síntese, a crescente e elevada presença de empresas estrangeiras no período analisado não promoveu mudanças estruturais e ganhos de competitividade que elevassem a participação do Brasil nos fluxos de comércio e de produção.

**Gráfico 25. Participação do Brasil nos fluxos globais de comércio exterior, PIB, produção industrial e investimento total e externo 1990, 2000, 2010 e 2014 (em %)**



Fonte: WDI-Banco Mundial, UNCTAD.

Como analisado na primeira seção, o argumento liberal de que a abertura às importações era condição necessária (e para alguns especialistas, suficiente) para o aumento da eficiência e da competitividade da produção doméstica e, portanto, das exportações não se verificou para o caso brasileiro. Como visto, o coeficiente importado manufatureiro teve um expressivo aumento e superou o coeficiente dos países de renda média, bem como elevou a participação brasileira nas

importações totais de manufaturados. No entanto, esse dinamismo importador não teve como contrapartida um melhor dinamismo exportador, ao contrário, tanto a participação das exportações brasileiras de manufaturados (Gráfico 26) como o indicador de coeficiente exportado (relação entre as exportações de manufaturados e o produto manufatureiro) foram decrescentes nos anos 2000.

O coeficiente de exportação foi superior ao de importação apenas no período prévio à abertura comercial no início dos 1990 e no período de 2002 a 2006, favorecido pela desvalorização cambial de final de 2002 e pelo *boom* de *commodities* industriais puxado pela demanda chinesa e pelo crescimento da demanda dos países da América do Sul (Gráfico 27). No período pós-crise internacional, houve uma reversão na tendência de queda com ligeira elevação no coeficiente exportado, muito mais em razão do medíocre desempenho do produto manufatureiro que das exportações. Também corrobora para o argumento do baixo dinamismo exportador pós-crise internacional a perda de participação do Brasil nas exportações globais de manufaturados: de 0,80% em 2008 para 0,59% em 2014 (Gráfico 26). E por fim, diferentemente do ocorrido com o coeficiente importado, o indicador de coeficiente exportado para o Brasil permaneceu em todo o período analisado abaixo do indicador para os países em desenvolvimento (renda média) e para o mundo (Gráfico 28).

**Gráfico 26. Participação das exportações e importações de manufaturados brasileiros no total mundial (em %)**



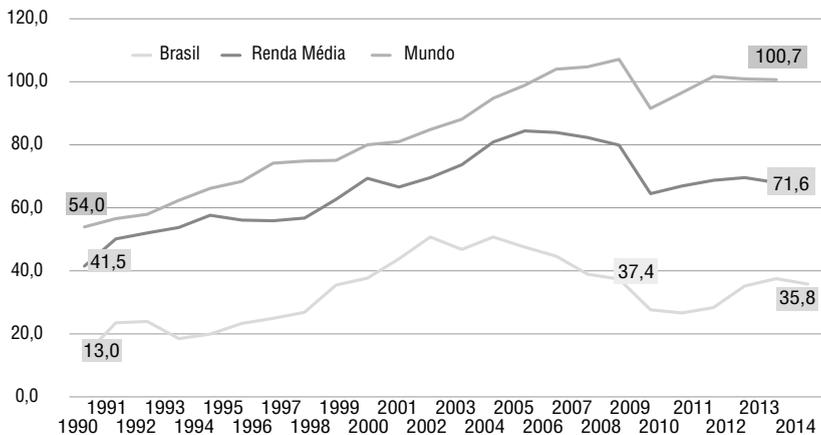
Fonte: WDI-Banco Mundial.

**Gráfico 27. Coeficiente de exportação e de importação de manufaturados (em %)**



Fonte: WDI-Banco Mundial.

**Gráfico 28. Coeficiente de Exportação de Manufaturados (em %)**



Fonte: WDI-Banco Mundial.

Outra assimetria importante pode ser observada no processo de internacionalização produtiva. Segundo o Censo de Capital Estrangeiro de 2015 do Bacen, ano-base 2014, o estoque total de investimento direto no País (IDP)<sup>83</sup> na modalidade participação no capital atingiu US\$ 531,4 bilhões em 2014, equivalentes a 25,6% do PIB (Bacen, 2015). Esse estoque está distribuído pelas atividades de agricultura e extrativa mineral (12%), indústria (39%), e serviços (49%), com destaque para serviços financeiros, telecomunicações e comércio. Segundo o Censo de 2010, que foi obrigatório para todos investidores não residentes que detinham no mínimo 10% do poder de voto da empresa residente no Brasil, o número de empresas com IDP no País era de 13.858.

O estoque de IDP na modalidade participação no capital na indústria de transformação era de US\$ 206 bilhões em 2014, abarcando quase todas as atividades industriais e com destaque para bebidas, metalurgia, veículos, alimentos, química e máquinas e equipamentos, que representavam quase dois terços do estoque de IDP industrial. Segundo o Censo de 2010, haveria 3,4 mil empresas industriais estrangeiras no País.

A título de comparação, quando consideramos as informações do Censo de Capital Brasileiro no Exterior (Bacen, 2016), que avalia o investimento brasileiro no exterior (IBE), o estoque de investimento na modalidade participação no capital<sup>84</sup> foi de US\$ 269,8 bilhões em 2014 (US\$ 259,2 bilhões em 2015). Desse total, apenas 16% foram investidos em setores industriais, 19% nas atividades agrícolas e extrativas e quase dois terços em serviços, sobretudo em atividades de sedes de empresas e de consultoria em gestão de empresas (*holding*), o que, por sua vez, explica a concentração de mais de 75% do estoque de investimentos em paraísos fiscais (Ilhas Cayman, Países Baixos, Ilhas Virgens Britânicas, Bahamas e Luxemburgo).

O estoque de IBE na modalidade participação no capital em setores industriais totalizava apenas US\$ 40 bilhões em 2015 (US\$ 43,3 bilhões em 2014), realizados por 422 empresas industriais. Portanto, a relação entre estoque de IDP e IBE na indústria é da ordem de 5 para 1. Essa relação aumenta quando se considera outras modalidades de investimento, como os empréstimos inter companhia, e os investimentos alocados para outras rubricas como *holding*, mas que envolvem também empresas com atividades industriais. Além disso, o estoque de IBE industrial é bastante concentrado em quatro setores de atividades, responsáveis

---

83 Segundo o Bacen (2015), "a metodologia adotada no Censo de Capitais Estrangeiros data-base 2010 difere daquela aplicada nas edições de 1995, 2000 e 2005. Nas três primeiras edições do Censo, foram consideradas empresas em que os investidores não residentes detivessem, no mínimo, 10% das ações ou quotas com direito a voto, ou 20% de participação direta ou indireta no capital total. No Censo de 2010, de acordo com o padrão estatístico internacional (FMI. Manual de Balanço de Pagamentos e Posição de Investimento Internacional, 6ª edição, 2008), a caracterização de empresa de IDP exigiu que o não residente detivesse, individualmente, 10% do poder de voto na empresa investida. Nesse sentido, o conceito adotado pelas edições do Censo 1995, 2000 e 2005 representa um grupo de empresas mais amplo que aquele obtido por meio da metodologia empregada no Censo de 2010".

84 Segundo o Bacen, a partir de 2012, considera-se, preferencialmente, o valor de mercado como critério de valoração.

por 85% do total: metalurgia, bebidas, minerais não-metálicos e alimentos. Nas atividades agrícolas e extrativas, o estoque de investimento é de US\$ 47 bilhões realizados por 207 empresas. Como visto, o maior estoque é no setor de serviços com US\$ 171,6 bilhões realizados por 13,1 mil investidores.

A partir de informações da Unctad é possível constatar também a assimetria no processo de internacionalização. Se de um lado o Brasil posicionou-se como um dos maiores receptores de investimento direto estrangeiro (IDE), dentre os países em desenvolvimento, superando Rússia e México e atrás apenas da China, com relação ao fluxo de investimento direto realizado no exterior por empresas brasileiras o dinamismo foi muito menor.

Nos anos 1990, a internacionalização das empresas brasileiras foi muito tímida, concentrada em poucas empresas nas áreas de serviços de engenharia, atividades financeiras e industriais e foi condicionada pelo baixo dinamismo do mercado doméstico, o que forçou alguns grupos empresariais de maior porte econômico e financeiro a buscar novos mercados de atuação (Hiratuka e Sarti, 2011). Esse processo ainda muito incipiente de internacionalização produtiva, concentrado nos mercados regionais menos competitivos, e a elevada dependência do mercado doméstico podem ser atribuídos a menor capacitação econômica, financeira e tecnológica dos grupos nacionais. Coutinho *et al* (2005) destacavam que essa assimetria, acentuada nos anos 1990, entre a penetração de capitais estrangeiros na economia brasileira e os investimentos brasileiros realizados no exterior se expressaria não apenas em termos volume e estoque de capital, mas também em termos setoriais. Por um lado, as empresas estrangeiras dominavam amplamente os setores mais dinâmicos da economia brasileira, tanto em termos de taxa de crescimento do consumo com em termos de intensidade tecnológica, sendo responsáveis pela maior parcela da produção e do comércio exterior desses setores. Por outro, as empresas nacionais predominavam em setores tradicionais e/ou intensivos em recursos naturais e eram muito pouco internacionalizadas, principalmente em termos de atividades produtivas no exterior.

Nos anos 2000, fortalecidas econômica e financeiramente pelo dinamismo do mercado doméstico e pelo cenário internacional favorável, houve um processo de ampliação e diversificação de empresas brasileiras no exterior a partir de estratégias mais ativas de internacionalização. Com o início do crescimento dos investimentos brasileiros no exterior, Coutinho *et al* (2008) apontavam a importância do processo para alavancar capacitações competitivas e enfrentar a concorrência, que se mostrava mais acirrada e cada vez mais ocorrendo em oligopólios globais.

No entanto, esse processo perdeu força com a crise financeira internacional e com a desaceleração e posterior recessão no mercado interno. Em alguns anos pós-crise, os recursos enviados das filiais de empresas brasileiras para a matriz

superaram os aportes da matriz brasileira no exterior, tornando o fluxo de IBDE negativo. No período 2013-2015, de desaceleração e recessão econômica, já com base na nova metodologia<sup>85</sup> internacional para o cálculo do IDE, a participação brasileira nos fluxos de investimentos externos realizados foi crescente, atingindo 1,7% em 2015, maior patamar em 25 anos. Ainda assim, ficou muito aquém da participação brasileira nos fluxos de IDE recebidos, que no mesmo período saltou de 4% para 6,2%. Os investimentos brasileiros no exterior no pós-crise também foram inferiores aos de outras economias em desenvolvimento como Chile, México, Índia, África do Sul, Turquia, Tailândia, Malásia e Rússia, além de Coreia do Sul, Taiwan e China.

Os indicadores e informações do Bacen e da Unctad para os investimentos recebidos pelo País de empresas estrangeiras e realizados no exterior por empresas brasileiras confirmam o desequilíbrio existente e a assimetria no processo de internacionalização produtiva recente. No período houve uma crescente e generalizada participação do capital estrangeiro na estrutura produtiva brasileira sem a contrapartida de uma inserção externa produtiva mais dinâmica e diversificada das empresas nacionais.

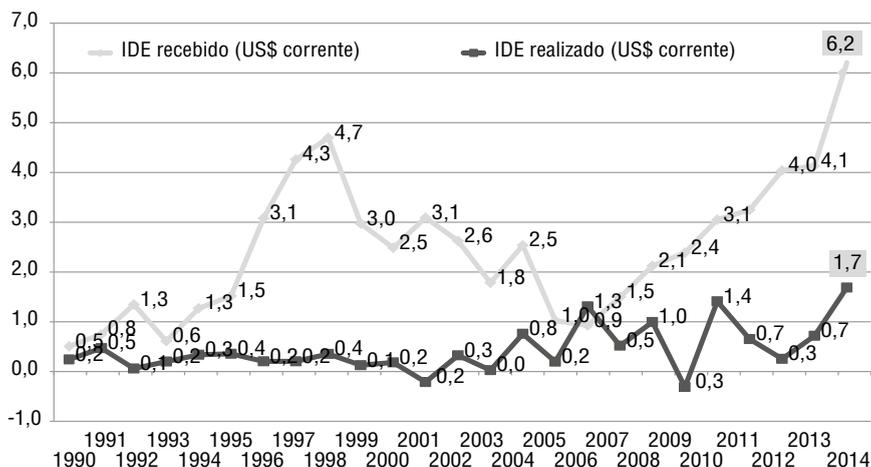
O crescimento do fluxo de IDE para o Brasil foi muito superior ao da média mundial e dos países em desenvolvimento a partir de meados dos anos 2000 e a tendência se acentuou depois da crise financeira internacional, mesmo com a moeda Real mantendo-se valorizada. Assim, a motivação para esse intenso fluxo de IDE não parece estar associada às oportunidades oferecidas por ativos produtivos depreciados. Também não foi motivado pela construção de uma base de exportação regional ou global até porque houve uma perda relativa de competitividade provocada pela valorização cambial e pelos custos crescentes em dólar de energia, infraestrutura, salário e outros insumos básicos industriais.

Esse processo de internacionalização produtiva assimétrica foi acompanhado de um baixo dinamismo das exportações industriais brasileiras, com a redução do coeficiente exportado manufatureiro. Por outro lado, houve um aumento significativo do coeficiente importado manufatureiro e da participação do Brasil nas importações mundiais de manufaturados. O resultado foi que o capital externo ampliou seu acesso ao mercado e à estrutura de produção brasileira, mas a produção doméstica e as empresas nacionais não conseguiram ampliar sua inserção nos mercados internacionais via exportação ou atuação direta.

---

<sup>85</sup> Ver a sexta edição do Manual de Balanço de Pagamentos e Posição Internacional de Investimentos (BPM6) do FMI e quarta edição das Definições de Referência de IED (BD4) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

**Gráfico 29. Participação do Brasil no IDE recebido (inflow) e realizado (outflow) Total (em %)**



Fonte: UNCTAD e WDI-Banco Mundial.

#### 4. Impacto sobre o desenvolvimento industrial e tecnológico

Na seção anterior avaliamos a forma desequilibrada e assimétrica dos processos de abertura econômica e de internacionalização. Nessa seção analisaremos os impactos bastante negativos desses processos sobre o desenvolvimento industrial e tecnológico brasileiro.

O indicador de grau de industrialização, calculado pela participação do produto manufatureiro no produto total, foi decrescente para o mundo nas últimas três décadas (Gráfico 25), reduzindo de 19,9% em 1997 para 16,2% em 2013. A literatura aponta vários determinantes desse processo, entre eles a desverticalização, com transferência de etapas anteriormente realizadas dentro da indústria para o setor de serviços e a redução dos preços relativos dos produtos manufaturados, intensificado pela crescente incorporação de mão de obra com salários mais baixos dos países em desenvolvimento. Portanto, o processo de desindustrialização seria um fenômeno global, embora mais forte nos países avançados; com relação aos países periféricos, a exceção seria os países do leste e sul asiático.

No caso do Brasil, os dados do Banco Mundial (Gráfico 30) apontam para um período de aumento da participação da manufatura no PIB entre 1997 e 2004, seguido por uma tendência de queda, acompanhando a evolução mundial. O que chama atenção, porém, é a diferença de desempenho verificada no período pós-

crise. Enquanto em nível global se verifica uma estabilização em torno de 16,2% e os países de renda média apresentam uma ligeira redução, a participação no Brasil mergulha para 10,9% em 2014.

A participação do Brasil no produto manufatureiro global, por sua vez, apresentou tendência de queda até 2002, quando atingiu 1,1%, medida em dólares correntes. Mostrou ligeira alta, até 2011, e voltou a mostrar cair até 2013, atingindo 1,9%. Quando se utilizam dólares constantes de 2005, se observa uma pequena tendência de redução ao longo do período 1992- e 2008-2013, entremeado por um período de estabilidade entre 2001 e 2008. Com relação à participação dos países de renda média, a queda é mais evidente no final dos anos 1990, chegando a 5,8% em 2002. A partir daí, observa-se uma recuperação até 2008, quando novamente os efeitos da crise derrubam a participação brasileira para 4,8% em 2013.

O curto período de crescimento do mercado interno observado entre 2003 e 2008 esteve associado a alguma recuperação da atividade industrial. Este aumento da atividade industrial refletiu-se em aumento do emprego na indústria e em reativações de investimentos industriais, principalmente em 2007 e em 2008, até a eclosão da crise internacional. Como destacado em Hiratuka e Sarti (2015), o cenário global favorável entre 2003 e 2008 mitigou os efeitos das mudanças nas atividades produtivas trazidas pela ascensão da China como grande produtora de manufaturas no mercado internacional.

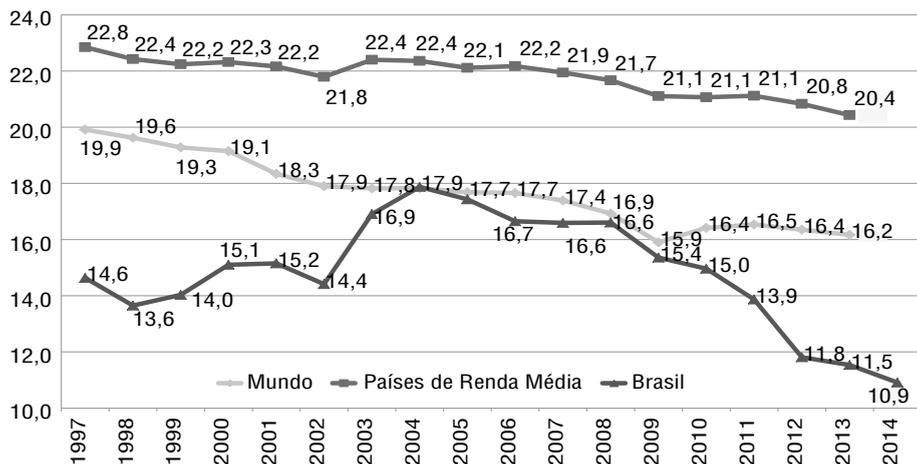
No entanto, o incipiente ciclo de crescimento do consumo, seguido pela recuperação em investimentos em infraestrutura e pelo investimento industrial, interrompido em 2008 e 2009, não resistiu aos efeitos crise mundial. A partir de 2010, em um cenário onde países centrais e em desenvolvimento buscaram agressivamente expandir suas exportações para mercados onde existisse demanda e assim reduzir os níveis de capacidade ociosa, o crescimento das importações brasileiras se dissociou do crescimento da demanda e da produção interna. Assim, reforçou-se a externalização de nosso mercado interno, como destacado anteriormente.

O Gráfico 32 mostra como até 2006 houve um crescimento expressivo das exportações, tanto de produtos industriais, quanto de produtos não industriais. A valorização cambial, combinada com a própria aceleração do crescimento e dos investimentos ajuda a explicar o forte crescimento das importações e a redução do saldo comercial de produtos industriais em 2007 e 2008. No entanto, de 2009 até 2014, o crescimento do saldo negativo ocorre em cenário de estagnação.

Explicitou-se, assim, como, apesar de ter tido um curto período de desempenho industrial positivo a partir do início dos anos 2000, no período pós-crise, com o acirramento da concorrência global e a maior agressividade de concorrentes de países em desenvolvimento e desenvolvidos em todos os mercados, a

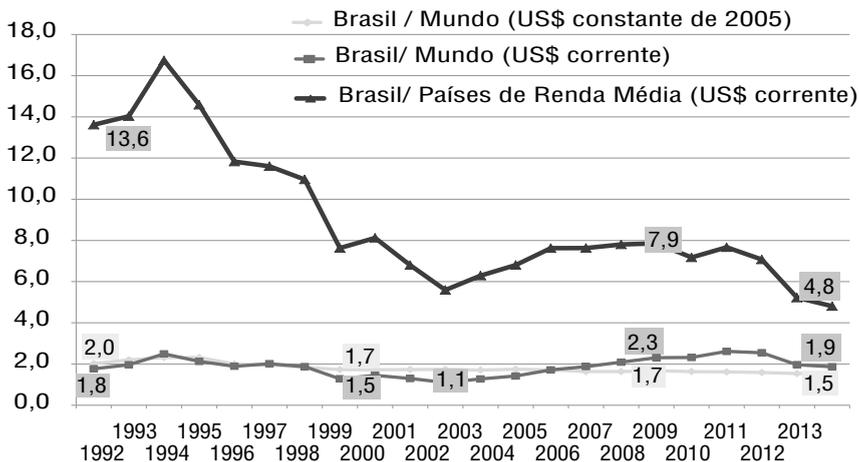
indústria brasileira não foi capaz de manter seu bom desempenho. Também não foi capaz, e nem poderia, neste curto espaço de tempo, de superar suas fragilidades acumuladas por décadas de ausência de investimentos expressivos em modernização e incorporação de ativos tecnológicos.

**Gráfico 30. Participação do produto manufatureiro no produto Total Brasil, países de renda média e mundo (em %)**



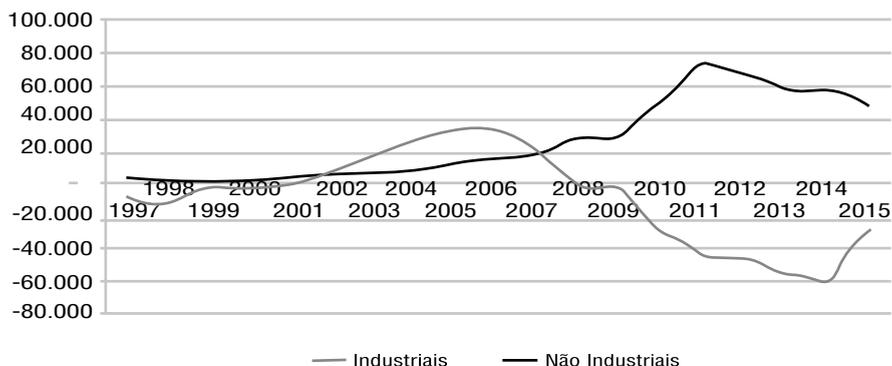
Fonte: WDI-Banco Mundial.

**Gráfico 31. Participação do Brasil no produto manufatureiro dos países de renda média e no total (em %)**



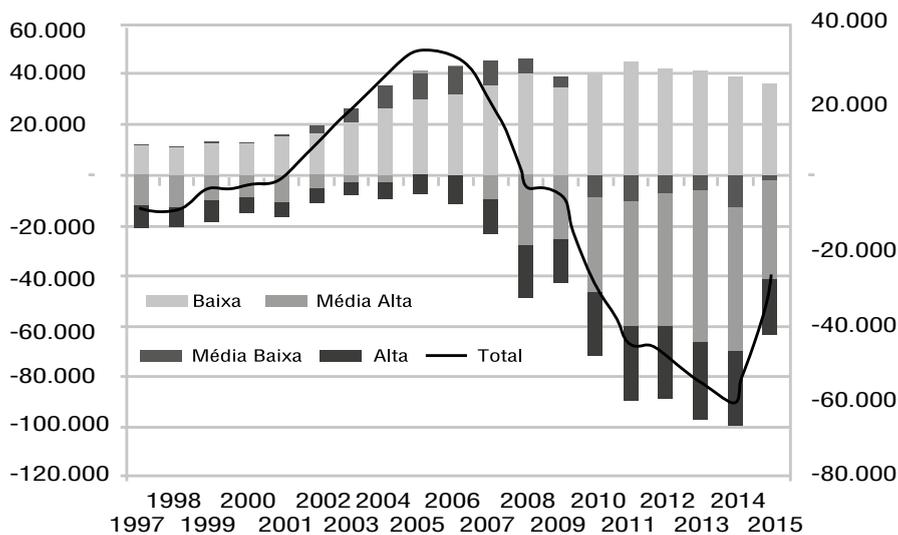
Fonte WDI-Banco Mundial.

**Gráfico 32. Brasil: saldo comercial para produtos industriais e não industriais 1997-2015 (em US\$ milhões)**



Fonte: MDIC-Secex.

**Gráfico 33. Brasil: saldo da balança comercial por setores classificados de acordo com a intensidade tecnológica 1997-2015 (em US\$ milhões)**



Fonte MDIC-Secex.

O Gráfico 33 explicita o saldo comercial pela intensidade tecnológica dos produtos industriais. Como fica evidente, no período pós-crise apenas nos setores de baixa intensidade tecnológica se mantêm saldos significativos, em especial devido aos setores de alimentos e de papel e celulose. Os setores de alta e média-alta tecnologia registraram saldos negativos de magnitude muito superior à do período pré-crise, enquanto os produtos de média-baixa, que eram superavitários, tornaram-se deficitários.

A dificuldade para enfrentar a concorrência global também pode ser observada no *ranking* das empresas que mais investem em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em termos globais. Dernis *et al* (2015) analisaram as informações dessas empresas e realizaram um cruzamento com informações sobre patentes. O volume total investido em P&D por estas 2.000 empresas e suas 500 mil subsidiárias representou cerca de 90% do gasto total empresarial em P&D realizado mundialmente em 2012 e cerca de 66% dos depósitos de famílias de patentes nos cinco principais escritórios mundiais.

Os dados mostram uma grande concentração seja por empresa, seja por país da matriz corporativa. Em termos empresariais, as 100 maiores empresas responderam por 54,6% dos gastos totais em P&D de um total de 2 mil empresas e por 52,6% das patentes. As 250 maiores responderam por 72,5% e 71,2%, respectivamente. Em termos dos países de origem, as informações da Tabela 5 permitem perceber como, apesar da desconcentração da atividade industrial e dos fluxos de comércio, na dimensão conhecimento tecnológico, os países centrais ainda concentram grande parte das empresas que dominam e controlam este conhecimento. Somando as participações das empresas de Estados Unidos, Japão e Alemanha entre as 2 mil empresas, o total chega a 64,6% do gasto em P&D, 67,6% das patentes e 57,1% das empresas.

A participação do Brasil é de apenas 0,5% no número de empresas e nos gastos em P&D e praticamente nula em termos de patentes.

Embora as matrizes dessas empresas estejam localizadas em relativamente poucos países, elas têm uma estrutura de produção e comércio bastante espelhada ao redor do mundo, dado que as 500 mil subsidiárias abarcam 202 países. Parte importante das subsidiárias está localizada nos próprios países avançados e no próprio país de origem da corporação, mas a localização dessas subsidiárias segue um padrão diferente do que aquele que se observa apenas considerando a corporação. Considerando as 250 maiores, a Tabela 6 mostra a localização e o número de subsidiárias em cada país.

Tabela 5. Participação relativa por país de origem das 2000 maiores empresas em termos de gastos em P&D em 2012

<i>País</i>	<i>P&amp;D</i>	<i>Patentes</i>	<i>Empresas</i>
Estados Unidos	35,2	20,6	32,9
Japão	18,9	39,8	17,7
Alemanha	10,5	7,2	6,5
França	5,2	3,4	3,8
Reino Unido	4,2	1,3	5,3
Suíça	4,2	1,8	2,7
Coreia	3,3	10,8	2,8
China	3,0	1,9	4,7
Holanda	2,3	2,2	1,7
Suécia	1,7	1,5	2,0
Taiwan	1,7	4,8	4,1
Itália	1,7	0,3	1,5
Finlândia	1,0	0,7	1,0
Espanha	0,7	0,1	0,8
Canadá	0,7	0,4	0,9
Dinamarca	0,6	0,4	1,3
Ilhas Cayman	0,6	0,5	2,5
Austrália	0,6	0,0	0,8
Irlanda	0,5	0,5	0,6
Índia	0,5	0,2	1,1
Brasil	0,5	0,0	0,4
Outros	2,5	1,5	5,3

Fonte: Dornis *et al* (2015)

Neste caso, o Brasil é o 7º país com maior número de subsidiárias e o primeiro entre os países em desenvolvimento, com participação de 3% do total. Apesar disso, aparentemente o fato de contar com um grande número de filiais de empresas estrangeiras entre as maiores investidoras em P&D global não tem tido grandes efeitos de transbordamento para a economia nacional.

Considerando o desempenho do conjunto do país, e não apenas o das filiais de empresas estrangeiras, a situação brasileira não se torna mais animadora. A Tabela 7 mostra informações sobre patentes triádicas (isto é, patentes registradas simultaneamente nos escritórios dos Estados Unidos, Europa e Japão, indicando que são patentes com maior valor relativo) em 1990, 2000 e 2013. Aqui também é possível perceber, apesar da tendência de queda, a grande concentração do controle sobre as patentes mais importantes na própria triade.

Poucos países lograram ter um aumento de participação efetivo ao longo do período. Deve-se destacar Coreia e China (em especial nos anos 2000) e, em um patamar um pouco inferior, Índia e Taiwan. Brasil, Rússia e México tiveram um desempenho muito menos destacado. Vale observar que em 1990, a participação brasileira era semelhante à observada por China, Índia e Taiwan, mas a evolução desses países foi muito superior à do Brasil.

Enfim, em termos da dimensão tecnológica, é possível concluir que o desempenho em geral do sistema produtivo brasileiro não acompanhou o de outros países em desenvolvimento. Apesar da vasta presença de empresas estrangeiras, aparentemente estas empresas não têm contribuído muito para melhorar a inserção do Brasil em termos de domínio sobre ativos tecnológicos. Da mesma maneira, as empresas nacionais não têm tido muito destaque no cenário global.

Tabela 6. Número de subsidiárias das 250 maiores empresas em termos de gastos de P&D em 2012, por país de localização das subsidiárias

País	Número de subsidiárias	%	Empresas
Estados Unidos	43.381	24,8	32,9
França	27.496	15,7	17,7
Japão	26.912	15,4	6,5
Reino Unido	22.622	13,0	3,8
Espanha	8.737	5,0	5,3
Alemanha	6.281	3,6	2,7
Brasil	5.167	3,0	2,8
Canadá	4.272	2,4	4,7
Rússia	3.632	2,1	1,7
Holanda	3.172	1,8	2,0
China	2.679	1,5	4,1
México	2.503	1,4	1,5
Suécia	1.538	0,9	1,0
Bélgica	1.433	0,8	0,8
Austrália	1.289	0,7	0,9
Irlanda	1.260	0,7	1,3
Itália	1.111	0,6	2,5
Áustria	950	0,5	0,8
Dinamarca	924	0,5	0,6
Coreia do Sul	902	0,5	1,1
Outros	8.402		0,4
<b>Total</b>	<b>174.663</b>		

Fonte: Dornis et al (2015).

Tabela 7. Patentes Triádicas. Participação de países e regiões.  
Anos selecionados

País/região	1990	2000	2013
Japão, EUA e UE28	94,87	92,13	82,48
China	0,04	0,16	3,51
Coreia	0,20	1,63	5,75
Índia	0,03	0,12	0,98
Taiwan	0,03	0,09	0,84
Brasil	0,03	0,07	0,19
Rússia	0,06	0,15	0,21
México	0,02	0,02	0,04

Fonte: OCDE

## 5. Conclusão

O capítulo procurou mostrar que a maior abertura econômica e a internacionalização assimétrica do Brasil nas últimas duas décadas não promoveram um maior desenvolvimento produtivo e tecnológico, nem tão pouco uma inserção internacional mais virtuosa nos fluxos de tecnologia, produção, comércio e investimento.

A análise da abertura financeira, produtiva e comercial constatou que o Brasil não pode mais ser considerado uma economia fechada, sobretudo se consideramos seu elevado e crescente passivo externo, o intenso fluxo de IDE recebido e a evolução do coeficiente importado manufatureiro.

O processo de abertura econômica promoveu uma internacionalização desequilibrada e assimétrica, que externalizou o mercado doméstico às importações e a estrutura produtiva ao capital externo, sem promover em contrapartida uma maior inserção comercial e produtiva da estrutura produtiva brasileira.

As assimetrias no processo de internacionalização brasileiro são de três naturezas. A primeira é na dimensão comercial. O crescente coeficiente importado no mercado interno e conteúdo importado da produção doméstica não proporcionaram um melhor desempenho exportador. Essa propensão maior a importar foi reforçada pela expressiva entrada de empresas estrangeiras via IDE. A segunda assimetria diz respeito a essa internacionalização produtiva. O Brasil tornou-se um polo importante de atração de IDE, mas as empresas brasileiras ainda têm um processo muito incipiente de internacionalização produtiva, decorrente da baixa competitividade, concentração e centralização de capital. Finalmente, a última assimetria está associada à dimensão financeira. O elevado e flutuante passivo financeiro (IDE, investimento em carteira e

financiamentos) supera em muito o ativo financeiro, contribuindo para uma maior volatilidade do câmbio e para uma tendência de médio e longo prazo de valorização do Real e de maior vulnerabilidade externa brasileira.

O que se observou nas últimas duas décadas, mas ainda com maior força depois do início da crise financeira internacional em 2008, foi um acirramento dessas assimetrias. Houve uma crescente participação das importações no mercado doméstico (coeficiente importado) e na produção industrial (conteúdo importado). Na mesma direção, nem mesmo a desaceleração e posterior estagnação da demanda e da produção domésticas no pós-crise foram suficientes para reduzir a entrada de investimentos externos, tornando o País um dos maiores receptores de IDE dentre as economias em desenvolvimento, atrás apenas da China, enquanto ocorreu um retrocesso no processo de internacionalização das empresas brasileiras.

Concluindo, a abertura econômica e a internacionalização assimétrica não lograram um maior desenvolvimento produtivo e tecnológico no Brasil. O País perdeu participação no produto manufatureiro mundial, sobretudo dentre os países em desenvolvimento asiáticos. Nossos setores de maior intensidade tecnológica perderam participação nas pautas de produção e de exportação, mas ganharam participação na pauta de importação. Em termos de atividades inovativas, nem as filiais de empresas estrangeiras, nem as empresas nacionais conseguiram melhorar a posição do Brasil comparativamente aos demais países em desenvolvimento. Por fim, no mercado internacional, o País perdeu participação nas exportações de manufaturados e ganhou na de importações, promovendo uma inserção assimétrica e subordinada nas cadeias produtivas globais.

## **Bibliografia**

BACEN (2015). Censo de Capitais Estrangeiros no País. Ano base 2014. Banco Central do Brasil

BACEN (2016). Censo de Capital Brasileiro no Exterior. Ano base 2015. Banco Central do Brasil

CNI - Confederação Nacional da Indústria. Indicadores CNI. Coeficientes de Abertura Comercial. CNI e FUNCEX. Vários números

COUTINHO, L.G. (1996) Fragilidade do Brasil em Face da Globalização. In: BAUMANN, Renato (org.). (Org.). O Brasil e a Economia Global. 1 ed. Rio de Janeiro - RJ: Ed. Campus e SOBEET - capítulo 11, 1996, v. , p. 219-237.

COUTINHO, L.G.; BELLUZZO, L. G. (1996). Desenvolvimento e Estabilização sob Finanças Globalizadas. Economia e Sociedade. Campinas, n. 7. P. 129-154.

COUTINHO, L.G. (1992). A Terceira Revolução Industrial. Economia e Sociedade. Campinas. n. 1, p. 19-88.

COUTINHO, L.G. (1995). Nota Sobre A Natureza da Globalização. Economia e Sociedade (UNICAMP), Campinas - SP, n.4, p. 21-26, 1995.

COUTINHO, L.G.; HIRATUKA, C.; SABBATINI, R. (2005). O desafio da construção de uma inserção externa dinamizadora. In: Castro, A. C.; Licha, A.; Pinto Jr., H. Q.; Sabóia, J. (Org.). Brasil em desenvolvimento, v.1: economia, tecnologia e competitividade. 1ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2005, v. 1, p. 271-314.

COUTINHO, L.G.; HIRATUKA, C.; SABBATINI, R. (2008). O Investimento Direto no Exterior como alavanca dinamizadora da economia brasileira. In Barros, O.; Giambiagi, F. (orgs). Brasil Globalizado. Campus: Rio de Janeiro.

COUTINHO, L.G.; BELLUZZO, L. G (1980). O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial no pós-guerra. Estudos Cebrap, 23, p. 8-31

DERNIS, H.M.; DOSSO, F.; HERVÁS, V.; MILLOT, M.; SQUICCIARINI; A. VEZZANI (2015), World Corporate Top R&D Investors: Innovation and IP bundles, A JRC and OECD common report, Luxembourg: Publications Office of the European Union, <<http://oecd/ipstats>>

FRANCO, G. (2015) Abertura já. Jornal Estado de São Paulo, 29 de novembro de 2015.

HIRATUKA, C.; SARTI, F. (2015). Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil: uma contribuição ao debate. Texto para Discussão do IE. Instituto de Economia da UNICAMP, junho 2015.

HIRATUKA, C.; SARTI, F. (2011). Investimento Direto e Internacionalização de Empresas Brasileiras no Período Recente. Texto para Discussão IPEA 1610, abril de 2011.

LAPLANE, M.; SARTI, F. (1997). Investimento Direto Estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90. *Economia e Sociedade*, Campinas, (8): 143-81, jun. 1997.

PESSOA, S.; BARBOSA FILHO, F. H. (2015). Desaceleração recente da economia, Capítulo 2 in *Coletânea Sob a Luz do Sol, uma agenda para o Brasil*. Centro de Debate de Políticas Públicas.

SARTI, F.; LAPLANE, M. (2002). O Investimento Direto Estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 1990. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 11, n. 1 (18), p. 63-94, jan./jun. 2002.

UNIDO (2013). *Industrial Development Report 2013. Sustaining Employment Growth: The Role of Manufacturing and Structural Change*.

WTO (2014). *World Trade Report, 2014, Trade and development: recent trends and the role of the World Trade Organization (WTO)*.



# Capítulo 8





# O direito contra a inovação? A persistência dos gargalos à inovação no Brasil

Diogo R. Coutinho e Pedro S. B. Mouallem

## Resumo

Da capacidade de inovar e diferenciar produtos e processos depende a elevação da produtividade e o incremento da competitividade empresarial. Porém, o investimento em inovação requer do Estado atuação proativa e coerente ao longo tempo, seja criando condições para que as empresas optem por ele, seja liderando este processo e apontando caminhos de atuação à ação privada.

O potencial de inovação não surge, por isso, de maneira espontânea ou despropositada; bem ao contrário, depende de muitos fatores e requisitos relacionados de forma complexa e intencional. Dentre eles, a existência de instituições criadas para fomentar atividades inovadoras por meio de políticas públicas. Tais iniciativas, por sua vez, são, em grande medida, moldadas por estruturas, arranjos e processos jurídicos.

O trabalho traça um mapa dos atuais obstáculos à inovação no Brasil a partir da noção de “*famílias*” de gargalos jurídico-institucionais que têm obstado uma atuação estatal mais fluida, coerente e articulada. A opção por identificar tais “*famílias*” decorre da suposição de que pesquisas no campo jurídico abrangem o relevante (embora negligenciado) escopo de robustecer capacidades técnicas e políticas de políticas públicas voltadas a dar concreção a objetivos de desenvolvimento econômico, como é o caso da promoção da inovação.

## Introdução

O papel crucial da inovação no desenvolvimento econômico é a todo tempo enfatizado pela literatura e pressupõe a construção de capacidades inovativas não apenas em setores associados à alta tecnologia, mas também nas fases iniciais e decisivas do processo de *catch-up* de países em desenvolvimento (OCDE, 2012). Da capacidade de inovar e diferenciar produtos e processos dependem, cada vez mais, a elevação da produtividade e o incremento da competitividade empresarial (Cassiolato; Lastres, 2005, Salerno; De Negri, 2005).

Como também é sabido, porém, o investimento em inovação carrega consigo elevado grau de incerteza e tem prazo relativamente longo de maturação, o que requer do Estado atuação proativa e coerente ao longo do tempo, seja criando condições para que as empresas optem por ele, seja liderando este processo e apontando caminhos de atuação à ação privada.

O Estado não é o agente diretamente responsável pela inovação, mas sem ele não é possível reunir as condições institucionais para que ela ocorra.<sup>86</sup>

Por isso, o potencial de inovação em uma determinada sociedade não surge de maneira espontânea ou despropositada; bem ao contrário, depende de muitos fatores e requisitos relacionados de forma complexa e intencional. Dentre eles, a existência de instituições criadas para fomentar atividades inovadoras por meio de políticas públicas consistentemente concebidas, estruturadas e aperfeiçoadas. Tais iniciativas, por sua vez, são, em grande medida, moldadas por estruturas e arranjos jurídicos passados e presentes.

As dimensões jurídico-institucional e regulatória apresentam-se, nesse contexto, como variáveis centrais ao sucesso ou fracasso do estímulo à inovação (Mazzucato; Pena, 2016). Por seu intermédio, competências empresariais são fomentadas, bem como são forjadas capacidades de atuação do setor público no fomento e na governança sistêmica da inovação. Esse arcabouço é também chave para a criação de instrumentos de financiamento – incentivos fiscais, linhas de crédito subsidiado, subvenção econômica, recursos não reembolsáveis para atividades de cooperação entre empresas e institutos de ciência e tecnologia (ICT), entre outros.

O aparato jurídico-institucional e regulatório da inovação, além disso, estabelece os parâmetros da relação entre os ICT e o setor produtivo, desde o regime de contratação de pesquisadores pelas empresas, passando pela encomenda e compra de equipamentos e materiais, às questões de propriedade intelectual. É também o arcabouço jurídico em boa medida responsável por compor, entre o setor público e setor privado, a distribuição de riscos e recompensas das atividades de inovação. Seja como indutor de coordenação intragovernamental, seja como promotor de sinergias público-privadas, seja ainda como vetor de seletividade, experimentação e aprendizado na escolha e aplicação de recursos da inovação, o direito pode ser, assim, ele próprio, descrito como uma espécie de “*tecnologia*” de políticas públicas de inovação (Coutinho, 2013)<sup>87</sup>.

Mas tampouco se pode tomar a existência desse conjunto de regras, instituições, normas e processos jurídicos regulatórios como dado. Trata-se de algo construído como parte de uma empreitada de escopo mais amplo e associada a um projeto de desenvolvimento econômico no qual a inovação é reconhecida como chave. Não basta, ainda, que tais meios jurídicos existam formalmente e possuam força vinculante de normas válidas e eficazes. É necessário, mais do que isso, que os instrumentos jurídicos existentes sejam operados de forma integrada e concatenada, superando a visão fragmentada em especialidades que usualmente caracteriza o direito, bem como define as habilidades profissionais dos juristas.

---

86 É o que argumentam de forma contundente, por exemplo, Block Keller (2011).

87 No limite, sem um esforço de análise jurídica das instituições voltadas à promoção de inovação, o nexo entre ciência, tecnologia e inovação não pode ser compreendido em sua complexidade (Bellantuono; Lara, 2016).

A inovação, um conjunto transversal e multidisciplinar de atividades, demanda, em resumo, uma abordagem jurídica funcional capaz de fazer operar um autêntico direito integrado da inovação que a estimule e viabilize. Não obstante, há um requisito adicional: sem ajustes constantes e o mínimo de flexibilidade adaptativa, o aparato jurídico-regulatório pode, em vez de promover e estimular as atividades de inovação, atrapalhá-las e obstruí-las indefinidamente, caso em que seus efeitos podem ser ainda mais contraproducentes que aqueles produzidos por lacunas resultantes de vácuos normativos, isto é, pela inexistência do próprio direito na disciplina da inovação.

A complexidade jurídico-institucional, que marca as políticas de inovação, pode ser mais bem percebida quando se tem em mente o desafio de estruturar um Sistema Nacional de Inovação (SNI), termo cunhado na década de 1980 e que traduz, resumidamente, a existência de um conjunto complexo de instituições, cuja atuação coordenada determina o desempenho inovador de um país (Lundvall, 1988; Nelson, 1993).

Essa abordagem institucional caracteriza a inovação como processo interativo e cumulativo, no qual, em meio aos ciclos e às circunstâncias políticas e econômicas. A atuação simultânea do governo, das empresas, das universidades e de outras instituições de pesquisa, bem como de marcos regulatórios articulados, são determinantes de seu desempenho inovativo. Erguer e aperfeiçoar um SNI, por isso, provavelmente é uma das mais complexas tarefas de criação jurídica e institucional que se pode imaginar no campo das políticas públicas.

No caso brasileiro, como aponta um estudo recente, o que se nota não é propriamente a existência de um sistema de inovação, mas sim uma constelação de subsistemas não integrados, que não logra integrar o circuito que vai da ciência e tecnologia à inovação propriamente dita. Há ineficiências de diferentes tipos: sobreposições de competências, uso não estratégico de recursos escassos, descontinuidade de programas, burocracia e controle excessivos de políticas de inovação, além das influências negativas por vezes produzidas pela agenda macroeconômica (Mazzucato; Pena, 2016).

Por isso, desenvolver, estruturar e monitorar uma política estratégica de inovação destinada a enfrentar problemas previamente mapeados e a alcançar objetivos adequadamente definidos – em outras palavras, uma política *mission oriented* – passa, necessariamente, pelo fortalecimento paulatino, mas ininterrupto, de um SNI. Nesse contexto, a coordenação de diversas políticas, instituições e atores públicos, a articulação público-privada, a capacidade governamental de selecionar setores prioritários e intensivos em conhecimento e de permitir a avaliação e a revisão iterativa (isto é, passo-a-passo) da política são atributos indispensáveis.

Esse tipo de desafio vem sendo enfrentado pelo Brasil e para essa tarefa é possível contar, por um lado, com um nada desprezível arcabouço jurídico resultante, historicamente, do acúmulo em “*camadas geológicas*” de normas e instituições criadas em diferentes contextos e fases desde a segunda metade do século passado.

A sobreposição histórica de leis, arranjos institucionais e regimes jurídicos no campo da inovação resultou, de outro lado, em um ambiente regulatório complexo e fragmentário, com reduzida efetividade e reduzida integração operativa. Vale notar que os desafios de integração normativa ficam mais prementes uma vez que a concepção de um *Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SINCTI)* brasileiro ganhou assento constitucional, com o art. 219-B, criado pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015. Pode-se afirmar, assim, que os atuais “*gargalos*” à inovação no Brasil não resultam da falta de normas jurídicas, mas da visível dificuldade de fazê-las operar simultânea e coordenadamente. Há também problemas localizados que afetam instituições regidas por arcabouços normativos anacrônicos, apesar das recentes mudanças legislativas que procuram atacar alguns dos entraves.

Este trabalho procura traçar um mapa dos atuais gargalos jurídicos e institucionais à inovação no Brasil a partir da noção de “*famílias*” de gargalos jurídico-institucionais que têm obstado uma atuação estatal mais fluida, coerente e articulada (Coutinho; Mouallem, 2015).

A opção de detectar tais “*famílias*” de gargalos decorre da suposição de que a pesquisa em inovação tem, no campo jurídico, o escopo de robustecer capacidades técnicas (ligadas à efetividade e eficácia da política pública) e políticas (ligadas à dimensão de legitimidade da ação governamental em termos de participação, transparência e controle social) de regulamentação legislativa. Cabe também à pesquisa jurídica aplicada à inovação o deslinde de dúvidas e controvérsias de interpretação, a correção e os ajustes contingenciais no percurso da implementação, a mitigação de riscos inaceitáveis, bem como a criação de canais pelos quais atores-chave no processo de inovação possam dar contribuições e *feedbacks* capazes de aperfeiçoar o arcabouço normativo (Eifert, 2013).

Com esse tipo de abordagem em mente, apresentamos, inicialmente, um breve pano de fundo jurídico-institucional, em fase de lenta consolidação, que disciplina as atividades de inovação desenvolvidas no Brasil. Em seguida, são analisados distintos tipos de gargalos jurídicos e institucionais à regulação. Encerrando a reflexão, seguem considerações finais no campo da governança jurídica do SNI brasileiro a partir da ideia de um direito integrado da inovação.

## 2. Consolidação do arcabouço jurídico-institucional em inovação no Brasil

O arcabouço jurídico-institucional destinado a regular e fomentar atividades de inovação no Brasil data desde a metade do século passado e ainda está, como dito acima, em lento processo de consolidação. Mais recente, a inovação ingressou de modo decisivo na agenda de políticas industriais brasileiras; tem-se observado um esforço crescente de sintonizar instituições, normas e processos regulatórios. O grande desafio daqui por diante é, como visto à frente, pôr essa estrutura em marcha de forma sustentada, conferindo-lhe operatividade e coerência.

As primeiras iniciativas públicas no sentido de estimular atividade de P&D na indústria datam da década de 1950 e início da década de 1960. Em 1951 são criados o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq, inicialmente Conselho Nacional de Pesquisa) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). A Petrobras é criada em 1953, o Centro Técnico Aeroespacial (CTA), em 1954, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), em 1961, e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), em 1969. Parcela significativa dos institutos de pesquisa existentes no País foi criada entre 1960 e 1980 e, a partir de 1967, foi criada a maioria dos centros de pesquisa das empresas estatais.

No período desenvolvimentista autoritário, entre 1964 e 1979, fazia parte da estratégia do regime militar a construção de um sistema científico e tecnológico, bem como a capacitação de empresas industriais por meio da ação estatal. Nesse período instituições novas federais como o Ipea (em 1964, com o nome de Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada) e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep [em 1967]) foram criados. Em 1972 foi a vez da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Do início da década de 1950 e até o fim dos anos de 1970, o País conheceu um período de construção institucional acelerada no setor produtivo e tecnológico. Apesar da criação de uma primeira base institucional entre 1950 e o final da década de 1970 ter sido importante para o período subsequente, até a última fase do ciclo de substituição das importações a capacitação tecnológica não se colocou como um requisito efetivo.

O esforço tecnológico interno restringia-se basicamente ao uso e ao aprendizado das práticas de produção, sendo no máximo necessária a adaptação de processo, matérias-primas e produtos. Por isso, apesar de importante, no período desenvolvimentista, *“a industrialização não exerceu pressão direta significativa sobre a oferta interna de tecnologia”* no País (Coutinho; Ferraz, 2002).

Na década de 1980, em face da instabilidade macroeconômica, do processo inflacionário e da crise do Estado, prevaleceram estratégias defensivas e houve descontinuidade do esforço de desenvolvimento tecnológico e, nesse sentido, viu-se um período de construção institucional menos intensivo e mais vagaroso,

se comparado ao anterior. Vale ressaltar, não obstante, que em 1985 a criação do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT, hoje MCTI) representa um marco institucional relevante. Já na década de 1990, no período de adoção de medidas de cunho liberalizante, a visão hegemônica, era, segundo Erber (2010, p. 17), a de que *“a abertura se encarregaria do processo de inovação – diretamente, pela importação de bens de capital e intermediários mais modernos e pela entrada de investimento direto estrangeiro e, indiretamente, pela pressão competitiva exercida por esses fatores”*.

O governo federal retoma o tema da inovação como parte de sua agenda em 1999, sob a liderança do MCT. Ao total, foram criados dezessete fundos setoriais com a finalidade de superar a crônica instabilidade de recursos para o financiamento do desenvolvimento tecnológico. Com exceção do fundo do setor de telecomunicações, o Funtel, gerido pelo Ministério das Comunicações, os recursos dos demais fundos setoriais são alocados no FNDCT e administrados pela Finep, como sua secretaria executiva – ambos vinculados ao MCTI.

No final de 2003 o governo lança a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce) e, com isso, depois do significativo interregno de vinte anos, políticas industriais explícitas voltam a compor o leque de ações governamentais no País. Pode-se dizer que a Pitce inseriu de modo inédito a agenda da inovação no centro das iniciativas estatais, e se estruturava em três eixos: medidas horizontais, voltadas ao aprimoramento do ambiente de negócios e do nível de investimento industrial; medidas indutoras para quatro setores estratégicos – bens de capital, fármacos, semicondutores e *software* - e estímulos para setores chamados *“portadores de futuro”* (biomassa, nanotecnologia e biotecnologia).

O período ficou marcado também por importantes transformações no marco regulatório da inovação. Entre outras modificações pode-se mencionar: em 2004, inspirada nas legislações francesa e norte-americana da década de 1980,<sup>88</sup> foi promulgada a Lei de Inovação (Lei nº 10.973/2004), cujo principal escopo era estreitar as relações entre universidade e empresa e ampliar os instrumentos de fomento centrados no setor produtivo. Também em 2004 foi editada a Lei nº 11.080/2004, que institui a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e, em 2005, promulgou-se a Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005), que buscava reduzir o custo do investimento em inovação pelas empresas por meio de incentivos fiscais.

Após a Pitce, novas políticas industriais foram editadas e o escopo da atuação estatal, ampliado. Em 2008, o governo federal lança a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) – que foi uma reação a demandas dos segmentos empresariais que viam a Pitce *“como um conjunto muito limitado de ações e voltada com maior atenção a poucos setores”*. A PDP, além de possuir metas mais objetivas, foi estruturada de modo a abarcar maior número de setores (vinte e quatro, no

---

88 Na França: *Loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France*. Nos EUA: *The Bayh-Dole Act or Patent and Trademark Law Amendments Act. Public Law 96-517, December 12, 1980*.

total), “divididos em três eixos: i) programas para consolidar e expandir a liderança; ii) programas para fortalecer a competitividade; e iii) programas mobilizadores em áreas estratégicas” (Schapiro, 2013, p. 22).

Com a superveniência da grave crise financeira internacional em outubro de 2008, a política industrial teve de lidar com desafios inesperados - por exemplo, o risco de falência de grande número de empresas exportadoras atingidas por perdas decorrentes de derivativos cambiais. Apesar desses percalços, os objetivos não foram abandonados e, com a mudança de governo em 2011, formula-se o Plano Brasil Maior (PBM). Este dá mais ênfase ao papel dos sistemas empresariais e busca reagir a riscos de desarticulação de certas cadeias produtivas (notadamente a cadeia automotiva), mantendo, porém, as mesmas prioridades de fomento às cadeias intensivas em inovação.

O setor privado iniciou, por sua vez, desde 2008, a Mobilização Empresarial pela Inovação (MEI). Trata-se uma iniciativa de lideranças da indústria sob a coordenação da Confederação Nacional da Indústria (CNI), que almeja dobrar o esforço privado de inovação e interagir com o governo no sentido de aperfeiçoar os arranjos institucionais para a inovação (MEI, 2008). Nesse contexto, o governo designou interlocutores permanentes perante a MEI. Isso permitiu ao setor privado, pela primeira vez em décadas, declarar que a inovação deve ser considerada como prioritária nas ações empresariais. O surgimento da MEI ofereceu ao governo um fórum potencial de lideranças representativas para o debate de uma agenda, visando aperfeiçoar os arranjos institucionais da política pública de inovação.

Mais recente, outras iniciativas reafirmaram a necessidade de maior articulação institucional e foco estratégico em políticas de inovação no País. Em março de 2013 foi lançado o *Plano Inova Empresa*, programa de grande escala (com um orçamento de R\$ 32,9 bilhões) de financiamento público a atividades empresarias em inovação nas cadeias estratégicas do PBM.

O *Inova Empresa* se destacou, para além do expressivo volume de recursos, pelo esforço de articulação entre ministérios, agências de fomento e agências reguladoras, pelo uso combinado de instrumentos de incentivo, bem como por se restringir a setores e projetos prioritários.

Em julho de 2014, foi lançado o *Programa Nacional de Plataformas do Conhecimento* (PNPC) e, apesar de ainda não ter concretizado ações, também tem ganhado destaque pela articulação de atores, instituições e iniciativas para o desenvolvimento de CTI, e o objetivo de conferir protagonismo ao Brasil em áreas prioritárias como energia, saúde e agricultura. As *Plataformas do Conhecimento* poderiam articular e otimizar “*ecossistemas de inovação, de modo a promover a integração de agentes públicos e privados nos domínios da ciência, tecnologia e inovação, como instituições de C&T (ICT) e empresas, visando à produção do conhecimento, de novas tecnologias e inovações*” (Arbix; De Negri, 2015, p. 54).

Para além dos novos programas, nos últimos anos foram editadas novas leis e uma emenda constitucional (EC) com o objetivo de dar maior clareza e abrangência ao quadro normativo vigente. A EC nº 85/2015 torna explícita a competência de todas as esferas de governo – União, Estados e municípios – no fomento às atividades de CTI e a necessidade de atuação cooperativa e coordenada entre elas, além de evidenciar o papel da iniciativa privada na construção do SNI brasileiro.

Sancionado no início de 2016, o chamado Novo Marco Legal em CTI (Lei nº 13.243/2016) destina-se, por sua vez, a simplificar procedimentos de compras públicas e contratações de pesquisadores, bem como estender benefícios e isenções fiscais já estabelecidos pela lei de inovação, formalizar ICT privadas (entidades privadas sem fins lucrativos) como destinatárias da lei, incentivar maior aproximação entre ICT e empresas,<sup>89</sup> em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Em resumo, todas as novas orientações apontam para uma interação menos rígida e estanque entre governo, ICT e empresas no desenvolvimento de atividades de inovação e buscam conferir maior previsibilidade para atuação de órgãos de controle. Trata-se, assim, de um período, ainda em curso, de consolidação do arcabouço jurídico-institucional existente no País, conferindo-lhe uma perspectiva sistêmica e mais integrada.

Como resultado desse processo histórico, como já mencionado, atualmente o País ameahou um arcabouço jurídico e institucional diversificado e abrangente. No entanto, apesar de alguns avanços recentes, ele ainda não está à altura da empreitada que se descortina, uma vez que o fomento à inovação exige capacidades jurídicas estatais ainda mais funcionais, flexíveis e permeáveis a *inputs*. Exige, ainda, que certos “*gargalos*” jurídicos e institucionais à inovação sejam deslindados. Sobretudo, o desafio demanda que o arcabouço jurídico da inovação seja, em sua implementação cotidiana, operado de forma integrada de modo a consolidar um autêntico regime jurídico no campo da inovação (um direito da inovação integrado), posto em marcha e interpretado em sua organicidade e à luz de sua missão habilitadora, em oposição à visão de que se trata de um emaranhado de normas restritivas e sobrepostas que se cindem a nichos isolados uns dos outros, como os campos financeiro, creditício, tributário, licitatório, contratual, entre outros. Isso porque a legislação nesse campo não foi pensada propositivamente e de maneira estruturante. Na maioria das vezes, as iniciativas legislativas foram reativas à estruturação de programas ou projetos pontuais, com duração ou fonte de recursos exíguas.

---

<sup>89</sup> Entre outros pontos, pela ampliação do papel dos NIT, incluindo a possibilidade de que fundações de apoio possam ser NIT de ICT, pela permissão do uso compartilhado da infraestrutura de ICT públicos e de contrapartida financeira ou não financeira das empresas, por isso, e pela possibilidade de as empresas manterem propriedade intelectual sobre resultado de pesquisas que estiverem envolvidas. Esses pontos serão tratados na sequência.

A tabela abaixo sintetiza o processo de criação legislativa/institucional – em diferentes períodos – do arcabouço da inovação brasileira:

Tabela 8. Evolução do marco jurídico-institucional da inovação no Brasil

Período	Instituição/legislação	Características principais
Características principais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1951: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq, inicialmente Conselho Nacional de Pesquisa)</li> <li>• Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)</li> <li>• 1952: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico</li> <li>• 1954: Centro Técnico Aeroespacial (CTA)</li> <li>• 1960: Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp)</li> <li>• 1961: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe)</li> <li>• 1967: Financiadora de Estudos e Projetos (Finep)</li> <li>• 1969: Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)</li> <li>• 1973: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estratégia de desenvolvimento: industrialização por substituição de importação</li> <li>• Mercados fechados e forte controle estatal (período autoritário)</li> <li>• Centralidade das políticas industriais</li> <li>• Baixa interação entre setor produtivo e setor tecnológico</li> </ul>
Construção institucional lenta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1985: Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT, mais recentemente, MCTI, com a incorporação da expressão “Inovação” ao nome do ministério)</li> <li>• 1996: Lei de Propriedade Intelectual (Lei nº 9.279/1996)</li> <li>• 1999-2002: Fundos Setoriais de Ciência e Tecnologia</li> <li>• 2001: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estratégia de desenvolvimento: abertura de mercados, privatizações e choque de competitividade na indústria nacional</li> <li>• Centralidade das políticas de liberalização comercial</li> <li>• Ausência de políticas industriais explícitas</li> <li>• Baixa interação entre setor produtivo e setor tecnológico</li> </ul>
Consolidação e integração jurídico-institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2004: Lei de inovação (Lei nº 10.973/2004)</li> <li>• Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)</li> <li>• 2005: Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005)</li> <li>• 2007: Lei do FNDCT (Lei nº 11.540/2007)</li> <li>• 2015: Emenda Constitucional nº 85</li> <li>• 2016: Novo Marco Legal em Inovação (Lei nº 12.243/2016)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estratégia de desenvolvimento: políticas sociais e políticas industriais market friendly</li> <li>• Centralidade das políticas de inovação</li> <li>• Maior integração entre políticas industriais e de C&amp;T (Sistema Nacional de Inovação)</li> <li>• Busca por maior sinergia público-privada</li> </ul>

Fonte: elaboração dos autores.

### 3. Gargalos à inovação: dimensão jurídico-institucional

Apesar dos avanços da última década, o País enfrenta ainda uma série de obstáculos para a consolidação de um Sistema Nacional de Inovação. A última Pesquisa de Inovação Tecnológica (Pintec), realizada pelo IBGE em 2011, indica que houve pouco progresso nas capacidades do sistema de inovação empresarial. A razão entre investimentos privados em P&D (atividades internas e aquisição externa) e inovação sobre o PIB continua “*patinando*” ao redor 0,59% (muito próximo ao patamar de 0,58% registrado em 2008), sendo restrito o universo de empresas que efetivamente praticam P&D estruturado, ou seja, com laboratórios, atividades e pessoal permanentes. Apenas 16,3% das empresas investiram em atividades efetivas de P&D, sendo que a maior parte do esforço inovador privado corresponde apenas à introdução (compra) de máquinas e equipamentos mais avançados.

A noção de gargalos à inovação aqui adotada deriva da discrepância entre, de um lado, o que se almeja, em termos de objetivo de política pública, da atuação de empresas, ICT e governo e, de outro, como as práticas cotidianas desses atores e instituições efetivamente se desenrolam em meio a uma multiplicidade de contingências e entraves. No limite, tais “*gargalos*” são barreiras e ameaças de efetividade e de legitimidade em relação aos quais se pode atribuir, direta ou indiretamente, ao arcabouço jurídico – sua aplicação e interpretação – parte da responsabilidade por mitigar capacidades operativas ou, de qualquer outra forma, obstruir a implementação adequada de políticas públicas.

Com efeito, no País, a dimensão jurídico-institucional tem dificultado a consolidação de um SNI desejado e necessário, uma vez que:

- a. o objetivo de estruturar uma política de financiamento estável e coerente no longo prazo, com diversificação e combinação de instrumentos, convive com o baixo grau de coordenação entre órgãos públicos e uma atuação estatal fragmentada;
- b. a articulação de agentes públicos e privados – com trocas sinérgicas de conhecimento, bens e pessoas no desenvolvimento de atividades de inovação –, tão cara à noção de SNI, choca-se com um arcabouço regulatório burocratizado e inibidor de formas cooperativas de relações público-privadas;
- c. o enfrentamento de desafios tecnológicos e o apoio a setores estratégicos são desestimulados, sobretudo, por uma atuação rígida e formalista dos órgãos de controle que reduzem a capacidade de seletividade do Estado;
- d. o objetivo de aperfeiçoamento e aprendizado regulatório e institucional é, parcialmente, minado pela atuação estatal descontínua, pouco prospectiva e incapaz de firmar entendimentos, rotinas e interpretações que reduzam a insegurança jurídica.

Diante disso, identificar as especificidades jurídicas e institucionais dos atuais entraves é um passo decisivo para sua superação.

### 3.1. Gargalos de coordenação entre órgãos públicos

A insuficiente coordenação entre órgãos públicos – tanto entre instituições voltadas à gestão do financiamento público, quanto entre entidades de controle – é um primeiro e significativo óbice à inovação. Políticas de inovação no Brasil são concebidas e implementadas, simultaneamente, por diversos órgãos estatais – principalmente pelo MCTI e suas agências (Finep, CNPq, AEB e outras), pelo do Ministério do Desenvolvimento Industrial e Comercio Exterior (MDIC) e suas instituições relacionadas (BNDES, ABDI e outras), pelo Ministério da Educação (MEC), além da Capes, mas também por ministérios setoriais, como o da Defesa, o da Saúde, o das Comunicações e outros – que, entretanto, atuam em reduzido grau de sintonia e adequada divisão de tarefas, gerando lacunas e redundâncias. A dificuldade maior não está propriamente no fato de haver muitos órgãos envolvidos na estrutura de governança da política, mas em não haver coordenação e articulação permanentes entre eles.

A despeito da criação e do aprimoramento de instâncias para coordenação da política,<sup>90</sup> a estrutura de governança da política de inovação ainda se mostra deficiente e, recorrentemente, se diz que há uma série de “*interseções e sobreposições*” e que “*as inter-relações entre os diversos atores não são claras*” (Araújo, 2012). Isso porque as arenas de governança criadas ou reativadas no período, além de não funcionarem com a regularidade planejada, não possuem mecanismos para monitorar a efetivação de decisões, o que limita severamente sua capacidade de orquestração das ações dos atores envolvidos. Prevaecem, em regra, iniciativas isoladas que não se comunicam, ainda que em um mesmo setor ou tipo de programa.

Nesse sentido, aquilo que se convencionou chamar (cf. OCDE, 2005; 2010) de coordenação horizontal – entre ministérios de diferentes áreas que compõem a política de inovação – e coordenação vertical – entre instituições de distintas camadas no interior do Estado, seja na administração pública (como ministérios e suas agências), seja em relações federativas (como agências de fomento federais e estaduais) – termina, no caso brasileiro, restrito a acordos pontuais e pouco estáveis.

Fica evidente, assim, a falta de uma articulação orgânica e transversal das ações e estratégias das diversas instituições que compõem o arranjo jurídico-institucional da política. De modo esquemático, os desafios que se apresentam são os seguintes:

---

90 Entre tais instâncias de articulação entre ministérios e agências estão: o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT), criado em 1996 (Lei 9.257/96) e reativado em 2003; o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), criado em 2005 (Lei nº 5.353/05); o Comitê Permanente de Monitoramento da Lei de Inovação, criado em 2008 (Portaria MCT nº 44, de 2008).

- a. coordenar a atuação das diferentes agências de fomento, deixando claras as funções exclusivas e concorrentes a serem desempenhadas por cada uma delas – que possuem instrumentos de fomento à inovação assemelhados que, frequentemente, se sobrepõem, como apontado (Britto; Stallivieri, 2011);<sup>91</sup>
- b. garantir a sintonia às diferentes políticas governamentais, evitando criar incentivos ambíguos ou contraditórios (Viotti, 2008);
- c. promover integração no interior das próprias agências que operacionalizam mais de um instrumento de apoio, de modo a combinar estrategicamente diferentes meios para obter melhores resultados.<sup>92</sup>

O MCTI é, ainda, o ministério que mais investe em atividades de P&D no País, respondendo por 36% do total do investimento público (De Negri, 2015). Parte importante das dificuldades da atual política de financiamento à inovação relaciona-se à governança de seu principal fundo, o FNDCT, cuja participação no orçamento desse ministério tem sido crescente.<sup>93</sup> O arranjo de governança desses fundos setoriais conta com uma estrutura fragmentada e complexa, o que se explica pelo fato de os fundos que o compõem terem sido criados a partir de legislações esparsas, e, por isso, possuírem uma gestão segmentada. Toda essa estrutura heterogênea, regida pela Lei nº 11.540, de 2007 e pelo Decreto nº 6.938, de 2009, reúne-se sob a governança do FNDCT e seu arranjo formal conta com Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais, Comitê de Coordenação Executiva e Conselho Diretor, além dos comitês gestores de cada fundo setorial.

Esse arcabouço institucional não tem favorecido ações sistêmicas e *mission oriented*. Isso porque, de um lado, favorece a pulverização de recursos em muitas áreas e dificulta uma política de financiamento mais voltada a desafios tecnológicos de setores estratégicos. De outro lado, ao fragmentar decisões, limita a utilização combinada de instrumentos de fomento, que poderia mitigar riscos e fomentar projetos mais arrojados.<sup>94</sup>

91 A Emenda Constitucional 85/2015 buscou institucionalizar essa atuação conjunta no art. 218, § 6º:

92 Estudo de Anpei e CGEE (2008) apontou que *"mesmo no plano de uma unidade institucional, como a Finep, não se nota o uso integrado dos instrumentos de apoio ao desenvolvimento tecnológico. Esse conjunto diversificado de instrumentos hoje é significativo para estimular os programas privados. Seu potencial de impacto é bastante reduzido se eles não são utilizados de forma integrada para o alcance de objetivos mais ambiciosos. Os diferentes instrumentos poderiam ser combinados, objetivando alcançar metas distintas e/ou empresas de diferentes perfis, características e estratégias. Em especial, é fundamental ampliar o apoio a projetos de desenvolvimento que envolvam maior grau de risco tecnológico"*.

93 Estudo realizado pela Assessoria de Acompanhamento e Avaliação, da Secretaria Executiva do MCTI, indicou que a participação do ministério no total dos recursos discricionários da União estava no ano de 2010 no mesmo nível que em 1995 (3,21% e 3,23%, respectivamente). Por outro lado, a participação de recursos dos fundos setoriais no orçamento do ministério chegou em 2010 a quase 50%. A Nota Técnica está disponível em: [http://sigmct.mct.gov.br/upd\\_blob/0000/467.pdf](http://sigmct.mct.gov.br/upd_blob/0000/467.pdf). Acesso em: 28.02.16.

94 Por exemplo: enquanto o crédito subsidiado (empréstimos que contam com o instrumento da equalização das taxas de juros) é operado em fluxo contínuo pela Finep, a subvenção econômica tem sido instrumentalizada isoladamente, a partir das decisões tomadas nas estruturas de governança do FNDCT, e, em regra, operada por editais competitivos.

Em outras palavras, articular instrumentos de incentivo e iniciativas gestados no interior da governança do FNDCT permanece um entrave importante na coordenação do financiamento à inovação no País. Em vista desse cenário de desagregação das iniciativas públicas de fomento, o Novo Marco Legal da Inovação, ao inserir o art. 19 § 7º na redação da Lei de Inovação, permite expressamente esse tipo de uso combinado de instrumentos “*a fim de conferir efetividade aos programas de inovação em empresas*”. Tal fato aponta de forma clara a necessidade de se construírem políticas mais integradas e articuladas, mas apenas terá repercussão prática se implicar mudanças também na atual forma de gestão de recursos, sobretudo os do FNDCT.

Para além das questões de governança, o Fundo também enfrenta problema de instabilidade de suas fontes de recurso. Há confluência de três principais fatores nesse quesito. Em primeiro lugar, existe uma contínua política de contingenciamento de seus recursos pelo governo federal – seja criando reservas de contingenciamento, seja estabelecendo rígido limite de empenho anual –, orientada por imperativos fiscais, que restringe seu alcance, atrapalha o planejamento de gestores e enfraquece a fonte potencialmente mais estável em CTI no País. Em segundo lugar, com a aprovação da Lei nº 12.858/2013, as receitas oriundas dos *royalties* da exploração de petróleo e gás natural, que compunham o fundo setorial CT-Petro, foram transferidas ao Fundo Social do Pré-Sal e deixaram de ser aplicadas na área. Até então, essa constituiu a maior fonte de recursos do FNDCT, cerca de 35% de toda sua arrecadação, alimentando não apenas iniciativas neste setor, mas também ações transversais. Com o esvaziamento dessa fonte de receita do FNDCT, o apoio a atividades de CTI aguarda a regulamentação do Fundo Social para reaver recursos mais perenes para a área.

Em terceiro lugar, a partir 2013 o governo federal incluiu o programa de bolsas de estudos no exterior, *Ciência sem Fronteiras* (CsF), entre os grupos de atividades financiadas pelo FNDCT. O programa drenou parte importante de recursos (representando 8,2%, em 2013; 27,5%, em 2014, e 35,4%, em 2015, do total do orçamento autorizado para esses anos)<sup>95</sup> que deixaram de ser direcionados a atividades de pesquisa e inovação para atendê-lo. A situação levou o Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão 500/2015, a questionar a aplicação de recursos no CsF “*cuja correlação com as modalidades de aplicação previstas na Lei 11.540/2007 não está demonstrada de forma tão direta e evidente*”, e que poderia implicar desvio de finalidade em sua gestão.

Neste acórdão, o TCU propôs ao Conselho Diretor do FNDCT que definisse “*as modalidades de bolsas de estudo que poderão ser financiadas com recursos do fundo, de forma a permitir clareza e efetividade no custeio de ações de capacitação de recursos humanos*”. Em 2016, o FNDCT já não destinou recursos ao CsF. Tal fato revela descompassos evidentes no campo do uso de recursos à inovação no País.

---

95 Dados obtidos em Siga Brasil: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>> Acesso em: 20.4.2016.

A harmonia precária percebida entre instituições de fomento à inovação é ainda mais visível quando se trata dos órgãos de controle. Além da ausência de entendimento comum entre os gestores das políticas e seus controladores, estes últimos têm sido, não raro, excessivamente rígidos, baseando sua atuação em interpretações formalistas e restritivas da legislação (Beirão, 2010). Em outras palavras, o rigor das instâncias de controle não se coaduna ao esforço dos órgãos gestores de estimular atividades inovadoras, principalmente porque se centram mais nos trâmites processuais e burocráticos, voltados à idoneidade do procedimento para concessão de um dado incentivo, por exemplo, que nos resultados pretendidos por ele. Aliás, o rigor no controle e a ambivalência na interpretação legislativa por órgãos públicos têm atingido não apenas as atividades de empresas, mas também de instituições de ciência e tecnologia (ICT), além das próprias agências de fomento, que relatam um cenário de grande insegurança jurídica.<sup>96</sup>

Um estudo realizado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), em parceria com a Academia Brasileira de Ciências (ABC), indica que óbices nos mecanismos de controle que atingem instituições públicas (ICT e agências de fomento) são, parcialmente, produto do próprio regime jurídico das compras, contratações e parcerias. Como regra, o trâmite para compras e contratações de serviços por pessoas jurídicas da administração pública se dá em conformidade com a Lei nº 8.666/1993 (a lei genérica de licitações). A rigidez dos procedimentos estabelecidos pela lei – à qual se submetem universidades e agências de fomento, por exemplo – e o tempo gasto em seu cumprimento não são compatíveis com a dinâmica da pesquisa em CTI. Quando, por outro lado, essas instituições se valem das exceções à regra geral de obrigatoriedade de licitação para contratação (que, por seu turno, requerem justificativa prévia), também previstas na lei, são frequentemente questionadas em sua legitimidade por órgãos controladores.<sup>97</sup>

Outro caso apontado pelo mesmo estudo diz respeito aos procedimentos para importação de insumos, equipamentos e materiais destinados à pesquisa, os quais são objeto de uma gama de regulações sobrepostas – e, por vezes, conflitantes – de diversos órgãos estatais. “*Além de portarias e convênios, instruções normativas são constantemente utilizadas pela Receita Federal e pela Anvisa para regulamentar a matéria*”, diz o estudo. “*Cria-se, com isso, um cenário de muitas dúvidas quanto às “regras do jogo”, em que muitas vezes há abertura para arbitrariedade e abuso dos agentes fiscais e de controle*” (Raupp, 2012). Diante de tais circunstâncias, no setor público, gestores na área de inovação terminam exercendo sua atividade sem conseguir evitar o temor permanente de que qualquer erro ou interpretação na prestação

---

96 Assim conclui Corona (2010) ao dizer que: “outro agravante de ordem jurídica é a ausência de um entendimento comum entre os órgãos públicos de controle e auditoria, levando a insegurança dos gestores públicos na tomada de decisão dos projetos”.

97 Uma síntese desse estudo foi apresentada em Raupp (2012).

de contas possa acarretar a suspeita de malversação de recursos públicos.<sup>98</sup> Em outras palavras, a excessiva exigência de documentos, termos de responsabilidades e pagamentos de taxas para liberação de materiais, reagentes, insumos etc. têm travancado processos de importação, causando enorme prejuízo à pesquisa.

Em vista da necessidade de unificar regras e de acelerar e destravar procedimentos e exigências legais nesse quesito, o Novo Marco Legal (Lei nº 13.243/2016) deu, em seu art. 11, um passo importante ao estabelecer que os processos de importação e de desembaraço aduaneiro de bens, insumos, reagentes, peças e componentes, a serem utilizados em pesquisa científica e tecnológica ou em projetos de inovação, terão “*tratamento prioritário e observarão procedimentos simplificados*”. A nova legislação visa também a reduzir os custos dessas atividades, dispondo sobre isenções do imposto de importação para ICT “*na execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PDI)*”. Vale lembrar, a propósito, que os dispositivos do Novo Marco Legal, que estendiam as condições de isenção de impostos para importações de empresas em projetos de PDI, foram vetados.

No mesmo sentido, a nova legislação ainda esclarece, nos termos da redação conferida pela MP nº 718/2016, que isenções de impostos previstas na Lei nº 8.010/1990 para importação de máquinas e equipamentos aplicam-se “*somente às importações realizadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por cientistas, por pesquisadores e por instituição científica, tecnológica e de inovação (ICT) e por entidades sem fins lucrativos ativos no fomento, na coordenação ou na execução de programas de pesquisa científica e tecnológica, de inovação ou de ensino e devidamente credenciados pelo CNPq*”. Em suma, além de garantir isenções, as recentes mudanças legais procuram simplificar e esclarecer procedimentos e requerimentos jurídicos para reverter o quadro até aqui existente, em que uma regulação rigorosa comprometia ou ao menos fragilizava essas atividades de importações, tão necessárias às atividades de PDI.

De outro lado, o controle excessivo das atividades de inovação tem impactado também a atuação do setor privado. Há incertezas envolvendo órgãos controladores, sobretudo quanto à aplicação das regras relativas a incentivos fiscais estabelecidas na Lei nº 11.196/2005, a Lei do Bem. Exemplo disso são as persistentes dúvidas das empresas quanto: (i) ao conceito de “*inovação*” – principalmente em atividades inovativas mais próximas à comercialização em mercado, o que aumenta a insegurança em relação aos abatimentos tributários permitidos; (ii) à “*possibilidade de que as despesas com contratação de terceiros sejam deduzidas do lucro real das empresas para efeitos de aplicação do percentual adicional de 20%, no*

98 Um relato eloquente foi dado por Helena Nader, que ao se referir à devolução ao governo de recursos captados por projetos em razão deste tipo de situação lamentou: “*Estamos perdendo tempo com medo de errar e ir parar na cadeia*” (ver: <[http://www.agenciacti.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3943:orgaos-de-controle-do-governo-participam-de-debate-sobre-leis-de-ctai&catid=3:newsflash](http://www.agenciacti.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3943:orgaos-de-controle-do-governo-participam-de-debate-sobre-leis-de-ctai&catid=3:newsflash)>, acesso em 30 de setembro de 2014).

caso de ampliação do quadro de pesquisadores”; (iii) à possibilidade de se usufruir de benefício de “redução do IPI incidente sobre equipamentos para pesquisa, quando estes não são de uso exclusivo para essa finalidade” (por exemplo, equipamentos utilizado tanto para pesquisas quanto para testes de produtos fabricados);<sup>99</sup> (iv) quanto aos requisitos a serem preenchidos na elaboração dos complexos relatórios de investimento em P&D.

Além disso, a recente edição da MP nº 694/2015, que estabeleceu a suspensão, para 2016, da apuração e fruição de benefícios fiscais previstos na Lei do Bem, exacerbou o cenário de insegurança em torno das isenções. A esse fato se seguiu forte reação por parte de associações empresariais e entidades voltadas à promoção de pesquisa e desenvolvimento em empresas,<sup>100</sup> que acusaram o impacto negativo que a suspensão geraria nas estratégias e ações de beneficiárias. Não foi votada, contudo, a conversão da MP em lei, pelo Senado Federal, dentro prazo determinado constitucionalmente, que teve, por isso, seu prazo de vigência encerrado. Isto é, a MP deixou de produzir efeitos e a Lei do Bem voltou a vigorar. Por outro lado, a interrupção abrupta e as incertezas políticas no País deixam em aberto a possibilidade de que nova MP no mesmo sentido seja editada, o que reafirma a percepção de instabilidade de instrumentos de apoio à CTI no País.

Com efeito, o referido padrão de controle administrativo, ao mesmo tempo dúbio e rígido, produz pelo menos duas consequências deletérias à inovação: (i) perda de tempo para o pesquisador brasileiro no cumprimento de procedimentos – se comparados ao padrão internacional –, tornando projetos de pesquisa muito mais custosos (Beirão, 2010) e (ii) formação de um ambiente de incerteza ainda maior em torno dessas atividades que, somada à legislação confusa e em certos pontos obsoleta, cria um ambiente de acentuada insegurança jurídica, reduzida previsibilidade quanto ao controle e impermeável à incorporação de rotinas, entendimentos e jurisprudência consolidados.

A solução desses gargalos passa, de um lado, pela contínua informação e capacitação profissional de controladores (muitos dos quais são juristas de formação), para que conheçam as especificidades e dificuldades que envolvem a atividade e, de outro, pela adoção de um modelo de controle menos pautado pelo rigor no procedimento e mais finalístico ou orientado por resultados e também pela resolução de problemas, o que, por sua vez, requer aproximação cooperativa entre instituições gestoras e controladoras da política.

---

99 Esses exemplos são citados no estudo de Anpei e CGEE (2008). Há outros exemplos do impacto do controle sobre a atividade empresarial: “Dificuldades adicionais foram apontadas com as operações alfandegárias: os fiscais não seriam tecnicamente preparados para encaminhar procedimentos relativos a equipamentos para pesquisa. Segundo alguns entrevistados, a necessidade de remessa de equipamento para o exterior para aferição e calibragem gera demora nos procedimentos alfandegários, o que dificulta a atividade de inovação nas empresas”.

100 O texto do manifesto está disponível em: <<http://www.leidobem.com/a-anpei-se-mobiliza-contr-a-suspensao-da-lei-de-bem/>> Acesso em: 12.04.2016.

Vale sublinhar que o Novo Marco Legal procurou lidar, parcialmente, com essas questões ao esclarecer diretrizes, conceitos e procedimentos que geravam divergências interpretativas e aguçavam o controle sobre atividades de inovação. Também o fez ao dispor na redação dos art. 1º XII e art. 27 V da Lei de Inovação (Lei nº 10.973/2004) que um dos princípios jurídicos a serem observados por gestores e controladores é a promoção do controle por resultados na avaliação das atividades inovativas. Se tal determinação for de fato observada, a nova orientação legislativa tem potencial para modificar o processo de implementação e avaliação da política pública.

### 3.2. *Gargalos de sinergia nas relações público-privadas*

Não apenas as relações entre instituições públicas encontram-se desarticuladas, mas também entre setor público e empresas privadas há pouca sinergia e interação que se possa considerar virtuosa. Isso quer dizer que ações estatais e empresariais têm, muitas vezes, andado em descompasso umas com as outras e que ainda parece faltar um arranjo institucional capaz sintonizar agendas e incentivos e aproximar as agendas e relações público-privadas no campo da inovação. Dois vetores compõem esse gargalo: de um lado, a dificuldade de se direcionar políticas de inovação diretamente às empresas e, de outro, a fragilidade da relação triangular entre Estado, empresas e universidades.

É recorrente na literatura brasileira a dificuldade em destinar diretamente às empresas os recursos públicos destinados à inovação (Cavalcante, 2013). Políticas de subvenção destinam-se primordialmente às universidades e aos centros de pesquisa (ou ICT) e não às empresas, o que se deve ao desenho de incentivos criados pela legislação brasileira. Contudo, mesmo os incentivos voltados ao setor produtivo têm obstado estratégias empresarias em PDI. De um lado, era recorrente a queixa de que a Lei de Inovação definira que *“os recursos da subvenção econômica deveriam ser aplicados exclusivamente em custeio (e não investimento) de atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação”* (Bastos, 2012). Demandas empresariais foram atendidas e esse direcionamento foi, vale o registro, modificado pelo Novo Marco Legal da Inovação, que ampliou, explicitamente, a possibilidade de dispêndio desses recursos, tanto para despesas correntes, quanto para despesas de capital (art. 19, § 8º da Lei nº 13.243/2016), e, assim, poderá destravar este gargalo.

De outro lado, a Lei do Bem direcionou a subvenção para *“cobrir apenas a remuneração de pesquisadores (mestres ou doutores) dedicados a atividades de inovação tecnológica em empresas no País”*, além de impedir o acesso por empresas menores a incentivos fiscais (esse ponto será discutido à frente). Disso, pode se concluir que, de modo geral, a legislação não atentou para a carência de fontes, sobretudo as não reembolsáveis, a serem destinadas à parte essencial de P&D situada internamente às empresas (Bastos, 2012; Pacheco; Almeida, 2013).

Contribui para esse cenário a reduzida divulgação dos programas e recursos disponíveis ou, em poucas palavras, a falta de informação consolidada na forma de sínteses claras e compreensíveis.

Pesquisas apontam que o desconhecimento por parte das empresas sobre “os serviços prestados pelas universidades” e sobre “os instrumentos de apoio à inovação” conservam e ampliam a distância entre, de um lado, o esforço estatal de promover inovação, e, de outro, as estratégias empresarias de mercado, obstando o direcionamento de recursos políticas de inovação às empresas.<sup>101</sup>

Além disso, a relação entre Estado, universidades e centros de pesquisa e o setor privado se mostrou, ao longo dos anos, bastante limitada e pouco voltada a uma interação cooperativa do tipo “ganha-ganha”. Ainda que as causas do baixo grau de interação não estejam completamente claras (De Negri; Cavalcante; Alves, 2013), é possível ao menos indicar algumas questões jurídico-institucionais, recorrentes na literatura especializada, que contribuem para a situação atual. Quanto a isso, há três ordens de questões:

#### i. Concepção de modelo da política

Apesar de certo consenso quanto às vantagens de uma abordagem sistêmica da inovação (Salerno; Kubota, 2008), no Brasil o uso atual dos instrumentos de incentivo ainda indica a prevalência da lógica do modelo linear de inovação – segundo a qual os resultados da pesquisa básica transbordariam naturalmente ao setor produtivo.<sup>102</sup> Um exemplo disso pode ser visto no mecanismo de concessão de bolsas de pesquisas: a comparação entre o número de publicações científicas brasileiras, que cresceu exponencialmente nos últimos anos, e o número de patentes solicitadas por empresas, que se manteve baixo e constante (Gráfico 34), mostra como o critério de produção científica para acesso aos recursos públicos não tem contribuído para o aumento da produção tecnológica.

Esta questão também se relaciona à discussão feita acima, na qual se apontou que parte importante dos recursos de políticas de fomento à inovação ainda é maciçamente destinada a universidades e centros de pesquisas e não a empresas. Nogueira, Kubota e Milani (2011), estudando recentemente a dinâmica de funcionamento e os impactos do Fundo Setorial de Tecnologia da Informação (CT-Info), mostraram como apesar do objetivo explícito em se fomentar projetos de empresas do setor de informática, apenas uma parte menor dos recursos foi a elas destinada. De um total de 524 projetos financiados com recursos do CT-Info apenas a 117 se destinavam a empresas. Concluiu-se, então, que poderia haver

---

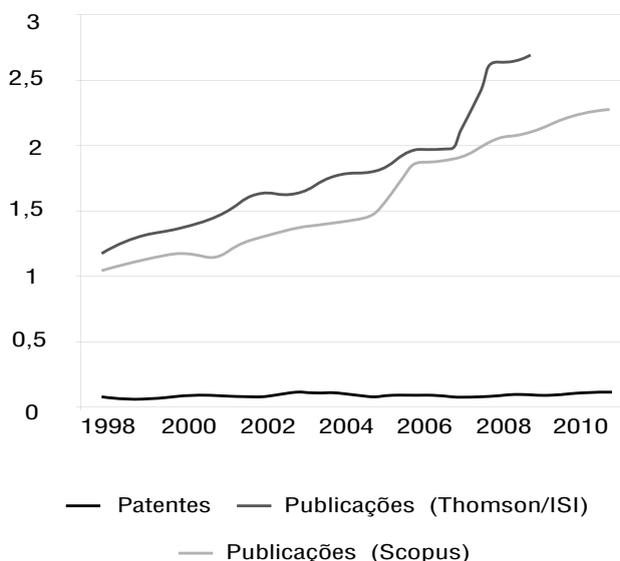
101 Tratando do quesito “falta de informação” o documento (FIESP, 2011, p. 7) revela: “a falta de informação sobre “Os serviços prestados pelas universidades” (27%) é o principal obstáculo. Em seguida, aparece a falta de informação sobre “Os instrumentos de apoio à inovação” (22%), problemas em obter informações sobre “Tecnologia e ciência” (19%), “Mercado internacional” (18%), “Empresas concorrentes” (13%), “O nível de aceitação dos consumidores quanto a novos produtos” (13%), “Mercado nacional” (13%) e “Fornecedores de máquinas ou insumos” (10%)”. Ver no mesmo sentido a pesquisa de Anpei/CGEE (2008).

102 Neste sentido, Cavalcante (2013), Araújo (2013), Viotti (2008), e outros.

um vínculo de dependência entre o acesso ao recurso e o que seria o “*complexo acadêmico-universitário*”, isto é, segundo os autores, haveria uma captura do instrumento de financiamento por parte desse “*complexo*”.<sup>103</sup>

Em suma, a priorização dos centros de pesquisas e universidades em detrimento das empresas denota a fragilidade de uma visão integrada do processo inovativo e se opõe à constatação de que, nos países bem sucedidos e avançados em seus sistemas de inovação, a sinergia entre essas instituições tem sido um elemento chave.

**Gráfico 34. Participação do Brasil nas publicações indexadas pelo ISI e pelo Scopus e nas concessões de patentes depositadas no USPTO (1998-2011)**



Fonte: Cavalcante (2013)

Por isso, equacionar os incentivos e metas de políticas de inovação entre empresas e institutos e universidades – tarefa essa que ainda requer ajustes e calibragem nos textos normativos e regulamentares – é uma tarefa premente no País.

#### ii. Formação profissional, estrutura de carreira de pesquisa e normas de trabalho

Outro entrave na relação Estado-empresa-universidade está relacionado à formação de profissionais capacitados a trabalhar em projetos que envolvam

<sup>103</sup> Os autores identificam que entre as 117 empresas que acessaram os recursos, a maior parte teria conexões com o “complexo acadêmico-universitário”. Destacam que das empresas entrevistadas, apenas 2,1% não possuíam “um estreito vínculo com o complexo acadêmico-universitário, o que indica uma clara captura do instrumento por parte desse complexo” (grifos no original). Nogueira, Kubota e Millani (2011, p. 420).

tarefa complexa de inovar, bem como o regramento em torno das atividades de pesquisa universitária. Essa deficiência tem, certamente, um viés quantitativo, sobretudo relativo à formação de profissionais na área, uma vez que ainda é bastante baixo o número de engenheiros e cientistas atuando em P&D no Brasil, se comparado a de outros países (Pacheco; Almeida, 2013; Brito Cruz; 2003). Por outro lado, e talvez de modo mais incisivo, problemas nesse quesito possuem também caráter qualitativo. Nesse sentido, há três pontos recorrentemente citados, e que em período recente foram parcialmente endereçados por mudanças legais:

a. *o distanciamento entre pesquisa acadêmica e inovação tecnológica*<sup>104</sup> - ainda é necessário reforçar canais de aproximação entre a produção acadêmica e o esforço governamental para promover inovação, formulando agendas comuns e fortalecendo a formação profissional em áreas mais intensivas em conhecimento – o que no Brasil tem sido exceção.<sup>105</sup> Sobre esse aspecto, o Novo Marco Legal da Inovação visa a favorecer a aproximação pesquisa acadêmica e inovação, permitindo que ICT públicos, entre outras coisas, compartilhem “*seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações com ICT ou empresas em ações voltadas à inovação tecnológica*”, bem como o “*uso de seu capital intelectual*” em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação (nova redação do art. 4º da Lei nº 10.973/2004). Ademais, a nova legislação busca estreitar os vínculos entre a pesquisa brasileira e pesquisas de ponta de outros países. Uma das formas de fazê-lo é atraindo pesquisadores estrangeiros com procedimentos mais simplificados de concessão de vistos temporários, “*na condição de beneficiário de bolsa vinculada a projeto de pesquisa, desenvolvimento e inovação concedida por órgão ou agência de fomento*” (art. 3º da Lei nº 13.243/2016). Enfim, são exemplos de como o arcabouço jurídico-institucional pode efetivamente contribuir para sintonizar agendas e, assim, alavancar atividades de inovação no País.

b. *o baixo desenvolvimento de “carreiras híbridas”*- tem faltado ao País a estruturação de carreiras que permitam maior mobilidade entre academia e indústria, bem como a formação de uma cultura empreendedora na academia – sobretudo no campo das chamadas “*ciências duras*” (Burcharth, 2011; Ipiranga; Freitas; Paiva, 2010). Outro desafio, neste sentido, tem sido tornar mais atrativa a atuação e permanência de profissionais qualificados em institutos de pesquisas voltados à inovação – que até pouco tempo dependiam apenas de bolsas temporárias e de reduzido valor (Arbix; Consoni, 2011). Nesse

---

104 Nos termos de Viotti (2008, p. 165): “*Também é de vital importância, por exemplo, a modernização do ensino de graduação e pós-graduação, a atualização de seus currículos e sua conversão para que as necessidades do processo de aprendizado e inovação tecnológicos passem a também serem contempladas com a devida intensidade. Mesmo a pós-graduação, que mostra excelentes credenciais em termos de crescimento, diversificação e qualidade, precisa ser mais permeável às demandas de um mercado de trabalho que não deverá ser mais tão concentrado na própria universidade e nas instituições de pesquisa e de administração públicas. As mudanças tecnológicas e as necessidades da inovação, atuais e projetadas, devem passar a assumir papel mais importante na determinação do desenvolvimento da pós-graduação brasileira.*”

105 Por exemplo, segundo o estudo Chiarini e Vieira (2011) sobre a atuação das instituições de ensino superior de Minas Gerais em ciência e tecnologia, o estado mineiro seria um caso atípico de sucesso no estreitamento das relações empresas-Estado-universidade.

ponto, o Novo Marco Legal também pode representar uma mudança significativa, uma vez que permite que professores de universidades públicas em regime de dedicação exclusiva exerçam atividade de pesquisa remunerada também no setor privado (novo art. 14-A, da Lei nº 10.973/2004). Além disso, o número de horas que professores em dedicação exclusiva podem dedicar a atividades fora da universidade aumentou de 120 horas para 416 horas anuais (8 horas/semana [art. 10 da Lei nº 13.243/2016]). Neste ponto, vale dizer, faz-se necessária regulamentação estabelecendo os parâmetros de tais atividades.

*c. a reduzida expertise e familiaridade de profissionais da área do direito para lidar com políticas de inovação - o viés excessivamente formalista e fragmentário da formação jurídica - os tem mantido afastados das questões práticas que envolvem a concepção e a gestão de políticas públicas (Coutinho, 2013), o que impacta, sobretudo, a maneira como atuam quando na condição de fiscais e controladores das atividades voltadas à inovação, como referido acima.*

O desafio é integrar a formação dos profissionais das diversas áreas, que atuam direta ou indiretamente na política de inovação, de modo a potencializar recursos e esforços em torno de uma missão comum da qual os juristas não sejam apenas guardiões de procedimentos formais ou experts em tecnicidades. Não se trata, decerto, de submeter ou “colonizar” a pesquisa acadêmica aos interesses da política ou das empresas, mas identificar e fortalecer pontos de convergência e intersecção, bem como de integrar os profissionais do direito ao exercício de construção e imaginação institucional, pois somente assim é possível obter sucesso em inovação. Como indicado, a nova legislação atacou principalmente esse tipo de gargalo e tem potencial para impactar positivamente a interação entre profissionais da pesquisa acadêmica e a inteligência empresarial.

### iii. Propriedade intelectual

Por fim, o que se costuma chamar de “*hélice-tripla*” – resumidamente, a interação virtuosa entre universidades, empresas e Estado no desenvolvimento de atividades inovativas – encontra-se comprometida também em razão dos problemas que envolvem os procedimentos de proteção da propriedade intelectual. A definição adequada de direitos de propriedade não é algo trivial e os atuais entraves nesse quesito, no Brasil, estão relacionados a uma série de fatores que vão desde um desenho legislativo falho até problemas estruturais na instituição responsável pelo processo de patenteamento no País (Instituto Nacional da Propriedade Intelectual [Inpi]) relativos a corpo técnico, organização interna, procedimentos consolidados, e assim por diante.

Nesse sentido, é recorrente a reclamação sobre a morosidade do Inpi no registro de patentes, o que também contribui para o já referido cenário de insegurança jurídica, pois enquanto a patente não é concedida não há plena garantia de direitos de exclusividade ao agente que pleiteia a proteção (Corona, 2010; Calmanovici, 2011; CGEE, 2007). Não foram, contudo, endereçadas no Novo Marco

Legal mudanças ao sistema patentário brasileiro, que continua aquém e distante das experiências avançadas de proteção de propriedade intelectual.

Para além da definição e regulamentação desses direitos de propriedade, há também uma série de obstáculos quanto à transferência de tecnologia, visando o uso comercial da inovação. Um desses obstáculos seria relativo à negociação dos termos da cooperação empresa-universidade.

Empresas se queixavam de que algumas universidades não avaliavam adequadamente a enorme diferença que existe entre criar uma patente e explorá-la comercialmente – sendo o segundo empreendimento tão desafiador quanto o primeiro – e ao exigirem *“parcela muito elevada dos direitos de propriedade sobre o desenvolvimento conjunto”*, que obstariam a colaboração (Anpei; CGEE, 2008). Essa dinâmica tende a se modificar com o Novo Marco Legal que procurou incentivar e *“destravar”* esse tipo de parceria. Por exemplo, passou a permitir (novo art. 9º § 3º da Lei nº 10.973/2004) que ICT assinem acordos com empresas para desenvolverem pesquisas conjuntas, podendo *“ceder ao parceiro privado a totalidade dos direitos de propriedade intelectual mediante compensação financeira ou não financeira, desde que economicamente mensurável”*.

Além disso, outra questão recorrente sobre o tema é a reduzida expertise dos pesquisadores para gerir os processos de patenteamento, transferência e licenciamento de tecnologias (Mueller; Perucchi, 2014). Aliás, não apenas o despreparo para a gestão de funções burocráticas, mas também os entraves no interior das universidades públicas e a morosidade no processo de negociação têm sido objeto de queixas por parte de empresas quanto à dificuldade de se negociar, de modo geral, contratos de parcerias com universidades para projetos em inovação.

Visando justamente a enfrentar esta questão, a Lei de Inovação tornou obrigatório a toda ICT a criação núcleos de inovação tecnológica (NIT), responsáveis por intermediar o relacionamento entre a própria ICT, empresariado e governo. Dentre suas funções estão: (i) responder *“pelos registros de propriedade intelectual”*; (ii) viabilizar e conduzir *“os processos de licenciamentos de tecnologia”*; (iii) articular *“projetos colaborativos de pesquisa com outras organizações, especificamente nos casos em que o sigilo das informações for requisitado”* e (iv) incentivar a *“atividade de empreendedorismo no ambiente acadêmico, como facilitadores da criação de empresas de alta tecnologia”* (Arbix; Consoni, 2011).

Recentes mudanças legislativas passaram a permitir que os NIT das instituições públicas de pesquisa funcionem como fundações de apoio, o que pode em tese conferir-lhes maior autonomia e reduzir entraves a sua atuação. Tais fundações, por seu turno, vivem também dilemas burocráticos e tensões no âmbito da universidade pública brasileira, o que torna o quadro mais complexo.

### 3.3. Gargalos de aprendizado e experimentação na política

Tem-se argumentado que o sucesso de políticas de inovação depende não apenas da capacidade governamental de coordenar atores, mas também de um esforço contínuo de revisão e aperfeiçoamento, isto é, requer-se uma estrutura que possibilite e estimule o chamado *policy learning* (OCDE, 2005).<sup>106</sup> Esse processo demanda, de um lado, certo grau de abertura ao experimentalismo na política e, de outro, a capacidade de avaliar suas ações e aprender com a própria experiência ao longo do tempo. O Sistema Nacional de Inovação brasileiro encontra percalços também nesse quesito.

Avaliar políticas de inovação envolve, em si, uma sequência de desafios, sendo um deles a própria aferição dos processos inovativos. Como argumenta André Rauen (2013), dentre os desafios, um importante “*diz respeito à utilização de indicadores, tanto de resultados quanto de impacto*”, uma vez que não há consenso sobre a validade desses indicadores, nem sobre a própria dinâmica do processo inovativo. E tão complexo quanto mensurar a inovação é analisar seus impactos (por exemplo, na competitividade internacional). São óbices que “*tornam a avaliação difícil de ser divulgada e internalizada*” (Rauen, 2013, p. 437).

Outro desafio diz respeito, ainda conforme Rauen, à “*relação de causa e efeito entre a intervenção pública e o resultado ou impacto observado*”. Como o processo de inovação envolve uma ampla gama de agentes econômicos, e se desenrola em várias etapas, num lapso temporal considerável, não é trivial a tarefa de apontar o sucesso ou o fracasso da política pública. Isolar, para efeitos de avaliação de política pública, a variável da “*ação estatal*” é um obstáculo central na empreitada de avaliação, uma vez que, no processo de inovação, os fatores não observáveis são a regra e não a exceção.<sup>107</sup> Nesses termos, os processos de revisão, experimentação e aprendizado encontram limites na própria falta de clareza quanto aos métodos e critérios de avaliação da política.

Mas, além disso, o próprio desenho jurídico de avaliação apriorística de projetos individuais destinados à inovação, adotado no Brasil, é frequentemente visto como entrave à experimentação e ao aprendizado na política, pois nele há pouco espaço para sua reformulação e aperfeiçoamento.

Segundo Viotti (2008), para essa finalidade, é vital o fortalecimento especialmente da avaliação de políticas, planos, programas, instrumentos e linhas de ação. Por

106 Sobre a importância do aprendizado nas políticas de inovação afirma-se no relatório da OCDE (2005, p. 12):

“A governança da inovação é intensiva em conhecimento. Realizar uma política de inovação coerente e intersetorial irá requerer organização da produção e do uso do conhecimento relevante à política, e sua integração nos processos de tomada de decisão. Portanto, *policy learning* é um elemento-chave da governança da inovação”.

107 Sobre isso Rauen (2013, p. 438) afirma: “*Por exemplo, a avaliação de um incentivo fiscal à inovação deve considerar que as firmas moldam seu comportamento diante da inovação em função do mercado, de suas idiossincrasias internas, das relações – externas e internas – de poder; enfim, a intervenção é apenas um elemento – e não é o mais relevante, pois, do contrário, não existiria nenhuma inovação sem apoio governamental – a ser considerado*”.

envolver um significativo grau de incerteza que lhe é própria, a atividade de inovação requer das agências estatais um modelo de acompanhamento e de avaliação contínuo e mais sofisticado, possibilitando uma avaliação mais completa e, ao mesmo tempo, sujeita à revisão.

Há também entraves legislativos mais específicos, em que a falta de integração entre políticas públicas torna sua avaliação precária e, assim, fragiliza capacidade de revisão e aprendizado a partir das experiências existentes. Esse é o caso, por exemplo, dos obstáculos à execução da política de “*margens de preferência*” e sua avaliação abrangente.<sup>108</sup> Criada pela Lei nº 12.349/2010, que altera a Lei de Licitações Brasileira (Lei nº 8.666/1993), a política procura garantir demanda para produtos e serviços desenvolvidos ou fabricados no País. Estabelece, assim, tratamento diferenciado desses produtos e serviços frente aos estrangeiros, conferindo-lhes preferência ainda que seu preço de aquisição seja superior, no limite de 25%, a depender do bem.

Isso porque os diversos decretos que estabeleceram os produtos e serviços aos quais seria dado tratamento preferencial nas compras públicas não unificaram os sistemas que os registram e codificam, criando disparidade entre os códigos indicados pelos decretos e os utilizados pelo sistema de compras públicas.

Enquanto os decretos utilizam a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) adere a outros códigos, como o Catálogo de Material (Catmat), o Catálogo de Serviços (Catser) e, em compras do Ministério da Defesa, o Catálogo Brasil (CAT-BR). Não há, contudo, conversor entre os sistemas de modo que esse tipo de operação deva ser feita individual e manualmente. Nesse sentido, a dificuldade de identificação e conversão entre sistemas tornam o processo altamente impreciso e de difícil avaliação, pois a legislação que o criou não cuidou de integrar e articular informações e políticas estatais.

É possível, sobre esta política, enfatizar a ausência de coordenação entre ações estatais (gargalo de coordenação pública), sendo válido ainda sublinhar a falha do Estado em realizar uma atuação mais estratégica e seletiva (gargalo de seletividade). Por outro lado, esse caso é um exemplo claro – e, por isso, a ênfase neste ponto – de como a impossibilidade de avaliação e acompanhamento não permite que se saiba ao certo se a política foi bem ou mal sucedida, se atinge seus objetivos ou mesmo sequer se está sendo executada como planejado. Em outras palavras, as políticas de “*margens de preferências*” ilustram bem como entraves na avaliação bloqueiam *policy learning*, tão cruciais ao campo da inovação.

Portanto, para aprimorar o sistema de avaliação de projetos é necessário avaliar a todo tempo a própria ação estatal, incluindo análises de impacto jurídico e regulatório do arcabouço jurídico em vigor. Neste sentido, um estudo realizado pela CGEE, em parceria com a Finep, que avaliou o resultado do edital de subvenção econômica,

---

108 Os argumentos aqui apresentados seguem de perto a pesquisa realizada por André Rauen (no prelo).

lançado em 2006, possibilitou a identificação de problemas e apresentou sugestões de alteração que foram decisivas para a formatação de editais nos anos seguintes.

Um exemplo disso foi, já no edital da Finep de 2007, a divisão do processo seletivo em duas fases, removendo da primeira fase o formulário complexo e detalhado utilizado no ano anterior, que acarretava custos proibitivos às empresas. A mudança “permitiu um julgamento criterioso e rápido das 2,5 mil propostas” recebidas (CGEE, 2007). Fomentar estudos e processos de revisão

como esse – que avaliam não apenas resultados, mas critérios e procedimentos de seleção – mostra-se essencial ao processo de incorporação de aprendizado, já que pode fornecer parâmetros para futuras modificações no desenho da política.<sup>109</sup>

### 3.4 Gargalos na seletividade da política

Parte importante dos problemas relativos ao fraco desempenho brasileiro em inovação se deve à estrutura de sua indústria, ou melhor, à fragilidade dos setores industriais que mais inovam (Pacheco; Almeida, 2013). Neste sentido, De Negri (2012) reúne os gargalos à inovação no setor produtivo brasileiro em três fatores principais: (i) a existência de uma estrutura setorial concentrada em setores pouco dinâmicos tecnologicamente; (ii) a baixa escala de produção das empresas de setores mais intensivos em conhecimento e (iii) a elevada internacionalização da estrutura produtiva brasileira, que desloca o núcleo de geração de conhecimento para fora do País. Da conjunção e interação entre os fatores adviria a baixa capacidade de se “*aliar intensidade tecnológica e escala de produção em empresas de capital nacional*”.

Estes fatores, que se consolidaram ao longo da história brasileira, envolvem uma série de questões que fogem ao escopo deste trabalho.<sup>110</sup> No entanto, desde a perspectiva jurídico-institucional, é possível afirmar que esta fragilidade está ligada à dificuldade por parte do Estado em desenhar políticas que identifiquem e priorizem de modo efetivo setores mais intensivos em inovação. O obstáculo, deste ponto de vista, é de se criar políticas mais “*focadas*” e seletivas – quanto às atividades incentivadas e quanto aos instrumentos –, de modo a evitar a pulverização de recursos das políticas, que, por sua vez, serve à reprodução dos fatores acima apresentados e obsta a inovação.

---

109 Nos termos de Bastos (2012): “*Levantamentos mais completos e detalhados sobre o apoio federal à inovação, pelo menos em nível setorial, possibilitariam melhor avaliação da política industrial e tecnológica, correção de rumos e aperfeiçoamento dos instrumentos existentes, além da possibilidade de confrontar seus resultados com os da Pesquisa de Inovação (Pintec) do IBGE*”.

110 A estrutura setorial concentrada em setores pouco dinâmicos tecnologicamente e a correlata força dos setores ditos tradicionais, bem como a internacionalização da estrutura produtiva são características recorrentes em sociedades chamadas periféricas. Não convém discutir aqui as razões históricas deste tipo de formação, tampouco disputar sua importância como entrave à inovação tecnológica no País. O presente trabalho se limita tão somente a apontar a atual face jurídico-institucional da questão, e pode ser visto como complementar a outras abordagens nesse sentido.

Como indicado acima, um dos obstáculos à sinergia público-privada diz respeito à reduzida capacidade do Estado em alocar parte dos recursos diretamente nas empresas, levando-o a favorecer antes as ICT que, efetivamente, o setor produtivo. Mas, além disso, o Estado, em meio à multiplicidade de atores envolvidos nas políticas de inovação, tem encontrado grande dificuldade também em realizar escolhas sobre qual setor (ou quais setores) irá intervir, de modo que tem sido “*preferível contemplar um vasto número de projetos com poucos recursos a eleger prioridades e negar demandas por recursos para uma parte dos projetos*” (Cavalcante, 2013).

Nesses casos, o que está em jogo é a legitimidade da atuação estatal para decidir sobre atores ou setores a que se destina o apoio público. Os atuais procedimentos destinados a garantir a lisura do processo de acesso aos recursos inibem

políticas seletivas por parte do Estado, bem como criam situações frequentes de acusação de gestores por prática favorecimento ilícito, desvio de finalidade ou excessiva discricionariedade nas escolhas alocativas que fazem.

Assim, boa parte dos esforços e recursos ainda permanece voltada a setores consolidados e tradicionais ao invés de se focar em setores cujo desempenho em inovação é maior.

A criação do instrumento conhecido como *encomenda tecnológica*, previsto pela Lei de Inovação (art. 20) e mais adiante aperfeiçoado por meio de decretos, ilustra o modo como a seletividade como traço importante da política de inovação pode ser instrumentalizada, apesar dos entraves ainda persistentes. As encomendas tecnológicas foram concebidas para, por iniciativa de órgãos e entidades da administração pública, por meio de relações contratuais com empresas ou consórcios de empresas, realizar atividades de pesquisa e desenvolvimento que envolvam risco tecnológico, visando à solução de problemas técnicos específicos ou a obtenção de um dado produto ou processo inovador ainda não existente.

No Brasil, apenas no ano de 2010, as encomendas tecnológicas começaram a ser utilizadas (sobretudo na área da saúde), por conta de ajustes e emendas à Lei de Licitações. Ainda assim, os recursos até agora aplicados são reduzidos – *vis-à-vis* o *benchmark* internacional – e sua destinação foi feita de modo significativamente pulverizado. Persistem, ainda, na sociedade brasileira dúvidas quanto às melhores formas e possibilidades de utilização da encomenda tecnológica, como aponta Rauén (2014), sublinhando, ainda, o fato de que não há devida interação operacional e interpretativa entre a Lei de Licitações e a Lei de Inovação. O resultado do uso tímido e hesitante das encomendas tecnológicas é a subutilização deste tipo específico de instrumento de compra pública, largamente utilizado em países desenvolvidos, com relevantes ganhos de escopo.

A Lei nº 12.243/2016 faz, no entanto, importantes alterações em relação às compras públicas no campo da inovação, conferindo maior flexibilidade à ação

estatal – que vinha emperrada pelos procedimentos da Lei Geral de Licitações –, possibilitando, assim, uma atuação mais seletiva e estratégica. Quanto às encomendas tecnológicas, além de permitir que o Estado encomende de empresas ou ICT o desenvolvimento de uma tecnologia específica com dispensa de licitação, a Lei nº 12.243/2016, em seu art. 9º, § 4º, também estabelece dispensa para a aquisição, em escala ou não, de produto que tenha sido alvo de encomenda tecnológica.

Não havia, até então, dispositivo que tratasse do processo de compra como resultado da encomenda tecnológica, o que criava sérios problemas à efetividade da política. Isso porque, de um lado, aquele que desenvolvia a tecnologia se via obrigado a se submeter, posteriormente, a um processo licitatório para ofertá-la ao Estado e, caso não fosse selecionado, corria o risco de ver seu investimento frustrado. De outro lado, o Estado tomava o risco de ver seu esforço de fomentar desenvolvimento tecnológico esvaído ao não ser capaz de adquirir seu resultado.

Em segundo lugar, a lei de 2016 prevê a dispensa de licitação para a aquisição ou contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento, limitada, no caso de obras e serviços de engenharia, a R\$ 300 mil (nova redação do art. 24, XXI, da Lei nº 8.666/1993), além de permitir que o autor do projeto de P&D participe da licitação ou da execução de sua obra (§ 4º do mesmo art. 24). Ainda sobre compras públicas, a nova lei estabelece ainda que ações de órgãos e entidades dedicadas a ciência, tecnologia e inovação poderão usufruir do Regime Diferenciado de Contratações (RDC).

Criado, inicialmente, para facilitar e agilizar a execução de contratos na realização de obras públicas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, o RDC passa a abranger atividades de inovação, que passam a dispor de um regime de contratação pública mais simplificado e potencialmente menos custoso (nova redação do art. 1º, X, da Lei nº 12.462/2011). Todas essas mudanças visam, enfim, simplificar procedimentos e possibilitar maior flexibilidade e seletividade à ação estatal.

A seletividade dos instrumentos também é fundamental na determinação do sucesso ou fracasso da política. Por exemplo, segundo o já citado estudo da Anpei em parceria com a CGEE, o tamanho da empresa (grande ou pequeno porte) e a dinâmica do setor em que atua (tradicional ou baseado em tecnologia) deveriam ser critérios decisivos no desenho das políticas para que se tenha maior eficácia no uso dos instrumentos de incentivos, o que ainda não é o caso no País. Quanto à adequação dos instrumentos de fomento, são objeto de forte crítica os incentivos fiscais criados pela Lei do Bem, uma vez que beneficiam somente empresas de médio e grande porte, submetidas ao regime tributário de lucro real, em detrimento das menores, que operam no regime de lucro presumido. E mesmo as empresas beneficiadas acusam que apesar de reduzirem custos os incentivos fiscais não garantem que mais recursos sejam aplicados em P&D (Anpei; CGEE, 2008).

Em suma, o desafio para a seletividade da política passa, por um lado, pela criação de parâmetros de transparência e controle que, ao mesmo tempo, permitam a opção por setores intensivos em tecnologia e evitem acusações de favorecimento ilícito – o que requer procedimentos de legitimação, por meio de controles transparentes e céleres, das ações estatais mais adequados a esta política; por outro, pela adaptação das ferramentas às peculiaridades de cada segmento empresarial, visando a atingir melhores resultados – o que requer, como dito acima, contínuo aprendizado e revisão da política.

A nova legislação do ano de 2016 procurou também endereçar, ainda que parcialmente, essas questões, sobretudo, em seus novos dispositivos sobre compras públicas e encomendas tecnológicas, como apontado acima. Se o novo desenho legal conseguirá solucionar atuais entraves somente será possível saber após sua regulamentação e aplicação plena por gestores e por seus controladores. De toda forma, vê-se que os gargalos jurídico-institucionais possuem uma natureza complexa e multifacetada e requerem, por isso, soluções transversais.

A tabela abaixo sintetiza as “famílias” de gargalos jurídicos e institucionais à inovação acima descritas e registra alguns dos avanços normativos recentes:

Tabela 9. Famílias de gargalos jurídico-institucionais à inovação no Brasil

“Família” de gargalo	“Família” de gargalo	Exemplos	Avanços normativos
Coordenação pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduzido grau de sintonia e de adequada divisão de tarefas entre diversos órgãos públicos envolvidos no financiamento à inovação, gerando lacunas e redundâncias em suas ações</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Insuficiente articulação entre agências de fomento que defina competência e raio de ação de cada uma</li> <li>• Dificuldade em sintonizar distintas políticas governamentais, evitando incentivos ambíguos e contraditórios</li> <li>• Entraves na governança do FNDCT, possibilitando integração de instrumentos e seleção de setores prioritários</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introdução da noção de Sistema Nacional de Inovação na Constituição (art. 219-B, Emenda nº 85), mas ainda sem mudanças na governança da política de inovação</li> </ul>

“Família” de gargalo	“Família” de gargalo	Exemplos	Avanços normativos
Coordenação pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Atuação excessivamente restritiva de órgãos de controle, em desacordo com o esforço estatal para promover atividades de inovação</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Rigidez no controle de procedimentos de importações de insumos, materiais e equipamentos destinados à pesquisa</i></li> <li>• <i>Incertezas quanto a interpretação de dispositivos da Lei do Bem</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Simplificação dos procedimentos de importação (art. 11 da Lei nº 13.243/2016) e aumento das isenções fiscais (MP nº 718/2016)</i></li> <li>• <i>Esclarecimento de definições e princípios norteadores das ações públicas (art. 2º da Lei nº 12.243/2016)</i></li> </ul>
Sinergia público-privada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Entraves para direcionar políticas de inovação diretamente às empresas</i></li> <li>• <i>Fragilidade da relação triangular entre Estado, empresas e universidades</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Maior parte dos instrumentos de fomento ainda é destinada a ICT</i></li> <li>• <i>(i) persistência de um modelo linear de política</i></li> <li>• <i>(ii) entraves na formação profissional, estrutura de carreira e normas de trabalho</i></li> <li>• <i>(iii) problemas para constituição, transferência e licenciamento de propriedade intelectual</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Aprimoramento das regras de subvenção econômica, permitindo dispêndio de recursos pelas empresas tanto para despesas correntes, quanto para despesas de capital (art. 19, § 8º da Lei nº 13.243/2016)</i></li> <li>• <i>Permissão de compartilhamento de infraestrutura de ICT pública com empresas (nova redação do art. 4º da Lei nº 10.973/2004, conferida pelo Novo Marco Legal)</i></li> <li>• <i>Atração de pesquisadores estrangeiros com procedimentos simplificados de concessão de vistos temporários (art. 3º da Lei nº 13.243/2016)</i></li> <li>• <i>Permissão para que professores de universidades públicas em regime de dedicação exclusiva exerçam atividade de pesquisa remunerada no setor privado (novo art. 14-A, da Lei nº 10.973/2004)</i></li> <li>• <i>Aumento do número de horas que professores em dedicação exclusiva podem dedicar a atividades fora da universidade (art. 10 da Lei nº 13.243/2016)</i></li> <li>• <i>Permissão para que ICT cedam a empresas parceiras a totalidade dos direitos de propriedade intelectual mediante compensação financeira ou não financeira, desde que economicamente mensurável (novo art. 9º§ 3º da Lei nº 10.973/2004)</i></li> <li>• <i>Possibilidade de que NIT das instituições públicas de pesquisa funcionem como Fundações de Apoio</i></li> </ul>

“Família” de gargalo	“Família” de gargalo	Exemplos	Avanços normativos
Experimentação e aprendizado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Déficit de instrumentos e práticas de avaliação e acompanhamento que possibilitem revisão e aperfeiçoamento iterativo da política pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificuldades de avaliação próprias à inovação</li> <li>• Modelo de avaliação individual e apriorístico de projetos</li> <li>• Entraves para acompanhamento e avaliação abrangente de projetos (ex. políticas das “margens de preferência”)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formalização por lei do princípio de promoção do controle por resultados na avaliação das atividades inovativas (nova redação dos art. 1º XII e art. 27 V da Lei nº 10.973/2004, conferida pela Lei nº 12.243/2016)</li> </ul>
Seletividade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entraves no desenho de políticas que identifiquem e priorizem setores estratégicos e intensivos em conhecimento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pulverização do orçamento (sobretudo do FNDCT)</li> <li>• Entraves e incertezas para realização de compras públicas e encomendas tecnológicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilidade de o Estado encomendar de empresas ou ICT o desenvolvimento de uma tecnologia específica com dispensa de licitação (novo art. 20 da Lei de Inovação, conferido pela Lei nº 12.243/2016)</li> <li>• Dispensa de licitação para a aquisição, em escala ou não, de produto resultante de encomenda tecnológica (art. 9º, § 4º, da Lei nº 12.243/2016)</li> <li>• Extensão do Regime Diferenciado de Contratações (RDC) para ações de órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação (nova redação do art. 1º, X, da Lei nº 12.462/2011, conferida pelo Novo Marco Legal)</li> </ul>

Fonte: elaboração dos autores

#### 4. Conclusão: rumo a um direito integrado da inovação

Vista em retrospecto, a construção do regime jurídico da inovação no Brasil revela um processo lento, mas constante, de arquitetura institucional. Como resultado, o País hoje conta com uma legislação que, apesar de pouco integrada, é completa em termos de abrangência e de potencialidades para fomentar, por meio de ferramentas jurídicas, a inovação em ritmo e patamar mais representativo.

Fomos, portanto, capazes de forjar alguns subsistemas de inovação, mas ainda não pudemos arquitetar um sistema nacional integrado, nem um regime jurídico, por assim dizer, orgânico para o campo. Para usar um termo sintético de Castro

(2016), não há, por ora, o que se poderia chamar de um verdadeiro *consenso* jurídico em favor da inovação no Brasil. Não nos foi dado, ainda, enxergar esse campo para além das fronteiras convencionais em que se dividem os assim chamados *ramos* do direito.

O desafio não é nada trivial e passa pelo desenvolvimento de capacidades estatais do tipo jurídico para implementar as normas (e seus objetivos últimos) na forma de políticas públicas capazes de, por meio de processos dinâmicos e abertos ao aperfeiçoamento, agregar sentido, eficácia e legitimidade ao aparato existente.

Alterações legislativas e constitucionais recentes avançam sobre certos entraves, sobretudo relativos à interação entre ICT e empresas, mas deixam outros pendentes quanto a instrumentos de financiamento e sua governança e aspectos de propriedade intelectual, principalmente. Além disso, esses dispositivos ainda estão por ser regulamentados e novos entraves jurídicos podem surgir desse processo. Em suma, as modificações recentes apontam para a constituição de um ecossistema jurídico de inovação menos hostil no País, mas estão longe de ser suficientes para dar conta dos gargalos existentes. O próximo passo consiste em operá-lo como um todo integrado, do mesmo ângulo de visão alargada pelo qual o observam as empresas, ICT e outros agentes envolvidos na inovação.

Trata-se, em outras palavras, de um desafio de implementação e superação de óbices que não será vencido sem o engajamento de juristas que atuem dentro e fora do âmbito da ação governamental.

Também a construção de um direito integrado da inovação no Brasil pressupõe uma empreitada *mission-oriented*. Parte do problema consiste no modo como os juristas são vistos nesse percurso – como regra, somos chamados à responsabilidade para nos pronunciarmos sobre se uma solução cogitada é lícita ou não, de forma binária e centrada em technicalidades, apenas.

Não somos, em outras palavras, integrados às fases de concepção, modelagem e ajuste da política. Evidentemente que isso é também resultado da postura refratária dos próprios juristas, que tendemos a nos posicionar como agentes externos das políticas públicas como um todo e, em particular, no caso do sistema de inovação, e não como parte de seus artífices e, por isso, corresponsáveis.

Que o enfrentamento dos gargalos aqui descritos, bem como de outros que não chegamos a identificar, sirva como lição e aprendizado inicial para a construção de um direito integrado da inovação digno do desafio de desenvolvimento econômico a ele subjacente.

## Bibliografia

ANPEI; GGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos e Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras. *Os novos instrumentos de apoio à inovação: uma avaliação inicial*. Brasília, DF: CGEE/Anpei, 2008.

ARAÚJO, Bruno César. “Políticas de apoio à Inovação no Brasil: uma análise de sua evolução recente.” *TD - Texto para Discussão 1759*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília/Rio de Janeiro, 2012.

ARBIX, Glauco; CONSONI, Flávia. “Inovar para Transformar a Universidade Brasileira”, *RBCS* vol. 26, nº 77, outubro de 2011.

ARBIX, Glauco; DE NEGRI, João. “Avançar ou Avançar na Política de Inovação” In: Jackson De Toni (Org.). *Dez anos de Política Industrial: Balanço e perspectivas*. ABDI, 2015.

BASTOS, Valéria D. “2000-2010: uma década de apoio federal à inovação no Brasil.” *Revista do BNDES* 37, junho de 2012.

BEIRÃO, Paulo Sérgio L. “Arcabouço Legal ou Entraves Legais”, In: *Parcerias Estratégicas* - Edição especial CNCTI: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE, v.15 - n.31, parte 1, dezembro 2010.

BELLANTUONO, Giuseppe; LARA, Fabiano Teodoro. *Law, Development and Innovation*. Springer, 2016.

BLOCK, Fred; KELLER, Matthew R. *State of Innovation: The U.S. Government’s Role in Technology Development*, Boulder: Paradigm Publishers, 2011.

BRITO CRUZ, Carlos H.. “A Universidade, a Empresa e a Pesquisa que o País Precisa”, *Seminário Brasil em Desenvolvimento*, UFRJ, 2003.

BRITTO, Jorge; STALLIVIERI, Fabio. “Innovation Policy in Brazil at a crossroads: institutional hysteresis and the need of coordination,” Texto apresentado na 9th *Globelics Conference*, Buenos Aires, Argentina, 2011.

BURCHARTH, Ana Luiza L. de Araújo. *What Drives the Formation of Technological Cooperation Between University and Industry in Less-Developed Innovation Systems? Evidence From Brazil*, *Revista Brasileira de Inovação*, Campinas (SP), 10 (1), p. 101-128, janeiro/junho 2011.

CALMANOVICI, Carlos Eduardo. “A Inovação, a Competitividade e a Projeção Mundial das Empresas Brasileiras”, *Revista USP*, São Paulo, n.89, março/maio 2011.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. Sistema de Inovação e Desenvolvimento - as implicações de política. São Paulo Perspectivas vol.19 no.1 São Paulo Jan./Mar. 2005.

CASTRO, Ana Célia. Políticas de Inovação e Capacidades Estatais Comparadas: Brasil, China e Argentina. Texto para Discussão IPEA TD 2106. 2015.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo. “Consenso Difuso, Dissenso Confuso: paradoxos das políticas de inovação no Brasil”, *TD - Texto para Discussão Ipea 1867*, 2013.

CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Apreciação da Chamada 2006 do Programa de Subvenção Econômica à Inovação. CGEE, Brasília, 2007 (disponível em: <http://www.cgee.org.br/atividades/redirect.php?idProduto=4684>., acesso em 30 de setembro de 2014).

CGEE - *Seminário Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica – contribuições ao debate* (2006). Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE. Brasília, 2007.

CHIARINI, Túlio. VIEIRA, Karina Pereira. “Alinhamento das atividades de pesquisa científica e tecnológica realizadas pelas IES federais de Minas Gerais e as diretrizes da – PITCE”, *Revista Brasileira de Inovação*, vol. 10, nº 2, julho-dezembro de 2011.

CORONA, Renato Fernandes. “Insegurança jurídica no ambiente regulatório para inovação”, In: *Parcerias Estratégicas* - Edição especial CNCTI: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE, v.15 - n.31, parte 1, dezembro 2010.

CORONA, Renato Fernandes. “Insegurança jurídica no ambiente regulatório para inovação”, In: *Parcerias Estratégicas* - Edição especial CNCTI: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE, v.15 - n.31, parte 1, dezembro 2010.

COUTINHO, Diogo R.. “O Direito nas Políticas Públicas”, In Eduardo Marques e Marco Aurélio Pimenta de Faria (orgs.), *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*, Editora Unesp e Editora Fiocruz, 2013.

COUTINHO, Diogo R.; MOUALLEM, Pedro B.S. “Gargalos Jurídico-Institucionais à Inovação no Brasil”, In *Direito Econômico Atual – Gen/Método*, 2015.

COUTINHO, Luciano; FERRAZ, João Carlos (orgs.). *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*, 4ª. ed., Campinas: Papirus, 2002.

DE NEGRI, Fernanda. “Elementos para a Análise da Baixa Inovatividade Brasileira e o Papel das Políticas Públicas”, *Revista USP*, São Paulo, nº 93, 2012, pp. 93-96.

DE NEGRI, J. A.; SALERNO, M. S. (orgs). *Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras*. Brasília, Ipea, 2005.

DE NEGRI; Fernanda; CAVALCANTE; Luiz Ricardo; ALVES, Patrick Franco. “Relações Universidade- Empresa no Brasil: o Papel da Infraestrutura Pública de Pesquisa”. *TD - Texto para Discussão IPEA 1901*, 2013.

EIFERT, Martin. *The concept of innovation and its (difficult) application to development finance law*. Apresentação feita no seminário “Innovation in Governance of Development Finance: Causes, Consequences and the Role of Law, New York University School of Law, 9 e 9 de abril de 2013.

ERBER, Fabio S.. “Inovação Tecnológica na Indústria Brasileira no passado recente: uma resenha da literatura econômica”, *Cadernos para Discussão Cepal* 17, 2010.

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, “*Obstáculos à Inovação*”, *Departamento de Competitividade e Tecnologia: Fiesp, Setembro de 2011*.

FREITAS, Maristella Barros Ferreira de. *Tribunais de Contas: Parceiros ou Obstantes no Processo Brasileiro de Desenvolvimento Científico, Tecnológico e de Inovação? Tese apresentada ao Instituto de Geociências da UNICAMP para obtenção do título de Doutora em Política Científica e Tecnológica*, 2013.

IPIRANGA, Ana Sílvia Rocha; FREITAS, Ana Augusta Ferreira de; PAIVA, Thiago Alves. “*O empreendedorismo acadêmico no contexto da interação universidade-empresa-governo*”. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 8, nº 4, FGV, Rio de Janeiro, dezembro de 2010.

COUTINHO, Luciano; FERRAZ, João Carlos (orgs.), *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*, 4ª. ed., Campinas: Papyrus, 2002, p. 126.

LUNDEVALL, B-Å. “*Innovation as an Interactive Process: From User-producer Interaction to the National System of Innovation*,” in G. Dosi, C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg, L. Soete (eds.), *Technical Change and Economic Theory*. London and New York: Pinter Publisher (pp. 349–369). 1988.

MAZZUCATO, Mariana; PENNA, Caetano. *The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal. Avaliação de Programas em CT&I. Apoio ao Programa Nacional de Ciência (Plataformas de conhecimento)*. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2016.

MEI – Mobilização Empresarial pela Inovação, Estratégia e Objetivos, CNI, 2008 (ver: <<http://inova.sistemafindes.org.br/Arquivos/Downloads/18/MEI%20-%20Estrategias%20e%20Objetivos.pdf>>, acesso em 30 de setembro de 2014).

MUELLER, Suzana Pinheiro Machado; PERUCCHI, Valmira. “Universidades e a Produção de Patentes: tópicos de interesse para o estudioso da informação tecnológica”, *Perspectivas em Ciência da Informação*, v.19, n.2, abr./jun. 2014.

NELSON, Richard R. *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*, New York: Oxford University Press, 1993.

NOGUEIRA, Mauro O.; KUBOTA, Luis Claudio; MILANI, Daniele Nogueira. “CT-Info: uma visão de fundo”, *Revista Brasileira de Inovação*, Campinas (SP), 10 (2), julho/dezembro 2011.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Governance of innovation systems: synthesis report*. Vol. 1, OCDE Publishing: Paris, 2005.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Innovation for Development - a Discussion of the Issues and an Overview of Work of The OECD Directorate for Science, Technology and Industry*, OCDE Publishing: Paris, 2012. PACHECO, Carlos Américo;

ALMEIDA, Julio Gomes de. “A Política de Inovação”, *TD – Texto para Discussão*, Instituto de Economia da Unicamp, maio de 2013.

RAUEN, André Tortato. “Desafios da avaliação em políticas de inovação no Brasil”, *Revista do Serviço Público Brasília* 64 (4): 427-445 out/dez 2013.

RAUEN, André Tortato. “Encomendas Tecnológicas nos Estados Unidos: possibilidades do regulamento federal de aquisições”. *RADAR (Ipea)* 36 - dez. 2014.

RAUEN, André. “Avaliação de políticas federais de inovação: desconexão e ausência.” No Prelo.

RAUPP, Marco Antonio. “Marco legal adequado as atividades de CT&I”, In: *Parcerias Estratégicas - Edição especial CNCTI: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE*, v.16, nº 32, Parte 1, janeiro-julho de 2011.

SALERNO, Mario Sergio Salerno; KUBOTA, Luis Claudio. “Estado e Inovação”, In: João Alberto De Negri e Luis Claudio Kubota (Editores), *Políticas de Incentivo à Inovação Tecnológica no Brasil*, IPEA: Brasília, 2008.

SCHAPIRO, Mario G.. “Ativismo Estatal e Industrialismo Defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira”, *Texto Para Discussão Ipea 1856*, 2013.

VIOTTI, Eduardo B.. “Brasil: de Política de C&T para Política de Inovação? Evolução e Desafios das Políticas Brasileiras de Ciência, Tecnologia e Inovação”, In: CGEE - Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. *Avaliação de políticas de ciência, tecnologia e inovação: diálogo entre experiências internacionais e brasileiras*. Brasília: CGEE, 2008





# Capítulo 9





# Política industrial, desenvolvimento e os grandes desafios nacionais

Carlos Augusto Grabois Gadelha<sup>111</sup>

## Resumo

O presente capítulo objetiva contribuir para o debate sobre as possíveis bases para a retomada do desenvolvimento nacional no que se refere à política industrial. Parte-se de uma percepção do atual estágio da indústria nacional – caracterizado por uma regressão tecnológica e produtiva e perda generalizada de competitividade – e da mudança nos padrões de concorrência no mercado internacional.

Ambos os movimentos, por essa visão, se retroalimentam, constituindo um círculo pernicioso para o desenvolvimento do País. Uma política industrial sistêmica e estrutural, orientada pelas grandes demandas da sociedade definidas na arena política, é apontada como uma nova perspectiva política para estabelecer a conexão com um padrão nacional de desenvolvimento voltado ao bem-estar da população brasileira.

A articulação entre a academia, o Estado e a sociedade pode ajudar a construir novos paradigmas de política industrial, superando a fragmentação setorial e entre a dinâmica econômica e a social, de modo a fortalecer a retomada do desenvolvimento nacional.

## 1. Introdução

A concepção adotada neste trabalho considera a política industrial como parte do esforço dos Estados nacionais para a promoção do desenvolvimento. Constitui uma estratégia e um conjunto amplo de instrumentos voltados para a alteração da estrutura produtiva de um país, envolvendo o adensamento da estrutura industrial e a inovação, com impacto na qualidade, na competitividade e na eficiência produtiva, sendo parte essencial e indissociável de uma política nacional de desenvolvimento econômico e social.

Trata-se, assim, de um conjunto de ações sistêmicas – pactuadas entre Estado, setor privado e sociedade civil para a alteração da realidade produtiva nacional, almejando o desenvolvimento econômico e social.<sup>112</sup>

111 O autor agradece às importantes contribuições de Igor Calvet e da equipe técnica do Departamento de Competitividade Industrial da SDCI/MDIC, que foram essenciais para a troca de ideias e para o levantamento e sistematização de dados e informações utilizadas, assumindo, no entanto, integral responsabilidade pela abordagem desenvolvida.

112 Para a relação orgânica entre o Estado e o setor privado na inovação vide Mazzucatto (2014).

Nos últimos 12 anos, o Brasil viveu três períodos de política industrial.<sup>113</sup> Em 2004, após longo período de reduzida legitimidade da necessidade de políticas explícitas para a indústria, foi reconhecida a importância de reativação do papel do Estado na política industrial com o lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce). Dessa iniciativa, decorrem a Lei do Bem e a Lei de Inovação, bem como a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). Optou-se por trabalhar em setores estratégicos (semicondutores, software, fármacos e medicamentos e bens de capital) e em linhas transversais de ação (destacando-se, por exemplo, o ambiente para a inovação e o desenvolvimento tecnológico, a inserção externa e a modernização industrial).

Em 2008, lançou-se a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Mesmo possuindo estratégias de natureza mais horizontais, enfatizou-se, sobretudo, um conjunto de políticas setoriais, destinadas a dinamizar a estrutura produtiva do País, organizando-se por programas hierarquizados de acordo com diferentes estratégias competitivas das atividades industriais (programas para áreas estratégicas, para fortalecer a competitividade e para consolidar e expandir a liderança).

Em 2011, foi lançado o Plano Brasil Maior (PBM), que ampliou a abordagem setorial da política industrial – mantendo dimensões temáticas ou transversais ao menos na formulação –, mas com certa perda de visão sistêmica e hierarquizada da matriz industrial.

Foram criadas instâncias de articulação institucional e com o setor produtivo para praticamente todas as atividades econômicas (comitês de competitividade, grupos executivos governamentais e instâncias de coordenação setoriais e temáticas), envolvendo o lançamento ou a consolidação de alguns programas relevantes para indústrias ou complexos específicos, além do fortalecimento de ações de desoneração fiscal (que ao final se confundiram com políticas anticíclicas) e de regimes tributários e tarifários especiais.

Dentre as iniciativas de repercussão setorial significativas podem ser destacadas: a política de margens de preferência nas compras públicas, o Plano Inova Empresa (articulação no financiamento entre agências de fomento e ministérios setoriais) e a criação ou o fortalecimento de programas para complexos produtivos como para a *cadeia automobilística* (com grande ênfase no Sistema de Acompanhamento do Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores [Inovar-Auto]), visando promover o investimento na indústria automotiva e de autopeças), a *cadeia produtiva da química* (com destaque para os instrumentos financeiros, fiscais e tarifários), de *petróleo e gás* (assentada em grande medida na política de conteúdo local) e o *complexo industrial da saúde* (envolvendo fármacos, medicamentos, produtos biológicos, equipamentos e materiais médicos), cuja experiência de ação sistêmica para a mudança na estrutura produtiva forneceu elementos analíticos e políticos utilizados neste trabalho.

<sup>113</sup> Para uma avaliação detalhada das políticas com foco na inovação vide Cassiolato et al (2015).

Ao longo do início deste século, o Brasil viveu um período em que foi possível articular uma melhoria significativa na distribuição de renda e na inclusão social com o crescimento econômico estável, ainda que em um patamar pouco elevado e sem transformações significativas na estrutura produtiva nacional.

A expansão da renda das famílias e do crédito sustentou o mercado interno, impulsionou o mercado de trabalho e abriu oportunidades para o setor industrial vinculado ao consumo interno. Também se beneficiou significativamente do contexto internacional que propiciou o *boom* nas exportações de *commodities*, implicando em uma situação confortável no balanço de pagamentos e para a importação de insumos, incluindo os de maior densidade tecnológica.

O contexto macroeconômico, caracterizado por taxa de juros extremamente elevadas e câmbio valorizado, aliado aos efeitos progressivos da crise internacional e da crescente fragmentação da política industrial, limitaram os impactos dos planos e estratégias industriais.

As lacunas sistêmicas envolveram desde a armadilha macroeconômica, que perdura por mais de duas décadas, até as condições deterioradas de energia, infraestrutura, qualificação do trabalho e de um ambiente institucional restritivo e desarticulado, inviabilizando estratégias mais agressivas de investimento e de inovação industrial.

Também revelaram as profundas lacunas e a necessidade intrínseca de revisão do enfoque de política industrial que se, de um lado, avançou na sua própria legitimidade e institucionalidade, de outro, viu progressivamente fragilizado seu caráter sistêmico, estratégico, integrado e mesmo seletivo, seja em termos de setores ou de temas transversais.

A política industrial, de certa forma, se conectava apenas fragilmente com imperativos nacionais para que esta estivesse a serviço do projeto de desenvolvimento implicitamente adotado, que objetivava aliar dinamismo econômico com transformação, inclusão e equidade social. Considerando a indústria - e os serviços acoplados - como núcleo de transformação e disseminação de progresso técnico requerido, pode-se dizer que o próprio projeto nacional de desenvolvimento implícito possuía “pés estruturais frágeis” que se revelaram posteriormente.

A contrapartida deste descolamento da indústria de uma estratégia nacional mais abrangente se revelou na própria fragilização progressiva do setor manufatureiro na matriz produtiva brasileira. A participação da indústria nacional no Produto Interno Bruto (PIB) vem caindo gradativamente, chegando ao patamar de 10% (IBGE). Os custos sistêmicos e dos insumos da indústria cresceram sobremaneira, diminuindo a competitividade dos produtos brasileiros frente aos importados, em um contexto de crescente pressão competitiva, fruto da nova dinâmica internacional, com destaque para o novo papel econômico e político da China. Da mesma forma, a taxa

de investimento da economia ficou em um patamar muito aquém da necessidade nacional, considerando o caráter crítico desta variável para o desenvolvimento econômico e industrial a médio e longo prazos.

Por fim, assistiu-se a um processo de regressão progressiva da estrutura tecnológica e produtiva da indústria conforme revelado pela crescente especialização do País nos produtos de menor densidade tecnológica mais dependentes das flutuações no mercado mundial (dados de comércio exterior por intensidade tecnológica rotineiramente divulgados pelo IEDI). Estes diversos fatores, entre outros, se conjugaram, resultando na perda de competitividade e de produtividade da indústria brasileira, de acordo com indicadores diversos (De Negri e Cavalcanti, 2014; Bonelli, 2015).

Faz-se necessário, portanto, repensar a política de desenvolvimento produtivo e tecnológico a partir das condicionalidades conjunturais e estruturais pelas quais passa o País e buscar novas perspectivas de política industrial que privilegiem uma abordagem sistêmica de ações para fortalecer o adensamento produtivo e tecnológico, a competitividade, a qualidade e a eficiência da indústria brasileira.

O momento atual é de crise internacional, tendo uma natureza estrutural, que deve se prolongar pelos próximos anos, em um contexto permanente de riscos provenientes da lógica financeira dominante e do acirramento da competição global em uma nova geopolítica (entrada pesada da China para competir nos setores mais dinâmicos, estratégia de (re)fortalecimento do dinamismo da indústria e da inovação no EUA, formação de acordos como o TPP, entre muitos outros fatores<sup>114</sup>).

Na melhor das hipóteses, haverá uma lenta recuperação das economias desenvolvidas, mantendo-se o arrefecimento do comércio internacional, a tendência de uma polarização entre países que já atingiram um estágio avançado de desenvolvimento tecnológico e os demais no contexto da inserção nas cadeias globais de valor e a intensificação de acordos bilaterais e regionais de comércio, investimentos e serviços, sob a hegemonia dos países mais desenvolvidos que procuram impor uma agenda de inserção subordinada da periferia (o termo volta a ter força teórica e política) e do Brasil, em particular.

No plano interno, esse cenário interage com um ambiente político dos mais críticos da história brasileira, envolvendo crise de governabilidade e de governança, restrições fiscais acentuadas, crescente pressão social e fortes limitações para o exercício de políticas inovadoras pelos riscos que embutem para o Estado e para os gestores públicos.

---

114 Diversos desses movimentos são abordados em Coutinho (2014) e em artigos do livro *Desenvolvimento e Mundialização em homenagem ao professor François Chesnais* (Cassiolato et al, 2014).

A política industrial, que por sua natureza requer uma ação articulada entre o Estado e o setor produtivo, torna-se fortemente ameaçada por questões relacionadas à fragilidade do Estado, pelo ressurgimento de um questionamento liberal de grande envergadura e abrangência e pela visão fragmentada e não sistêmica que foi fortalecida, opondo-se a dimensões econômicas, como a social do desenvolvimento, e separando-se, institucionalmente, a política de comércio exterior e a política de inovação, entre outras políticas públicas.

A história econômica brasileira também traz novos elementos contextuais que tornam ainda mais complexo o quadro existente. A partir da década de 30, o Brasil passou por uma transição estrutural que permitiu ao País experimentar um período de crescimento acelerado. Entre 1950 e 1980, a economia brasileira cresceu a uma das taxas mais elevadas do mundo e o País deixou de ser predominantemente rural e agrícola para se tornar urbano e com produção concentrada na indústria e no setor de serviços. A mudança em massa de trabalhadores do setor agrícola para a indústria e para os serviços elevou consideravelmente a produtividade do trabalho no período.

O crescimento econômico vivido durante o período foi caracterizado por profundas mudanças na estrutura produtiva, com a agregação de setores e cadeias produtivas na economia, que permitiram ao País dar saltos de produtividade, com destaque para a indústria. O cenário atual é claramente distinto, considerando a diversificação da estrutura produtiva e econômica alcançada, a despeito da regressão recente. Mais do que montar uma nova estrutura produtiva a questão é como tornar a estrutura existente mais densa, qualificada, competitiva e, sobretudo, inserida em um projeto de desenvolvimento.

Ao contrário do dualismo, teórica e operacionalmente frágil, entre as visões verticais e horizontais de política industrial (como se pudessem ser isolados os impactos setoriais diferenciados das políticas transversais e os impactos gerais de setores de atividade, notadamente os com maior potencial de *spill-over*), o novo contexto fornece elementos que reforçam a necessidade de uma abordagem, ao mesmo tempo, sistêmica e estrutural.

Sistêmica porque inserida em um contexto global que requer forte articulação interna e com a política macroeconômica e de desenvolvimento nacional e com a base institucional e política da sociedade. Estrutural porque a transformação da estrutura econômica é central para um projeto de desenvolvimento, seja pela própria importância entre a participação da indústria e dos serviços relacionados na matriz produtiva (Arbache, 2015; Marconi, 2015), seja porque, por dentro dos setores já implantados em um nível elevado de agregação estatística, o corte das atividades, que devem ser priorizadas, continua sendo crítico na agregação de valor, no conteúdo tecnológico, no grau de autonomia e de liberdade para as estratégias empresariais e de políticas públicas e para o atendimento de necessidades nacionais.

Ou seja, em vez de as políticas estruturais estarem superadas, o filtro estratégico se torna ainda mais fino e, mais do que nunca, a capacidade de análise por dentro da matriz produtiva e institucional é essencial para conceber atividades, subsetores, produtos ou mesmo componentes e insumos, fatores essenciais de desenvolvimento e de competitividade.

Os requerimentos sistêmicos e estruturais, que possuem uma relação indissociável, se elevam no contexto atual da indústria e da economia nacional. O esforço efetuado neste capítulo, considerando a complexidade de se buscar novos paradigmas de intervenção pública, é essencialmente exploratório, ainda que calcado e beneficiado, tanto pela busca por parte de outros autores, quanto por experiências concreta vividas pelo autor.

O enfoque sistêmico e estrutural, orientado por desafios nacionais, traz consigo a perspectiva de que a política industrial é parte indissociável de um padrão nacional de desenvolvimento – arena na qual os desafios são definidos e selecionados – assim como procura contribuir com a visão teórica e política de que a demanda social é compatível com a dinâmica econômica e da inovação.

A construção de um *Estado de bem-estar* no Brasil pode se constituir em forte alavanca para o desenvolvimento nacional e para a indústria, em particular, devendo a demanda social ser endogeneizada pela política industrial e de inovação. A transformação da base produtiva é parte de um modelo de sociedade e, neste sentido, a inclusão social, a equidade e as políticas sociais são compatíveis com a dinamização da economia e podem ser concebidas como fatores essenciais para a retomada do desenvolvimento econômico e social. Ou seja, os direitos não apenas “*cabem no PIB*”, mas, ao se concretizarem em grandes desafios nacionais, são fontes estruturais de demanda para o setor produtivo. Podem e devem ser vistos como parte da solução da crise atual, gerando renda, emprego, investimentos, inovação e tributos, permitindo um ajuste progressivo e não de regressão civilizatória do País.

## **2. A indústria em anos recentes: alguns dados relevantes**

O atual momento econômico brasileiro requer uma reflexão sobre o caminho traçado nos últimos anos e a prospecção das novas direções a seguir, tendo como pano de fundo o conhecimento da evolução recente da indústria.

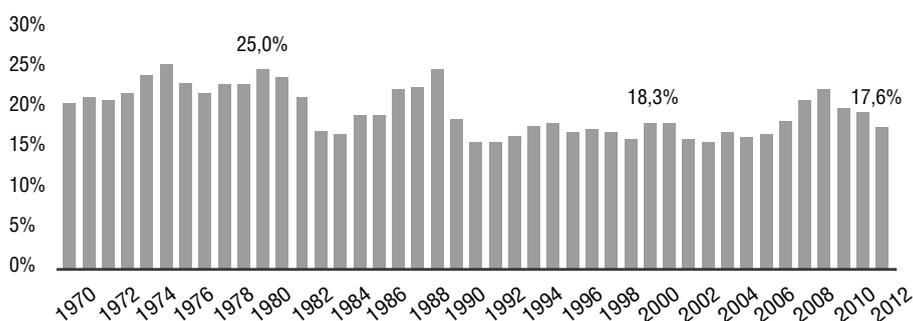
Em termos de diagnóstico, é quase consenso entre economistas e formuladores de políticas públicas que a indústria do País passa por um processo de regressão tecnológica e produtiva e por problemas generalizados de competitividade. Alguns dados agregados selecionados ajudam a embasar a análise deste processo, contribuindo para a concepção de novas abordagens de política industrial relacionadas à retomada de um novo ciclo de desenvolvimento.

Do ponto de vista da retomada econômica, uma questão central é o baixo nível de investimento produtivo que inviabiliza uma estratégia de recuperação em longo prazo do País. Dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad, sigla em inglês), largamente utilizados para análises internacionais comparadas, demonstram que, de fato, o País não apenas possui um baixo nível de investimento, como o valor em proporção ao PIB tem caído ao longo da série histórica.

Em 1980, a Formação Bruta de Capital (Formação Bruta de Capital Fixo + Variação de Estoque) em proporção ao PIB era de 25%. Mais de 30 anos depois, em 2012, esse valor caiu para 17,6% (Gráfico 35). Entende-se, assim, ser necessário tornar o Brasil um País cuja trajetória macro e microeconômica seja indutora do investimento produtivo que atenda demandas nacionais, saindo da dinâmica perversa do projeto alternativo de aprofundamento da financeirização, da desindustrialização e da reversão do avanço social.

Os dados do IBGE também revelam que os valores de investimento em relação ao PIB no Brasil não podem ser considerados elevados. No entanto, nota-se que no período mais recente (a partir de 1996), o País conseguiu elevar sua taxa de investimento. Em 2003, ano com o índice (FBCF/PIB) mais baixo da série, a relação era de 16,7%. Em contrapartida, nos anos de 2010 e 2011, o índice chegou a 20,5%, maior valor da série do IBGE para o período 1996/2014, mesmo após a crise internacional de 2008/2009, mostrando que havia potencial, não efetivado, para ensejar um ciclo sustentável de crescimento baseado nos investimentos (Gráfico 36).

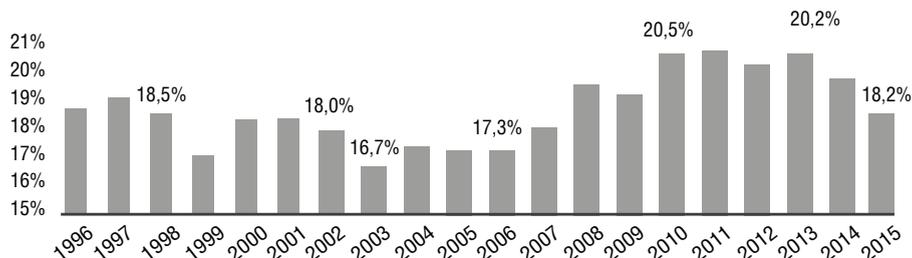
**Gráfico 35. Formação bruta de capital FBC/PIB (Porcentagem)**



Fonte:Unctad.

Disponível em: <[http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS\\_ChosenLang=en.](http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en.)>

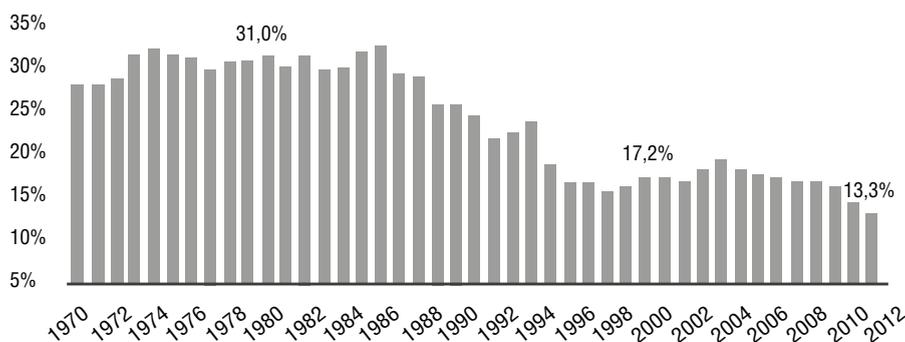
**Gráfico 36. Participação do investimento no PIB FBCF/PIB (Porcentagem)**



Fonte: IBGE/Contas Nacionais Trimestrais.

Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/acervo/acervo9.asp?e=c&p=ST&z=t&o=15>>

**Gráfico 37. Participação da indústria de transformação no PIB**



Fonte: Unctad.

Disponível em: <[http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS\\_ChosenLang=en](http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en)>

Especificamente em relação à indústria, o Gráfico 37 revela a perda de participação do setor no total do PIB. De acordo com dados da Unctad, em 1980, a indústria de transformação era responsável por 31% do PIB brasileiro. Já em 2012, apenas 13,3% do Produto Interno Bruto foi proveniente da indústria de transformação.

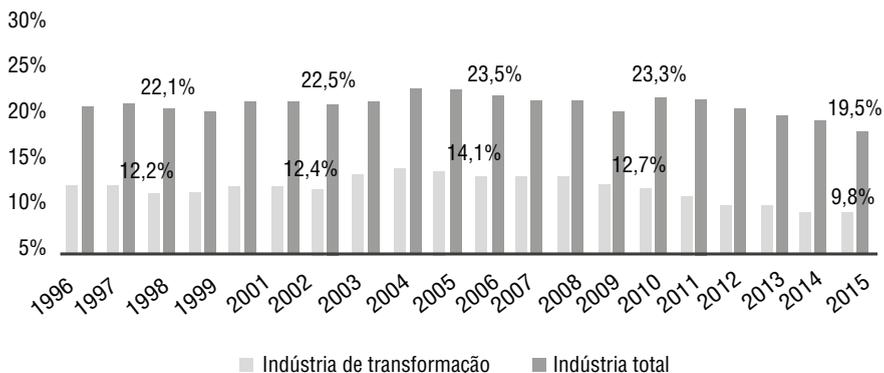
Os dados do IBGE mostram que a tendência de queda se manteve até 2014, como pode ser visto no Gráfico 38. Segundo o Instituto, em 2015, a proporção da indústria de transformação no PIB atingiu 9,8%. Embora haja um movimento

mundial de fortalecimento do setor de serviços, deve-se ter em conta, além da precocidade da queda da participação da indústria (antes da consolidação de uma sociedade desenvolvida com salários e remunerações substancialmente mais elevados e com *Estados de bem-estar* intensivos em serviços), que sua especialização em atividades de menor conteúdo tecnológico reduz seu potencial de alavancar serviços e atividades agropecuárias mais qualificadas, não permitindo conformar redes de conhecimento dinâmicas com o setor industrial que incorporam atividades de maior valor agregado.

Torna-se necessário, portanto, buscar um maior protagonismo da indústria brasileira associado ao seu adensamento tecnológico, à capacitação para a inovação e aos investimentos em pesquisa e desenvolvimento (também em um nível extremamente baixo, segundo dados da Pintec/IBGE).

Ademais, reforçando o argumento, nota-se que a indústria nacional vem perdendo participação na produção total mundial (Gráfico 39). No início da década de 1980, a indústria de transformação brasileira representava 2,9% da produção mundial. Em 2014, esse valor caiu para 1,8%, o que mostra a perda de participação relativa da indústria nacional na indústria global.

**Gráfico 38. Participação da indústria no PIB**

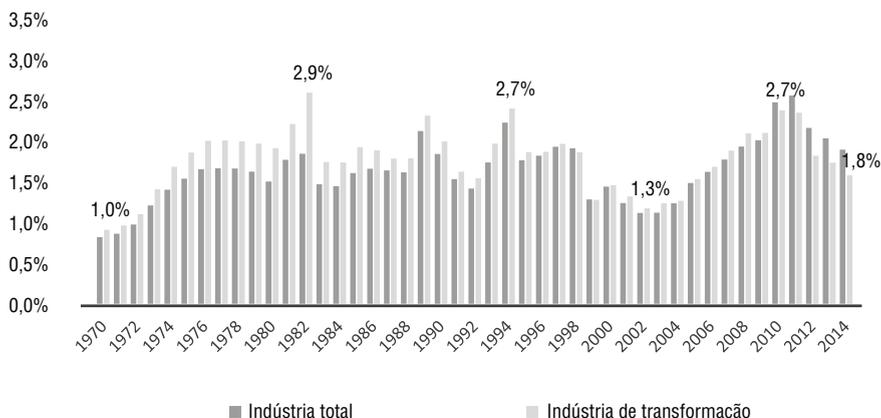


Fonte: IBGE/Contas Nacionais Trimestrais.

Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/acervo/acervo9.asp?e=c&p=ST&z=t&o=15>>

Na comparação internacional em termos de comércio, os dados de abertura externa do Brasil têm sido utilizados de modo central no debate da política industrial brasileira para indicar a baixa exposição competitiva. Utiliza-se usualmente como indicador a proporção entre a corrente de comércio (soma das importações e das exportações) e o PIB.

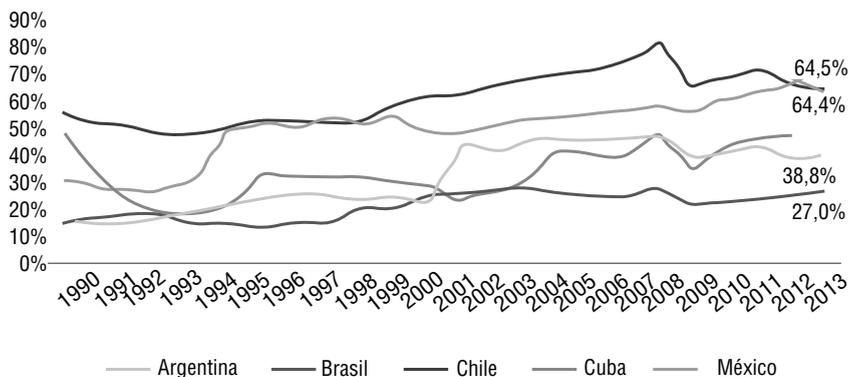
**Gráfico 39. Participação da indústria na produção mundial**



Fonte: Unctad.

Disponível em: <[http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS\\_ChosenLang=en](http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en)>

**Gráfico 40. Índice de abertura comercial – Países selecionados da América Latina  
Soma de importações e exportações em relação ao PIB (%)**



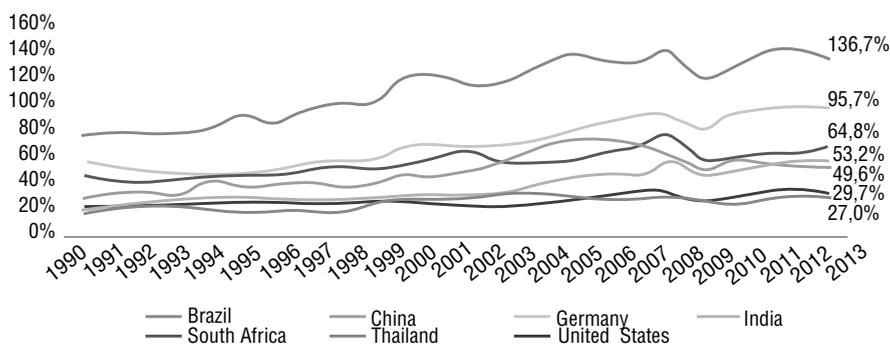
Fonte: Unctad.

Disponível em: <[http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS\\_ChosenLang=en](http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en)>

Comparando com países selecionados da América Latina, os dados da Unctad mostram que o Brasil é o país mais fechado em comparação a outras nações com alguma expressão produtiva ou tecnológica (Gráfico 40). Como pode ser visto, utilizando como comparação outros países das américas do Sul e Central,

o Brasil tem um baixo grau de abertura comercial. Nota-se que entre os países selecionados (Argentina, Brasil, Chile, Cuba e México), o País possui o menor índice em 2013 (27%), enquanto a Argentina – o segundo menor índice – tinha uma relação de 38,8% no mesmo ano.<sup>115</sup>

**Gráfico 41. Índice de abertura comercial – Países selecionados**



Fonte: Unctad.

Disponível em: < [http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS\\_ChosenLang=en](http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en) >

A comparação com economias de outros continentes também reforçaria o argumento, como pode ser visto no Gráfico 41. Excetuando os Estados Unidos, os demais países da série possuem um índice de abertura comercial substancialmente superior (a China, por exemplo, com 49,6%). Nota-se ainda que o índice médio mundial em 2013 foi de 61,6%, muito superior aos 27,0% do Brasil.

Não obstante, a inegável constatação de que o Brasil é uma economia relativamente fechada, e que este fato deve ser considerado profundamente em uma política industrial voltada ao desenvolvimento e à competitividade, algumas qualificações importantes devem ser efetuadas em nome do rigor teórico da análise.

Em primeiro lugar, não pode ser visto como mero detalhe ou observação lateral a situação dos EUA (muitos analistas inclusive retiram este país da amostra!). Trata-se da maior economia mundial, continental, com grande população e que se situa entre as líderes nos indicadores de inovação, de produtividade e competitividade, entre outros fatores largamente utilizados. Se o objetivo fosse apenas refutar este tipo de dado como indicador da dinâmica da indústria e para a política industrial, poder-se-ia dizer que encontramos um caso epistemológico típico de falsificação da análise “clássica” na linguagem *popperiana*. Não obstante, entende-se que

<sup>115</sup> Observa-se que não há dados disponíveis para Cuba em 2013, mas, pela trajetória de sua curva, é provável que o índice do país seja superior ao da Argentina nesse ano.

o indicador de abertura possui, sim, uma enorme relevância analítica, mas, como revelado pelo caso da economia norte-americana, as comparações devem ser feitas considerando elementos referidos à trajetória da base produtiva e industrial do país e do papel do mercado interno e externo.

Em segundo lugar, se o foco é a indústria, a análise tem que envolver um nível mínimo de desagregação. Como mostra Sarti (2015), se for considerada a indústria manufatureira, o coeficiente de importações (valor importado/consumo aparente) sai de uma participação de 10,5%, em 2003, para 23,7%, em 2013; mais do que duplicando em uma década. Do mesmo modo, este dado poderia ser considerado uma “*falsificação da hipótese*” do efeito da abertura, o que permitiria chegar à conclusão de que a maior penetração das importações, no mínimo, não impactou na melhoria da produtividade e competitividade.

O enigma está colocado, pois os dados não falam por si. Na realidade, o indicador do grau de abertura agregado não faz qualquer sentido se em conjunto não se analisa a base produtiva que está por trás do indicador e outros fatores institucionais e políticos, tais como: a importância do mercado interno, a orientação para a inclusão ou exclusão da população dos frutos do progresso técnico, a visão do salário apenas como custo ou como fator de expansão do mercado, a política de proteção e de monitoramento dos resultados, entre outros aspectos (daí a necessidade de uma visão sistêmica para muito além da retórica).

Isolando a indústria nos dados da balança comercial e os produtos industriais manufaturados e semimanufaturados, assiste-se a uma violenta deterioração da situação externa em um período suficientemente longo para revelar uma situação estrutural (Quadro 3).

Há uma expansão muito acentuada das importações no período 1997-2014, concentrada, sobretudo, nos produtos manufaturados, que saem de quase US\$ 50 bilhões no período para atingir o patamar de US\$ 200 bilhões. Como decorrência, o déficit comercial da indústria aumenta mais de 5 vezes, atingindo, aproximadamente, US\$ 90 bilhões.

A perda de competitividade é concentrada nos produtos manufaturados, enquanto os semimanufaturados inclusive atenuam a elevação do déficit (elevação do saldo de US\$ 7 bilhões para US\$ 21 bilhões no período). Fica evidente a concentração estrutural do problema da competitividade no segmento de maior valor agregado (os manufaturados), o que tem a ver com fatores internos como o padrão de especialização produtiva e com fatores externos, como a entrada de novos competidores fortes como a China nos mercados mais “*nobres*” e de maior valor agregado.

Aprofundando um pouco mais a análise do que ocorre nas relações externas no interior da indústria por nível de intensidade tecnológica, pode-se ver no Gráfico 42,

que apresenta a evolução da balança comercial da indústria de transformação de 1997 a 2015, que o Brasil vem perdendo competitividade justamente nos segmentos de alta e de média-alta tecnologia. O saldo só se apresenta positivo, mesmo no interior da indústria de transformação, no segmento de baixa tecnologia.

**Quadro 3. Balança comercial de produtos industrializados**

<b>Exportações</b>			
<b>Ano</b>	<b>Semimanufaturados</b>	<b>Manufaturados</b>	<b>Produtos Industrializados</b>
1997	8.478,00	29.194,00	37.672,00
1998	8.120,00	29.387,00	37.507,00
1999	7.982,00	27.329,00	35.311,00
2000	8.499,00	32.528,00	41.027,00
2001	8.244,00	32.901,00	41.145,00
2002	8.964,00	33.001,00	41.965,00
2003	10.943,00	39.654,00	50.597,00
2004	13.431,00	52.948,00	66.379,00
2005	15.961,00	65.144,00	81.105,00
2006	19.523,00	75.018,00	94.541,00
2007	21.800,00	83.943,00	105.743,00
2008	27.073,00	92.682,00	119.755,00
2009	20.499,00	67.349,00	87.848,00
2010	28.207,37	79.562,64	107.770,01
2011	36.026,48	92.929,09	128.955,56
2012	33.042,00	90.878,00	123.920,00
2013	30.526,00	93.800,00	124.326,00
2014	29.065,00	80.211,00	109.276,00

<b>Importações</b>			
<b>Ano</b>	<b>Semimanufaturados</b>	<b>Manufaturados</b>	<b>Produtos Industrializados</b>
1997	1.721,85	49.457,13	51.178,98
1998	1.709,99	48.681,35	50.391,34
1999	1.562,11	41.633,40	43.195,51
2000	2.100,48	46.354,02	48.454,50
2001	1.894,92	46.719,42	48.614,34
2002	1.683,81	38.358,19	40.042,00
2003	1.928,64	37.790,22	39.718,86
2004	2.818,91	47.717,40	50.536,32

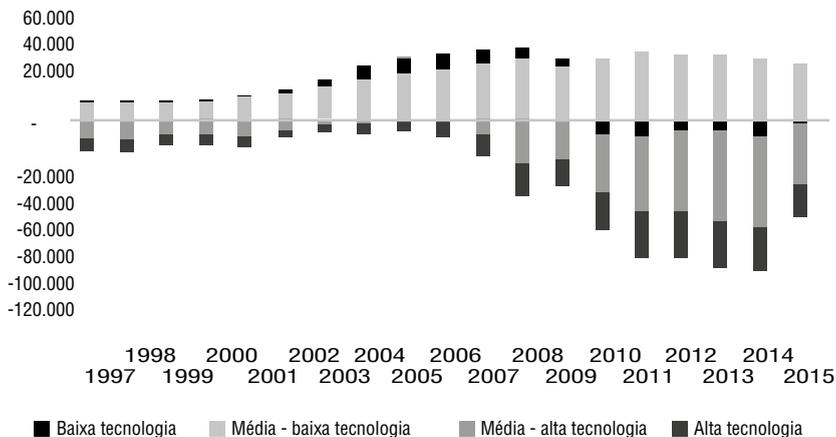
<b>Importações</b>			
2005	3.169,30	56.756,25	59.925,55
2006	4.305,40	69.882,32	74.187,72
2007	5.659,61	93.184,33	98.843,94
2008	8.860,07	132.493,57	141.353,64
2009	5.102,91	103.830,89	108.933,80
2010	7.103,35	150.773,69	157.877,05
2011	9.380,19	184.785,18	194.165,37
2012	9.025,99	184.871,37	193.897,36
2013	8.187,63	198.128,20	206.315,83
2014	7.818,08	189.655,49	197.473,57

<b>Saldo</b>			
Ano	Semimanufaturados	Manufaturados	Produtos Industrializados
1997	6.756,15	-20.263,13	-13.506,98
1998	6.410,01	-19.294,35	-12.884,34
1999	6.419,89	-14.304,40	-7.884,51
2000	6.398,52	-13.826,02	-7.427,50
2001	6.349,08	-13.818,42	-7.469,34
2002	7.280,19	-5.357,19	1.923,00
2003	9.014,36	1.863,78	10.878,14
2004	10.612,09	5.230,60	15.842,68
2005	12.791,70	8.387,75	21.179,45
2006	15.217,60	5.135,68	20.353,28
2007	16.140,39	-9.241,33	6.899,06
2008	18.212,93	-39.811,57	-21.598,64
2009	15.396,09	-36.481,89	-21.085,80
2010	21.104,02	-71.211,06	-50.107,04
2011	26.646,29	-91.856,09	-65.209,81
2012	24.016,01	-93.993,37	-69.977,36
2013	22.338,37	-104.328,20	-81.989,83
2014	21.246,92	-109.444,49	-88.197,57

Fonte: SECEX/MDIC.

Ainda no debate sobre a competitividade internacional, tem sido colocado como indicador o aumento do *custo unitário do trabalho* (dado elaborado sistematicamente pela Confederação Nacional da Indústria [CNI]) como fator de deterioração da inserção internacional.

**Gráfico 42. Brasil - Balança Comercial da indústria de transformação por intensidade tecnológica - (US\$ milhões FOB)**



Fonte: SECEX/MDIC.

Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-externo/estatisticas-de-comercio-externo/series-historicas>>

Elaboração: SDCI/MDIC

Estes levantamentos mostram que nos últimos anos o custo de produzir no País tem se elevado, havendo uma dicotomia entre salário e competitividade. Todavia, mais uma vez, a cadeia de causalidade precisa ser invertida. O padrão de especialização produtiva, o crescimento e a expansão do produto e da renda, o investimento geral e em tecnologia e o contexto para a inovação devem ser privilegiados na análise – ainda mais em um país de salários baixos, apesar dos pequenos ganhos recentes –, pois geram impacto direto na produtividade, viabilizando ganhos de salário em simultâneo com a redução dos custos do trabalho.

A via do adensamento produtivo, do desenvolvimento tecnológico e da produtividade constitui o caminho para superar a mencionada dicotomia que vai na contramão de uma estratégia de desenvolvimento. Talvez um dos grandes ganhos do período recente tenha sido a vitalidade do mercado interno para segurar a economia, inclusive frente à crise internacional. Os ganhos de escala associados à expansão do mercado, se acoplados a outros elementos que determinam a evolução da produtividade, como os acima mencionados, poderia se constituir em fator decisivo para a melhoria na inserção internacional, compatível com um padrão de desenvolvimento que aliasse o dinamismo econômico com o *bem-estar*.

Ante o exposto, entende-se que o País deve, de fato, buscar se integrar às cadeias globais de valor, mas de modo competitivo e qualificado. Como as atividades

industriais intensivas em tecnologia “arrastam” serviços de alta qualificação e com crescente presença nas relações comerciais (Arbache, 2015), e acabam tendo impacto em toda matriz econômica, pode-se inferir que é a fragilidade da base produtiva industrial e de seu potencial tecnológico e de inovação que torna a inserção internacional do País frágil e o dinamismo nas exportações baixo e decrescente em termos da participação na global.

Obviamente, esta percepção não nega que novas políticas industriais, que tenham um braço nas exportações e nas relações internacionais, não tenham de ser concebidas em uma agenda de corte *schumpeteriano*, onde a competição é elemento central para a estratégia de inovação das empresas e dos países.

Esta perspectiva pode e deve necessariamente implicar em mais importações e exportações e no aumento no fluxo de comércio, mas não como um objetivo ingênuo de que basta “abrir as portas” que uma indústria, que teve de se defender dos juros altos e câmbio valorizado por décadas, se financeirizando, da noite para o dia será competitiva internacionalmente.

Seus competidores nas atividades econômicas mais nobres serão os países que por décadas empreenderam agressivas políticas industriais, tecnológicas e de inovação, em uma articulação orgânica entre o Estado e o mercado, e o resultado deste enfrentamento, se desordenado, já é conhecido pela experiência dos anos 90. Não se pode separar a política de comércio exterior da política industrial.

A primeira é um braço desta última, como demonstram todos os casos bem-sucedidos de países líderes, competitivos e com alta produtividade, a exemplo dos EUA, China, Índia, Coreia, Alemanha, entre tantos outros.

### **3. Os desafios e as demandas nacionais: em busca de uma política industrial sistêmica e estrutural orientada para a sociedade**

A política industrial, ao invés de retroceder e ficar amedrontada frente ao contexto de crise, considerando a mencionada natureza estrutural desta, deve se tornar um imperativo para o desenvolvimento brasileiro. A retomada de uma estratégia, no entanto, precisa passar necessariamente por uma nova concepção da política industrial brasileira à luz do contexto social e econômico do País, da experiência histórica das políticas implementadas recentemente, das características da base produtiva implantada e do movimento de profundas mudanças na competição capitalista internacional.

Estas dimensões do contexto nacional, da inserção internacional e de busca de novos paradigmas de política industrial, sempre fizeram parte dos estudos e das ações coordenados ao longo da trajetória do professor Luciano Coutinho, mesmo nos quadros de crises estruturais profundas como a vivenciada pelo Brasil nos anos 80 e no presente.

É neste momento que se torna ainda mais necessário pensar e formular novos paradigmas (como já esboçado por Coutinho, 2014), pois o primeiro e decisivo embate para as opções de saída da crise ocorre no campo das ideias como substrato essencial para a contraposição de alternativas no campo social e da política para a formação de novos consensos, hegemônias e convenções (no sentido de Erber, 2012) de política industrial e de desenvolvimento.

Neste sentido, não se deve cair na armadilha da simples defesa do passado, mas sim assumir uma agenda transformadora de superação que conecte a política industrial em termos conceituais e dos instrumentos que mobiliza com um padrão de desenvolvimento que alie, a um só tempo, a dimensão econômica com a social, constituindo essa a grande premissa política adotada ao longo deste trabalho.<sup>116</sup>

Neste esforço crítico de saída “*para frente*” entende-se que se deve avançar em relação à lógica tradicional e que prevaleceu no País nos últimos anos, atingindo o ápice no *Brasil Maior*, de excessiva fragmentação e setorialização, em prejuízo de uma abordagem sistêmica<sup>117</sup> que, de um lado, favorecesse a dinamização da indústria como atividade estratégica para um País como o Brasil e que, de outro, permitisse escolhas nacionais não capturadas pela soma dos interesses setoriais ainda que legítimos na lógica dos atores (empresários, trabalhadores e gestores públicos) vinculados às atividades do passado.

A fragmentação e a setorialização excessivas acabam por favorecer a crítica neoliberal da captura do Estado e por enrijecer a base produtiva do passado em detrimento das transformações desejadas para o futuro, o que se mostra ainda mais contraditório, considerando que o foco da política industrial, como mencionado acima, é a transformação e a inovação para atingir objetivos nacionais que, por sua vez, também se transformam com a evolução dos contextos nacionais e globais. Não por acaso, um dos principais problemas da economia política da política industrial é como avançar em relação aos interesses associados à estrutura econômica, social e política herdada do passado (Gadelha, 2001).

Paradoxalmente, ao setorializar em demasia a política industrial, acaba-se por perder seletividade e capacidade de atuação estratégica para favorecer a mudança, seja por políticas sistêmicas mais transversais, que, ao impactar diferenciadamente na estrutura produtiva, favorecem o aparecimento do novo, seja por política mais finas e mais seletivas focalizadas em setores,

---

116 Afinal a economia, desde seu nascimento formal com Adam Smith, é inerentemente uma ciência moral e política, sendo mais correta a explicitação das visões dos autores para além das fantasias metafísicas de uma ciência isenta, sem interesses, política e concepções alternativas de mundo.

117 De acordo com Cassiolato et al (2015) a área da saúde foi a única exceção da adoção de uma abordagem sistêmica e que articulou a dimensão econômica com a social, em uma ação integrada de política pública e desta com o setor produtivo.

subsetores ou mesmo para certas atividades que, pela sua relevância em termos do conhecimento e valor aportado, sejam centrais para a mudança e para as necessidades de dinamização econômica e de transformação social.<sup>118</sup>

Assim sendo, a fragmentação setorial excessiva pode acabar se voltando no sentido contrário de uma abordagem que seja ao mesmo tempo sistêmica e estrutural e que supere as rasas dicotomias entre políticas horizontais e verticais (Gadelha, op. cit.). A fragmentação em si se opõe, por definição, à dimensão sistêmica da política industrial.

Quanto à dimensão voltada para a mudança estrutural, a setorialização generalizada da política traz evidentes perdas de seletividade e de visão hierarquizada da estrutura produtiva nacional em seu conjunto<sup>119</sup>. As atividades estratégicas, em termos de inovação e de demandas da sociedade, que levam a mudanças estruturais, não cabem apenas na “*camisa de força*” dos setores (podendo ser maior ou muito menor), conforme captado no nível de agregação tradicional utilizado nas políticas públicas, considerando que hoje o Brasil possui, simultaneamente, um parque industrial diversificado e em regressão em termos de conteúdo tecnológico e de potencial de inovação.<sup>120</sup>

Como elementos exploratórios para a concepção de uma nova abordagem de política industrial que seja sistêmica e estrutural – parte essencial de um esforço coletivo muito além da capacidade deste autor – preservando, portanto, sua concepção como essencialmente voltada à transformação produtiva de um país, entende-se que é parte essencial e subordinada de uma estratégia nacional de desenvolvimento explícita ou implícita.

Neste contexto, o norte, o mapa estratégico, que orienta a política industrial deve se guiar pelos grandes desafios nacionais, definidos na arena política, considerando o contexto específico de um país e a conformação de consensos hegemônicos em torno de um determinado projeto de desenvolvimento.

Este, por sua vez, delimita, intrinsecamente, certa agenda industrial das áreas em que a contribuição da atividade industrial é decisiva para o enfrentamento de grandes problemas nacionais (obviamente há desafios que passam por outras dimensões e não necessariamente pela indústria). Nesta lógica, a atividade industrial deixa de ser um fim em si mesmo da política industrial, passando

---

118 Por exemplo, uma política de conteúdo local que foque certos núcleos tecnológicos decisivos pode ter um impacto muito superior em relação a políticas genéricas de percentuais burocráticos a serem atendidos, mesmo quando excluem atividades de maior potencial inovador. O contraste entre a experiência para o complexo econômico-industrial da saúde com a de petróleo e gás poderia ilustrar este ponto, mas estaria fora do escopo deste trabalho.

119 Esta percepção do papel de uma visão integrada da estrutura industrial sempre foi enfatizada pelo professor Fábio Erber que tive a honra de ter como orientador de minha tese de doutorado.

120 Por isto é necessário ter cautela para evitar conclusões rápidas de que o componente estrutural da produtividade está esgotado, pois pode apenas estar localizado em atividades não captadas no nível dos setores de atividade das estatísticas econômicas.

a ser orientada como um vetor essencial e incontornável de uma estratégia vinculada aos grandes problemas nacionais.

Em uma rápida análise pode parecer que esta percepção se aproxime de algo genérico, sem caráter operacional e de obtenção de fáceis consensos formais sem conteúdo (quem se oporia a atuar em grandes problemas de um país, pois, afinal, todos, absolutamente todos, consideram seu setor de atividade como essencial?). Ao contrário, considera-se que se esta percepção for levada ao seu limite substantivo implica em uma profunda transformação dos objetivos, da estratégia e dos instrumentos usuais de política industrial.

Cabe algumas considerações para qualificar esta perspectiva.

Em primeiro lugar, a orientação das políticas para problemas da sociedade não é nova. Desde as antigas e renovadas percepções de políticas tecnológicas orientadas por missão (Mazzucato e Pena, 2015, apresentam diversos artigos atualizados no campo do financiamento da inovação) até percepções mais gerais de orientação das políticas públicas (Stiglitz, 1998) ou mesmo de políticas industriais (Altenburg e Lükenhorst, 2015) já vêm sendo pensadas e propostas. Todavia, entende-se que é necessário avançar, tomando as referências existentes como pistas para transformações mais profundas, subsidiando mudanças concretas no núcleo central da concepção e operacionalização da política industrial, buscando profundas transformações nas abordagens, nos instrumentos adotados e na forma de organização das instituições formuladoras e implementadoras de política.

De fato, é necessário sair do campo meritório das boas intenções para entrar no campo árduo da economia política e da base institucional na qual os interesses são representados. A politização, em termos substantivos, da política industrial emerge como uma necessidade para avançar a percepção baseada em problemas na direção de uma visão efetiva de transformação institucional. Na organização concreta dos Estados nacionais e do Brasil, em particular, a agenda da contribuição para demandas da sociedade sempre é colocada como fator de justificativa para velhas políticas industriais, organizadas pelos temas transversais e setoriais que, ainda que legítimos, se repetem monotonamente em diversas experiências (modernização, empreendedorismo, políticas para os setores de atividade A, B e C etc.).<sup>121</sup>

Não existem apenas demandas genéricas e consensuais que agora o velho paradigma deve buscar incorporar, dando um caráter mais amigável e aceito socialmente para a política industrial e para o setor empresarial. Na realidade, o exercício e a luta pelas escolhas e pela seletividade também permeiam os desafios nacionais na visão proposta, uma vez que estes não provêm da natureza e sim de escolhas e definições do padrão de desenvolvimento desejado pela sociedade. O

---

<sup>121</sup> Como dizia Keynes (1936) no prefácio da Teoria Geral: "A dificuldade real não reside nas novas ideias, mas em conseguir escapar das antigas".

atendimento das demandas nacionais também impõe ganhadores e vencedores na batalha competitiva e nos mercados que se abrem e se fecham, em uma perspectiva institucional e *schumpeteriana*.

Procurando dar um caráter mais concreto a esta busca exploratória por um novo paradigma de intervenção sistêmica e estrutural, cabe dar alguns exemplos da profundidade da transformação necessária. Analisando sob o prisma das atividades econômicas, na concepção assentada nos desafios nacionais, em vez de uma estratégia industrial para o setor automobilístico, se colocaria no lugar uma para a mobilidade que tanto aflige a vida nas cidades, configurando-se numa grande questão nacional, cujo equacionamento é fortemente demandado pela sociedade.

Em uma ação como esta, poderia, sim, haver uma ação para a modernização da frota, para a eficiência energética e de custos dos veículos, para inovações em componentes microeletrônicos, entre outras agendas. Mas esta ação estaria subordinada a uma percepção sistêmica e estrutural da vida nas cidades e nos fluxos interurbanos e regionais. A transformação na matriz de transporte presidiria políticas industriais específicas sempre voltadas a fazer mais, ou um pouquinho melhor, do mesmo. Os sinais de lucratividade e de mercado pelo estímulo a novas demandas poderiam, por exemplo, aumentar o peso e a eficiência dos transportes coletivos e de redes urbanas inteligentes para melhorar a vida dos cidadãos e ao mesmo tempo gerar oportunidades de lucros, investimento, emprego e renda.

Outro exemplo da profundidade das mudanças em curso poderia ser dado para a área de saúde. Em vez de uma política farmacêutica, no enfoque explorado seria muito mais apropriada na lógica dos desafios uma política para a produção e inovação em saúde (para o *complexo econômico-industrial da saúde*).

Ao invés de ficar trancado setorialmente no incremento, cada vez maior, da produção e do mercado de medicamentos, alternativas, também lucrativas e que geram oportunidades de investimento, se coadunariam com uma aposta política de construir um sistema de saúde universal no Brasil. Tecnologias para prevenção, como a disponibilização de novas vacinas e de equipamentos e o diagnóstico precoce nos pontos de cuidado, precisos e de grande escala, usando nanotecnologia e biotecnologia avançada, poderiam ser muito mais efetivas para melhorar a qualidade de vida e superar um paradigma baseado na doença como oportunidade de mercado. Ao invés de “*mais hambúrguer, mais câncer e mais produtos para tratamentos de alto custo*” poderia haver estratégias de “*mais promoção e prevenção, mais tempo e qualidade de vida, e mais envelhecimento saudável*”.

Obviamente, esta polarização reflete apenas um recurso narrativo, uma vez que o desafio “*saúde universal*” também gera demandas, inclusive para os produtos terapêuticos, sempre necessários para as ações de saúde, ainda mais para atender uma população que possui direitos e uma maior expectativa de vida.

Em ambos os exemplos, a lógica é sistêmica mesmo na dita dimensão microeconômica (lógica sistêmica não é um sinônimo simplista de articulação com política macroeconômica e de infraestrutura, apesar de necessariamente envolvê-las), porque assume a interdependência tanto de políticas públicas e instituições - política urbana e de inovação em transporte, em um caso; e política de saúde e de biotecnologia, no outro - quanto entre atividades econômicas diferentes - automóveis, trens, ônibus, bicicletas e mesmo recursos tecnológicos para organização do trabalho domiciliar, em um caso; medicamentos, equipamentos médicos, serviços de monitoramento, diagnóstico de alta sofisticação tecnológica na atenção básica, no outro.

Haveria, portanto, e simultaneamente, uma lógica sistêmica e estrutural no interior de dois grandes desafios nacionais escolhidos na arena política, orientados pela demanda: a mobilidade das grandes massas em centros urbanos e a construção de um sistema de saúde universal.

Estes dois exemplos ilustram a profundidade de transformação em prospecção, envolvendo desde a concepção dos objetivos e estratégias e novos instrumentos<sup>122</sup> até a mudança na forma de organização do Estado e das agências, “*dessetorializando*” a estrutura institucional que acaba servindo como o espaço organizado pelo Estado para a expressão dos interesses dos agentes pela manutenção da estrutura existente (para fazer “*mais do mesmo*”) que leva à conhecida crítica da captura como negação de qualquer política.

Em segundo lugar, esta concepção permite trazer a política industrial para o âmbito do Estado (e não apenas como *locus* de representação de determinados interesses), o que não significa a negação da relação entre Estado e sociedade, particularmente com o setor empresarial e os trabalhadores. O espaço de uma política voltada para a inserção da indústria em uma estratégia nacional de desenvolvimento é claramente um espaço público, mas isto não significa um insulamento do Estado e da burocracia pública, mas sim um espaço de interação entre os agentes em torno de sua contribuição e dos ganhos da participação em uma construção coletiva e articulada com a sociedade civil. De fato, ao invés de menos participação, a lógica dos desafios nacionais abre a participação não apenas para os segmentos empresariais, mas também por aqueles segmentos que vão conformar o próprio mercado relacionado às demandas decorrentes.

Conceitualmente, continua sendo absolutamente legítima a formulação, defesa e interação em torno dos setores produtivos, trabalhadores e sociedade civil com as políticas formuladas e propostas. Obviamente, os setores de atividades são espaços peculiares de produção e de competição (a concorrência nacional e

---

122 Ainda exemplificando, lançamento de editais por desafios e não para um setor específico, podendo-se citar, em um caso, uma chamada para sistemas inteligentes de transporte, e, no outro, para o problema da dengue, seja por vacina, medicamento, controle de insetos por tecnologia de DNA recombinante, tecnologia de informação ou sistemas de monitoramento.

global, em um nível mais imediato, ocorre nos setores de atividades) que possuem agendas legítimas e entidades representativas que passam a dialogar com o Estado sobre uma agenda nacional estratégica. Em vez de empobrecer a articulação em torno de incentivos fragmentados (que sempre são buscados e trabalhados no âmbito da política pública) a interação Estado-sociedade na política industrial se fortalece e se qualifica em torno de sua contribuição para um projeto nacional que, insiste-se, gera oportunidades de mercado e de investimento.

Assim sendo, a visão esboçada caminha na direção de conectar o setor produtivo com as demandas da sociedade em uma dimensão estratégica (e não apenas fragmentada e operacional), dando sinais essenciais de previsibilidade e de evolução da demanda, sem a qual o investimento, a inovação e, portanto, as remunerações do trabalho e do capital não se realizam.<sup>123</sup> Ou seja, ao invés de ser um problema, o diálogo em um nível mais elevado da política industrial com as demandas da sociedade, incluindo o setor empresarial, pode constituir bases mais sólidas para sua continuidade, fornecendo estabilidade nas expectativas empresariais tão críticas para a saída da crise no presente.

No contexto de crise política, econômica e institucional e do debate sobre o desenvolvimento brasileiro, cabe destacar alguns princípios mais gerais que devem perpassar uma estratégia de política industrial comprometida com a articulação da retomada do dinamismo da indústria em torno de alguns grandes desafios (que serão elencados em seguida) e com um projeto de desenvolvimento nacional que alie a dimensão econômica com a social do desenvolvimento.

#### **a) Princípios gerais que devem perpassar os grandes desafios nacionais:**

1. A política industrial é *parte intrínseca de uma estratégia nacional de desenvolvimento*, requerendo um regime macroeconômico favorável ao desenvolvimento industrial que permita alavancar os investimentos, as exportações e o consumo de massas como vetores do desenvolvimento.
2. A indústria continua tendo *centralidade para o desenvolvimento do País*, sendo o *núcleo indutor da mudança estrutural, da inovação e do aumento da produtividade*, alavancando os serviços e as demais atividades de maior valor agregado e potencial competitivo. A inovação e o adensamento produtivo devem ser parte essencial de todos os desafios nacionais que, por sua vez, fornecerão

---

123 A experiência da área da saúde com a conformação do Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde (Gecis), desde 2008, com ampla participação do Estado e da sociedade (14 instâncias governamentais e praticamente todas as entidades do setor privado e diversas representações da sociedade civil no campo da saúde) em torno de uma agenda concreta de produção e de inovação ilustra adequadamente as possibilidades de organização institucional de um enfoque de natureza sistêmica e estrutural voltado para problemas (os produtos estratégicos prioritários sempre são pautados pelas demandas do SUS).

um direcionamento com base na demanda, evitando a pulverização ineficiente de uma estratégia baseada na oferta.<sup>124</sup>

3. *A política de inovação e de comércio exterior são partes indissociáveis da política industrial, sendo um grave erro de concepção sua fragmentação, pois não há estratégia sustentável de exportação e de inovação sem uma indústria forte.*
4. *A base industrial se articula com a conformação de um Estado de bem-estar no Brasil, sendo capaz de viabilizar o consumo de massa, a inclusão social e a disponibilidade de bens públicos para a sociedade.*
5. *O desenvolvimento regional e territorial constitui uma dimensão intrínseca a todas as ações e desafios nacionais, considerando a marcante iniquidade espacial existente e que as regiões e territórios menos desenvolvidos também constituem frentes naturais de expansão dos investimentos. Nesta direção, a estratégia para os arranjos e sistemas produtivos locais constitui uma forma especial de lidar com a territorialidade de modo dinâmico e cooperativo, perpassando diversos dos desafios elencados.*
6. *Em termos internacionais, a indústria constitui elemento essencial para a inserção soberana na nova geopolítica mundial e no movimento assimétrico de globalização, reduzindo a vulnerabilidade econômica e tecnológica, inclusive para viabilizar os graus necessários de liberdade para a concepção e implementação de políticas públicas.*
7. *Os grandes desafios que se apresentam com eixos nucleadores de uma nova concepção de política industrial são específicos ao contexto nacional, envolvendo o momento histórico econômico, institucional e político do País e sua inserção internacional na geopolítica mundial. Os princípios e os desafios sistêmicos e estruturais sempre são contexto-específicos, não cabendo modelos únicos universais para os distintos grupos de países.*

#### **b) Grandes desafios nacionais como eixos de uma abordagem sistêmica e estrutural de política industrial: destaques para o contexto atual.**

Com base na análise desenvolvida e a título de avançar em um debate necessariamente coletivo, elencam-se a seguir, de modo não exaustivo, alguns dos grandes desafios nacionais que constituem oportunidades para a indústria:

---

124 Nos grandes desafios se poderia abrir um específico para a inovação pela sua centralidade em um novo padrão de política industrial e pela nova onda de inovações em curso, designadas por alguns como conformando a 4ª Revolução Industrial (Schwab, 2016). Todavia, pela lógica dos desafios nacionais sobre a indústria, entende-se que seria mais correto entender a inovação como parte indissociável que deve atravessar os desafios e ser pautada para atender às demandas da sociedade.

## Reindustrialização do Brasil<sup>125</sup>

Considerando o cenário sintetizado no tópico anterior, enfrentar a própria regressão da atividade industrial constitui um grande desafio para um projeto nacional de desenvolvimento, considerando a centralidade da indústria mencionada anteriormente.

Não é possível retomar o desenvolvimento baseado em produtos de maior valor agregado e em uma inserção qualificada nas cadeias globais de valor com uma indústria manufatureira em declínio e com uma participação no PIB inferior a 10%. Há evidências robustas da associação entre o desenvolvimento de um país como o Brasil e o peso e importância do setor industrial na matriz produtiva (Marconi, 2015). A retomada de um padrão de desenvolvimento industrial assentado nos investimentos, no aumento da produtividade e nas exportações se coloca como fator-chave que deve ser recuperado no contexto mencionado de forte deterioração destas variáveis (o consumo de massa sustentou o crescimento recente e continua tendo peso essencial em uma estratégia que envolve a inclusão social, mesmo sem se constituir, em longo prazo, em um componente autônomo da demanda efetiva como nos ensinou Keynes, 1936).

É neste contexto que a própria redinamização da indústria se torna um desafio da política industrial, requerendo um conjunto de ações de ampla abrangência que vão do regime macroeconômico (câmbio e juros, especialmente) ao ambiente institucional que envolve as empresas para que possa haver uma recuperação qualificada da atividade industrial.

Quanto ao regime macroeconômico, a experiência das últimas duas décadas mostra que mesmo com políticas industriais e de inovação que procuraram se impor, a associação de juros elevadíssimos com câmbio valorizado encurtou as expectativas do setor produtivo, sendo, provavelmente, a causa mais decisiva para a regressão dos investimentos, da inovação e mesmo da produtividade. A adoção da lógica financeira pelo setor produtivo (visão de prazo mais curto, valorização das finanças em detrimento da produção e do desenvolvimento tecnológico e da inovação) não deve ser buscada como um “*desvio de conduta*”, mas sim como um processo adaptativo em relação a um ambiente adverso de juros, de câmbio e de instabilidade destas variáveis para o estabelecimento de estratégias de longo prazo.

Política industrial sem regime macroeconômico apropriado perde completamente sua eficácia, por mais difícil que seja o equacionamento desta questão (e isto faz parte, obviamente, de uma visão sistêmica, sob pena de se responsabilizar a força

---

125 Vide Bresser-Pereira (2015) que vem defendendo e liderando um grupo de pessoas da academia e da indústria com a ideia aqui incorporada de que a reindustrialização em si, no contexto brasileiro, é parte de um projeto nacional de desenvolvimento, sendo, portanto, por sua pertinência, um dos grandes desafios nacionais. A indústria aparece, assim, vinculada ao padrão nacional de desenvolvimento não apenas pelo que ela tem a oferecer diretamente para as demandas sociais, mas também pelo seu papel intrínseco como fator de desenvolvimento.

de resistência da formiga quando pisada por um elefante...). A estabilidade de uma taxa de câmbio favorável à atividade manufatureira e de maior densidade tecnológica e um patamar de juros compatíveis com os investimentos produtivos são elementos sem os quais qualquer política industrial não terá chance de êxito.

No que toca à agenda do ambiente institucional pleiteada pelo setor industrial como fator essencial, e não apenas acessório, no atual contexto desfavorável para a atividade produtiva, mostra-se pertinente, legítima e capaz de ter um impacto importante para favorecer a recuperação industrial e as expectativas de investimento, considerando o impacto neste desafio. Pode-se citar as seguintes ações que atingem praticamente todas as atividades industriais, a título de ilustração de medidas factíveis e de impacto expressivo em um contexto tão deprimido:

- previsibilidade das regras e do contexto normativo das políticas e instrumentos públicos;
- ambiente regulatório favorável à produção e à inovação, sem prejuízo da proteção ao cidadão;
- estrutura tributária e tarifária eficiente e simplificada (lógica da escalada tarifária, desonerando o peso dos insumos na estrutura de custos, eliminação da cumulatividade dos impostos e da guerra federativa fiscal, eliminação de toda uma burocracia ineficiente como, por exemplo, a exigência de obrigações tributárias acessórias absolutamente burocráticas e irracionais);
- facilidade de abertura e fechamento de empresas e de acesso ao crédito e a condições de trabalho das micro, pequenas e médias empresas;
- institucionalidade favorável à interação entre o Estado e o setor produtivo, sem criminalizar relações republicanas inerentes a todas as políticas industriais bem sucedidas na experiência internacional;
- disponibilidade de financiamento em longo prazo, onde o papel dos bancos públicos de desenvolvimento continua vital;
- simplificação das atividades de comércio exterior – exportação e importação – que, por exemplo, quase impedem as condições de operação de empresas de menor porte e que travam as atividades empresariais de inovação com insumos importados, entre muitos outros fatores institucionais que emperram ou podem emperrar a atuação empresarial inovadora.

## **Infraestrutura e mobilidade**

É reconhecido que a recuperação da infraestrutura nacional de transporte, energia e telecomunicações constitui uma necessidade premente para o desenvolvimento do País. Além de ser elemento básico para a competitividade industrial como “*externalidade crítica*”, do ponto de vista da política industrial representa uma grande oportunidade de abertura de mercados para bens industriais, notadamente máquinas, equipamento e insumos básicos, cuja produção e nível de ocupação da capacidade instalada precisa ser fortemente ampliado.

Especificamente com relação à mobilidade urbana, regional, nacional e global e à logística, o Brasil é um país que possui deficiências estruturais de grande envergadura: completo caos urbano, onde a crise de mobilidade afeta de modo importante a qualidade de vida das pessoas e as condições de trabalho (particularmente, redes ineficientes, caras e de baixa qualidade de transportes públicos, frota veicular de transporte público e privado velha e de baixa qualidade, fragilidade de sistemas de inteligência para gestão da mobilidade, desorganização marcante do espaço urbano e presença generalizada de ambientes sociais metropolitanos desintegrados e desassistidos); estradas críticas de má qualidade para atender a produção; portos ineficientes; pequena cabotagem frágil; estrutura ferroviária fortemente insuficiente, precária e com reduzida conectividade; áreas de armazenagem deficientes; frota obsoleta de veículos nos sistemas logísticos de transporte, entre outros problemas e desafios.

Esta é uma grande frente de expansão para a retomada dos investimentos e o grande desafio é como articular este investimento em mobilidade e infraestrutura com o fortalecimento dos produtores industriais, considerando a importância destas atividades tanto do ponto de vista econômico quanto tecnológico. Articular, por exemplo, a disponibilidade de equipamentos de transporte e logística adequados à infraestrutura urbana, regional e nacional e as redes integradas e inteligentes de transporte e sistemas logísticos com a produção industrial para o atendimento destas demandas é um requisito fundamental para que a indústria de modernize, alavancando a sua própria competitividade e das demais atividades como os serviços e a agricultura, tendo fortíssimo impacto na competitividade nacional e na qualidade de vida dos cidadãos<sup>126</sup>.

## **Sustentabilidade, energia e recursos hídricos**

Os recentes problemas de disponibilidade de recursos hídricos para a indústria e o risco potencial de restrição na disponibilidade de energia, além de seu alto custo para a indústria, de certa forma, alertaram que a questão da sustentabilidade e

<sup>126</sup> Ilustrando o risco de desarticulação e de uma ação fragmentada e não sistêmica, a concepção de uma política de concessões inadequada que fique presa aos países financiadores da infraestrutura que, normalmente, direcionam suas compras para suas indústrias, poderia abortar o que constitui uma das principais alavancas para a retomada da atividade e do investimento industrial.

das mudanças climáticas (neste caso um grande desafio global) não pode mais ser vista como acessória e dependente da benevolência, do mérito ou da consciência ecológica do setor empresarial (o que já seria uma boa justificativa).

O tema entrou como um desafio concreto para a retomada do desenvolvimento industrial, ao mesmo tempo em que, para a sociedade, a sustentabilidade e as mudanças climáticas colocam uma responsabilidade presente e intergeracional de grande envergadura, que se constitui em um dos grandes desafios na perspectiva aqui defendida, ao aliar sua importância para a sociedade com o papel que o setor industrial pode ter, tanto para responder à demanda social, quanto como importantíssima frente de oportunidade de investimentos e de inovação.

A sustentabilidade, por definição, impõe uma agenda de atuação sistêmica e de mudança estrutural que constituem os elementos-chave da visão aqui esboçada. O tema é bastante amplo e diversificado atingindo toda matriz produtiva e uma amplitude temática que fugiria do escopo deste capítulo. Para efeito deste trabalho, as áreas de energia e hídrica serão enfatizadas com importantes ilustrações deste desafio e de sua relevância.

Como característica de cada grande desafio, ao mesmo tempo em que uma demanda social expressiva pauta a estratégia para a indústria, abre claras frentes de expansão e de abertura de espaços econômicos novos (que define a inovação na concepção *schumpeteriana*). A questão energética e hídrica constitui assim parte de um desafio estratégico ligado à sustentabilidade do desenvolvimento como um eixo possível de uma nova abordagem de política industrial vinculada a uma política nacional de desenvolvimento.

Como exemplos da frente de expansão que se abre apenas nestas duas áreas, pode-se citar:

- a. o aperfeiçoamento, integração e aumento de eficiência das fontes que fazem parte da matriz energética brasileira;
- b. o fortalecimento da participação de fontes alternativas e sustentáveis como a energia eólica e solar;
- c. a nova conformação das atividades que usam recursos hídricos, como o preparo das residências com sensores e equipamentos de complexidade tecnológica distinta para o uso e aproveitamento racional da água (evitando, por exemplo, que água para uso humano seja usada nas redes de esgoto);
- d. as tecnologias de reuso dos recursos hídricos já disseminadas de modo importante em muitas indústrias que chegam a uma taxa de reaproveitamento acima de 90%;

e. a estruturação de redes inteligentes urbanas, regionais e nacionais de energia e de recursos hídricos, entre muitos exemplos.

Observe-se que os rebatimentos setoriais em diversas indústrias como de bens de capital e novos materiais, insumos básicos, construção civil, cabos, tubulações, hidrômetros e sensores inteligentes, entre muitos outros exemplos apenas no campo da energia e dos recursos hídricos, entrariam como parte essencial para este desafio, evidenciando que a mudança de olhar para uma perspectiva das demandas da sociedade é compatível e mesmo alavanca atividades e demandas específicas da indústria, mas pautando a ação do Estado por uma estratégia nacional.

Certamente a escala e o papel deste desafio poderia ser ainda ressaltado incluindo temas de alta relevância e oportunidade, como o aproveitamento e uso da megabiodiversidade brasileira, com impacto destacado na área da saúde, alimentos e cosméticos; das transformações tecnológicas no interior dos distintos setores de atividade, a exemplo de carros híbridos movidos a energia elétrica e mesmo água no futuro; e da introdução de equipamentos e sistemas tecnológicos mais eficientes e sustentáveis na área de transportes e em toda linha branca de eletrodomésticos, entre inúmeras outras potencialidades advindas deste grande desafio nacional e global (o que mostra que a lógica da mudança estrutural pode ser muito mais fina do que a setorial clássica).<sup>127</sup>

Por fim, o enfrentamento de desafio da sustentabilidade representa ainda formas superiores de inserção no mercado global, uma vez que a exigência de produtos sustentáveis é cada vez mais acentuada como barreiras de acesso ao mercado mundial. O desafio nacional abre portas para as exportações, mostrando o vínculo orgânico e dependente da política de comércio exterior em relação à política industrial.

### **Áreas sociais e geopolíticas críticas: saúde, educação e defesa**

A saúde constitui talvez a área mais evidente em que o vínculo entre a política industrial e o padrão nacional de desenvolvimento se mostra como um caminho sistêmico e estrutural inovador capaz de gerar ganhos simultâneos para as oportunidades de geração de investimentos, renda e de inovação com a estruturação de uma área social crítica.

Por um lado, a estratégica constitucional de se estruturar no País um sistema de saúde universal, integral (da promoção e prevenção ao tratamento em todos os graus requeridos de complexidade tecnológica que sigam uma lógica racional em termos de saúde pública) e equânime constitui um dos maiores desafios nacionais demandados pela população brasileira. Estruturar um sistema universal nacional constitui

---

<sup>127</sup> Cabe ressaltar ainda que estas áreas ligadas à sustentabilidade possuem forte efeito em uma escala nacional superior, impactando, por exemplo, na redução de custos industriais de insumos que constituem elemento essencial de retomada da competitividade da indústria em seu conjunto, com grande destaque para a área de energia.

claramente uma decisão política, com desdobramentos econômicos evidentes que vão desde o financiamento até o vínculo com a capacidade produtiva e de inovação no País (a economia política sobressai de modo incontornável na área da saúde).

Evidencia-se que os “*grandes desafios*” não são apenas as grandes preocupações globais isentas de valor, mas sim apostas e decisões de projetos alternativos em disputa para o padrão nacional de desenvolvimento. O projeto alternativo, não explicitados pelos que advogam que o Estado é incapaz de sustentar um sistema universal e que deveria se ater aos mínimos de uma saúde básica (a integralidade não caberia no PIB...), traz em si, inerente e inconfessadamente, a proposta de segmentação no País de uma “*saúde para os ricos*” e uma “*saúde para os pobres*”, gerando problemas éticos civilizatórios inaceitáveis como a decisão de que uns cidadãos merecem viver mais e melhor do que os outros.<sup>128</sup>

Por outro lado, a saúde possui uma dimensão muitas vezes ignorada de não se constituir apenas uma vertente da política social, constituindo uma área central para a dinâmica econômica, para a transformação produtiva e para a inovação. O *complexo econômico-industrial da saúde* representa um patamar de 10% do PIB, responde por cerca de 1/3 do esforço nacional de pesquisa e desenvolvimento, por 10% do emprego qualificado do País e é veículo de tecnologias e inovações de alto impacto e oportunidade para o futuro.

Destacam-se, por exemplo, como desafios de alta densidade tecnológica para viabilizar um sistema universal, a biotecnologia, os novos materiais, a nanotecnologia, a microeletrônica e todo campo das tecnologias digitais, a química avançada e as ciências da vida em geral. Constitui, assim, uma das mais fortes áreas em termos da expansão econômica e tecnológica tanto no Brasil como no mundo, considerando o envelhecimento da população, sua crescente conscientização de que a saúde constitui um direito e as novas tecnologias que abrem novas oportunidades de promoção, prevenção, tratamento e recuperação no campo das doenças crônicas e transmissíveis que, ao contrário de algumas análises apressadas, vão permanecer e sempre colocar novos desafios de inovação para o Brasil e para o mundo (a exemplo, dos problemas evidenciados pelo zika vírus, chikungunya, H1N1 e mesmo da própria dengue)<sup>129</sup>.

É isto que justifica sua centralidade também enquanto um eixo da política industrial. Como já mencionado, o foco base produtiva e da inovação pelo desafio

---

128 A divergência profunda de visões da sociedade e do Estado se aplica a todas as dimensões da política industrial e à própria escolha dos desafios. Na saúde, isto se expressa de modo muito evidente, permitindo ilustrar a natureza política da política industrial e de desenvolvimento e o conteúdo substantivo dos desafios selecionados.

129 A experiência do autor na articulação entre a demanda social e a dinâmica econômica e industrial, certamente, constituiu elemento importante para a concepção geral esboçada neste capítulo. Grande parte dos trabalhos de pesquisa desenvolvidos fez parte de projetos amplos de estudo sobre indústria brasileira, voltados à inserção internacional do Brasil, à competitividade e às perspectivas de investimento no Brasil, sempre tendo o professor Luciano Coutinho na liderança da equipe de coordenação geral. Sobre o enfoque teórico e a dinâmica recente do complexo econômico-industrial da saúde vide, por exemplo, o livro coordenado pelo autor (Gadella et al, 2012), que foi o resultado mais recente desta interação.

nacional da saúde leva a uma análise intrinsecamente sistêmica. Não é a escolha em si do setor A, B ou C dentro do *complexo da saúde* que caracterizaria a ação de política industrial para saúde, mas qual setor, subsetor ou atividade (mesmo que fossem àqueles) que contribuem, e de que forma, para uma mudança estrutural que objetive viabilizar estruturalmente um sistema universal para atender uma saúde de massa de uma grande população.

O padrão tecnológico é decisivo para se atingir uma meta de universalidade e isto vem sendo debatido mesmo nos países mais desenvolvidos, sejam os clássicos que organizaram sistemas universais no pós-guerra como o Reino Unido ou os baseados em sistemas de mercado com fortes problemas de acesso como os EUA.

Sem uma visão interativa e indutora na relação com o setor privado, a exclusão tecnológica e do conhecimento será um problema incontornável da área da saúde. Ressalte-se que os instrumentos de indução são inúmeros, como o aparato regulatório, a infraestrutura de C&T e sua interação com a indústria, o financiamento à produção e à inovação e, como instrumento de altíssima relevância para mitigar o risco da inovação, o uso do poder de compra do Estado.

Seguindo esta visão, geram-se demandas diferenciadas para a indústria e, portanto, para a política industrial, direcionando o padrão tecnológico para convergir com o desafio colocado. Isto, ao mesmo tempo, abre grandes mercados e oportunidades para o investimento e a inovação industrial, mas com uma direção clara de uma política nacional.

A alta tecnologia em saúde no Brasil e seu uso em grande escala é essencialmente incorporada pelas demandas públicas do Sistema Único de Saúde definido em nosso pacto constitucional, que, com o uso da medicina personalizada e ao mesmo tempo de massa (diagnóstico molecular de câncer para grandes grupos populacionais, por exemplo), pode viabilizar economicamente o uso racional em escala de tecnologias de fronteira (medicamentos biológicos para doenças crônicas para quem realmente é suscetível ao tratamento, vacinas de alta complexidade para endemias antigas e emergentes para grupos populacionais de risco, equipamentos de diagnóstico molecular com nanotecnologia para uso em massa na atenção básica, TIC para ações preventivas, equipamentos, dispositivos e sensores para monitoramento domiciliar dos idosos, entre inúmeros outros exemplos).

Em síntese, pode-se afirmar que sem uma política industrial e consistente com o desafio nacional, o sistema de saúde brasileiro será vulnerável e dependente de um padrão tecnológico distante do contexto nacional, impedindo estruturalmente que os princípios constitucionais de universalização, integralidade e equidade sejam respeitados. Evidencia-se o elo não apenas desejado, mas necessário entre política industrial e um padrão de desenvolvimento com inclusão social.

A experiência recente mostra que a saúde foi um experimento bem-sucedido do estabelecimento destes elos necessários e que, ao mesmo tempo, gera enormes e estruturantes oportunidades para a indústria do futuro.

Seguindo uma linha análoga de argumento, a educação constitui outra área social que pode ser considerada das mais críticas do ponto de vista das demandas da sociedade e com elevada conexão com a política industrial. Como direito inerente de cidadania é parte do próprio conceito de desenvolvimento, sendo componente essencial da inclusão e da equidade em um sentido ainda mais amplo do que o de distribuição de renda. Além disto, diversos problemas sociais, tais como a violência, a promoção da saúde, a cultura, o exercício da cidadania, a inclusão de jovens em mercados qualificados de trabalho, necessariamente têm de ser enfrentados com uma ação eficaz de educação.

Em termos econômicos, a educação constitui um fator crítico, pois a qualificação do trabalho é decisiva para o desenvolvimento industrial, da produtividade e da inovação e o contexto do Brasil é de clara precariedade. No caso de atividades de P&D, por exemplo, há apenas 8% de pessoas pós-graduadas ocupando os postos de trabalho (IBGE/Pintec, 2011). A insuficiência de qualificação técnica para a indústria e a necessidade de investimento é marcada em praticamente todos os fóruns e entidades que tratam do assunto.

A educação como desafio nacional para a política industrial possui uma dupla vertente. De um lado, a formação adequada de pessoas para uma estrutura produtiva e de conhecimento que seja densa e dinâmica é absolutamente necessária. Observe-se que, do ponto de vista da política industrial, não se trata de assumir uma agenda genérica – e necessária – de educação, mas sim pensar quais serão os recursos humanos decisivos para certa estratégia industrial nos diferentes níveis de qualificação. Ou seja, uma ação sistêmica para a educação na atividade industrial requer, ao mesmo tempo, seletividade e uma articulação com a mudança estrutural incorporada na política industrial.<sup>130</sup>

Se a base produtiva não se torna mais densa e o peso da própria indústria maior frente ao quadro mencionado no item anterior, os requerimentos sobre o sistema educacional serão mais precários, incorporando um menor grau de qualificação, menores salários e possivelmente uma pior distribuição de renda.

Se a estrutura produtiva se enobrece, com a atividade industrial (re)tomando maior peso na economia e se tornando tecnologicamente mais densa (puxando serviços qualificados), os requerimentos sobre sistema educacional serão voltados para a qualificação das pessoas desde o nível técnico até o de pós-graduação, permitindo melhores remunerações e ganhos sociais relacionados a uma estrutura

---

130 Esta perspectiva não significa subordinar a educação às demandas da indústria, mas sim delimitar o campo específico de uma política educacional em geral (inclusive como fator de cidadania) em relação às especificidades das demandas vigentes e prospectivas para o fortalecimento da atividade industrial.

produtiva superior. Assim sendo, esta vertente da educação constitui um grande desafio requerido para uma estratégia de política industrial com as características enfatizadas, se somando a toda uma estratégia nacional em que a educação e a qualificação das pessoas seja prioridade numa perspectiva mais abrangente.

De outro lado, a educação constitui um setor de atividade econômica cuja participação no PIB cresceu acentuadamente. Em 2013, a participação do gasto público em educação no PIB atingiu 6,6% (Inep/MEC). Além de envolver o investimento no conhecimento, essencial no mundo contemporâneo e, como mencionado, especialmente para a atividade industrial (não se precisando o quanto desta parcela possui impacto mais direto nesta atividade), ainda que seguindo um perfil qualitativo descolado das necessidades específicas e futuras da indústria, a área de educação em si é intensiva em bens industriais de alta sofisticação tecnológica e com importância decisiva para o setor industrial.

A título de ilustração destas oportunidades, pode-se destacar os bens de informática requeridos para todos os níveis de ensino, os equipamentos de laboratório das universidades, de testes nos institutos tecnológicos que possuem atividades de ensino e de tecnologia altamente sofisticadas em instituições análogas (como de luz síncrotron, nanotecnologia, física, biotecnologia, para engenharias etc.). Estas e muitas outras áreas permitem qualificar a área de educação como um grande desafio nacional para a política industrial nas duas vertentes apontadas: formação de profissionais qualificados para uma indústria qualificada e uma área de atividade que gera demanda de produtos intensivos em tecnologia, conhecimento e inovação.

Por fim, coloca-se o desafio associado à área de defesa que, infelizmente, mesmo tendo-se como visão a construção global de uma cultura de paz, o contexto geopolítico mundial impede que um país como o Brasil abra mão de ter um potencial tecnológico e produtivo significativo, como parte de um projeto nacional que requer uma indústria forte como requerimentos essenciais da própria nação.

Assim como na saúde, a defesa é um caso exemplar do requerido vínculo entre o Estado e suas razões e o setor produtivo para a conformação de uma base produtiva tecnologicamente forte e inovadora até para acompanhar os acelerados avanços mundiais. A institucionalidade típica da área também permite o uso articulado de instrumentos de política industrial como o financiamento, a regulação, a infraestrutura tecnológica e o poder de compra do Estado.

O eixo defesa, por sua vez, permite puxar, de modo articulado e sistêmico, um conjunto de setores, subsetores e atividades em que sua expansão se dá pela contribuição para uma visão e ação integradas, a exemplo de toda área aeroespacial, transportes terrestres e marítimos, além de equipamentos e

materiais de altíssima sofisticação para um *país continental*, a exemplo dos sistemas de monitoramento de grandes regiões como a Amazônia, além de todas as tecnologias associadas à segurança.

Nesta área coloca-se ainda a especificidade e a complexidade que envolvem os processos de transferência de tecnologia e mesmo de troca de informações, uma vez que muitas vezes esta é bloqueada pelas razões de estado ainda tão acirradas no contexto global (luta geopolítica entre os países, terrorismo, ações de proteção e monitoramento em todas as escalas etc.).

Observe-se, ainda, que, seguindo o exemplo clássico no papel da área nos EUA para sua liderança em microeletrônica, os produtos de defesa possuem claramente um uso dual, alavancando tecnologias e sistemas tecnológicos e de inovação com alto transbordamento para a matriz produtiva, contribuindo para o enfrentamento de outros desafios.

### **Complexo agroindustrial e alimentos**

Como tem sido destacado, o complexo agroindustrial (insumos, agropecuária, indústria e serviços) possui hoje uma alta participação na economia nacional. Representa, em seu conjunto, uma participação superior a 20% do PIB (Cepea/USP, CNA e IBGE) e o Brasil é um dos países mais competitivos nesta cadeia produtiva. Mesmo nesta área, o fator decisivo para a competitividade internacional foi exercido por uma interação entre o Estado e o setor produtivo, com destaque para o papel da Embrapa no desenvolvimento e na disseminação de tecnologias para os produtores instalados no País. Sem entrar nos detalhes da dinâmica intrínseca deste complexo e nas questões em debate (relação entre o agronegócio e a agricultura familiar, por exemplo), que fugiriam completamente do esforço deste trabalho, cabe apenas ressaltar os elementos que norteiam sua inclusão como um grande desafio para a indústria.

Em primeiro lugar, considerando o peso da área na estrutura produtiva e sua elevada essencialidade para mercado interno, sendo decisivo, por exemplo, para a segurança alimentar (ou seja, também possui uma dimensão social crítica), ao menos duas dimensões tornam o papel da indústria essencial para este grande desafio. Em primeiro lugar, a indústria aparece como área central para eficiência, competitividade e viabilização do acesso pelos cidadãos no fornecimento de insumos, máquinas e equipamentos para a agricultura, sendo veículo de inovações.

Em segundo lugar, o complexo agropecuário, em que pese seu dinamismo, constitui uma área clássica que exige o adensamento produtivo e uma maior geração interna de valor e de inovação para seu dinamismo a médio e longo prazo.

Em outras palavras, o processo mencionado de desindustrialização do Brasil e de perda de densidade tecnológico se manifesta em muitos segmentos agropecuários em que ao invés de se investir na agregação e beneficiamento interno de valor (a concentração nas exportações de café verde em detrimento de uma estratégia de adensamento e de transformação industrial é um bom exemplo), se adota um padrão primário-exportador com todos seus reconhecidos problemas.

Em termos das áreas de conhecimento, onde se “borra” a própria separação entre indústria e agricultura, emerge, particularmente, o campo da biotecnologia como uma área de vital importância, incluindo uma estratégia que abarque também pequenos produtores organizados em arranjos produtivos locais.

Em síntese, a questão da disponibilidade de alimentos, da segurança alimentar, da agregação de valor em uma atividade que tem, de certo modo, ajudado a sustentar a economia brasileira em um período de perda de densidade da indústria, coloca esta atividade como de alta relevância em uma estratégia nacional de desenvolvimento com consumo de massas (o consumo de alimentos elevou-se acentuadamente no período recente) e que, como nos demais casos, abre inúmeras oportunidades de desenvolvimento industrial, seja no suprimento de insumos, equipamentos e materiais, seja no adensamento da cadeia produtiva e nas atividades de inovação, considerando que este será um campo de alto potencial do Brasil em longo prazo, como os demais mencionados neste tópico.

A politização estratégica da política industrial, neste caso, leva à necessidade de colocar na agenda deste desafio questões associadas ao desenvolvimento nacional como a disponibilidade e custos dos alimentos, a articulação com as demandas da saúde e da sustentabilidade, uma estratégia de incorporação tecnológica e competitiva para o beneficiamento industrial dos produtos da agroindústria e da agricultura familiar, envolvendo formas organizacionais inovadoras para permitir o desenvolvimento, a disseminação de tecnologias, novas formas de gestão e toda agenda para melhoria no ambiente institucional mencionada no desafio da *reindustrialização* do Brasil.

## Considerações finais

A *política industrial*, a despeito da forte e precoce redução da participação da indústria no PIB, está em xeque. A crítica indevida da política industrial no Brasil - associando-a às políticas anticíclicas recentes; a desconsideração de sua inexorável interface com o regime macroeconômico (juros e câmbio, especialmente); o retorno da velha polarização entre políticas verticais e horizontais; a visão homogênea e fragmentada da estrutura produtiva; as velhas acepções de busca de inserção global com base nas vantagens comparativas “*naturais*” e, sobretudo, a volta do questionamento do papel do Estado para induzir o padrão de desenvolvimento industrial - requerem respostas teóricas e políticas em um contexto extremamente difícil e ameaçador.

Entende-se que não se enfrenta este debate apenas com um “*retorno defensivo*” para um dos polos em disputa. Assume-se que é necessário enfrentar o desafio crítico de pensar novos padrões de intervenção que superem a simples defesa de retorno às políticas tradicionais, sejam as que levaram à industrialização brasileira, sejam as mais recentes, retomadas desde 2004.

O objetivo deste trabalho foi de caráter exploratório visando estimular o debate no interior de uma visão de desenvolvimento sistêmica e estrutural que deve procurar novos elementos conceituais e de intervenção à luz da experiência nacional e internacional. Em particular, foram explorados os vínculos requeridos entre a política industrial e o padrão de desenvolvimento pretendido e a insuficiência das abordagens tradicionais – sem cair nas oposições simplistas entre visões verticais e horizontais da intervenção –, colocando-se, como alternativa, uma perspectiva sistêmica e estrutural, estratégica e seletiva, que sugere tomar os grandes desafios e demandas nacionais como eixos nucleadores de uma nova concepção de política industrial.

A percepção, por um lado, é que um enfoque sistêmico deve, necessariamente, conter elementos transversais que impactem na estrutura produtiva industrial de modo diferenciado (a natureza de cada atividade faz com que os setores sejam impactados singularmente mesmo frente às políticas transversais). Por outro lado, a ação diferenciada e focada na estrutura produtiva deve cada vez mais se vincular aos grandes desafios do País, em uma perspectiva que alia o desenvolvimento econômico ao desenvolvimento social.

Os grandes desafios colocam na agenda a necessidade de políticas com visão estratégica e seletiva (sejam as ditas horizontais, como a educação, ou as estruturais, como para as tecnologias que dinamizam segmentos produtivos que adensam a estrutura econômica) que impactem na sociedade e, ao mesmo tempo, representem oportunidades de mercado, de geração de renda, emprego e inovação para o setor produtivo, permitindo articulações virtuosas por meio de uma ação estratégica de Estado articulada com a sociedade.

A *ideia-força* é que uma agenda de desenvolvimento deve ser o norte para que a política industrial deixe de ser apenas uma (necessária) política para indústria e se torne um vetor para uma estratégia nacional que articule o desenvolvimento das bases produtivas com as necessidades e demandas nacionais que, certamente, incorporam agendas setoriais e temáticas específicas, mas em uma perspectiva de evolução sistêmica e de mudança estrutural requerida a um projeto de País.

Propõe-se, assim, uma visão transformadora de política industrial, inclusive para fortalecê-la. A lógica setorial fragmentada deve ser superada por uma lógica sistêmica voltada para os grandes desafios nacionais como a mobilidade urbana, nacional e regional; a saúde; as novas fontes de energia e o uso sustentável de recursos hídricos e a própria retomada do dinamismo industrial no Brasil, seguindo princípios que atravessam todos os desafios, como um regime macroeconômico favorável, uma política seletiva de inovação e o desenvolvimento regional.

Nesta perspectiva, a política industrial tem que dialogar com as demandas da sociedade. O País e seus problemas reais e potenciais devem passar a ser vetores para a construção de uma nova política industrial, o que implica em uma profunda reestruturação da forma de intervenção do Estado e de sua articulação com o setor empresarial, em uma direção não fragmentada e permeada de uma visão do futuro que se quer construir para o País.

Para fazer jus à trajetória do professor Luciano Coutinho, deve-se sempre indagar qual projeto de País alia a transformação e a dinamização da estrutura econômica e produtiva com o desenvolvimento da sociedade. Como desdobramento, e também tomando o exemplo do professor, deve-se sempre pensar, propor e correr os riscos inerentes para a concepção de novos paradigmas de políticas industriais inovadoras que sejam ousadas frente às amarras do passado que a todos nós acorrenta.

Este trabalho procurou apresentar um subsídio para a construção desta perspectiva coletiva, tomando como base algumas experiências concretas de que é possível desenvolver um padrão de intervenção que seja, a um só tempo, sistêmico e estrutural e comprometido com um projeto de desenvolvimento voltado para a melhoria de nossa sociedade, procurando aliar transformação, dinamismo econômico e oportunidades de investimento e inovação com a inclusão e o desenvolvimento social.

## **Bibliografia**

ALTENBURG; Tilman; LÜKENHORST, Wilfried. *Industrial policy in developing countries. Failing markets, weak states*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2015.

ARBACHE, Jorge. Por que serviços? in: BARBOSA, Nelson; MARCONI, Nelson; PINHEIRO, Maurício Canêdo; CARVALHO, Laura Orgs. *Indústria e Desenvolvimento Produtivo no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier/FGV, 2015.

BONELLI, Regis. *Comparações internacionais de produtividade na indústria e tendências setoriais: Brasil e Estados Unidos*. In: BARBOSA, Nelson; MARCONI, Nelson; PINHEIRO, Maurício Canêdo; CARVALHO, Laura. *Indústria e Desenvolvimento Produtivo no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier/FGV, 2015.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reindustrialização como projeto nacional. *Le Monde Diplomatique*, Outubro de 2015 (pp. 4 e 5)

CASSIOLATO, José Eduardo; SZAPIRO, Marina; LASTRES, Helena, (Orgs). *Dilemas e perspectivas da política de inovação*. In: BARBOSA, Nelson; MARCONI, Nelson; PINHEIRO, Maurício Canêdo; CARVALHO, Laura. *Indústria e Desenvolvimento Produtivo no Brasil*. Rio de Janeiro. Elsevier: FGV, 2015.

CASSIOLATO, José Eduardo; PESSOA DE MATOS, Marcelo; LASTRES, Helena, (Orgs). *Desenvolvimento e mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2014.

COUTINHO, Luciano Galvão. *A crise e as múltiplas oportunidades de retomada do desenvolvimento industrial do Brasil*. In: MONTEIRO FILHA, Dulce; DELORME PRADO, Luiz Carlos; LASTRES, Helena. *Estratégia de Desenvolvimento, Política Industrial e Inovação: ensaios em memória de Fabio Erber*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois. *Política Industrial: uma visão neo-schumpeteriana Sistêmica e Estrutural*. *Revista de Economia Política*, V. 21, n. 4, pp. 149-171, São Paulo, 2001.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois; MALDONADO, José; VARGAS, Marcos; BARBOSA, Pedro; COSTA, Laís. *A dinâmica do sistema produtivo da saúde: inovação e complexo econômico-industrial*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2012.

DE NEGRI, Fernanda; CAVALCANTE, Luiz Ricardo. *Produtividade no Brasil: Desempenho e Determinantes*. Brasília: ABDI, IPEA, 2014.

ERBER, Fabio. *The evolution of development conventions*. Revista de Economia Contemporânea, vol. 16 (1), p 5-26, 2012.

EUROPEAN COMMISSION. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive, growth. Communication from the Commission, COM (2010) 2020 final, 2010.

KEYNES, John Maynard - *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York and London: HBJ Book, 1964 (ed. original de 1936).

MARCONI, Nelson. *Estrutura produtiva e desenvolvimento econômico*. In: BARBOSA, Nelson; MARCONI, Nelson; PINHEIRO, Maurício Canêdo; CARVALHO, Laura. Indústria e Desenvolvimento Produtivo no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier/ FGV, 2015.

MAZZUCATO, Marianna. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. Setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MAZZUCATO, Marianna; PENNA, C.C.R. (ed.). *Mission-Oriented finance for innovation: new ideas for investment-led Growth*. London/New York: Rowman & Littlefield, 2015.

SARTI, Fernando. *Padrão de Crescimento e desenvolvimento industrial*. In: BARBOSA, Nelson; MARCONI, Nelson; PINHEIRO, Maurício Canêdo; CARVALHO, Laura, (Orgs). Indústria e Desenvolvimento Produtivo no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier/FGV, 2015.

SCHWAB, Klaus. *The fourth Industrial Revolution*. World Economic Forum: Kindle Edition, 2016

STIGLITZ, Joseph. *More instruments and broader goals. Moving toward the post-Washington consensus*. Helsinki: UNU/WIDER, 1998.



# Capítulo 10





# Estado e desenvolvimento no Brasil: objetivos estratégicos e requisitos de modernização

Maria Lúcia de Oliveira Falcón

*“Entretanto, as duas faces conexas do planejamento são a estrutura econômica e a estrutura de poder. Mas os planejadores não tratam, em geral, senão das relações e processos relativos à estrutura econômica. Todavia, as relações e os processos políticos também estão sempre envolvidos na mesma configuração. Aliás, pode-se dizer que, em última instância, o planejamento é um processo que começa e termina no âmbito das relações e estruturas de poder.” (O. Ianni)*

## Resumo

A alternância de poder entre dois partidos políticos permitiu ao Brasil experimentar um programa neoliberal e o social-desenvolvimentista, mas nenhum deles foi capaz de evitar o patrimonialismo. A principal explicação para as desigualdades sociais e regionais da economia brasileira encontra-se na relação Estado-sociedade, que mimetiza instituições ocidentais democráticas, mas que exerce o poder através de um estamento composto pela tecnoburocracia, por modernos coronéis da política e por proprietários de terra, rentistas e especuladores estrangeiros.

Esse estamento assume práticas patrimonialistas e protege seus privilégios econômicos, impedindo que recursos escassos sejam destinados à reprodução social. O caminho para o desenvolvimento no Brasil passa pela construção de um programa político pactuado com as forças modernizadoras e democráticas que alinhe as expectativas de longo prazo e atue fortemente na modernização da gestão pública no rumo do planejamento participativo e territorializado, fortalecendo a cultura da cooperação e da inovação para solução dos problemas. As reformas mais urgentes são a política e a tributária. As mudanças na gestão mais urgentes são o planejamento e a educação.

## 1. Introdução

Para o Estado moderno, objetivos estratégicos de desenvolvimento são decorrentes não apenas do projeto político eventualmente hegemônico, mas da sua capacidade de pactuar com diversos grupos de interesses nacionais e internacionais uma agenda que acomode, no tempo, no espaço e na renda, prioridades geralmente conflitantes ou concorrentes.

Nessa arena política, as normas se alteram quando um dos segmentos sociais considera que pode prescindir dos demais, levando ao totalitarismo. Mas regimes de exceção apagam o fogo da comunicação política, segundo Hanna Arendt, e apagam, portanto, o que nos faz humanos. Parece não haver muitas escolhas disponíveis.

Assim, o primeiro objetivo estratégico para o desenvolvimento é a *consolidação da pactuação social* que legitima o Estado e o governo com suas metas parciais. Seja através da democracia e seu aprofundamento, como na maioria dos países ocidentais, seja através de um sistema centralizado de partido único, como na China, as decisões que levam ao desenvolvimento precisam ser mantidas em longos prazos. Isso só é possível se a sociedade estiver legitimando o sistema político.

As economias que se industrializaram tardiamente precisam construir comportamentos coletivos de cooperação para solução dos problemas, e a mais constante escola historicamente disponível para esse aprendizado é a participação democrática em todos os níveis: do local ao nacional, e mesmo internacional.

No Brasil a democracia tem experimentado formatos novos e que estão ou podem vir a gerar acúmulos de experiências políticas não partidárias, como os orçamentos e planejamentos participativos, consultas populares mais frequentes por referendo ou plebiscito, a participação da sociedade civil organizada nas redes de serviços públicos e nos conselhos setoriais.

A melhora da qualidade de vida, maior controle da aplicação de recursos públicos e melhores serviços são resultados de longo prazo dessas experiências e que acabam sendo expressos na elevação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por exemplo, em todo o País, nas últimas duas décadas, pelo menos. Economistas de diversos matizes já se associaram aos sociólogos para comprovar que a distribuição da renda e a qualidade de vida melhoram com a continuidade da democracia.

O segundo objetivo estratégico está ligado exatamente à *manutenção e à reprodução física, social, mental e espiritual das pessoas* que fazem a nação.

Geração e distribuição de renda, emprego, moradia e saneamento, alimentação, educação e saúde, cultura e lazer, convívio social sem nenhuma forma de *apartheid* ou segregação, segurança pública, assistência social e religiosa: todos esses itens compõem a cesta de consumo dos direitos humanos.

Uma nação em que um ou mais desses itens está ausente precisa enfrentar o problema mobilizando toda a sociedade, como foi a experiência do *Fome Zero* no Brasil de 2003-2004, num processo educativo que integra governo e sociedade na busca e oferta de solução. Um bom plano de nação deve prever uma sequência de enfrentamentos coletivos de problemas, sejam eles econômicos ou comportamentais, em um tempo razoavelmente longo para que resultados inter

geracionais apareçam; sem imediatismos, embora com metas de curto, médio e longo prazos. Planos e comunicação devem estar juntos, sempre. As mudanças começam na cabeça das pessoas e nos discursos.

O terceiro objetivo estratégico é a *defesa desse plano de nação* diante de conjunturas e grupos de interesses internacionais adversos. Uma nação deve saber que seu reposicionamento na divisão internacional do trabalho causará reações de apoio e de enfrentamento, explícitos ou sutis, de interesses estrangeiros empresariais e de geopolítica.

Construir os apoios e monitorar as posições adversas, analisando todos os riscos de diversas ordens, é fundamental para resistir. Haverá traidores ou dissidentes do projeto dentro do território da pátria e esses serão ainda mais perigosos, pois podem operar para sabotar o plano de desenvolvimento.

O Brasil superou a fase da *“gestão militar”*, que durou cerca de 20 anos, e reconstruiu a sua democracia a partir de 1986, com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e a hiperinflação.

Retomou o crescimento econômico após décadas difíceis, no final do século passado, atravessando até uma crise de desabastecimento, após a tentativa de estabilização monetária com o *Plano Cruzado*.

Com a estabilidade conquistada a duras penas, o País iniciou o novo milênio exercitando uma alternância de poder entre os dois mais inovadores partidos pós-totalitarismo. O Partido Social da Democracia Brasileira (PSDB [1995-2002]), que iniciou seu programa no governo anterior conduzindo o *Plano Real* de estabilização monetária, mas enfrentou o *“Apagão”* energético com taxas de crescimento do PIB modestas na maior parte do tempo, ficando mais conhecido pelo programa *neoliberal*; e o Partido dos Trabalhadores (PT [2003-2016]), que sob o *social-desenvolvimentismo*, promoveu a melhoria da distribuição da renda e a ampliação do mercado interno, sob a égide da redução da pobreza.

O social-desenvolvimentismo apostou todas as fichas na *bancarização* das classes excluídas, inclusive para aquisição de moradia (o programa *Minha Casa, Minha Vida* construiu mais de dois milhões de unidades); na elevação do salário mínimo real e do emprego formal e no programa de renda mínima; além de ofertar o maior número de vagas da história no ensino superior, as quais permitiram a ascensão de milhares de famílias para a classe média.

Investimentos vultosos, acima de R\$ 500 bilhões só no primeiro ciclo de quatro anos, foram realizados em infraestrutura, através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Financiamentos aos investimentos privados foram providenciados e mantidos por quase uma década, até 2014. A cadeia produtiva de petróleo e gás, com a descoberta do Pré-sal, estava sendo a locomotiva do

investimento de base, dinamizando setores até então sucateados pela crise crônica do século passado, como a indústria naval. Ao lado da infraestrutura de transportes e de geração de energia, trata-se de formação bruta de capital fixo, que sustentariam o crescimento do PIB.

Até mesmo a corrupção estava sendo desnudada, com as instituições policiais e jurídicas funcionando de forma plena, embora enviesada, no processo que ficou conhecido como “*Mensalão*”, no qual membros do Congresso Nacional recebiam recursos oriundos de verbas públicas desviadas. Aparentemente, estava a nação brasileira fazendo a coisa certa, cooperando em torno de objetivos estratégicos: democracia, crescimento econômico, melhora da distribuição da renda e qualidade de vida.

No entanto, o segundo decênio do novo milênio assiste ao esgarçamento da cooperação e à radicalização política por parte dos conservadores, que perdem todo o pudor em levantar bandeiras retrógradas, colocando em cheque direitos humanos, civis, sociais e mesmo políticos. Debates sobre gênero, aborto, meio ambiente, renda mínima (*Bolsa Família*) e manifestações políticas são travados nas redes sociais, na grande mídia e no Congresso Nacional, com as forças conservadoras pleiteando a supressão de direitos e a repressão aos movimentos sociais.

Não se satisfazem com a retomada dos juros elevados, que beneficiam os rentistas, e atacam o próprio sistema de financiamento da indústria e da exportação, encarnado pelos bancos públicos. Retomam a privatização. Desejam uma modernização conservadora e excludente. Não há crise financeira global que explique esse retrocesso político brasileiro. É preciso buscar na composição da nossa sociedade e do Estado brasileiro as raízes dessa incapacidade de abrir mão de privilégios e de acolher a população como ator principal do desenvolvimento. É hora de reler Raimundo Faoro para compreender o Estado e Luciano Coutinho para compreender nossa competitividade.

## **2. Falha estrutural: patrimonialismo tem impactos sociais e econômicos**

A partir de 2013 encontramos o País antecipando o processo eleitoral numa radicalização crescente das forças conservadoras e de centro. Certamente a exposição dos esquemas reais de financiamento do sistema político contribuíram para o crescente isolamento do governo em relação à sociedade. Essas forças se uniram para criminalizar quase todas as políticas públicas do terceiro governo do PT, tentando evitar a reeleição do projeto petista para um quarto mandato, atacando tanto as políticas econômicas quanto as políticas sociais.

A partir da “*Operação Lava-jato*”, conduzida pela Polícia Federal para investigar desvios de recursos da Petrobras por um grupo de empresas (corruptores ativos)

e de políticos de diversos partidos (corruptos passivos), a companhia suspendeu seu plano de investimentos, impactando toda a cadeia produtiva e gerando capacidade ociosa e desemprego.

A partir de denúncias sobre apoio a exportações de serviços de algumas empresas, toda a oferta de crédito à industrialização dos bancos públicos foi sendo retirada. Com a decisão do setor privado de não investir, por falta de confiança no governo, o crescimento econômico, baseado no crédito ao consumo das famílias, se esgotou. A arrecadação de impostos veio caindo junto com o Produto Interno Bruto (PIB) desde a reeleição, em 2014, gerando um abismo fiscal que só fez aumentar com a subida das taxas de juros para patamares insustentáveis no longo prazo.

O Congresso usou a votação do Orçamento da União para estrangular a capacidade de investimento e ameaçou com “*pautas-bombas*” (aprovação de leis que ampliam as despesas sem a garantia de fontes de recursos) desde a reeleição até a instalação do processo de *impeachment* contra a presidente reeleita, em maio de 2016.

O seu afastamento foi a conclusão de um processo de paralisação da máquina federal que já havia se instalado desde 2015. Com a saída do Estado como investidor no mercado e a elevação da taxa de juros em nome do combate à inflação a recessão se instalou rapidamente. Com a perda da base aliada patrimonialista, o projeto social-desenvolvimentista ficou isolado em bases sociais mais à esquerda, perdendo o apoio de parte da massa urbana que ascendeu à classe média nos anos 2003-2013.

Que características especiais definem a nossa formação socioeconômica de tal maneira que as instituições mimetizadas dos países “*desenvolvidos*” aqui se entortam como flechas submetidas a pressões invisíveis, que as impedem de atingir o alvo? O inimigo está bem definido: a cultura do privilégio e o patrimonialismo são as raízes das desigualdades sociais e regionais. Elas esgotam recursos que deveriam ser destinados a fins mais nobres, para a reprodução social. Essa estratégia deverá ser implementada concomitantemente à política econômica, sem prejuízo de, e até mesmo incentivando, investimentos públicos e privados, onde a relação Estado-sociedade se reconstrua em novas bases.

A “*microfísica do poder*” indica o caminho do desenvolvimento econômico e da reconstrução institucional no rumo dos territórios, escala mais próxima aos municípios e intermediária entre estes e o governo estadual, onde o poder se manifesta em áreas de influência. A participação social local deve ser incentivada e premiada. O maior desafio estratégico que o Estado brasileiro deverá enfrentar para tornar viável um novo padrão de desenvolvimento é a sua própria reconstrução e a modernização das instituições (das práticas e costumes), inclusive do pacto federativo (troca de favores políticos). Isso porque a prática republicana pressupõe o fim dos privilégios e o estamento patrimonialista sempre tentará perpetuá-los, “*entortando a flecha*” a seu favor.

Sabe-se que do totalitarismo à democracia, o mercado trabalha com todos os regimes políticos e formatos de Estado. A globalização torna inegável esse aspecto do capital de transcender e mesmo de usar as fronteiras para maximização do lucro. Então as características sociopolíticas do Brasil devem ser mais bem aproveitadas pela ótica do mercado na medida em que permitam o maior volume de lucro realizado e capital remetido para as matrizes dos bancos e das multinacionais enquanto a crise econômica por lá se manifestar.

Quem atua a favor desse fluxo internacional de capitais que se opõe ao nosso desenvolvimento, fixando a exportação de *commodities* como meta?

Por que as forças conservadoras não veem na geopolítica dos BRICS as vantagens pragmáticas de um capitalismo globalizado e preferem os velhos sócios ocidentais?

Por que ainda temos a produção de bens de consumo fortemente oligopolizada e concentrada espacialmente?

Por que ainda não conseguimos apoiar a inovação tecnológica em escala suficiente para abrir fronteiras econômicas em regiões tão ricas ambientalmente como o Norte e o Centro-Oeste?

Por que é tão difícil manter uma grande classe média no Brasil, seja na cidade ou seja no campo?

Quais são as características que nos dividem enquanto nação, impedindo a cooperação e a melhor distribuição da riqueza na sociedade, tornando difícil a nossa participação na divisão internacional do trabalho de forma mais qualificada e com exportações de maior valor agregado?

A condição de competitividade da indústria brasileira tem múltiplas facetas e relações complexas. É necessário entender como fatores empresariais, setoriais e sistêmicos se congregam para tornar um ramo industrial competitivo.

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) vem construindo cenários e propondo agendas não só para a política industrial desde o primeiro governo do PT. Tais agendas foram em parte implementadas, mas prevaleceram os mecanismos de pressão patrimonialistas enraizados no sistema político e de governo, gerando multiplicidade de medidas de subsídios e incentivos setoriais, às vezes até mesmo por produtos.

Tentou-se reduzir o custo da energia, a taxa de juros através da oferta de crédito pelos bancos públicos, mas o sistema industrial oligopolizado não assimilou a elevação do salário real, mesmo com a expansão inédita do consumo.

O velho conflito distributivo estava de volta na forma de uma inflação persistente e com viés de alta. Falar em competitividade sistêmica no Brasil pressupõe uma mudança institucional que elimine o patrimonialismo e os privilégios usufruídos pelos estamentos públicos e políticos, pelos oligopólios, pelos proprietários de terras rurais e urbanas, pelos rentistas que emprestam ao setor público e até mesmo pelos rentistas estrangeiros.

O chamado desígnio ibero-americano pressupõe uma relação Estado-sociedade baseada numa visão holista e hierárquica do mundo. Há consequências positivas e negativas: é positiva a capacidade de ampliar o sentido de família para ser solidário e construir uma legitimidade para o Estado, que fica acima dos direitos individuais; é negativo o uso patrimonialista do Estado, em prejuízo aos direitos dos indivíduos; o impulso totalitarista ou hierárquico que trata de forma privilegiada os poderosos e as celebridades.

Convivemos com uma elite estamental que se sente distinta da população anônima, que sonha com o padrão de vida e costumes dos países ricos, num bovarismo neurótico que leva à rejeição da realidade tupiniquim.

A outra face da moeda do patrimonialismo é, portanto, a exclusão e a pobreza, a desigualdade opressora entre as classes e as regiões, visível nos Estados do Norte e Nordeste brasileiros quando comparados aos do Sul. Por exemplo, nessas regiões está o maior percentual de famílias acampadas nas estradas à espera de lotes da reforma agrária, ainda que se pague a peso de ouro as terras improdutivas e haja muitas terras públicas disponíveis – as oligarquias regionais impedem uma real distribuição das terras para fins produtivos, predominando o uso da terra como reserva de valor.

Em todo o Brasil vem se elevando o consumo, como mostra o Quadro 4, e em 2008 o País tornou-se o maior consumidor de agrotóxicos do mundo, superando os EUA. Não há regulação adequada nem impostos são pagos pela importação desses “*insumos*”, pois o conceito de competitividade adotado pelo agronegócio passa por muito subsídio do Estado, seja nos insumos, seja no crédito, seja na exportação.

No Sudeste, onde se localizam as grandes metrópoles, a desigualdade vira violência, insegurança, falta de infraestrutura e serviços ruins em saúde, educação, transporte. As cidades e suas periferias reproduzem a desigualdade social no espaço urbano.

A inquietação da juventude explode em protestos, como em 2013, quando uma insatisfação difusa, com a mobilidade urbana, deu início a uma onda de manifestações em todo o País, ocasião em que a frustração com a ausência de boas expectativas com a política e o Estado brasileiro foi a bandeira principal, já que todos os partidos se envolveram com a prática patrimonialista.

**Quadro 4. Consumo de agrotóxicos e fertilizantes químicos nas lavouras do Brasil, 2002 /2011**

Brasil	Agrotóxicos (milhões de L)	Fertilizantes (milhões de kg)
2002	599,5	4910
2003	643,5	5380
2004	693,0	6210
2005	706,2	6550
2006	687,5	6170
2007	686,4	6070
2008	673,9	6240
2009	725,0	6470
2010	827,8	6497
2011	852,8	6743

Fonte: Sindag, 2009 e 2011; Anda, 2011; IBGE/Sidra, 2012; Mapa, 2010. Apud Carneiro, 2012, Dossiê Abrasco.

Essa frustração se expressou também ao longo de 2015-2016, nos protestos contra e a favor do *impeachment* da presidente reeleita, Dilma Rousseff. Campo e cidade se posicionaram com a mesma indignação e a questão programática dos partidos opositores perdeu força pela chocante exposição do sistema político brasileiro real, totalmente construído sobre práticas patrimonialistas. O lado negativo do holismo parece estar implodindo a nossa jovem democracia.

### **3. Requisitos de modernização**

Uma dúvida que gera crise de identidade: até onde já somos ocidentais individualistas e até onde podemos ser holistas ibero-americano para defender nossa identidade cultural no processo de desenvolvimento?

Desenvolver a nação é superar esse conflito numa síntese pós-moderna que construa um pacto político novo. Celso Furtado sabia que a condição de dependência vinha unida à desvalorização de nossa cultura e da imposição de soluções pré-fabricadas que sempre se aliam a regimes totalitários.

Poucas certezas se pode ter num processo de tamanha complexidade, no entanto é certo que o desmonte do velho sistema de poder, que se apoia na reciprocidade de favores políticos e econômicos entre as oligarquias regionais e as oligarquias federais, passa pelo empoderamento das comunidades locais em seus territórios. Delas virão as inovações e os formatos alternativos de superação do conflito entre o individualismo e o holismo, cooperando e competindo na medida requerida pelo desenvolvimento.

Essa superação também certamente trará uma *reeducação de expectativas*, permitindo que a visão de metas de longo prazo oriente a jornada, ao longo da qual as metas de curto e médio prazos vão sendo conquistadas. Tal processo pressupõe a valorização de *técnicas de planejamento participativas e com visão territorial*.

As leis orçamentárias deverão evoluir para um Plano Plurianual de 10 anos ou mais e os orçamentos passarão a serem plurianuais, num ciclo completo de gestão a cada 4 anos. Políticas novas e territorializadas, ao lado de metas tangíveis, aliadas a uma visão estratégica, que permitirá esperar pela transformação estrutural que só o longo prazo permite, eis um bom roteiro para a modernização do planejamento público brasileiro.

Neste processo de planejamento participativo as escalas são múltiplas e complementares. Há um instrumento importante de planejamento espacial que pode servir de guia para começarmos: a rede de cidades.

Estudadas pelo IBGE, as nossas cidades formam uma rede hierárquica com áreas de influência sobre o território, que vai desde a grande metrópole nacional (São Paulo) até capitais regionais (por ex., Goiânia) e centros de zona (por ex. Niquelândia/GO). As cidades são consideradas de porte médio não por sua população, mas pelas trocas materiais e imateriais que realiza com as demais cidades, exercendo e recebendo influências.

A interiorização dos investimentos públicos, como foi feito nos programas de ensino superior e tecnológico e no *Luz para Todos*, é urgente e necessária para que um equilíbrio orgânico seja estabelecido na rede de cidades, permitindo a reprodução social em melhores patamares.

Além disso, com a valorização do planejamento participativo e territorializado, os investidores privados podem e devem contribuir ativamente para o desenvolvimento. Por exemplo, empresas mineradoras podem apoiar a diversificação econômica dos municípios onde atuam. O BNDES possui uma linha para financiar o investimento social das empresas (ISE), adequada a ações de responsabilidade social, porém pouco usada para incrementar os fluxos entre as cidades do território onde atuam.

O projeto social-desenvolvimentista, sem o apoio de uma visão territorial regional, sem um projeto de industrialização que quebrasse os oligopólios e distribuisse no território a produção industrial, investiu na grande infraestrutura logística e de transporte multimodal, para escoamento das safras do agronegócio, das matérias-primas minerais, na transmissão de energia.

Reforçou nossa inserção na divisão internacional do trabalho como produtor de *commodities*, mas não ficou no poder tempo suficiente para mudar a estrutura da geração de inovações tecnológicas. A base produtiva automotiva e a velha indústria paulista foram bastante beneficiadas pela expansão do mercado interno e do crédito, mas não devolveu nada em termos de ganhos de produtividade por novas máquinas e equipamentos, nem investiu em outras regiões. Ao contrário, aliou-se rapidamente às forças conservadoras para dar um fim ao social-desenvolvimentismo.

Esse erro de política industrial, que reforçou oligopólios sudestinos, resultou na manutenção da inflação por conflito distributivo como uma sombra permanente da estabilidade monetária; criou o PAC e suas obras de transporte e energia, apoiando até mesmo a exportação de serviços de engenharia, mas não cuidou de planejar e estruturar a rede de cidades.

A deterioração das grandes cidades brasileiras em termos de mobilidade e saneamento é um desafio civilizatório, ao lado da oferta de moradia e serviços de saúde. Foi agravada pela rápida expansão do consumo de veículos e nem mesmo os investimentos de transporte coletivo para a *copa do mundo de futebol* conseguiu aplacar a insatisfação da população urbana.

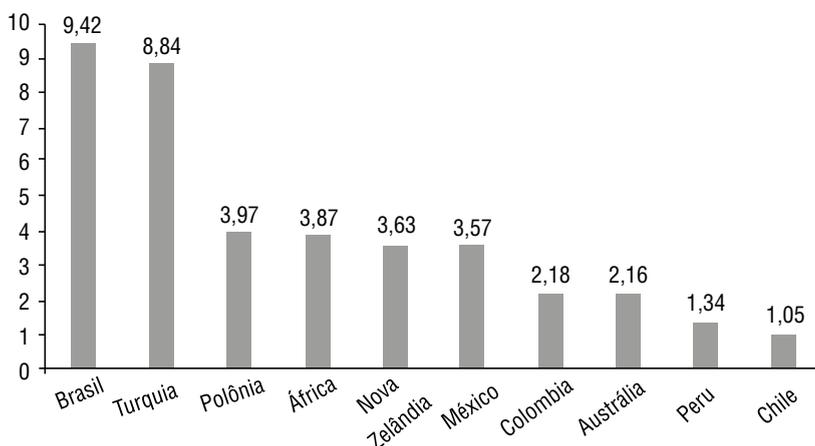
No campo, não enfrentou a questão da reforma agrária em escala produtiva, com bases econômicas racionais, deixando para as negociações locais com as oligarquias a solução de conflitos, cuja principal repercussão está nas cidades e no seu abastecimento, em última instância nas taxas de inflação infladas pelos oligopólios de bens de consumo e alimentos.

O Brasil precisa, agora, fazer a reforma agrária e também a conversão da produção para a agroecologia, reduzindo o consumo de agrotóxicos ao menos na produção de alimentos, que passariam a ter o selo de orgânicos.

Importa lembrar que a questão cultural e a capacidade de inovação tecnológica andam juntas como irmãos siameses. As duas capacidades advêm do conhecimento (codificado e tácito) sobre a realidade, da existência de confiança entre os atores (geradores e financiadores), da atitude de escolher um plano para o futuro nos territórios e no País. A cultura é o cimento que dá liga às iniciativas coletivas e solução de problemas, mas ela é viva e pode ser trabalhada pelas políticas públicas e pelas tecnologias sociais. Se quisermos mais inovação, devemos promover a cultura.

Tal caminho exige que a sociedade tome de volta o poder de escolher seu futuro – planejar - delegado ao Estado (tecnocracia estamental) e à classe política patrimonialista, com seus aliados rentistas (a taxa Selic é a mais alta do mundo, em termos reais) e ruralistas, formatando um novo pacto político com um capitalismo baseado na economia do conhecimento, que agregue valor aos recursos naturais e produtivos que o País já possui; onde o sistema financeiro cumpra o seu papel clássico de financiar o investimento sem extorquir das famílias taxas de juros mais altas que países em guerra, como mostra o Gráfico 43 (em 2016 a taxa de juros do cartão de crédito chegou a mais de 400% ao ano).

**Gráfico 43. Média da taxa de juros real 1999-2009**



Fonte: Ferreira e Colbano, 2012.

Interessante estudo de técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) mostra a evolução da taxa de juros no Brasil, comparando-a com a de outros países e tentando explicar seu comportamento com variáveis dos manuais de macroeconomia.

O resultado é surpreendente, pois fatores “*institucionais*” e subjetivos, como a “*aversão ao risco*” por parte dos investidores, são os elementos explicativos para as discrepâncias dos juros no Brasil.

As altas taxas de juros abortam o cenário de desenvolvimento sustentável, onde jovens empreendedores possam abrir negócios e inovar, e a produção de alimentos saudáveis seja suficiente para abastecer os mercados locais, em cadeias curtas de distribuição, sem prejuízo da produção em escala de insumos agroindustriais exportáveis; onde as formatações de arranjos de economia criativa e colaborativa se multipliquem, nem sempre de forma mercantil.

Enfim, um desenvolvimento que se expresse, mais do que nas taxas de crescimento da renda, na capacidade cada vez maior de inovar, cooperar, formar arranjos e sistemas produtivos e inovativos, tanto no campo econômico quanto no campo social.

Afinal, desenvolvimento não é crescimento do PIB; é uma equação mais complexa. Sua atual função possui variáveis como capacidade de confiar, de inovar, de cooperar, de resolver problemas coletivamente, sustentabilidade ambiental e cultural. O resultado pode ser medido em qualidade de vida e na capacidade criativa, mais que em riqueza material. Por tudo isso, é preciso ter clareza que desenvolvimento é incompatível com exclusão, ignorância, privilégio e autoritarismo.

O desenvolvimento é uma meta da sociedade ou do Estado? Tenho a convicção que se trata de um pacto entre a sociedade e o Estado. Entre o investimento tangível e o necessário intangível, como cultura e inovação, planejamento participativo e rede de cidades, estão medidas práticas: a interiorização da infraestrutura econômica; a concepção de que a infraestrutura social deve ofertar serviços públicos para todos (ao contrário da visão patrimonialista, onde os serviços públicos são para os pobres).

Ciência, Tecnologia e Inovação não podem existir sem educação de qualidade e em escala para todos (sob risco de tornar-se outro privilégio). A política industrial deveria estimular “*meu primeiro plano*” de desenvolvimento, que deve ser local, valorizando a influência dos arranjos produtivos locais na capacidade de inovar, pois cultura e sociedade entortam a flecha do capitalismo para alcançar mais rapidamente a meta.

No campo da macroeconomia e do planejamento a pergunta principal, que foi feita pelos países socialistas de planificação central e depois adotada pelos países capitalistas, é: qual o caminho mais curto entre dois pontos, isto é, qual a taxa máxima de crescimento para dada matriz de insumo-produto existente? Que ritmo de crescimento e mudanças tecnológicas podemos suportar em termos de recursos físicos, humanos e financeiros?

No Brasil de hoje, com a desvalorização das técnicas de planejamento de longo prazo, retornando a visão monetária e fiscal de curto prazo, não sabemos a resposta. A tecnoburocracia assume um discurso de “verdade científica” para as questões macroeconômicas, mas esse poder deve ser questionado e alternativas políticas devem ser buscadas. A sociedade é protagonista, o Estado deve ser promotor e as escolhas devem ficar claras no processo eleitoral. Precisamos de um programa político que destaque o longo prazo, sem deixar de explicar as metas de curto prazo.

Tais metas de curto, médio e longo prazos precisam expressar avanços nos aspectos diversos da distribuição da renda, da distribuição dos investimentos nas regiões, da oferta dos serviços públicos universais, no poder político representativo

e no poder político executivo (forma de governar e de relacionamento entre poderes), no acesso ao conhecimento e à cultura através da educação.

Há providências imediatas a serem tomadas, mas a sociedade quer saber, certamente, qual o prazo para que tais medidas surtam efeito. Aqui a proposta é ser muito claro na apresentação do programa político de desenvolvimento do País, reeducando as expectativas para que as mudanças estruturais sejam esperadas no longo prazo, isto é, de 6 a 10 anos; mas as mudanças de gestão, que elevam a credibilidade e a confiança, precisam ocorrer no curto prazo, em até 2 anos.

As providências imediatas para recuperar o papel estratégico do Estado e a construção de novo pacto sociopolítico são focadas na gestão:

- adoção do planejamento territorializado e participativo para o desenvolvimento local, usando a cultura como vetor de aceleração do processo (gente precisa acreditar e querer mudar);
- coordenação de métodos e qualificação das burocracias subnacionais nos novos métodos: novo pacto federativo com reforma política e tributária (prêmios nos repasses do FPM e FPE para o financiamento dos planos locais);
- intercâmbio popular presencial e virtual para qualificação dos *conselhos* e *gestores*, criação da *escola nacional de governo e do serviço civil* em apoio a governos e comunidades locais, para que professores e estudantes sejam vetores de inovação local, abrindo assim a carreira do magistério para duas vertentes: a pesquisa e a extensão;
- investir na produção de instrumentos de planejamento, especialmente as estatísticas e contas nacionais, produzidas pelo IBGE. Monitorar a política industrial via matriz de *insumo-produto*, observando o ritmo de crescimento e evitando a reprodução das desigualdades intra-regionalmente de fluxos hoje regionais;
- reforma na educação, inserindo arte e tecnologia no ensino fundamental e valorizando práticas pedagógicas em rede.

As providências imediatas nem sempre têm resultado imediato, porém possuem um efeito mobilizador: alinham expectativas, organizam e popularizam o debate e proporcionam uma visão adequada, no curto prazo, para as mudanças estruturais que virão em seguida. São condições insuperáveis ao desenvolvimento do País e, em sua maioria, intangíveis, alterando processos e normas, dependendo grandemente de comunicação e mobilização.

#### 4. Conclusão

Para modernizar a relação *estado-sociedade* no Brasil, sem perder as nossas características culturais holistas, é preciso *fazer política*: um pacto pelo desenvolvimento não é uma decisão isolada de Estado, embora o papel do Estado seja insubstituível. É necessário identificar as forças sociais que compreendem e apoiam o desenvolvimento, distinguindo-as das forças que compreendem e não apoiam. Entre ambas estão as forças que ainda não compreendem o processo do desenvolvimento e para elas é preciso uma plataforma de comunicação esclarecedora e não manipuladora.

As reformas mais urgentes são a tributária e a política. As mudanças na gestão mais urgentes são o planejamento e a educação. Numa fase em que há pouca credibilidade no sistema político, uma onda de frustração de expectativas de consumo e de elevação da renda, e de uma deterioração na qualidade de vida, o risco maior é o de uma crise institucional, pois os poderes Executivo e Legislativo mudam-se com o voto, mas o Judiciário não.

Caso forças políticas inovadoras rompam com o modelo patrimonialista e excludente, as forças conservadoras irão questionar judicialmente as novas normas e a nova inserção do País no cenário internacional. A disputa será "*quem tem a decisão final sobre o modelo*" e certamente as novas gerações em ascensão terão papel decisivo nesse posicionamento, então é para elas que precisamos nos voltar.

## **Bibliografia**

ARENDRT, H. The origins of totalitarianism. New edition with added prefaces. New York. Harcourt Brace Jovanovich, 1973.

ARAUJO, T. B. Resumo Executivo do Projeto Repensando o conceito de ruralidade. Brasília: IICA/MDA, 2014.

CARNEIRO, F. F. et al. Um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Dossiê ABRASCO. Rio de Janeiro: ABRASCO, 2012.

CASSIOLATO, J E; LASTRES, H. M. M.; STALLIVIERI, F. Arranjos Produtivos Locais: uma alternativa para o desenvolvimento. *Experiências de políticas*. Vol. 2. Rio: E-papers, 2008.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

CHANG, H. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

COUTINHO, L.; FERRAZ, J. C. *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas: Papyrus/Ed. da UNICAMP, 1994.

COUTINHO, L. A construção de fundamentos para o crescimento sustentável da economia brasileira. In: ALEM, A. C. *O BNDES em um Brasil em transição*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010, p. 17-38.

DA MATTA, R. *A casa e a rua*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DUMONT, L. *Homo hierarchicus*. São Paulo: Edusp, 1992.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder*. São Paulo: Ed Globo, 1993.

FALCÓN, M. L. O. Estado e planejamento regional: perspectivas e entraves ao desenvolvimento do Nordeste. In: GUIMARÃES, P. F.; AGUIAR, R. A.; LASTRES, H. M. M., SILVA, M. M. (Orgs) *Um Olhar Territorial para o Desenvolvimento: Nordeste*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

FERREIRA, G. G.; COLBANO, F. S. *Taxa de juros real de equilíbrio para o Brasil*. Texto para Discussão 001 /2012. Brasília: STN, 2012.

FOUCAULT, M. *Microfísica do Poder*. Rio: Graal, 1979.

FURTADO, Celso. *Cultura e Dependência em época de crise*. Rio: Paz e Terra, 1984.

IANNI, O. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Rio: Civilização Brasileira, 1991. 5ª. ed.

INCRA. *Na luta pela reforma agrária – 45 anos*. Brasília. 2015.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. *Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto/UFRJ, 2005.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. *Estratégias para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: E-papers, 2006.

NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 2009.

PUTNAM, R. D. *Democracies in Flux*. New York: Oxford University Press, 2004.

RAPAILLE, C. *O Código Cultural*. Rio: Elsevier, 2007.

ROLNIK, R. *Guerra dos Lugares*. Rio: Boitempo, 2015.

SANTOS, M. *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: EDUSP, 2005.

SOUZA, J. *O malandro e o protestante*. Brasília: UnB, 1999.

<<http://oglobo.globo.com/economia/brasil-continua-com-maior-taxa-de-juros-reais-do-mundo-18512294>,> acessado em 21 / 01/ 2016.



# Capítulo 11





# O desenvolvimento brasileiro no Século XXI

José Eduardo Cassiolato e Helena Maria Martins Lastres

## Resumo

O capítulo discute as possibilidades para o desenvolvimento, a partir de contribuições de Luciano Coutinho, resumidas em quatro eixos: desenvolvimento produtivo e inovativo; globalização, financeirização e crises; coordenação de políticas e território e o futuro do desenvolvimento brasileiro. Argumenta-se que a compreensão da dinâmica produtiva e suas políticas remete à visão sistêmica e contextualizada do desenvolvimento. Enfatiza-se a relevância de atuar sobre os condicionantes do quadro macroeconômico, político, institucional e financeiro específico aos diferentes países. Deles derivam políticas implícitas, regimes e convenções capazes de prejudicar ou potencializar políticas para o desenvolvimento, condicionando seu futuro. Além de salientar o urgente equacionamento dessa questão, o texto finaliza destacando: o importante conhecimento acumulado no Brasil; as oportunidades de alinhar as políticas industrial e tecnológica, regional, social, educacional etc.; as vantagens de mobilizar o mercado interno e as capacitações produtivas e inovativas relacionadas ao desenvolvimento brasileiro coeso e sustentável social e ambientalmente.

## 1. Introdução

As contribuições de Luciano Coutinho ao entendimento do desenvolvimento e suas políticas são inúmeras e diversificadas, tanto em termos da temática abordada, quanto da origem das experiências acumuladas e dos conhecimentos adquiridos e difundidos.

Neste último caso, deve-se ressaltar uma das características que marcam sua vida profissional. Como professor e pesquisador, desempenhou com destaque as funções inerentes e aprofundou sua atuação, contribuindo para a criação de novos núcleos de ensino e pesquisa, coordenando importantes e abrangentes projetos de investigação sobre a economia brasileira, como o Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, e ancorando o projeto Brasil Pensa, que realizou cerca de 200 debates sobre temas relacionados ao desenvolvimento brasileiro.<sup>131</sup> Estreitou também sua relação com o setor produtivo privado e com os organismos de representação, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), atuando como consultor de empresas e grupos empresariais e financeiros. Como homem público,

---

131 Dentre as várias iniciativas estacamos a criação na Unicamp, em 1985, do Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (Neit), a orientação de grande número de teses de doutorado e dissertações de mestrado e a organização e a publicação de inúmeros artigos e capítulos de livros.

participou intensamente de momentos decisivos da coordenação política brasileira e assumiu os cargos de vice-ministro de Ciência e Tecnologia e de mais longo presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Como acadêmico e profissional, dedicou-se à representação dos economistas, tendo assumido por diversas vezes a presidência do Conselho Regional de Economia de São Paulo (Corecon-SP) e recebido o Prêmio Economista do Ano 2008, da Ordem dos Economistas do Brasil (OEB).

A vasta experiência acumulada - a partir das interações com acadêmicos, empresários, líderes políticos e policy-makers do mundo inteiro - e a capacidade de articular conhecimentos científicos e pragmáticos contribuíram para moldar sua visão ampla e holística do desenvolvimento. Tal visão foi reforçada pelos temas que atraíram sua atenção. Dentre esses, destacamos: o desenvolvimento produtivo, científico, tecnológico e inovativo; desenvolvimento regional; economia internacional; os processos de revolução tecnológica, globalização e financeirização.

Neste capítulo, objetivamos resgatar algumas das contribuições de Luciano Coutinho em quatro eixos principais, abordando o desenvolvimento produtivo e inovativo; a intensificação dos processos de globalização, de financeirização e de crises; a coordenação de políticas, a articulação micro-macro e o desenvolvimento regional; e o futuro do desenvolvimento brasileiro.

Consideramos que um de seus principais aportes à compreensão da dinâmica industrial e tecnológica e das políticas para sua mobilização remete à visão sistêmica e contextualizada do desenvolvimento. Suas análises, em consonância com as de outros autores latino-americanos, em muito ampliaram nosso entendimento. Salienta-se a relevância de compreender e atuar sobre os condicionantes do quadro macroeconômico, político, institucional e financeiro específico dos diferentes países, resultantes da relação de cada país com o sistema mundial. Ênfase fundamental é dada à observação de que desse contexto macro derivam políticas implícitas e diferentes regimes e convenções capazes de prejudicar ou potencializar projetos e políticas para o desenvolvimento. Assim os próximos itens abordam os quatro eixos descritos acima e o item final encerra a discussão proposta.

## **2. Desenvolvimento produtivo e inovativo e suas políticas**

O Brasil passou por uma enorme transformação estrutural entre o início dos anos 1950 até o final da década de 1970. O desenvolvimento industrial foi o principal responsável por tal transformação. A taxa média anual de crescimento do valor adicionado do setor manufatureiro brasileiro foi de 9,5%, entre 1965 e 1980, a quarta maior do mundo, sendo superada apenas por Coreia (18.99%), Cingapura (11.41%) e Indonésia (10.20%) (UNIDO 1985) A participação da indústria no PIB brasileiro passou de 26%, em 1949, para 33,4%, em 1980.

No final da década de 1970, a economia brasileira tinha adquirido uma estrutura industrial quase completa e não muito diferente da maioria das principais economias da OECD. De acordo com o censo industrial brasileiro de 1980, as indústrias química e metal-mecânica (incluindo bens de capital, bens de consumo duráveis e a indústria automobilística) eram responsáveis por 58,8% da produção industrial (47,5 % em 1970). Estas mesmas indústrias respondiam por 64,9% da produção industrial dos EUA, 64,5%, do Japão e 69,7%, da Alemanha Ocidental (OCDE 1984).

Uma das características principais do desenvolvimento industrial brasileiro no período relaciona-se ao papel do Estado no estímulo à industrialização. A intervenção estatal foi realizada através principalmente da (i) definição, articulação e financiamento de grandes blocos de investimento; (ii) criação de uma infraestrutura e produção direta dos insumos necessários à industrialização pesada. Mais ainda, como apontado por Coutinho (2003), a política macroeconômica e a de desenvolvimento industrial eram compatíveis e seguiam um curso complementar, dentro de um mesmo projeto nacional. Visando constituir uma indústria diversificada e complexa, enfatizou-se a atuação conjunta do Estado - incluindo as empresas estatais -, do capital privado nacional e do capital estrangeiro.

Porém, a etapa final desta trajetória - que completou a indústria de base na década dos anos 1970 - se concretizou sob condições internacionais desfavoráveis (estagflação e choques de petróleo). Para empreender o esforço de formação de capital-fixo necessário ao aprofundamento da industrialização dos anos 70, o governo brasileiro lançou mão de meios domésticos de financiamento - primordialmente fundos de poupança compulsória - e utilizou intensamente o endividamento externo. Para tal contou com a oferta de expressivos diferenciais de juros em situação de ampla abertura financeira, o “excesso” de dólares produzido pelo déficit crescente do balanço de pagamentos dos Estados Unidos, a criação do euromercado e a reciclagem dos petrodólares. Como resultado observou-se a forte ampliação do déficit em conta corrente, apenas em parte decorrente do aumento de preços do petróleo, e a constante pressão para pagamento da dívida externa e fechamento do balanço de pagamentos.

Completando-se, em tais condições, o processo de industrialização, típico da segunda revolução industrial, a economia brasileira passa a se defrontar com as significativas mudanças ligadas à aceleração do processo de globalização nos anos 1980: crescente financeirização, ritmo muito mais intenso de mudanças tecnológicas, maior concorrência internacional e concentração econômica e consequentes transformações na organização e dinâmica do setor industrial. O setor produtivo brasileiro se defronta, portanto, com as transformações associadas à revolução das tecnologias de informação e comunicações (TIC).

Os impactos das transformações globais no sistema produtivo nacional e o entendimento dos principais problemas e desafios da indústria tornam-se parte central das preocupações intelectuais de Luciano Coutinho, que cria no Instituto de

Economia da Unicamp, o Grupo de Pesquisas sobre Novas Tecnologias (GPNT), o qual, em 1985, deu origem ao atual Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT).

As atividades iniciais de pesquisa do NEIT tinham como foco as transformações do progresso técnico e da financeirização e seus impactos sobre o desenvolvimento brasileiro, com destaque ao papel e às políticas do Estado para enfrentar os desafios colocados (Coutinho, Laplane e Silva, 2014). Naquele momento, uma das principais contribuições dos trabalhos do NEIT (juntamente com o então Instituto de Economia Industrial da UFRJ) foi o entendimento do contexto de deterioração do quadro macroeconômico e da crise cambial e das formas como a indústria brasileira reagiu defensivamente para conseguir sobreviver: sustentando o superávit comercial, aperfeiçoando sua gestão financeira para conviver com a hiperinflação, com os juros muito elevados e com os sucessivos planos fracassados de estabilização, mas sem conseguir aproveitar as oportunidades da difusão das TIC e da biotecnologia.

A preocupação com o novo paradigma é ampliada com a redemocratização do País que ocorre a partir do final da ditadura militar em 1984. Como secretário executivo do então criado Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Luciano Coutinho teve papel fundamental na institucionalização da área. Em especial na definição e implementação das políticas brasileiras nas áreas de informática, biotecnologia, química fina e novos materiais, consideradas essenciais para que o País pudesse incorporar o novo paradigma produtivo. Especialmente relevante foi o apoio às tecnologias de base microeletrônica, com o aprofundamento da política de informática, a partir de 1985. Porém, a permanência da crise da dívida associada à enorme reação do governo norte-americano, que a considerava contra os seus interesses, trouxeram problemas significativos à sua implementação. De fato, os Estados Unidos iniciaram um conflito comercial com o Brasil em torno de política para TIC que se prolongou até 1989. Durante esse período, e sob a ameaça de sanções comerciais por parte dos EUA, foram feitas significativas alterações na política brasileira (Cassiolato et al, 1992).

Não faltam análises sobre essa fase do desenvolvimento brasileiro.<sup>132</sup> Bastos (1992) é uma das autoras que aponta que as mudanças na política brasileira foram produzidas por várias forças inter-relacionadas e atuando simultaneamente com a pressão norte-americana, constituindo-se uma “*força dominante e catalisadora*”. Destaca-se que as pressões que levaram ao fracasso da política de informática brasileira faziam parte de um movimento mais amplo para estabelecer as “regras do jogo internacional” associadas ao aprofundamento da globalização, como será discutido no próximo item.

A estratégia de ajustamento implementada pelo setor produtivo, a partir do início dos anos 1990, pode ser vista como resposta ao choque recessivo e à abertura comercial, liberalização e desregulamentação, que formavam o centro das políticas neoliberais introduzidas a partir do governo Collor. Tais políticas partiam da crítica ao modelo crescimento do período anterior - baseado na substituição de

<sup>132</sup> Bastos, 1992; Cassiolato et al, 1992; Dantas, 1988.

importações e na diversificação da estrutura produtiva - e almejavam alcançar uma *“inserção competitiva na globalização”*, através de uma maior especialização da estrutura produtiva.

As pressões contra a diversificação foram exacerbadas, a partir de 1994, pela sobrevalorização cambial e pelo diferencial de juros domésticos e externos.

Coutinho (1996 e 1997) analisa a transformação da estrutura produtiva brasileira no novo regime, caracterizando-a como uma *“especialização regressiva”*, a qual levou as empresas à redução de bens e serviços localmente produzidos, ao aumento das importações e à intensificação do *outsourcing*. Segue-se a conclusão que a política econômica não permitiria o enfrentamento dos *“três importantes desafios para o crescimento sustentável da economia brasileira: a montagem de mecanismos capazes de canalizar a poupança doméstica para o financiamento de longo prazo, a modernização da estrutura empresarial, particularmente da grande empresa de capital nacional, e a constituição de um núcleo de geração e de difusão de inovações”* (Coutinho e Belluzzo, 1996: 139).

Além da especialização regressiva, as políticas neoliberais levaram a uma crescente desnacionalização da estrutura produtiva brasileira. A desnacionalização e a privatização trouxeram problemas de magnitude, incluindo: o aumento expressivo e a indexação das tarifas e dos preços das empresas *“privatizadas”*; o baixo investimento em infraestrutura, gerando pontos de estrangulamento e falhas no abastecimento; as grandes empresas *“exportaram”* os seus departamentos de P&D e os escritórios de engenharia reduziram enormemente seus quadros; diversas iniciativas importantes para o desenvolvimento tecnológico brasileiro, como o Centro de Pesquisas da Telebrás, foram desativadas (Belluzzo, 2002). Mais especificamente, Coutinho assinala que *“o paradigma de política industrial do pós-guerra, até o início dos anos 80, era intensivo em proteção tarifária e em subsídios fiscais e financeiros, complementados pela oferta de infraestrutura em condições favorecidas”. E que nos anos 1980 e 90, “sob a égide da ‘globalização’, esses instrumentos foram se tornando disfuncionais para os países desenvolvidos e para as grandes empresas transnacionais (ETN). Com o fim da rodada do Uruguai e com a criação da OMC, em substituição ao GATT, o seu uso passou a ser contestado e cerceado pelos países industriais avançados que, não obstante e farisaicamente, continuaram a utilizá-los de forma abusiva, notadamente no que toca à agricultura, às regiões deprimidas e aos setores ligados à defesa nacional”* (1997, p.89).

No mesmo trabalho, Coutinho já mostrava o impacto negativo das políticas de liberalização na estrutura produtiva brasileira, antecipando os principais problemas que até hoje a afetam: (i) enfraquecimento da capacidade competitiva da indústria em todas as atividades de alto valor agregado e elevado conteúdo tecnológico, mantendo-se competitiva apenas a produção de *commodities* de baixo valor agregado, intensivas em recursos naturais, insumos agrícolas e energia (e com alto impacto ambiental, mas baixo custo de mitigação); (ii) avanço

da concentração econômica, concomitantemente com a debilidade dos grupos empresariais brasileiros, com dificuldades “*para atuar como atores globais*” e (iii) profunda regressão da base interna de financiamento de longo prazo, a qual, associada ao círculo vicioso do giro de curto prazo da dívida mobiliária, onerava o Tesouro, encarecia os custos de capital e obrigava “*à dependência de recursos fiscais ou de endividamento externo*” (Coutinho, 1997).

Tal fragilidade transparecia nos diversos indicadores relacionados à inserção do Brasil na globalização. Por exemplo, a participação média das exportações brasileiras no comércio mundial de manufaturados foi reduzida de 0,76%, em 1990-94, para 0,68%, em 1995-98, o que levou a uma “*reprimarização*” do padrão de comércio internacional brasileiro. De modo antecipatório, Coutinho (1997) apontava ainda que (i) a forte sobrevalorização da taxa de câmbio, os juros elevados e a consolidação do “*processo recessionista*” inviabilizariam a superação das fragilidades e que (ii) a opção básica de estabilização, em vez de fortalecer, tenderia a fragilizar ainda mais o Brasil ante a globalização, na medida em que provocaria:

*“ 1. Crescente risco de financiar um elevado déficit em transações correntes, com a entrada de capitais de perfil relativamente curto; 2. Enfraquecimento do desempenho comercial expresso no risco de redução do superávit para um patamar inexpressivo com a economia desaquecida; 3. Dificuldade em retomar o crescimento econômico acelerado, em face dos condicionantes acima... (uma vez que) a combinação câmbio sobrevalorizado e juros altos, inviabiliza o futuro de grande número de setores ou atividades” (Coutinho 1997, p. 91).*

Enfatizava que as condições negativas frente à globalização não constituíam, entretanto, uma fatalidade imutável e que o Brasil possuía energias e potencialidades para optar por outros caminhos. Apontava a necessidade de articular os instrumentos de fomento industrial e de conter a penetração das “*importações predatórias*”, salientando que esse esforço exigiria a compreensão de que a globalização não constitui processo “*espontaneamente benigno para os países da periferia*” acrescentando que ela cria possibilidades, mas apenas para as sociedades que têm coesão, estratégia e Estado eficiente para delas tirar proveito.

No início do presente milênio, como resultado das políticas neoliberais adotadas nos anos 1990, a indústria brasileira se caracterizava por uma “*fragilidade... (que)... se refletia na vulnerabilidade comercial em praticamente todas as áreas industriais com maior valor agregado e, especialmente, nas áreas com conteúdo tecnológico sofisticado... sendo também... evidente nas indústrias tradicionais de bens de consumo não duráveis*” (Cassiolato, 2001, p. 7). Enfatiza-se a importante diferença com a situação verificada nos países mais avançados - e em outros que avançavam sua industrialização no mesmo período. No Brasil, a atração de capitais

*estrangeiros e tecnologias importadas deixou de ter como contrapartida o objetivo e criar um “núcleo endógeno de desenvolvimento tecnológico”.*<sup>133</sup>

Desde então, a evolução da estrutura produtiva brasileira tem sido marcada por três desafios fundamentais associados. O primeiro refere-se a como promover as mudanças estruturais necessárias ao desenvolvimento, no quadro das transformações tecnológicas e da crescente globalização, especialmente na esfera financeira. As outras dizem respeito ao enfrentamento de dois problemas brasileiros originados no período colonial, cujo equacionamento tem sido postergado na história do País: as desigualdades sociais e os desequilíbrios regionais.

A explosão do desenvolvimento chinês ao longo dos anos 2000 e a geração de saldos respeitáveis na balança comercial brasileira, tendo em vista o aumento do preço e volume de nossas exportações de *commodities*, especialmente para aquele país, apenas adiou a explicitação de problemas já perceptíveis naquela ocasião.

Apesar de importantes avanços no desenvolvimento social e das tentativas parcialmente exitosas nas políticas industriais e de inovação, do ponto de vista da estrutura produtiva, continuamos, com um desempenho competitivo medíocre e fragilidade comercial em quase todos os segmentos com alto valor agregado e alto conteúdo tecnológico. Com poucas exceções, a competitividade brasileira continua forte somente em atividades ligadas a *commodities* com larga escala de produção, baixo valor agregado, intensivos em energia e recursos naturais e baixos custos ambientais.

A participação do valor adicionado da indústria brasileira com relação ao PIB, que atingiu um pico de 48% em 1985, vem perdendo terreno desde então, chegando a 27,8%, em 2003, e 25%, em 2013. As indústrias de transformação apresentam comportamento idêntico: 35,9% do PIB, em 1985; 18%, em 2003, e 13,1%, em 2013. Dentro do tecido industrial ocorre também uma diminuição da importância relativa das atividades de alta tecnologia. Por exemplo, aprofundando processo acima descrito, o valor da transformação industrial (VTI) do conjunto das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) vem continuamente perdendo participação relativa no VTI total da indústria de transformação, de 5,5%, em 2000, para 2,5%, em 2005, e 1,5%, em 2011 (Lima, 2012).

Em relação ao PIB, o peso destas indústrias seria, aproximadamente, de 1,4%, em 2000; 0,97%, em 2005, e 0,4%, em 2011. Observa-se também o esvaziamento dos principais sistemas produtivos e inovativos. Nas atividades do complexo eletrônico (equipamentos de comunicações, equipamentos de informática, etc.) aproximadamente 70% da demanda final brasileira era suprida por importações em 2008 (Morceiro, 2012, p. 190).

---

<sup>133</sup> Para detalhes ver Furtado, 1974; Coutinho e Belluzzo, 1996.

Além da política cambial instaurada a partir do Plano Real, da elevada taxa de juros e da abertura generalizada e não planejada pela qual o País passa desde o final dos anos 1980, alguns autores (Cano, 2012) destacam o aumento do investimento direto estrangeiro como uma das principais razões que explicariam esta perda do “miolo” do tecido industrial brasileiro. De fato, a desindustrialização e a deterioração do tecido industrial são associadas a um modelo de desenvolvimento implantado em meados dos anos 1990, que perdura até hoje, no qual a atração de empresas transnacionais cumpre papel primordial.

Neste modelo acreditou-se que a mera atração dessas empresas seria suficiente para integrar a economia brasileira no mundo globalizado e que elas trariam consigo a tecnologia necessária à modernização.

Registra-se a crença por parte de alguns acadêmicos e formuladores de política de que, num suposto mundo sem fronteiras, as informações, conhecimentos e tecnologias fluiriam livremente trazidos pelas ETN mais avançadas do mundo (Cassiolato, 2001).

Como resultado das políticas adotadas, observou-se uma significativa desnacionalização da estrutura produtiva. O estoque de capital estrangeiro na indústria brasileira aumentou de US\$ 32 bilhões, em 2000, para US\$ 221,8 bilhões, em 2011, representando um aumento de 593%. Nas atividades de alta tecnologia, o aumento foi de 320% e, nas indústrias de média-alta tecnologia, de 367% (Cassiolato, Szapiro e Lastres, 2015).

As remessas de lucros e dividendos por parte das ETN têm aumentado significativamente, em especial após a crise de 2007. O Gráfico 44 mostra como a partir da crise há um incremento significativo nestas remessas que saltam de, em média, US\$ 5 bilhões (em valores de 2009) no período 1990-2005 para surpreendentes US\$ 25 bilhões (valores de 2009) a partir de 2007. E a tendência é inequívoca: esvaziamento da estrutura produtiva, diminuição de importância do setor industrial e da indústria brasileira, aumento nos déficits da balança comercial, além de já prevista no início do milênio:

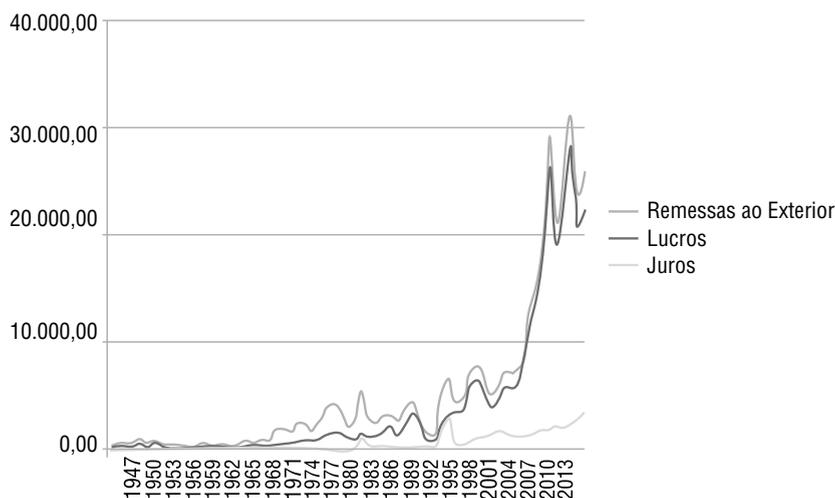
*“a privatização dos serviços públicos – como eletricidade, telefonia, águas e esgoto – e a venda de grandes cadeias de lojas, supermercados e outros negócios de prestação de serviços vêm dando uma grande contribuição para o rombo do balanço de serviços. Essas atividades vendem e compram em moeda nacional, em reais, mas remetem em dólares. Isto significa que o numerário que entrou no País, como investimento direto, vazará permanentemente para estrangeiro, sob a forma de remessas de rendimentos. Se a economia crescer 5% ao ano, o déficit em serviços de fatores – incluído o pagamento de juros – pode voltar rapidamente a mais de 25 bilhões de dólares nos próximos dois anos, a menos que haja uma política deliberada e concertada de reinvestimentos dos lucros do IDE.” (Belluzzo, 2002, p. 70).*

Deve-se mencionar que no Brasil, a partir de 2003 e até 2014, importantes avanços devem ser registrados, especialmente do ponto de vista social. A participação de salários no PIB aumentou de 31,1%, em 2003, para 38, em 2011; o número total de empregados com vínculo formal de trabalho cresceu de 29,5 milhões, em 2003, para 47,5 milhões, em 2012; a porcentagem de pessoas pobres na população cai de 35,8%, em 2003, para 15,9%, em 2012. E o *Coefficiente de Gini* melhorou significativamente no período, evidenciando uma melhoria na distribuição de renda (0,583, em 2003, e 0,530, em 2012).

Esses resultados foram acompanhados das iniciativas da política educacional e de formação, as quais levaram a um aumento de escolaridade e melhoria de qualificação.

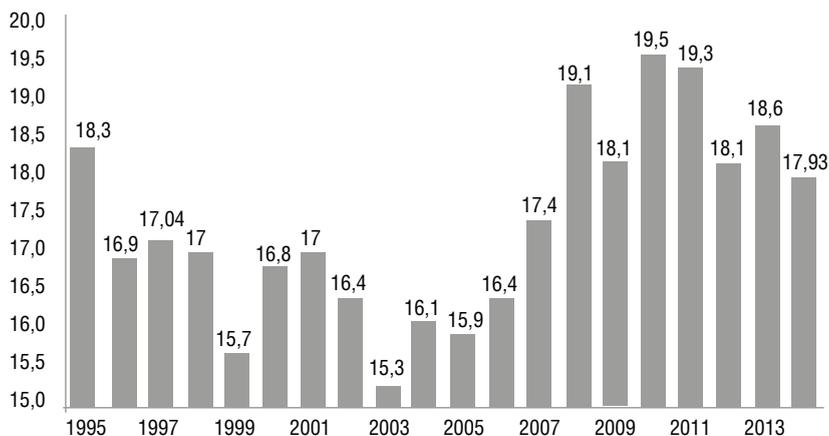
Finalmente observou-se, também, um importante processo de desconcentração regional em praticamente todos os indicadores socioeconômicos relevantes, com o Norte, o Nordeste e o Centro Oeste crescendo a taxas superiores à média nacional. Não é objetivo deste texto é discutir em detalhe esse relevante ponto, mas registre-se que a década, a partir de 2003, é marcada por significativo aumento das taxas de investimento, interrompendo a queda ocorrida durante o ciclo neoliberal anterior, conforme se observa no Gráfico 45.

**Gráfico 44. Brasil - Remessas ao exterior de subsidiárias de ETN: lucros e juros (em US\$ mil de 2009), 1947-2013**



Fonte: Banco Central

**Gráfico 45. Brasil - Taxa de investimentos / PIB, 1995 - 2014**



Fonte: Gomes e Cruz (2015)

Apesar de tais avanços, a partir de 2003 a política industrial brasileira não tem sido capaz de reverter o quadro de regressão. Os principais problemas que dificultam uma política produtiva e tecnológica virtuosa têm sido examinados por diversos autores. Destaque a cinco interligados: a crescente participação de ETN na estrutura produtiva brasileira (mas não de seus sistemas); a conseqüente galopante remessa de recursos e importação de bens e serviços; a especialização regressiva; os efeitos das políticas macroeconômicas no desempenho e estratégias microeconômicas e as restrições colocadas pela lógica financeira ao funcionamento do sistema produtivo e aos próprios processos de desenvolvimento.

Adiciona-se que, além de ampliar a exposição e vulnerabilidade do desenvolvimento brasileiro (Laplaine, 2000; Correa, 2006), esses desafios têm diminuído sensivelmente o grau de manobra das políticas de desenvolvimento (Coutinho, 1996, 2003 e 2005), limitando sua eficácia e direcionando o apoio governamental para atores e atividades que menos dele necessitam (Lastres e Cassiolato, 2008).<sup>134</sup>

Ao discutir as razões para que robustecer os grupos empresariais de capital nacional, habilitando-os a operar globalmente, como no caso dos principais países desenvolvidos (EUA, França, Alemanha etc.) e em desenvolvimento (China e Índia), Coutinho arrola as seguintes razões: (i) a existência de empresas nacionais com atuação mundial aglutina centros de decisão que fortalecem o país; (ii) localizam-se no país melhores empregos e oportunidades de desenvolvimento profissional; (iii) uma parcela dos investimentos diretos estrangeiros se faz

134 Ver também Laplane e Sarti, 2002; Correa, 2006; Correa et al. 2009; Gadelha et al. 2015; Hiratuka e Sarti, 2015.

através de associações, *joint-ventures* e parcerias, o que requer a presença de empresas nacionais capacitadas, com porte adequado e saúde financeira.

Daí sua conclusão que a superação das deficiências competitivas do Brasil não pode prescindir de um conjunto de grupos nacionais de porte mundial, os quais são vistos como essenciais ao desenvolvimento de núcleos endógenos de progresso tecnológico capazes de afirmar marcas brasileiras, criar novos mercados e gerar, aqui, atividades e empregos de elevada qualificação.

Adiciona que o capital estrangeiro pode cumprir apenas em parte estas funções, pois tende a concentrar centros de inovação e atividades nobres nas respectivas matrizes. Nessa linha propõe a formação de “*campeões nacionais competitivos*” que, a partir do mercado local e do Mercosul, se projetem como atores globais setores.

*“Grandes grupos econômicos eficientes podem driblar o risco-país, alavancar mais crédito, gerar mais capitalização e, então, investir mais agressivamente. Podem também exportar vigorosamente, através da implantação de bases operacionais no exterior. Coordenados, em articulação com o Estado, fortalecem o poder nacional. Sem eles, ficaremos excessivamente dependentes das estratégias de atores privados externos, e reduzidos ao mimetismo – sem personalidade – de produtos, design, marcas e referências culturais alienígenas.” (Coutinho, 2002, p. 205).*

O avanço da globalização e da financeirização, juntamente com a conformação de crises financeiras, que estão por trás desses processos, serão discutidos no próximo item.

### **3. Globalização, financeirização e crises**

Discutindo a natureza do processo de globalização, Coutinho (1995) apontava o equívoco de alguns “*acadêmicos apressados*” que equivocadamente concluía que um mundo econômico sem fronteiras resultaria de uma suposta queda generalizada das barreiras comerciais e não comerciais no intercâmbio internacional.

O autor ressaltava que a globalização deveria ser compreendida como um estágio mais avançado do processo histórico de internacionalização do capitalismo. Dentre as especificidades da nova fase apontava: a forte aceleração da mudança tecnológica; a emergência de um novo padrão de organização da produção na indústria e nos serviços; o crescente processo de oligopolização; a concentração de capitais através da interpenetração patrimonial e o aumento do comércio regional intra-indústria e intra-firma, especialmente no caso das transnacionais.

Destaque cabia também à desigual difusão dessas transformações aprofundando os desequilíbrios entre países e classes sociais com grandes grupos econômicos, tornando-se cada vez mais protagonistas da geopolítica global. Ademais,

Coutinho sinalizava, como característica principal da globalização, o fato de ela ser dominada e conduzida pelas finanças, com um aumento significativo dos fluxos de capitais. Assim como assinalava o crescente caráter especulativo dos mesmos, particularmente tendo em vista a ausência de um padrão monetário mundial com estabilidade, num contexto de taxas de câmbio flutuantes, com mecanismos de estabilização não sendo capazes de prevenir crises sistêmicas.

O avanço da financeirização e seu descolamento com relação à produção foi, de forma pioneira, objeto de análise de Coutinho e Belluzzo que observavam, nos últimos anos do século passado, a *“forte tendência à financeirização e ao rentismo nas economias capitalistas...processo... (que) não ficou confinado às fronteiras nacionais... O valor da massa de ativos financeiros transacionáveis nos mercados de capitais de todo o mundo saltou de cerca de US\$ 5 trilhões no início dos anos 80 para US\$ 35 trilhões em 1995. Esta impressionante escalada do volume da riqueza financeira (a um ritmo de pelo menos 15% ao ano) suplantou de longe o crescimento da produção e da acumulação de ativos fixos... ocorrendo... uma notável inflação dos ativos financeiros.”* (Coutinho e Belluzzo, 1996, pp. 137).

Essa consciência a respeito do peso e da influência dos ativos financeiros nas economias e no processo de globalização generalizou-se a partir dos anos 90. Com a intenção de avançar na formulação de uma nova macroeconomia, diferentes contribuições examinaram as mudanças que a financeirização impõe às principais relações macroeconômicas. Nessa linha, Coutinho e Belluzzo (1997) avançam na análise das características do mercado financeiro, destacando sua: (i) profundidade e frequência, conferindo elevado grau de negociabilidade aos papéis; (ii) liquidez e mobilidade, permitindo aos investidores facilidade de entrada e de saída entre diferentes ativos e segmentos do mercado; (iii) volatilidade de preços dos ativos resultante das mudanças frequentes de avaliação quanto à evolução dos preços dos papéis (denominados em moedas distintas, com taxas de câmbio flutuantes).

Em trabalho subsequente, os autores apontavam a intensa e continuada sobrevalorização da riqueza financeira privada, com elevados graus de alavancagem e capacidade de criar situações vulneráveis de acumulação de capital e exacerbar os ciclos. Alertavam, portanto, para a possibilidade de graves colapsos financeiros, redundando em crises de lenta e difícil digestão. Acrescentando que - com a maior mobilidade e integração dos mercados de capitais - estes processos de valorização tanto podem ganhar reforços inesperados, quanto provocar efeitos depressores mais prolongados, *“aprofundando a instabilidade e os riscos sistêmicos”, além de multiplicar os dilemas e “as contradições entre as políticas monetária, fiscal e cambial”* (Coutinho e Belluzzo, 1998).

Na análise da lógica financeira e sua crescente hegemonia, Coutinho reiterava que *“além da globalização das finanças do gigantismo e volatilidade do movimento de capitais, uma onda de desregulamentação e de liberalização ganhou força e*

*reduziu o raio de manobra dos Estados Nacionais” (Coutinho, 1996, p. 49). Serfati (2015) é um dos autores que reforça essa linha de argumentação ao caracterizar o neoliberalismo como processo histórico que tem sistematicamente buscado dismantelar as estruturas que limitam e regulam o “mercado” – tanto no que se refere às relações entre empresas capitalistas e, principalmente, às relações entre capital e trabalho. Em linha semelhante, Harvey (2005) aponta a retirada do Estado de seu papel de provedor de bem estar social, através da redução significativa dos gastos públicos em serviços sociais, incluindo saúde e educação e redução do salário social da parcela mais carente da sociedade, particularmente através de reduções no gasto fiscal e desinvestimentos para a manutenção de estruturas públicas como transporte público, água e saneamento.*

Ao mesmo tempo, Harvey nota que cresce o subsídio para intervenções de empresas privadas por meio de isenções fiscais, transferências diretas de autoridade e outros meios que privilegiam as classes dominantes da sociedade. Em segundo lugar, assinala a desregulamentação extensiva e a liberalização das empresas de todas as amarras regulatórias com o objetivo de promover o “livre” movimento de capitais, bens e serviços, reforçando o dismantelamento da proteção ambiental, da saúde e de provisões de segurança. Em terceiro lugar, ressalta a venda de empresas, bens e serviços de propriedade estatal para investidores privados e que essa forma de privatização tem incluído instituições de financiamento do desenvolvimento, indústrias de bens de capital, linhas férreas, pedágios em estradas, eletricidade, escolas, hospitais e até água mineral.

Esse autor sublinha que, a título de a privatização buscar ampliar a eficiência e promover a utilização ótima dos recursos, os resultados indicam a concentração da riqueza em poucas mãos e o aumento nos custos para os usuários de utilidades públicas.

Finalmente, adverte que (i) a substituição da noção de solidariedade comunitária pela de responsabilidade individual amplia a alienação das parcelas mais marginalizadas e que (ii) as elites beneficiárias do neoliberalismo crescentemente se aglomeram em torno de valores cosmopolitas compartilhados e “*desligados das reais lutas dos marginalizados*” nos diferentes territórios (Harvey, 2005).

Ao realçarem as principais características do “*regime de acumulação capitalista dominado pelas finanças*” (Chesnais, 1994) - a “*liberalização mundial do setor financeiro*” e o “*descolamento progressivo das finanças*” em relação ao lado real da economia - Coutinho, Belluzzo e Chesnais as apontam como capazes de levar o capitalismo a uma sucessão de crises.

De fato, desde o final dos anos 1970, alerta-se para as mais de 100 crises financeiras atravessadas pela economia global. Dessas, pelo menos sete afetaram de forma profunda a economia mundial, mas os seus impactos principais foram primeiramente sentidos nos países do Sul. Os países dominantes, onde

se situavam “*as fortalezas do sistema financeiro mundial*”, foram relativamente poupados nas primeiras décadas. Mas a partir do colapso da bolha da economia *ponto-com* e das bolsas mundiais, em 2000/2001, as crises financeiras passam a afetar também as economias mais avançadas.

Em pelo menos quatro ocasiões, as autoridades governamentais tiveram que salvar parte significativa do sistema financeiro. Pontuando a necessidade de ampliar o conhecimento sobre as especificidades do atual avanço da lógica financeira, Wolf (2014) é um dos autores que destacam, por um lado, essa crescente possibilidade e capacidade de o setor financeiro gerar crises e, por outro, seu “*talento*” para induzir a privatização dos ganhos e socialização das perdas.

A intensidade da crise de 2007-2008 gerou, inicialmente, intensa pressão para uma nova regulamentação do setor financeiro, com a finalidade de minimizar as possibilidades de sua recorrência. Na reunião do G-20 em novembro de 2009 (nos EUA), dois itens principais foram aprovados pelos participantes nesta direção: manter e aumentar os programas governamentais de estímulo à economia e efetivamente regular o setor financeiro<sup>135</sup>. No entanto conseguiu-se impedir, nos dois lados do Atlântico, que os diferentes governos implementassem ambas as medidas. No caso dos EUA, por exemplo, os bancos foram capazes, em 2009 e 2010, de desfigurar totalmente a legislação que introduziria a reforma (a lei *Dodd-Frank*) através da exclusão de seus três itens principais: redução do tamanho dos bancos, separação de bancos comerciais e de investimento e proibição da maioria dos derivativos e regulação do “*sistema bancário paralelo*” (*shadow banking system*), principal responsável pela crise.

Bello (2016) é um dos autores que adiciona que o capital financeiro, nos EUA, afastou com êxito as propostas de regulamentação, recorrendo a três estratégias. Em primeiro lugar foram capazes de difundir a ideia de que eram “*grandes demais para falir*”, advertindo que permitir a quebra de qualquer instituição financeira derrubaria o sistema financeiro global. Em segundo, ativando seu poder, através de enorme pressão (*lobby*) no Congresso e mobilizando seus aliados no executivo, os bancos foram capazes de impedir os dispositivos de controle de suas operações especulativas mais perigosas. Em terceiro lugar, contribuindo para difundir a ideologia neoliberal para deslocar o discurso sobre as causas da crise, daquela centrada na ganância dos bancos para outra focada na “*irresponsabilidade fiscal*” por parte do Estado.

Aponta-se certa ironia nesta falácia, tendo em vista que a depressão global desencadeada com o colapso do mercado de derivativos levou os bancos centrais dos Estados Unidos e da União Europeia a socorrer os bancos privados, tomadores daqueles papéis, a fim de evitar as insolvências em cascata.

---

<sup>135</sup> O comunicado final foi explícito quanto a este ponto: “*where reckless behavior and a lack of responsibility led to crisis, we will not allow a return to banking as usual*”.

Esse financiamento excepcional, como era de se esperar, não foi feito com recursos orçamentários, mas sim com a emissão de novos papéis da dívida pública. Para se ter ideia do que isso representa como risco de colapso do sistema econômico mundial, basta considerar que o somatório da dívida pública dos Estados dos países chamados desenvolvidos, o qual, em 2001, representava 75,8% da média do PIB total, passou a corresponder, em 2014, a 118,4%, como resultado direto deste apoio. Para diversos analistas, não é surpreendente que as instituições políticas de uma das democracias liberais mais avançadas do mundo não foram suficientes para enfrentar o poder estrutural e recursos ideológicos do *establishment financeiro* (Woll, 2014).

Importante para a presente discussão, todavia, são duas conclusões. Por um lado, as instituições financeiras continuam perseguindo as mesmas estratégias que seguiam antes de 2008 e que desencadearam a crise atual: concentrar seus esforços em intensas operações especulativas projetadas para obter super lucros.<sup>136</sup> Por outro, e de forma mais grave ainda, colocam-se os alertas de Yanis Varoufakis, ex-ministro grego das finanças, que “o Estado-nação está morto” e a democracia na União Europeia foi substituída por uma “despolitização algorítmica tóxica”, que, se não for confrontada, vai levar à depressão, desintegração e, possivelmente, à guerra (Varoufakis, 2015).

Daí a conclusão que a crise demonstra, acima de tudo, que o bloco que lucra com essa forma de financeirização tem logrado impor sua visão aos governos e instituições internacionais. Com a interrupção das mudanças para re-regular as finanças, a criação de novas bolhas é mais do que provável.

Estima-se que o mercado de derivativos tenha crescido de forma tão incomensurável que a economia global está sob risco de dano maciço, mesmo que apenas uma pequena porcentagem dos contratos se torne impagáveis. Como aponta Denning (2013), seu tamanho e influência potencial são ainda de difícil compreensão e avaliação. O mercado global de derivativos, inexistente em 1980 foi estimado em aproximadamente US\$ 390 trilhões em 2009 (Mulgan, 2013) e alcançou o valor de US\$ 710 trilhões de dólares em dezembro de 2013 (Bank of International Settlements, 2014).

Não constitui surpresa, portanto, o fato de que estas características de desregulamentação, privatização e liberalização tenham sido cunhadas como sendo as mudanças estruturais necessárias ao sucesso da globalização dominada pelas finanças e se popularizado como o “*Consenso de Washington*”.

Diversos autores sugerem que a ação geopolítica e institucional norte-americana foi fundamental para permitir o deslocamento do eixo de valorização do capital para a dimensão financeira, liderando e articulando uma estrutura de interesses

---

136 Arthur Levitt, ex-chefe da *US Securities and Exchange Commission*, reitera que nenhuma das reformas pós 2008 diminuiu significativamente a probabilidade de crises financeiras (Partnoy e Eisinger, 2013).

próprios ao movimento de financeirização da economia política global.<sup>137</sup> Como destacado por Panitch e Gindin (2012), a estratégia do governo norte-americano para viabilizar a globalização centrava-se numa pressão aos diferentes países para abertura de seus mercados e promoção de mudanças radicais nas instituições internacionais, que passam a promover as políticas do Consenso de Washington:

*“Foi uma das marcas da centralidade do império americano na formatação do capitalismo global que os acordos multilaterais e bilaterais, que estabelecem o regime de livre comércio e investimento, nas duas últimas décadas do século XX, fossem realizados com base em práticas e normas legais e jurídicas de longa data dos EUA. Mas os limites inerentes à aplicação extraterritorial das leis norte-americanas em um mundo de Estados formalmente soberanos também deu origem a uma ampla coordenação das regulamentações nacionais através de instituições internacionais como a Organização Mundial do Comércio, o Banco Mundial, o Bank of International Settlements, e o Fundo Monetário Internacional... (os quais) foram investidos de novas responsabilidades para a orquestração de mudanças nos modos nacionais de regulação e administração projetados para facilitar reformas específicas e melhorar as capacidades de gestão econômica dos funcionários dos governos” (Panitch e Gindin, 2012, p. 223).*

Esses autores enfatizam que uma reestruturação profunda era colocada como necessária para garantir a derrota da inflação; prevenir ou conter as crises econômicas; remover controles de capital e para conter os conflitos sociais.

Toda a morfologia dessas empresas se altera na globalização dominada pelas finanças, subordinando-as à lógica e comando do capital financeiro. Nas palavras de Tavares e Belluzzo (1980), *“os grandes bancos que participam da constituição e gestão do capital das grandes empresas estão interessados na supressão da concorrência entre elas e, portanto, em reforçar seu caráter monopolista. Mas, ao fazer isto, estimulam a busca de novos mercados, provocando um acirramento da rivalidade entre os blocos de capital, originando, inclusive, uma internacionalização crescente da concorrência intercapitalista”*.

Desta maneira, as estratégias das ETN, sua dinâmica organizacional e padrão de investimento (inclusive P&D) passam a ser modeladas pelas novas articulações entre finanças e indústria (Sauviat e Chesnais, 2005).

Parte principal destas estratégias baseia-se na centralização de ativos financeiros, realizada através de uma empresa holding, no mais das vezes localizada em paraísos fiscais e fora, portanto, do alcance da legislação e controle das instituições nacionais de seus países originários (Serfati, 2008).

---

137 Ver, por exemplo, Serfati, 2015; Panitch e Gindin, 2012.

Outro componente central relaciona-se à organização e à gestão de suas cadeias de valor globais. As TIC permitiram a fragmentação dos processos de produção e a crescente internacionalização da aquisição de bens e serviços intermediários. Na maioria dos casos, as novas estratégias tentam preservar atividades que permitem a obtenção de altas margens de lucros, como design e inteligência de negócios, a integração final do produto, assistência técnica e outros serviços pós-venda. Mas as atividades produtivas propriamente ditas são crescentemente externalizadas e terceirizadas. Aqui a lógica é a diminuição de custos associados à mão-de-obra com a terceirização da produção, num primeiro momento e em seguida até das atividades de inovação. Sauviat e Chesnais (2005) argumentam que tais mudanças só podem ser explicadas como uma reação ao poder do trabalho vis-à-vis às grandes corporações.<sup>138</sup>

Cabe, assim, reiterar que o avanço da financeirização associa-se à reorganização da produção também em escala global e controlada por grandes conglomerados transnacionais. Trata-se de utilizar o potencial das novas tecnologias não para alterar radicalmente um modo de produção esgotado, mas para aprofundá-lo.<sup>139</sup> Devido à suposta necessidade de flexibilização nas relações de trabalho, que nunca foi bem justificada, soma-se o rompimento de um dos eixos fundamentais que garantiram o bom funcionamento do sistema no período 1950-1973: uma repartição menos desigual entre as parcelas do capital e do trabalho nos resultados da produção.

O aumento brutal na desigualdade – tanto de renda quanto de riqueza – é, portanto uma das principais características do capitalismo, como demonstrado dentre outros por Piketty (2014). Ela não só é expressiva, mas tem o seu ritmo acelerado de forma significativa nos anos posteriores à irrupção da crise de 2007.

O banco Crédit Suisse, ao publicar, em 2010, o seu primeiro relatório sobre a riqueza global (CSRI, 2010) estimava que os 50% mais pobres da humanidade possuíam menos de 2% dos ativos mundiais. Pois bem, o seu último relatório (CSRI, 2015) constatou que a metade mais pobre da humanidade possuía, em 2015, menos de 1% da riqueza planetária.

O aumento na desigualdade e a “*estagnação/recessão econômica induzida pela austeridade*” são observados, ao mesmo em que ocorrem aumentos significativos dos lucros corporativos e contração dos investimentos produtivos. Essa divergência, entre

---

138 É interessante notar que os impactos negativos dessas transformações do capitalismo global na estrutura econômica e social do Brasil já haviam sido antevistos por Celso Furtado no início dos anos 1990: “*em um país ainda em formação, como é o Brasil, a predominância da lógica das empresas transnacionais na ordenação das atividades econômicas conduzirá, quase necessariamente, a tensões intra-regionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à formação de bolsões de miséria, tudo apontando para a inviabilização do país como projeto nacional*” (Furtado, 1992: 35).

139 Exemplo mais significativo pode ser encontrado nas estratégias das empresas automobilísticas norte-americanas. A empresa ícone do paradigma fordista, General Motors, apesar de ter capacitação produtiva e técnica para produzir automóveis movidos a eletricidade, abandonou tal projeto nos anos 1980 e, aproveitando uma falha na regulação norte-americana, ajustou seus processos produtivos para a produção de automóveis - os sport utility vehicle (SUV) - que utilizam ineficientemente os insumos tanto da indústria petrolífera, quanto da metalomecânica e da química (Cassiolato et al 2015).

evolução da lucratividade corporativa e investimentos na economia real, é uma nova característica da economia global.<sup>140</sup>

Na segunda metade dos anos 2010, verifica-se a crescente debilidade do comércio internacional. As perspectivas de crescimento têm sido tão reduzidas que levaram alguns economistas a sugerir que vivemos numa “*era de estagnação secular*” (Summers, 2016).

Dados do FMI mostram que, até 2011, as taxas de crescimento do comércio internacional eram marcadamente superiores em relação ao produto global, que também crescia significativamente puxado pelos países da periferia do capitalismo, em especial os BRICS. A partir de então, a situação se altera profundamente. O comércio internacional cai significativamente entre 2012 e 2014, ficando colado ao PIB global, ambos crescendo muito pouco. A partir de outubro de 2014, a situação se deteriora rapidamente e ele passa a crescer menos (às vezes a taxas negativas) que o também declinante PIB global.<sup>141</sup>

As visões alternativas de uma futura ordem econômica e política global começam a ser delineadas, no plano geopolítico a partir da erupção da crise financeira de 2007-2008 nos EUA e Europa. Representadas em especial pela constituição do bloco dos BRICS (Cassiolato e Lastres, 2011; Cassiolato, 2014), essas são associadas à percepção de que o eixo da economia global se deslocava dos países industrializados (EUA, Europa e Japão) para os principais países em desenvolvimento.

De fato, o conjunto dos BRICS que, de acordo com o FMI, era responsável por 14,5% do PIB global, passa a representar 26% em 2002. Num relatório conhecido,<sup>142</sup> a equipe da consultora Goldman Sachs (O'Neill et al 2004) sugeria que estes países se tornariam rapidamente o motor de crescimento e de poder de compra da economia global, com um PIB combinado, em 2040, semelhante àquele dos países do G6 (EUA, Alemanha, França, Reino Unido, Itália e Japão).

As seguidas reuniões de cúpula dos BRICS, realizadas a partir de 2009, chegaram a um ápice em março de 2012, quando, em reunião na Índia (*BRICS Partnership for Global Stability, Security and Prosperity*), os líderes dos cinco países chegam a um acordo quanto à necessidade de criação de um novo banco de desenvolvimento,

---

140 Antes de 1980, ambos se moviam em paralelo, algo em torno de 9% do PIB. Nos anos 2000, enquanto os lucros corporativos aumentaram para cerca de 12% do PIB, o investimento real diminuiu para cerca de 4% do PIB (Harding, 2013).

141 Mais importante é que esta diminuição é maior em produtos que fazem parte das chamadas cadeias globais de valor comandadas por grandes empresas transnacionais (Ferrantino; Taglioni, 2015). Deve-se apontar, ainda, que, com o aprofundamento da crise, os governos da maior parte dos países, em especial do G-20, têm aumentado significativamente a utilização de barreiras não tarifárias para minimizar o seu impacto nas suas estruturas produtivas. Estima-se ainda que, desde a erupção da crise em 2008, 3581 medidas protecionistas tenham implementadas e que os EUA, os países europeus e a China liderem estas políticas (Evenett, 2014, Evenett e Fritz, 2015).

142 É interessante observar o título do relatório (*The BRICs and global markets: crude, cars and capital*) que sugere evidentemente a expectativa do setor financeiro global, quanto às potencialidades destes países em manter e até aumentar as possibilidades de crescimento da economia global.

em complementação ao Banco Mundial, e de promover o comércio intra BRICS em moeda local, substituindo o Dólar dos Estados Unidos.<sup>143</sup> De acordo com alguns analistas, a declaração conjunta final contém “*as linhas gerais de um modelo alternativo para gerenciar nosso mundo cada vez mais interdependente*” (Jha, 2012).

Espera-se que o aprofundamento da crise mundial e sua extensão aos BRICS exerça um impacto significativo no papel, espaços e possibilidades geopolíticas destes países. Porém, o bloco de poder global, que se consolidou mais ainda a partir de 2007-2008, não oferece qualquer possibilidade concreta de superação da crise. Portanto, além da recessão, a humanidade deverá se confrontar com uma questão central: como equacionar as principais ameaças à estabilidade socioambiental do sistema planetário e, portanto, à sua própria sobrevivência como espécie.

Quais seriam as possibilidades de desenvolvimento e de transformação produtiva para o Brasil, dado este quadro, no qual a globalização dominada pelas finanças e o neoliberalismo que a acompanha - empurrado pela ação dos governos dos países centrais e pelas organizações internacionais, com apoio de parte das elites locais - têm gerado impactos significativos em suas estratégias e até possibilidades de desenvolvimento e existência? Como confrontar a instituição desse novo paradigma e convenção sob a hegemonia do pensamento neoliberal, em que nem a questão do desenvolvimento seria relevante, nem o Estado necessário?

Os principais defensores - do que Toye (1987) chamou de contrarrevolução na teoria e na política do desenvolvimento - introduziram uma agenda em que “*o desenvolvimento praticamente desaparece como uma questão específica (restando) apenas como o bem-estar a ser alcançado pela eliminação dos obstáculos ao funcionamento do mercado*” (Arocena e Sutz 2005, p. 16). O próximo item discutirá este tema, enfatizando as contribuições de Luciano Coutinho.

#### **4. A coordenação de políticas, a articulação micro-macro e o território**

A partir do final da 2ª Guerra Mundial até o final dos anos 1980, no Brasil, assim como na região latino-americana, o debate sobre desenvolvimento foi marcado por intensa discussão entre monetaristas e estruturalistas. Alguns autores apontam, no entanto, que essas abordagens apresentaram algum grau de convergência. De fato, naquele período, uma das preocupações centrais da agenda de pesquisa e de política em nível internacional centrava-se nos problemas do subdesenvolvimento.<sup>144</sup>

---

143 Os demais objetivos do *novo banco de desenvolvimento* seriam: financiar projetos de desenvolvimento e de infraestrutura nos países menos desenvolvidos; oferecer empréstimos de longo prazo, durante as crises globais financeiras; e emitir dívida conversível, que pode ser adquirida pelos bancos centrais de todos os estados membros, portanto, atuando como um mecanismo de compartilhamento de riscos.

144 Ver por exemplo, Cassiolato e Lastres, 2008.

Mais ainda, as teorias do desenvolvimento, de diversos matizes e inspirações teóricas, sempre tomaram por suposto a necessidade de um papel ativo para o Estado e para a política econômica (Coutinho e Belluzzo, 1996). Políticas de proteção e de promoção da industrialização foram acolhidas como legítimas e necessárias, com diferenças apenas quanto ao grau de proteção, ao estilo de intervenção, à extensão da estatização da indústria de base e à forma de inserção internacional das economias em processo de industrialização.

*“Não obstante as teorias divergissem a respeito das prioridades e da ênfase, dos mecanismos e políticas, não se imaginava que o Estado devesse se eximir da responsabilidade de promover e atuar sobre o processo de desenvolvimento. Ao longo das três décadas da idade de ouro do Sistema de Bretton Woods, as políticas de proteção e de promoção da industrialização foram acolhidas como legítimas e necessárias. Outra vez as divergências diziam respeito ao grau de proteção, ao estilo de intervenção, à extensão da estatização da indústria de base e à forma de inserção internacional das economias em processo de industrialização”* (Coutinho e Belluzzo, 1996, p. 129).

Outro ponto importante a sublinhar é que, no Brasil e na América Latina, já a partir dos anos 1960, observava-se como as políticas macroeconômicas podiam impactar negativamente a dinâmica industrial e tecnológica, assim como o próprio papel do Estado. Assim, uma das principais contribuições de autores latino-americanos, desde então, em muito ampliou a compreensão sobre as causas da baixa efetividade das políticas adotadas na região.

A visão sistêmica e contextualizada do desenvolvimento levou ao reconhecimento da relevância de identificar e atuar sobre os condicionantes do quadro macroeconômico, político, institucional e financeiro específico dos diferentes países e da relação de cada país com o sistema mundial (Furtado, 1961, 1998). Ênfase fundamental foi inclusive dada à observação de que desse contexto macro derivam “*políticas implícitas*”, capazes de dificultar e até anular as políticas explícitas específicas (Herrera, 1975).

Sagasti, Coutinho, Belluzzo, Erber e Katz são autores que avançaram essa discussão, focalizando o contexto dos países latino-americanos entre as décadas de 1970 a 1990. De forma precursora e em linha como a discussão apresentada acima, apontaram como, longe de serem neutras, as políticas de câmbio e de juros impactam diretamente o cálculo microeconômico e, portanto, as estratégias de investimento. Mostraram como as economias sujeitas a altas taxas de juros penalizam suas empresas nacionais uma vez que os sistemas macroeconômicos condicionam e determinam as decisões que formam padrões de investimento, financiamento, governança corporativa, comércio exterior, concorrência e mudanças técnicas.<sup>145</sup>

<sup>145</sup> É importante notar que apesar da profundidade e alta relevância desses conhecimentos, que ocupam espaço importante no pensamento latino-americano sobre políticas para o desenvolvimento, o mesmo não se verificou em termos internacionais. Katz (2003) é um dos autores que lembra que a relação entre o comportamento de variáveis

Nessa linha é que, comparando o desempenho de empresas operando em diferentes regimes macroeconômicos, Coutinho (2003) reiterava a importância de as estratégias de desenvolvimento terem como esteio uma articulação mutuamente reforçadora entre a política macroeconômica e a política industrial e tecnológica. Os objetivos seriam, por um lado, sustentar o esforço exportador e a substituição de importações, além de impedir importações desleais, dumping e barreiras discriminatórias contra a produção nacional; por outro, agregar valor aos produtos e deslançar processos locais de aprendizado.

Em diferentes contribuições, Luciano Coutinho argumenta e demonstra que características específicas dos sistemas macroeconômicos condicionam e determinam decisões microeconômicas que formam padrões de financiamento, governança corporativa, comércio exterior, concorrência e mudanças técnicas.<sup>146</sup> Acrescenta que a relação entre a política macroeconômica e as demais políticas pode ser de compatibilidade ou de incompatibilidade. Coutinho (2003) ressalta que (i) as avaliações quanto à sustentabilidade da solvência cambial e à trajetória da taxa de câmbio se refletem, inarredavelmente, sobre o componente de risco-país embutido na taxa efetiva de juros para as empresas; (ii) a combinação da taxa de câmbio com a taxa de juros determina as condições fundamentais de cálculo de retorno/risco para o sistema empresarial; e que, assim, (iii) os regimes macroeconômicos comportam implicitamente macro condições de competição mais ou menos favoráveis ao conjunto de empresas e, assim, incidem decisivamente sobre a eficácia possível das políticas industriais.

Nessa linha, Coutinho alerta que as economias sujeitas a altas taxas de juros causam penalidades adicionais às suas empresas nacionais e que se, além disso, a economia em questão estiver classificada como a de um país com alta taxa de risco cambial (*“risco país”*) o seu setor privado acaba sendo ainda mais duramente penalizado. Daí sua ênfase na afirmativa de que longe de ser neutra, a política de juros impacta diretamente no cerne do cálculo microeconômico. De forma semelhante, aponta que a taxa de câmbio - *“companheira inseparável da taxa de juros em regimes de câmbio flutuantes”* - possui um efeito decisivo sobre as decisões microeconômicas. Adiciona que regimes cambiais, que levam a taxas de câmbio persistentemente sobrevalorizadas da moeda nacional, tendem a induzir a decisões sobre produção, investimento e financiamento de dívidas, que sistematicamente favorecem a escolha de opções baseadas no padrão internacional de reserva monetária.

Conclui que tal regime leva ao aumento das importações, à falta de incentivos à exportação e a níveis elevados de endividamento externo. Define então os *“regimes macroeconômicos benignos”* - aqueles que conseguem combinar taxas de juros baixas com taxas de câmbio relativamente subapreciadas - e, portanto, estimulam a

---

macroeconômicas e a dinâmica dos sistemas produtivos e inovativos constituem um capítulo da teoria econômica internacional ainda por ser desenvolvido.

146 Coutinho, 2002; 2003.

produção no país e as exportações. De outro lado, “regimes malignos” combinam taxas de juros altas com taxas de câmbio sobrevalorizadas, nocivas à produção doméstica e à competitividade exportadora do país (Coutinho, 2003 e 2005).

Coutinho extrai de sua análise várias conclusões seminais. Em primeiro lugar que - sob a crescente dominância da “*globalização das finanças*” - a posição externa de uma economia tornou-se um condicionante-chave para a determinação de seu regime macroeconômico. Economias com posição externa sólida, tanto em termos de estoque quanto de fluxo, situam-se bem para operar as políticas de taxas de juros e de câmbio. De outro lado, coloca as economias com posição externa frágil - endividadas e com déficit em conta corrente - as quais têm pequena margem de manobra para tais políticas.

Em segundo lugar, que para conviver bem com “*a globalização das finanças, um país não pode depender dela. Países com equilíbrio ou superávit em seu balanço de pagamentos e com uma boa reserva cambial tornam-se mais atraentes e, portanto, podem atingir maior crescimento graças a taxas de juros menores e a um fator de risco cambial mais reduzido... Por outro lado, países com desequilíbrio permanente em suas contas correntes e com reservas insuficientes de divisas são penalizados por seu regime cambial e taxas de risco país e precisam manter taxas de juros elevadas, refletindo uma posição de vulnerabilidade macroeconômica*” (Coutinho, 2005, p. 432).

Em terceiro lugar que “*o principal indicador do grau de autonomia da política macroeconômica de um país não emissor de moeda internacional... é a trajetória de seu saldo em conta corrente. A autonomia de um país é diretamente proporcional à solidez da conta corrente, onde o superávit da balança comercial agrega a conta de serviço dos fatores produtivos (fluxo líquido de juros, lucro, dividendos, royalties etc.) à dos não-fatores (o fluxo líquido de turismo, transporte, seguro etc.)*” (Coutinho, 2005, p. 432).

Enquanto, paradoxalmente, os países menos desenvolvidos, carentes de capital, que deveriam ser deficitários em conta corrente tendem a ser punidos pelas finanças globalizadas ao se colocarem em uma posição persistentemente deficitária.

Nessa linha constata que “*ao contrário do pós-guerra, sob o sistema de Bretton Woods, quando os países em desenvolvimento poderiam incorrer em déficits externos moderados - financiados por investimentos diretos e por empréstimos oficiais - sem injunções sobre suas políticas de juros, o atual não-sistema de finanças globalizadas traz, infelizmente, implicações perversas sobre a ‘alocação eficiente’ de capitais, ao punir os países deficitários e premiar os superavitários*” (Coutinho, 2002, p. 195).

Acrescenta que além da posição externa, é essencial considerar, simultaneamente, a posição fiscal do Estado, a qual compreende o estoque de dívida pública, seu perfil temporal, a forma de financiamento e a trajetória recente e esperada de déficit ou superávit corrente. “*Há, em geral, uma correlação*

*positiva entre o grau de autonomia externa, dado pela trajetória da conta corrente, e as condições de administração fiscal. É intuitivo compreender que com taxas de juros mais baixas é menos oneroso e mais fácil manejar a rolagem da dívida pública. É também politicamente mais fácil sustentar políticas de austeridade fiscal em economias que crescem mais e criam mais empregos, porque podem operar com juros mais baixos. Ao contrário, sob uma combinação maligna de taxas de juros e de câmbio, a política fiscal fica seriamente problematizada pela pressão das taxas de juros sobre o próprio déficit público, bem como pelo desgaste político decorrente de uma continuada contenção fiscal em condições de estagnação econômica, ou de baixo ritmo de crescimento. Desemboca, portanto, em uma quinta conclusão: a eficácia da política de financiamento – componente chave das políticas industriais contemporâneas – é muito maior sob regimes macroeconômicos do tipo benigno” (Coutinho, 2002, p. 195).*

Adiciona que uma condição fundamental para a sustentabilidade do crescimento da economia é a de construir um balanço de pagamentos viável e financiável no longo prazo, com baixa ou nenhuma vulnerabilidade financeira e baixa taxa de risco-país.

Deduz sua sexta conclusão: *“que, quando compatíveis, as políticas macroeconômica e industrial se auto reforçam positivamente. Sob regimes macroeconômicos benignos, não só a política industrial funciona com eficácia, mas é também fator-chave de reforço da política macro. O contrário se dá no caso de regimes malignos. Nestes, a política industrial enfrenta sérias dificuldades. Por isso é fundamental a busca de compatibilidade” (Coutinho, 2002, p. 196).*

Aponta que, no caso do Brasil, isto significa que a cúpula do governo, e especialmente a área econômica – Ministério da Fazenda e Banco Central –, precisa, mais do que compreender, praticar a compatibilização das duas políticas, encontrando soluções razoáveis para as opções que envolvem conflito, especialmente no plano fiscal. Isto para viabilizar a funcionalidade da política industrial e, a partir dela, extrair as vantagens de benignidade do próprio regime macroeconômico:

*“O caminho da política industrial reside fundamentalmente em sua articulação com a política macroeconômica. Segue-se a rápida construção dos novos instrumentos, o uso seletivo dos velhos, a redução – heterodoxa e transitória – dos custos de capital e a reforma tributária. Há, ainda, o desafio da compatibilização com outras políticas relevantes – comércio exterior, tecnológica, regional – e da sintonização da política industrial com uma regulação revigorada, indutora de investimentos nos setores de infraestrutura” (Coutinho, 2002, p. 196).*

Em linha com as contribuições sobre a importância de avançar o entendimento sobre a capacidade das políticas implícitas e dos regimes malignos em limitar e mesmo anular as possibilidades e implementar projetos de desenvolvimento, Erber (2011) desenvolve sua noção de convenções de desenvolvimento.

Esse autor realça a importância de entender as distintas convenções que orientam o desenho e a implementação dos projetos nacionais de desenvolvimento. Assinala, portanto, a necessidade de entender as diferentes composições do poder econômico e político prevalentes em determinados períodos. Para ele, a ênfase do governo Lula, quanto à necessidade de uma mudança significativa na estratégia de desenvolvimento brasileiro *“mais inclusiva do ponto de vista econômico e social”*, foi interpretada, de forma diferenciada, gerando duas convenções distintas: a primeira *“institucionalista de corte neoclássico”* e a segunda, *“neodesenvolvimentista”*, com inspiração keynesiana (Erber, 2011, p. 37). Aponta que a convenção institucionalista restrita tem uma visão de sociedade competitiva e meritocrática, *“cuja eficiência seria garantida pelo funcionamento do mercado”* (Erber, 2011, p. 38).

Nesta perspectiva, a inovação, apesar de ser *“vista como o motor do desenvolvimento, tem na abertura internacional um importante papel no seu estímulo através da importação de tecnologias mais produtivas”* (Erber, 2011, p. 39).

Como destacado por esse autor, os proponentes da convenção neodesenvolvimentista aceitaram a política macroeconômica da convenção institucionalista restrita, mas continuaram apontando a necessidade de um papel do Estado muito mais ativo. No entanto, alerta que *“a convivência entre as duas convenções se estabelece sob a hegemonia da convenção institucional restrita”* (Erber, 2011, p. 51-52).

Ao retomar a discussão, no início dos anos 2000, das possibilidades para o desenvolvimento brasileiro, Coutinho reitera ser preciso articular as diferentes políticas e por em prática ações sistêmicas e contextualizadas capazes de instrumentalizar tal articulação. Enfatiza a importância de fomentar a organização e o adensamento de sistemas produtivos locais. *“Trata-se de estruturar processos locais de aprendizado e de inovação, tendo como pivot instituições públicas e/ou privadas, cuja tarefa seja a de cultivar relações de cooperação entre as empresas e de promover a acumulação de sinergias entre estas e as demais instituições relevantes...- centros ou entidades locais de difusão de tecnologias, aferição de qualidade e normas técnicas, promoção do design, treinamento e qualificação, promoção comercial no exterior etc. A articulação institucional necessária à promoção dos sistemas locais de produção é especialmente complicada num país como o Brasil, envolvendo políticas e decisões pertinentes aos planos local, regional ou estadual e nacional”* (Coutinho, 2003, p. 326).

Ao focalizar os requisitos de articulação e de compatibilização - entre as políticas macroeconômica, industrial, tecnológica, de comércio exterior e regional - Coutinho, salientava que *“a coordenação, ágil e consistente, entre elas é imprescindível e terá que ser exercida sob formas eficientes”*. Para tal sugere formar um *conselho de desenvolvimento* e coordenar as ações diretamente na Presidência da República, com o apoio de *secretarias-executivas* (2002, p. 201-202).

Ao explorar a relação entre as políticas industrial, tecnológica, comercial e regional, e discutir o desafio de sua coordenação, Coutinho (2002) destacava que: *“no plano da política regional, é importante sublinhar que a ausência de uma política industrial federal abriu o caminho para a guerra fiscal. Os Estados brasileiros passaram a atuar como agentes autônomos, na tentativa de usar a isenção do ICMS como alavanca de atração dos investimentos privados. É urgente, por isso, retomar a iniciativa de coordenação no plano nacional e reformar a maquinaria institucional da política macro-regional”* (p. 200-201).

Coutinho também se preocupa, naquele momento, com a necessária mudança institucional necessária a uma política territorial: deve-se reformar profundamente a Sudene e a Sudam e é necessário reestruturar o Finor e o Finam, sob novas bases e regras. *“Isto envolve não só reformular o sistema de incentivos macro-regionais (inclusive os mecanismos de implementação dos fundos constitucionais), mas também exige que os projetos sejam efetivamente viáveis e articulados”*.

No mesmo trabalho, ele também aponta a necessidade de romper a divisão política tradicional que servia de referência à política regional: *“É imprescindível pensar as regiões, não como macrorregiões, mas como regiões geoeconômicas orgânicas... Isto significa identificar quais são as atividades industriais, agrícolas e ou de serviços que estruturam os espaços regionais e sub-regionais. O fato de que o Brasil é 80% urbano e tem um grande sistema de cidades e sistemas urbano-regionais subsidiários não pode ser esquecido... Em suma, a nova reflexão sobre as duas políticas deve casar o estudo dos sistemas urbanos com a identificação das atividades que estruturam a dinâmica regional de acumulação de capital. Isso conduz à definição de novos programas regionais e sub-regionais, assim como nos leva a pensar no papel dos Estados. Os Estados são indispensáveis neste novo padrão de política”* (Coutinho, 2002, p. 201-202).

Adicionava, ainda, a urgência na compreensão da dinâmica dos polos, redes e dos diferentes arranjos produtivos e inovativos existentes, assim como a inauguração de novo estilo de política capaz de combinar iniciativas locais e estaduais com processos coordenados, no plano federal, sob uma política industrial regionalizada, capaz de direcionar espacialmente os incentivos ao investimento.

Essa preocupação com a perspectiva territorial é retomada por Luciano Coutinho quando de seu discurso de posse na presidência do BNDES, em 2007, e do subsequente estabelecimento do Comitê de Arranjos Produtivos, Inovação, Desenvolvimento Local, Regional e Socioambiental (CAR-IMA), vinculado à presidência daquela instituição, que define como tema prioritário o recorte territorial.

Durante as quase uma centena de reuniões realizadas mensalmente pelo Comitê objetivou-se, principalmente, superar a invisibilidade do espaço na forma de representar, planejar e implementar ações de financiamento, assim como explorar as vantagens oferecidas pela visão contextualizada, sistêmica e integrada do desenvolvimento.

Do segundo semestre de 2012 até fevereiro de 2014, foram realizadas reuniões, nas quais as diferentes áreas do BNDES refletiram sobre sua atuação e discutiram meios de aperfeiçoar o apoio e enraizar o desenvolvimento em cada uma das regiões do Brasil.

Foram também realizadas cinco reuniões com renomados pesquisadores especializados no desenvolvimento regional, empresários, dirigentes e membros de órgãos de governo e representação de distintas esferas que operam nas diferentes regiões do País.

O objetivo foi ampliar os debates sobre as oportunidades e os desafios futuros para o desenvolvimento produtivo, inovativo e socioambiental nas regiões e territórios brasileiros, visando identificar possibilidades de aprimorar a coordenação, ampliar e refinar a atuação do BNDES e demais organismos de fomento e apoio ao desenvolvimento coeso e sustentável.

Diante dos resultados, compreenderam-se a riqueza dessas reflexões e a importância de se registrar esse conjunto de contribuições na publicação *Um Olhar Territorial para o Desenvolvimento*. A coleção possui cinco volumes: Amazônia, Nordeste, Centro-Oeste; Sul e Sudeste.

Em sua contribuição ao livro em homenagem a Fábio Erber, Coutinho (2014<sup>a</sup>) reitera sua visão sempre otimista sobre as possibilidades de desenvolvimento brasileiro, explicitando que *“um país que pode aproveitar janelas de oportunidade no mercado internacional de commodities; que tem diante de si o desafio do Pré-sal; que apresenta um portfólio amplo e de retorno atrativo em energia e em infraestrutura, especialmente em logística; que possui uma base industrial pronta para dar um salto de qualidade em produtividade, sustentabilidade e inovação e que continua sua trajetória de inclusão econômica e social, consolidando um mercado interno de proporções continentais, está qualificado para enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades do futuro. Mas, para isso... é essencial que as lideranças empresariais, sociais e políticas sejam capazes de consolidar a emergente ‘convenção’ de que a indústria manufatureira e os serviços modernos a ela associados devem constituir o eixo do processo criativo de desenvolvimento”* (p. 100).

## **5. O futuro do desenvolvimento**

Durante sua permanência na presidência do BNDES, por diversas vezes Luciano Coutinho explicitou sua visão sobre as perspectivas do desenvolvimento brasileiro, tendo em vista a crise internacional, iniciada em 2007. Lembramos aqui que uma de suas especialidades era exatamente a análise da economia e da conjuntura internacional.

Enfatizamos também o papel crucial do BNDES, sob a liderança de Coutinho, e a orientação do governo federal (Lula e Dilma) no enfrentamento dos efeitos da crise, descongelando o crédito bancário e viabilizando uma ação anticíclica relevante no contexto da crise, com *“o banco atuando tanto para sustentar o investimento como para compensar a retração de crédito por parte do sistema financeiro privado”* (Torres Filho e Costa, 2012, p. 997).

Naquela ocasião, através de empréstimo de R\$ 100 bilhões concedidos pelo Tesouro Nacional, o BNDES equacionou o financiamento a uma carteira de projetos de investimentos do setor privado que poderia ter sido abortada na ausência de mecanismos de financiamento adequados (Pereira e Simões, 2010).

Outro ponto fundamental refere-se à ênfase da gestão de Luciano Coutinho, na presidência do BNDES, à visão e ao planejamento de longo prazo do desenvolvimento brasileiro e à atuação territorializada e coordenada das políticas. Em diversas oportunidades reiterou tal importância, especialmente por parte dos organismos governamentais, contemplando as diferentes escalas, atuando de forma sistêmica, contextualizada e de modo integrado com os demais órgãos públicos e privados e sociedade civil.

*“Está na hora de, em conjunto, recuperamos nossa capacidade de buscar, de planejar e de implementar uma nova geração de políticas para o desenvolvimento pactuadas entre iniciativas públicas e privadas e adequadas às necessidades de cada país e região”* (Coutinho, 2014b, p. 244)<sup>147</sup>.

E adicionava:

*“A política de desenvolvimento, ainda que em uma conjuntura fiscal restritiva, não prescinde de uma visão estratégica de longo prazo que enxergue o processo de crescimento brasileiro como uma conexão inteligente de oportunidades derivadas da redução das desigualdades regionais e territoriais existentes. A minoração da dívida social histórica, somada às características geoeconômicas regionais diversificadas, transforma-se em novas rotas de desenvolvimento sustentável, mobilizando capacidades produtivas e inovativas, com justiça social e sustentabilidade cultural e ambiental”* (Coutinho, 2014b, p.245).

Em seu último ano na presidência do BNDES, Luciano Coutinho reiterava a necessidade de pensar as novas políticas para o desenvolvimento no longo prazo e, assim, mudar *“do farol baixo para o farol alto”*. Reforçava a importância de o banco contribuir para a retomada do desenvolvimento, inclusive contribuindo e

---

147 Ver também Coutinho, 2009.

se preparando para o necessário esforço de planejar o longo prazo.<sup>148</sup> Advertia que os níveis de desemprego cresciam e já alcançavam os serviços e alertava para a necessidade de evitar que os efeitos da crise desmontassem os círculos virtuosos de emprego e renda, em especial nas regiões menos desenvolvidas do País: o Norte e Nordeste.

Apontava que o quadro internacional não era mais tão favorável, com a desaceleração da China e a derrubada da demanda de *commodities*, a estagnação da economia europeia e as tentativas da Europa e dos Estados Unidos de recuperação, que considerava insuficientes para enfrentar os desafios da economia internacional. Adicionava que devido à crise global, a desvalorização cambial havia deixado de se apresentar como um instrumento de elevação das exportações (veja acima). E mais ainda: o fato de o País passar por uma tensão política – a qual dificultava a possibilidade de aprovação pelo Congresso de medidas necessárias à retomada do crescimento – e influenciava diretamente o mercado financeiro.

Chamava a atenção que as pressões inflacionárias e a redução de investimentos associavam-se à elevação das taxas de juros. Além disso, ponderava sobre a possibilidade de haver uma crise hídrica, pressionando o abastecimento e criando um círculo vicioso com PIB em queda, queda de arrecadação, aumento de impostos e aumento de preços.

Acrescentava que após o aprofundamento da crise em 2011 o sistema financeiro mundial não mais oferecia crédito de longo prazo, tendo em vista a exigência de intervenções maciças para evitar as falências no sistema financeiro, com os bancos centrais trabalhando com juros negativos e juros de 10 anos abaixo da inflação. E que outro agravante referia-se às novas regulações do Terceiro Acordo de Basileia, exigindo provisão mais rigorosa em caso de descasamento de prazos.

Por outro lado, notava a liquidez excessiva do mercado de capitais e a busca centrada em aplicações de prazo curto. Nesse quadro, reiterava ser preciso muito discernimento para escapar de olhar só o curto prazo, advogando que no Brasil: os fundamentos não haviam sido destruídos, existia capacidade de produção, disponibilidade de energia e meios de transporte e havia necessidades de investimentos em muitos setores, com expectativa de que após o ajuste haja novo crescimento. Realçava o papel do BNDES nesse processo de auxílio na moderação dos ajustes que causam círculos viciosos e no fortalecimento de alternativas para investimentos em exportação, infraestrutura etc.

---

148 Lembramos também as tentativas de paralisar as ações do governo federal, ao longo de 2015, que culminaram com o impeachment da presidente Dilma em maio de 2016, e que, em 2015, submeteu o BNDES a ser objeto de uma Comissão Parlamentar de Inquérito. A CPI foi criada pelo então presidente da Câmara, Eduardo Cunha, para investigar supostas irregularidades envolvendo empréstimos do BNDES entre os anos de 2003 e 2015. O relatório final da CPI apresentado, em fevereiro de 2016, concluiu pela negativa do pedido de indiciamento por não haver encontrado nenhuma evidência de irregularidade na atuação do banco.

Como principais desafios ao desenvolvimento brasileiro a serem equacionados elencava:

- a incerteza política e a maior dificuldade de articulação e coordenação para avançar;
- a situação fiscal, “a qual deve ser pensada no longo prazo e para ser bem sucedida é necessário que a economia cresça. Para criar confiança na sustentabilidade fiscal, são necessárias reformas estruturantes, do sistema tributário, previdenciário, de gestão orçamentária pública e nas instituições públicas em todos os níveis da federação”;
- a imprescindível recuperação da economia. “Esforços para pensar estratégias são urgentíssimos somando-se à importância de planejar o longo prazo.”<sup>149</sup>

Enfatizando a prioridade conferida à inovação, desenvolvimento regional e sustentabilidade socioambiental, Coutinho ressaltava a oportunidade de conceber um novo modelo de desenvolvimento “*que escape dos cânones tradicionais, que seja sustentável e apoiado na nossa diversidade econômica, ambiental e social, com incorporação de inovações aos nossos processos, bens e serviços. Tem-se o desafio de abrir espaço na agenda de políticas para priorizar o desenvolvimento que queremos, investindo pesadamente na qualificação dos nossos sistemas produtivos e inovativos ancorados nos serviços públicos, em especial, de educação e de saúde. Tem-se, ainda, muitos investimentos estruturais a realizar e é importante que eles tenham em vista uma nova concepção de sustentabilidade... Além disso, ... é necessário estruturar mecanismos eficazes de regulação financeira, que promovam maior sinergia entre a acumulação de capital e o desenvolvimento das forças produtivas, com aceleração das inovações tecnológicas e tendo em vista o objetivo de alcançar um novo padrão mundial de desenvolvimento sustentável*” (Coutinho, 2014c, p. 34-35).

Foco central era colocado na identificação de oportunidades para a recuperação dos *motores do desenvolvimento*: energia, logística e infraestrutura social e urbana. Assim, destacava a relevância de mobilizar investimentos baseados nos novos paradigmas tanto em setores novos, como a *internet das coisas* aplicada a sistemas urbanos e à dinamização da *rede de cidades sustentáveis*, como naqueles em que já temos vantagens comparativas reveladas, como celulose e agronegócio. Investimentos capazes estimular a criação de novas capacitações, puxados pela demanda interna e pelas condições macroeconômicas favoráveis à exportação e à substituição de importações.

---

149 Fala do presidente do BNDES, Luciano Coutinho, extraída da ata de reunião ordinária do CAR-IMA realizada em 17 de dezembro de 2014. Coutinho sublinhava reiteradamente a necessidade de investir no novo e não reproduzir o paradigma velho e de realizar uma reflexão sobre os modelos viáveis para os novos investimentos, destacando que, assim como o olhar territorial e regional se tornava obrigatório ao BNDES, as questões da sustentabilidade e da inovação também deviam ser incorporadas por todas as áreas operacionais.

*“Esse processo vai ganhar intensidade e velocidade e o Banco tem que estar na frente dessa onda, porque vai gerar oportunidades de empregos de alta qualidade no País. Nesse caso é possível usar o poder de compra do setor público e há um grande leque de oportunidades que se abrirão se... realizar uma tarefa de articulação de políticas com o setor público... O Brasil sempre pecou por não ter a capacidade de usar as compras públicas como instrumento de política industrial. Foi preciso a crise mundial para quebrar paradigmas e o governo, enfim, usar suas aquisições no incentivo à produção.”<sup>150</sup>*

Acrescentava que esses novos eixos dinâmicos serão responsáveis por irradiar capacitações e terão um grande rebatimento regional, territorial e social que precisam ser analisados e potencializados.

Nessa direção salientava a urgência em focalizar a localização dessas oportunidades no curto, médio e longo prazo, aprofundando as análises sobre a matriz insumo-produto brasileira e sua regionalização e territorialização e realizando uma leitura capaz de identificar os vazios territoriais a serem trabalhados. Elaborando sobre sua tese de que dois fatores podem ajudar a recuperar a economia, iniciava focalizando o primeiro deles: os investimentos induzidos pelo Estado. Explicitava não se tratar de um keynesianismo de simples aumento de gasto público, mas sim de iniciativa baseada em planejamento e preparação de projetos, financiamento e regulação adequados, licenciamento ambiental, atração de investimentos privados com controle do Estado.

Nessa linha, advogava que duas grandes fronteiras têm demanda reprimida. A primeira referia-se à taxa de câmbio, à política de financiamento a exportações e de substituição de importações, como por exemplo, nos agronegócios e celulose, ressaltando a importância de se trabalhar com o olhar do futuro, como no caso da agricultura de baixo carbono. A segunda fronteira referia-se à energia, logística e infraestrutura urbana, destacando a necessidade de melhorar a qualidade da regulação e a capacidade de elaboração de projetos.

Em logística, afirmava que os aeroportos e portos podem avançar sem problemas, mas considerava o segundo ciclo rodoviário mais desafiador, devido à exigência de novos modelos, e assinalava ser também preciso repensar os investimentos em ferrovia.

Acrescentava que, além desses, *“há também as oportunidades relacionadas às infraestruturas urbanas, mobilidade e saneamento, que permitem avançar com inovações. Uma potencial nova onda de avanços tecnológicos, nas TIC, internet das coisas, smart-grid, abre possibilidades inovadoras de estruturação de redes inteligentes em todas as dimensões, que podem ser aplicadas em iluminação pública,*

<sup>150</sup> Fala do presidente do BNDES, Luciano Coutinho, extraída da ata de reunião ordinária do CAR-IMA realizada em 1o de outubro de 2014.

*distribuição de água, controle rodoviário, entre outros... Não pensar adequadamente o sistema de cidades leva ao colapso nos serviços públicos. É possível pensar em ter maior qualidade de vida com sistemas integrados e regionalizados dos serviços, o que exige pensar a educação, o saneamento, os transportes, a saúde etc... O progresso tecnológico cria novas fronteiras que podem contribuir também para tornar o Estado mais eficiente e isso inclui a gestão pública, educação, saúde etc.”<sup>151</sup>*

Reafirmando a necessidade de as diferentes regiões participarem da definição e implementação de estratégias e um novo modelo de desenvolvimento, capaz de permitir a exploração de novos potenciais com base na inovação e criatividade, Coutinho utilizava o exemplo da Região Nordeste, ao recomendar que: *“o intenso processo de transformação tecnológica não recomenda que fiquemos restritos ao velho paradigma da indústria do século XX... A oportunidade de priorizar e combinar a inovação com sustentabilidade e inclusão social mostra-se mais veementemente óbvia para o Nordeste. Assim, ao se pensar o desenvolvimento da região, deve-se incluir esse grande desafio da mudança de paradigma. Está datado o paradigma de crescimento baseado no modelo de transporte individual, intensivo em combustível e em desperdício de energia. Igualmente é incompatível, especialmente no Nordeste, o modelo intensivo em grande agricultura consumidora de água e de outros insumos em grande escala. É preciso que o Nordeste se repense como uma região que pode ser inovadora e capaz de explorar as oportunidades de ser competitiva através de um paradigma de desenvolvimento novo... não há porque o Nordeste não se repensar e se recolocar no cenário brasileiro como uma grande, generosa oportunidade de desenvolvimento, que combine justiça, equidade, sustentabilidade e inovação.”* (Coutinho 2014b, p. 246).

Nessa discussão salientava o importante papel do BNDES na formação, incremento e até deslocamento da base econômica, e reiterava ser preciso trabalhar em estreita sintonia com as políticas públicas, de modo proativo, em todos os níveis de governo. *“As parcerias públicas têm importância fundamental para isso. Hoje já se opera em grande escala, mas é possível elevá-la ainda mais se eliminados os entraves de endividamento público dos estados e municípios”*.<sup>152</sup> Apontava ainda a necessária ampliação da parceria com a Associação Brasileira do Desenvolvimento (ABDE) e seus associados bancos de desenvolvimento e agências de fomento estaduais.

Acrescentava que *“a presença de núcleos de inteligência, capazes de dar voz aos anseios do local pode e deve ser estimulado. Nesse sentido, o uso do geo-BNDES, precisa ser mais fácil e amigável, permitindo que todo projeto tenha uma visão geo-referenciada, permitindo que se acompanhe a evolução não só do projeto, mas*

---

151 Fala do presidente do BNDES, Luciano Coutinho, extraída da ata de reunião ordinária do CAR-IMA realizada em 17 de dezembro de 2014.

152 Idem.

a concentração de populações e a mancha agrícola, florestal, comprometimento dos mananciais etc., ajudando na dificuldade de pensar o território, o qual deixa de ser uma abstração.”<sup>153</sup>

Adicionava a complexa agenda de recuperação da indústria, localizada nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste, que vem apresentando graves dificuldades de sobreviver. “O País tem uma indústria de bens de capital, com liderança de máquinas agrícolas, devemos pensar em construir e fortalecer também bens de capital e sistemas para a construção, ferrovias e aeronáutica.”<sup>154</sup>

Na saúde, alertava para a necessidade de não deixar desarmar a política de compras, a qual havia permitido o desenvolvimento do sistema de fornecimento de bens e serviços, em especial de nova geração de produtos similares de biotecnologia. Acrescentava ser também relevante, no caso das regiões mais pobres, contribuir para o planejamento da região afetada pela perenização das bacias do São Francisco e da ferrovia Transnordestina, dois importantes eixos estruturantes do desenvolvimento.

Em suma, propunha uma agenda intensiva em sofisticado planejamento e com visão de futuro e para os novos paradigmas produtivos e tecnológicos sustentáveis, priorizando sempre o olhar territorial e o desenvolvimento social. Nessa linha, apontava para a grande oportunidade mobilizadora associada à:

1. nova onda de produção e inovação, capaz de fortalecer APL e empresas - especialmente as de menor porte - criando empregos qualificados e ampliando os conteúdos locais;
2. formulação de uma agenda integrada e cooperativa capaz de renovar políticas e instrumentos de desenvolvimento, privilegiando as experiências e os conhecimentos já disponíveis no mundo e no País;
3. implementação de soluções e propostas adequadas às características e diversidade do desenvolvimento brasileiro e seus territórios.

Assinalando sempre o objetivo de garantir que as novas tecnologias, sistemas e mudanças associadas “*não ampliem a marginalização e reforcem desigualdades*”, mas que de fato contribuam para o desenvolvimento brasileiro coeso e dinâmico. E acrescentado a necessidade de expandir o sistema financeiro privado de longo prazo, que no País vem dependendo do BNDES como único ator.

---

153 Fala do presidente do BNDES, Luciano Coutinho, extraída da ata de reunião ordinária do CAR-IMA realizada em junho de 2015.

154 Fala do presidente do BNDES, Luciano Coutinho, extraída da ata de reunião ordinária do CAR-IMA realizada em 17 de dezembro de 2014.

Nessa linha, Coutinho reforçava sua ênfase à necessidade de superar visões ultrapassadas e restritivas sobre o desenvolvimento e suas políticas, que descontextualizam objetivos e instrumentos e colocavam em oposição as inseparáveis dimensões do desenvolvimento:

*“Enfrentar o desafio de eliminar a fome e a pobreza extrema e universalizar serviços públicos básicos à vida, como educação, saúde e espaços urbanos sustentáveis, passa a ser visto também como uma oportunidade de descortinar alternativas de inovação e desenvolvimento industrial necessário à criação de um mercado interno robusto e duradouro. As principais lições da crise evidenciam que preocupações antes tidas como exclusivamente sociais, regionais ou ambientais e por isso descoladas dos objetivos do crescimento econômico estão na verdade no centro de políticas públicas e privadas. Destinadas não apenas ao aumento da renda, mas ao desenvolvimento mais abrangente, apropriado e sustentável.” (Coutinho, 2012, p.13)*

## **6. Considerações finais**

*“É muito difícil você vencer a injustiça secular, que dilacera o Brasil em dois países distintos: o país dos privilegiados e o país dos despossuídos.”*

*Ariano Suassuna*

Neste artigo objetivamos, acima de tudo, resgatar a densidade e a importância dos conhecimentos acumulados na região e no Brasil há décadas sobre o desenvolvimento, seu futuro e associadas políticas. Na segunda metade da segunda década desse século, a riqueza desse acúmulo ilumina vários dos aparentes paradoxos e dilemas colocados ao futuro do desenvolvimento brasileiro. Na discussão proposta acima, vimos que Luciano Coutinho desponta como um dos pensadores e implementadores de política expoente de sua geração, que foi capaz de articular conhecimentos científicos e práticos de forma criativa e propositiva.

Construiu, ao longo de sua trajetória, uma visão sistêmica e contextualizada sobre as características do desenvolvimento brasileiro, sempre visando extrair lições e recomendações de políticas públicas e privadas. Para tal buscou entender os movimentos e especificidades do sistema geopolítico e econômico financeiro mundial, distinguindo e examinando a forma de inserção de nosso País. Identificou a conformação de *“regimes macroeconômicos perversos”*, entravando as tentativas de avanços.

Os correlatos desafios ao futuro do desenvolvimento brasileiro focalizaram a necessária superação: das históricas desigualdades sociais e regionais; da especialização regressiva da estrutura produtiva; da crescente participação de

ETN na estrutura produtiva brasileira, das remessas de recursos e da importação de bens e serviços; dos efeitos das políticas macroeconômicas “austeras” no desempenho e estratégias empresariais e das restrições colocadas pela lógica financeira ao financiamento e funcionamento do sistema produtivo e aos próprios processos de desenvolvimento.

Vimos também que além de ampliar a vulnerabilidade do desenvolvimento brasileiro, esses desafios têm diminuído o espaço das políticas de desenvolvimento, limitando sua eficácia e direcionando o apoio governamental para atores e atividades que menos dele necessitam.

Vimos ainda que Luciano Coutinho vem advogando, desde o final do século passado, que só a política industrial poderá libertar a política macroeconômica do seu círculo vicioso e dos seus efeitos perversos, visando dar-lhe um novo alento.

Assim, primeiramente reforçamos a necessidade de superar os “*regimes malignos*” e esses macro desafios que - no mundo inteiro - têm conseguido inviabilizar os esforços de planejamento e implementação de qualquer estratégia de desenvolvimento de longo prazo.

Em seguida, destacamos os objetivos de avançar: (i) na formulação de um projeto nacional participativo e coeso; (ii) na contextualização dos modelos e objetivos das políticas e na implementação daquelas com efetiva capacidade de reconhecer e mobilizar as potencialidades regionais; (iii) na coordenação e potencialização das diferentes ações e políticas e (iv) na modernização das formas de exploração e uso dos recursos naturais e da sociobiodiversidade regional, conferindo-lhes sustentabilidade e atendimento prioritário das necessidades das sociedades locais.

Superar as limitações e segmentações no apoio, na estrutura e nos indicadores, produzidos e utilizados, constitui desafio adicional para se possa desempenhar um papel ainda mais ativo na distribuição equitativa das atividades produtivas e inovativas pelo território brasileiro.

Tais objetivos mostram-se ainda mais prementes quando no Brasil, e no mundo inteiro, urge a necessidade de definir novas políticas capazes de, ao mesmo tempo, enfrentar e superar os efeitos mais graves da crise internacional e de desvendar fronteiras para o desenvolvimento sustentável social e ambientalmente.

Sublinhamos as vantagens que a visão sistêmica e contextualizada oferece, por obrigar a análise conjunta das dimensões econômica, social, cultural, ambiental e político-institucional. É no território que essas dimensões convergem e colocam-se claramente como inseparáveis. Reiteramos, portanto, a importância de reconhecer

que políticas e ações que ignoram a visão espacial, inexoravelmente levarão ao reforço de exclusões, distorções e desigualdades, assim como perderão a chance de alcançar completa efetivação e poder de realizar as transformações desejadas.

Assim, finalizamos retomando algumas das conclusões, elaboradas em trabalhos anteriores<sup>155</sup>, as quais visamos potencializar com a discussão acima sobre a necessidade de superar os desafios colocados ao nosso desenvolvimento, orientando-o para modos mais coesos, sustentáveis e intensivos em conhecimentos.

Em primeiro lugar, notamos a alta relevância das políticas, com visão de futuro, centradas na mobilização das vantagens oferecidas pela valorização do mercado interno brasileiro. Enfatizamos o alcance daquelas que privilegiam o desenvolvimento das capacitações produtivas e inovativas relacionadas às novas formas de produção de alimentos, saúde, educação, habitação, saneamento e acesso a água e energia, tratamento de resíduos, mobilidade, cultura e outros serviços públicos essenciais.

Destacamos que (i) os sistemas produtivos ancorados nesses serviços essenciais encontram-se espalhados pelo país; (ii) seu apoio instrumental ao alcance dos objetivos do desenvolvimento social e econômico - pode ser potencializado pela utilização do poder de compra dos governos federal, estaduais e municipais e que (iii) a garantia de demanda constitui-se no mais efetivo mecanismo de desenvolvimento industrial e tecnológico, o que, dadas as amplas e diferentes escalas do território brasileiro, transforma-se em um ainda mais poderoso instrumento.

Em segundo, ressaltamos que o alinhamento das diferentes políticas governamentais – macroeconômicas, de desenvolvimento regional, social, infraestrutural, industrial, ambiental, de C&T, educação e capacitação profissional - destaca-se como grande oportunidade. Tanto para mobilizar capacidades produtivas e inovativas em todo o território brasileiro, como para identificar alternativas inclusivas e sustentáveis ao esgotamento das políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico. Com capacidade de resolver as mais prementes ameaças colocadas ao desenvolvimento brasileiro: a enorme desigualdade; a desindustrialização; a escalada das importações de manufaturados e das remessas para o exterior; a crescente dependência de investimentos especulativos e a consequente vulnerabilidade externa.

Adicionamos as oportunidades de mobilizar o aproveitamento dos “reservatórios de desenvolvimento e conhecimento”<sup>156</sup>, relacionadas ao potencial derivado (i) da inclusão no esforço produtivo e inovativo brasileiro dos atores, conhecimentos, regiões e atividades até então marginalizados e (ii) pela maior incorporação de sistemas de produção e inovação apropriados, fundados em nossa diversidade

155 Lastres e Cassiolato, 2008; Cassiolato e Matos, 2012; Lastres et al. 2014; Andrade et al., 2014.

156 Para detalhes ver Lastres et al, 2014.

ambiental e sociocultural, com suas formas próprias de relacionamento entre natureza, economia e cultura. Tais esforços são vitais não apenas para inserir de modo positivo o País na intitulada Era do Conhecimento, mas principalmente para dar à mesma a devida amplitude, com o importante aporte de conhecimentos gerados nas regiões tropicais e Sul do planeta.

## **Bibliografia**

ANDRADE, J. E. et al. A importância da visão territorial para o desenvolvimento. In: SIFFERT, N. et al. (Orgs). Um Olhar Territorial para o Desenvolvimento: Amazônia. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

APOLINÁRIO, V.; SILVA, M. L. (Orgs). Análise de políticas para arranjos produtivos locais em estados do Nordeste e Amazônia Legal. Natal: Editora da UFRN, 2010.

ARAUJO, T. B. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais. In: SADER, E. (Orgs). 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo, Rio de Janeiro: Flacso, 2013.

AROCENA, R.; SUTZ, J. Conhecimento, inovação e aprendizado: sistemas e políticas no Norte e no Sul. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. (Orgs). Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.

BELLO, W. The tyranny of finance – State of Power, 2016. Amsterdam: The Transnational Institute, 2016

BELLUZZO, L. G. Brasil: um desenvolvimento difícil... In CASTRO, A. C. (Orgs). Desenvolvimento em debate: Painéis do desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Missão e visão: versões e exemplos. Documento interno. Dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Planejamento corporativo 2009-2014. Documento interno, 2009.

\_\_\_\_\_. BNDES: um banco de história e do futuro. São Paulo: Museu da Pessoa, 2012.

BIS, Bank of International Settlements. Amounts outstanding of over-the-counter (OTC) derivatives, Quarterly Review, Junho. <http://www.bis.org/statistics/dt1920a.pdf>, acessado em 26 de junho de 2016.

BRAGA, J.C.S. A financeirização de riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismo centrais. São Paulo, IESP/FUNDAP. Texto para discussão-Economia do Setor Público, ano 6 nº 3, 1991.

CANO, W. (Des)industrialização e (Sub)desenvolvimento. Cadernos do Desenvolvimento, vol. 9, n. 15, 139-175, CICF, Rio de Janeiro, 2014.

CANO, W. Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930 – 1995. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.

CASSIOLATO, J.E. BRICS and Development. In. DESAI, V.; POTTER, R. (Eds). The Companion to Development Studies. Abingdon: Routledge, 2014.

CASSIOLATO, J.E. ; SZAPIRO, M; LASTRES, H. M. M. Dilemas e perspectivas da política de inovação. In BARBOSA, N.; MARCONI, N.; PINHEIRO, M.; CARVALHO, L. (Orgs). Indústria e Desenvolvimento no Brasil. São Paulo: Ed. da FGV, 2015.

CASSIOLATO, J.E.; MATOS, M.; LASTRES, H.M.M. (Orgs). Desenvolvimento e mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais. Rio de Janeiro: E-Papers, 2014.

CASSIOLATO, J.E. ; ZUCOLOTO, G.; TAVARES, J.M.H. Empresas transnacionais e desenvolvimento tecnológico brasileiro: uma análise a partir das contribuições de François Chesnais. In: CASSIOLATO, J.E.; MATOS, M.P.M.; LASTRES, H.M.M. (Eds). Desenvolvimento e mundialização: O Brasil e o pensamento de François Chesnais. Rio de Janeiro: E-papers, 2014.

CASSIOLATO, J.E. ; LASTRES, H.M. M. Introduction. In CASSIOLATO, J. E; VITORINO, V. (Eds). BRICS and Development Alternatives: Innovation Systems and Policies. Londres: Anthem Press, 2011

CASSIOLATO, J. E. ; LASTRES, H. M. M. Discussing innovation and development: Converging points between the Latin American school and the Innovation Systems perspective? Globelics Working Paper Series, 08-02. 2008.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. São Paulo em Perspectiva, v. 19, n.1, p.34-45, jan./mar. 2005.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M.; MACIEL, M. L. (Eds.) Systems of Innovation and Development: evidence from Brazil. Cheltenham: Edward Elgar, 2003.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M.; SZAPIRO, M.; VARGAS, M. A. Local systems of innovation in Brazil, development and transnational corporations: a preliminary assessment based on empirical results of a research project. In: Druid Conference, University of Aalborg, Dinamarca, 2001.

CASSIOLATO, J.E. Que futuro para a indústria brasileira? In: O futuro da indústria, oportunidades e desafios. Brasília: MDIC/IEL Nacional, 2001.

CASSIOLATO, J.E; SZAPIRO, M. Novos objetivos e instrumentos de política de desenvolvimento industrial e inovativo em países selecionados. Rio de Janeiro, RedeSist, Instituto de Economia da UFRJ, 2000.

CASSIOLATO, J.E.; HEWITT, T.; SCHMITZ, H. Learning in industry and government: lessons for the 1990s. In SCHMITZ, H.; CASSIOLATO, J.E. (Eds). Hi-Tech for Industrial Development, London: Routledge, 1992.

CASTRO, A.C, (Org.) Desenvolvimento em debate: Painéis do desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

CHESNAIS, F. ; Le Capital de Placement: Accumulation, Internationalization, Effets Économiques et Politiques. F.Chesnais (Ed.). La Finance Mondialisée: racines sociales et politiques, configuration, consequences. Paris: La Découverte, 2004.

CORRÊA, V.P. Liberalização financeira e vulnerabilidade externa para os países que não têm moeda forte: uma análise do caso brasileiro pós abertura financeira. Anais do XI Encontro Nacional de Economia Política. VITÓRIA: SEP, 2006. Vol. 1.

CORRÊA, V.P.; MOLLO, M. R. L. e BIAGE, M. Vulnerabilidade do Mercado X Vulnerabilidade de País: discutindo as políticas liberais e a volatilidade dos fluxos financeiros no Brasil. Anais do XIII Encontro Nacional da Sociedade Brasileira de Economia Política, 2009.

COUTINHO, L.G.O BNDES e a missão de promover o desenvolvimento regional Prefácio. In: LEAL, C.; LINHARES, L; LEMOS, C.; SILVA, M. M.; LASTRES, H. M. M. (Orgs). Um Olhar Territorial para o Desenvolvimento: Sudeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2015.

COUTINHO, L.G.A crise e as múltiplas oportunidades de retomada do desenvolvimento industrial do Brasil. In: MONTEIRO FILHA, D.; PRADO, L.C.D.; LASTRES, H.M.M. (Orgs). Estratégia de Desenvolvimento, Política Industrial e Inovação: ensaios em memória de Fabio Erber. Rio de Janeiro: BNDES 2014 a.

COUTINHO, L. G. Sessão de encerramento. In: BARBOSA, N. (Coord.) Integra Brasil: Fórum Nordeste. Fortaleza: Centro Industrial do Ceará, pp. 636-646, 2014 b.

COUTINHO, L. G. Os desafios da sustentabilidade e os bancos de desenvolvimento: lições de Ignacy Sachs. In: CAPORALI, R.; AMORIM, M.G. (Orgs) Desenvolvimento, Inovação e Sustentabilidade: contribuições de Ignacy Sachs, Rio de Janeiro: Garamond, 2014c pp. 19-36.

COUTINHO, L.G.O; LAPLANE, M.; SILVA, A. L. G. A contribuição de Chesnais para a Economia Industrial e da Tecnologia no contexto da Terceira Revolução Industrial e sob dominância das finanças. In CASSIOLATO, J. E.; MATOS, M.; LASTRES, H. M. M. (Orgs). Desenvolvimento e mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais. Rio de Janeiro: E-Papers, 2014.

COUTINHO, L.G.O papel do BNDES no apoio a micro e pequenas empresas e os requisitos do desenvolvimento do futuro. In: SANTOS, C. A. (Coord.) Pequenos negócios: desafios e perspectivas: serviços financeiros. Brasília: Sebrae, 2013.

COUTINHO, L.G. Preâmbulo. In: LASTRES, H.M.L. et al. A nova geração de políticas de desenvolvimento produtivo: sustentabilidade social e ambiental. Brasília: Editora da CNI, 2012.

COUTINHO, L.G. Prefácio. In Ferreira, F.M. R.; Meirelles, B.B. (Orgs) Ensaios sobre economia financeira. Rio de Janeiro: BNDES, 2009.

COUTINHO, L.G. Novas políticas para promoção de arranjos produtivos locais e a atuação do BNDES. In: CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H.M.M.; STALLIVIERI, F. (Orgs). Arranjos produtivos locais: uma alternativa para o desenvolvimento. Experiências de políticas, v. 2. Rio de Janeiro: E-Papers, 2008.

COUTINHO, L.G. Regimes macroeconômicos e estratégias de negócios: uma política industrial alternativa para o Brasil no século XXI. In: LASTRES, H.M. M.; CASSIOLATO, J.E.; ARROIO, A.(Orgs). Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: UFRJ: Contraponto, 2005, pp. 429-48.

COUTINHO, L.G.; HIRATUKA, C.; SABBATINI, R. O desafio da construção de uma inserção externa dinamizadora. In: CASTRO, A.C.; LICHA, A.; PINTO JR., H. Q.; SABÓIA, J. (Orgs). Brasil em desenvolvimento, v.1. 1ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2005.

COUTINHO, L.G. Macroeconomic regimes and business strategies: an alternative industrial policy for Brazil in the wake of the 21st century. In: CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M.; MACIEL, M. L. (Orgs). Systems of Innovation for Development in the Knowledge Era. London: Edward Elgar, p. 312-328, 2003.

COUTINHO, L. G. Marcos e desafios de uma política industrial contemporânea. In CASTRO, A. C, (Org.). Desenvolvimento em debate: Painéis do desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

COUTINHO, L.; BELLUZZO, L.G.M. “Financeirização” da riqueza, inflação de ativos e decisões de gasto em economias abertas. Economia e Sociedade, v. 7, n. 2, p. 137-150, 1998.

COUTINHO, L.G.A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. In VELLOSO, J. P. R. (Org.). Brasil: desafios de um país em transformação. IX Fórum Nacional. RJ: José Olympio, 1997.

COUTINHO, L.G., BELLUZZO, L.G.M. Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas. Economia e Sociedade, Campinas, n. 7, p. 129-54, dez. 1996.

COUTINHO, L. G.; BELLUZZO, L.G.M. O desenvolvimento do capitalismo avançado e a organização da economia mundial no pós-guerra. In: BELLUZZO, L.G.M.; COUTINHO, R. (Orgs). Desenvolvimento capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1983.

COUTO, M.C.; SCERRI, M.; MAHARAJH, R. Innovation Systems and Inequality in the BRICS: an Introduction. In COUTO, M. C.; SCERRI, M.; MAHARAJH, R. (Eds). BRICS and Development Challenges: Inequality and National Innovation Systems, New Delhi: Routledge, 2014.

CSRI. Global Wealth Report 2010. Zurique: Credit Suisse Research Institute, 2010.

CSRI. Global Wealth Report 2015. Zurique: Credit Suisse Research Institute, 2015.

DANTAS, V. Guerrilha Tecnológica: a verdadeira história da Política Nacional de Informática, Rio de Janeiro: LTC Editora, 1988.

DENNING, S. Banks and Derivatives: why another financial crisis is inevitable. Forbes, 2013. <<http://www.forbes.com/sites/stevedenning/2013/01/08/five-years-after-the-financial-meltdown-the-water-is-still-full-of-big-sharks/> Acesso em 25-06-2016>

ERBER, F. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. Revista de Economia Política, v. 31, n. 1, p. 31-55, 2011.

EVENETT, S. J. The Global Trade Disorder. The 16th GTA Report. CEPR, 2014.

EVENETT, S.J.; FRITZ, J. The Tide Turns? Trade, Protectionism, and Slowing Global Growth The 18th Global Trade Alert Report. CEPR, 2014

FERRANTINO, M.J.; TAGLIONI, D. Global value chains in the current trade slowdown. World Bank Economic Premise, n. 138, 2014.

FIORI, J.L. História, Estratégia e Desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial, 2014.

FURTADO, C. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

\_\_\_\_\_. O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

\_\_\_\_\_. Brasil: a construção interrompida. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

\_\_\_\_\_. O capitalismo global. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GADELHA, C.; COSTA, L. S.; MALDONADO, J. Inovação e território na agenda contemporânea do desenvolvimento. In: LEAL, C. F. C.; LINHARES, L.; LEMOS, C.; SILVA, M. M. e LASTRES, H. M. M. (Orgs). Um olhar territorial para o desenvolvimento: Sudeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2015.

GOMES, G.; CRUZ, C. A S. Vinte anos de economia brasileira – 1995-2014. Brasília: Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, 2015

HARDING, R. “Corporate investment: A mysterious divergence,” Financial Times, 2013, <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/8177af34-eb21-11e2-bfdb-00144feabdc0.html#axzz2dN45MG7r>>. Acesso em 20.06.16.

HARVEY, D. A Brief History of Neoliberalism. Oxford: Oxford University Press, 2005.

HERRERA, A. Los Determinantes Sociales de la Política Científica en América Latina, in SÁBATO, J. (Ed.). El pensamiento Latinoamericano en ciencia-tecnología-desarrollo-dependencia. Buenos Aires: Paidós, 1975.

HIRATUKA, C.; SARTI, F. Desafios para o Desenvolvimento Industrial no Brasil. In Plataforma Política e Social, Unicamp, Julho 25, 2015.

JHA, P. Delhi could be a turning point. The Hindu, 10 de Abril, 2012.

LAPLANE, M.; SARTI, F. O investimento direto estrangeiro e a internacionalização produtiva da indústria brasileira nos anos 90. Economia e Sociedade. Campinas, n. 18, 2002.

LAPLANE, M. et al. “Internacionalização e vulnerabilidade externa” in LACERDA, A. C. (org.) Desnacionalização: mitos, riscos e desafios. São Paulo: Contexto, 2000.

LASTRES, H.M.M. et al. Desenvolvimento é política no território. In: BNDES, CGEE e Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, Projeto Desafios do Desenvolvimento. Rio de Janeiro, ago. 2014. Mimeo.

LASTRES, H.M.M. et al. et al. (Orgs). A nova geração de políticas de desenvolvimento produtivo: sustentabilidade social e ambiental. Brasília: Editora da CNI, 2012.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. Novas políticas na era do conhecimento: o foco em arranjos produtivos e inovativos locais. Parcerias estratégicas, v. 8, n. 17, 2010.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. Políticas para arranjos produtivos locais no Brasil. In OLIVEIRA, F. B. Política de gestão pública integrada. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

MATOS, M.; PODCAMENI, G.; MARCELINO, I.; CASSIOLATO, J. E. The myth of upgrading and development through insertion in Global Value Chains: a critique based on the Innovation System Literature. XIII Conferência Globelics, Havana, Cuba, 2015.

MONTEIRO FILHA, D.; PRADO, L.C.; LASTRES, H.M.M. (Orgs). Estratégias de Desenvolvimento, Política Industrial e Inovação: ensaios em memória de Fábio Erber, Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

MOTA, F.B.; CASSIOLATO, J.E.; GADELHA, C.A.G. Articulação da indústria farmacêutica brasileira com o exterior: há evidências de especialização regressiva? Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 28(3):527-536, mar, 2012

MULGAN, G. The Locust and the Bee: Predators and Creators in Capitalism's Future, Londres: Princeton University Press, 2013.

O'NEILL, J.; LAWSON, S.; PURUSHOTHAMAN, R. The BRICs and global markets: Crude, cars and capital. Goldman Sachs, CEO Confidential, 2004

PARTNOY, F.; EISINGER, J. What's Inside America's Banks? Atlantic Monthly, Jan-Feb, 2013. PANITCH, L.; GINDIN, S.. The making of global capitalism. London, Verso Books, 2012.

PEREIRA, T. R.; SIMÕES, A. O papel do BNDES na alocação de recursos: avaliação do custo fiscal do empréstimo de R \$100 bilhões concedido pela União em 2009. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, n. 33, p. 5-54, 2010.

PIKETTY, T. Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle. Paris: Ed. Seuil, 2013.

SACHS, Y. Nova era, responsabilidades acrescidas. In LASTRES, H. M. M. et al (Eds). A Nova Geração de Políticas de Desenvolvimento Produtivo: Sustentabilidade Social e Ambiental. Brasília: CNI, 2012.

SANTOS, M. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SAUVIAT, C.; CHESNAIS, F. As transformações das relações salariais no regime de acumulação financeira. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. (Orgs). Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: UFRJ: Contraponto, 2005.

SUMMERS, L. The age of secular stagnation: what it is and what do about it. Foreign Affairs, vol. 95, n. 2, 2016.

SZAPIRO, M.; VARGAS, M.; CASSIOLATO, J. E. Global Value Chains and National Systems of Innovation: policy implications for developing countries. XIII Conferência Globelics, Havana, Cuba, 2015.

TAVARES, M.C. et al. O papel do BNDE na industrialização do Brasil: os anos dourados do desenvolvimento, 1952-1980. Memórias do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, n. 4. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010.

TAVARES, M. C. e BELLUZZO, L. G. M. Desenvolvimento no Brasil: relembando um velho tema. BIELSCHOVSKY, R.; MUSSI, C. (Orgs). Políticas para a Retomada do Crescimento: reflexões de economistas brasileiros. Brasília: IPEA/CEPAL, 2002.

TORRES FILHO, E. T.; COSTA, F. N. BNDES e o financiamento do desenvolvimento. Economia e Sociedade, v. 21, n. 4, p. 975-1009, 2015.

UNCTAD. Trade and Development Report- Adjusting to the Changing Dynamics of the World Economy. United Nations publication. Sales No. E.13.II.D.3, Geneva, 2013.

VAROUFAKIS, Y. Greece and the defeat of Europe. Australian Options, n. 81, p. 26, 2015.

WOLF, M. The shifts and the shocks: what we have learned and still have to learn from the financial crisis. London: Allen Lane, 2014.

WOLL, C. The Power of Inaction. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014.



# Capítulo 12





# Contribuições de Luciano Coutinho ao desenvolvimento brasileiro

Ana Lucia Gonçalves da Silva

## Resumo

O objetivo do presente capítulo é abordar a trajetória de Luciano G. Coutinho como professor e formador de competências e equipes em torno de projetos comprometidos com o desenvolvimento nacional. Em termos temporais, concentra-se no período até 2007, quando assumiu a presidência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), onde permaneceu até final de maio de 2016. Prioriza sua contribuição acadêmica, embora os desdobramentos para além da academia sejam inevitáveis pelo engajamento do professor Coutinho nos debates relevantes para os destinos do País.

## 1. Introdução

O economista Luciano Coutinho, figura de destaque por sua atuação pelo desenvolvimento econômico e social brasileiro, apresenta trajetória rara entre seus pares. Com visão acurada acerca dos processos inerentes à dinâmica capitalista e uma preocupação genuína e permanente com os destinos do País, Coutinho construiu uma carreira que concilia uma sólida formação acadêmica com uma profícua atuação prática.

Sua trajetória firme e coerente é sustentada por reconhecida competência, imensa capacidade de trabalho e um temperamento marcado pela determinação, pré-disposição para o diálogo e capacidade de formar equipe e mobilizar recursos, características que lhe garantem sucesso no desenho e implementação de projetos coletivos desafiadores e de grande envergadura.

Pela amplitude, extensão e volume de suas atividades e contribuições é difícil dar conta de suas várias frentes de trabalho ao longo de seus mais de 40 anos de intensa atuação acadêmica e em gestão pública. Mas não é esse o objetivo do presente capítulo, que abordará basicamente a trajetória de Coutinho como professor e formador de competências e equipes em torno de projetos comprometidos com o desenvolvimento nacional.

Em termos temporais, concentra-se no período até 2007, quando assumiu a presidência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), um dos motores do desenvolvimento no Brasil, onde permaneceu até final de maio de 2016. Prioriza sua contribuição acadêmica, embora os desdobramentos para além da academia sejam inevitáveis pelo engajamento do professor Coutinho nos debates relevantes para os destinos do País.

A primeira seção apresenta, em linhas gerais, sua formação e suas principais áreas de atuação. A segunda seção trata de sua atuação como docente da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), com destaque para o desafio de implantar os cursos de pós-graduação do Instituto de Economia (IE). A terceira e a quarta seções resgatam sua valiosa contribuição para a criação e consolidação de duas relevantes linhas de pesquisa no IE/Unicamp e seus desdobramentos nas atividades de orientação na pós-graduação, a saber: *economia internacional* e *economia industrial*, respectivamente, ambas voltadas à reflexão dos condicionantes e desafios do desenvolvimento econômico brasileiro. A quinta e última apresenta algumas considerações finais.

## 2. Breve histórico da formação e atuação de Coutinho

Luciano Coutinho teve sólida formação acadêmica. Formou-se em bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade de São Paulo (USP), em 1968 e, durante o curso, recebeu o prêmio Gastão Vidigal como melhor aluno de *economia* de São Paulo em 1967. É mestre e doutor em *economia* pela Universidade de Cornell (EUA) e professor convidado (licenciado) da Unicamp. Foi professor visitante da Universidade de Paris XIII, em 1994; da Universidade do Texas, em 1980 (que o qualificou como Edward L. Tinker professor); do Instituto Ortega y Gasset e da USP, além de professor titular do Instituto de Economia (IE) da Unicamp<sup>157</sup>, que lhe concedeu a *Bolsa de Reconhecimento Acadêmico “Zeferino Vaz”*, em 1996.

Em paralelo a uma intensa dedicação aos estudos, Coutinho dedicou-se também, desde os tempos de graduação, à militância política pelo processo de redemocratização do País. De fato, participando em debates públicos, proferindo palestras, assessorando e colaborando na elaboração de textos partidários, Coutinho teve, juntamente com outros colegas, intensa atuação, por exemplo, na frente política de oposição ao regime militar, na campanha pelas eleições diretas, no movimento de renovação dos economistas<sup>158</sup>.

Na vida profissional, notabilizou-se como especialista em *economia industrial e internacional*, escreveu e foi organizador de vários livros, além de ter extensa produção de artigos, publicados no Brasil e no exterior. Seus estudos acadêmicos tiveram como temas principais a política industrial e o lado real da economia, mas sempre atento às implicações da crescente dominância financeira desta etapa do capitalismo. Na qualidade de reconhecido especialista, foi consultor de relevantes instituições voltadas para o desenvolvimento nacional, a exemplo do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), do Banco do Nordeste e de governos estaduais.

---

157 Sua marcante atuação na Unicamp será detalhada adiante.

158 Coutinho foi eleito Conselheiro em 1983 e eleito Presidente nos anos de 1984, 1985 e 1990 do Conselho Regional de Economia de São Paulo (Corecon-SP). Foi eleito também “Economista do Ano” de 2008 pela Ordem dos Economistas do Brasil (OEB). Entre 1981 e 1984, foi diretor da Fundação Pedroso Horta, do Partido Movimento Democrático Brasileiro, corresponsável pela redação e edição dos documentos partidários “Constituinte com Anistia – 1978” e “Esperança e Mudança – 1982”. Foi também membro da Comissão do Plano de Governo (Copag) que assessorou entre outubro de 1984 e março de 1985 o falecido presidente Tancredo Neves para apresentar subsídios ao seu programa de governo.

Depois de ser membro do Conselho Estadual de Informática (Coinco) da Secretaria da Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo, no período 1982-1984, e responsável pela execução de importantes projetos de pesquisa no IE/Unicamp (explicitados adiante), Coutinho foi, entre 1985 e 1988, no 1º governo democrático pós-Diretas, secretário-executivo do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), participando da estruturação do Ministério e da concepção de políticas voltadas a áreas de alta complexidade, como biotecnologia, informática, química fina, mecânica de precisão e novos materiais. Junto com o ministro Renato Archer, estruturou do zero um ministério que não existia, o que lhe possibilitou uma intensa experiência de gestão pública.

De volta à Unicamp, retomou a coordenação de outros importantes projetos de pesquisa, com destaque para o Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira (Ecib), trabalho de quase uma centena de especialistas que mapeou com profundidade inédita o setor industrial brasileiro, desenvolvido no período 1992-1994.

No final dos anos 1990, Coutinho criou e foi por alguns anos sócio da LCA Consultores, atuando como consultor-especialista em defesa da concorrência, comércio internacional, projeções macroeconômicas e de mercado, empresa da qual se desligou para assumir a presidência do BNDES, em 2007, cargo que ocupou até final de maio de 2016, em uma gestão marcada pelo compromisso vigoroso com o desenvolvimento nacional<sup>159</sup>.

O balanço de sua atuação revela a trajetória de Coutinho como formador de equipes e formulador e implementador de projetos desafiadores, seja na área de ensino e pesquisa acadêmica, seja na área de gestão pública. Nas próximas seções, o presente texto concentra-se nas contribuições de Coutinho tendo por base sua atuação na Unicamp<sup>160</sup>.

### **3. A opção por *economia política* e sua atuação como docente da Unicamp**

Nascido em Pernambuco, Luciano Coutinho estava pronto para seguir a carreira de médico, como seu pai, mas uma palestra de seu conterrâneo Celso Furtado o fez mudar de rumo, levado pela preocupação com os graves problemas econômicos e sociais do País.

---

159 Em 2013, recebeu o prêmio "Person of the Year 2013", concedido pela Brazilian American Chamber of Commerce. O "Person of the Year" reconhece, anualmente, personalidades que se destacaram no cenário econômico norte-americano e brasileiro.

160 Cabem dois esclarecimentos: 1) a produção científica de Coutinho é vasta e disponibilizada em publicações de amplo acesso, de modo que aqui não há qualquer preocupação em apresentá-la de forma exaustiva. São feitas referências apenas a alguns de seus trabalhos mais relevantes, a título de esclarecer o conteúdo de suas contribuições; 2) este texto também não analisa as inúmeras participações de Coutinho em conferências, congressos, seminários e simpósios no País e no exterior.

Assim, começou sua vida com a ambição de ser um professor de Economia, contribuir a partir de uma vida acadêmica voltada para a reflexão dos problemas brasileiros. Disciplinado, empenhou-se em uma intensa preparação intelectual, com muita dedicação à leitura e à construção de uma sólida formação.

Em meados de 1974, muito jovem ainda, já defendia sua tese de doutorado na Universidade de Cornell sobre o tema “*A Internacionalização do Capital Oligopolista*”, conjugando uma apurada leitura de Josef Steindl com uma minuciosa pesquisa sobre as grandes empresas oligopolísticas industriais, em processo de acelerada transnacionalização à época.

Tratou das causas da expansão e do poder de mercado dos grandes grupos industriais internacionais, a partir da compreensão das características do processo de concentração econômica nos países avançados (inspirado em conceitos *steindlianos*) com vistas a formular uma explicação consistente sobre o processo de exportação de capitais e a consequente internacionalização dos oligopólios, sem deixar de considerar as crescentes rivalidades inter oligopólios.

Suas conclusões revelam que o ciclo de internacionalização das grandes empresas oligopolísticas caminhava para uma fase de amadurecimento e possível exaustão, em um quadro de crescente desorganização do sistema monetário, inflação ascendente e de fluidez nas relações de hegemonia mundial.

Assim, Coutinho anunciava o fim da “*idade de ouro*” e o início de uma etapa de dificuldades, após o longo ciclo de acumulação acelerada, e os limites do processo de internacionalização sob as condições vigentes, expressos na redução da taxa global de acumulação e no recrudescimento do protecionismo. Anteviu que, doravante, caberia ao progresso tecnológico um papel essencial para o revigoramento das potencialidades da acumulação capitalista e pressentiu que as possibilidades de desenvolvimento autônomo nos países da periferia se estreitariam ainda mais<sup>161</sup>.

Com essa valiosa bagagem, em 1º de agosto de 1974, Coutinho aportou no recém-criado Departamento de Economia e Planejamento Econômico (Depe)<sup>162</sup> do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, departamento esse que

---

161 Em 1975, Coutinho escreveu o excelente artigo “Mudanças recentes na divisão internacional do trabalho”, publicado na Revista Contexto n. 2, de março de 1977. Trata-se de um texto-síntese sobre as principais mudanças na divisão internacional do trabalho, decorrentes da onda de internacionalização das grandes empresas na fase de expansão do pós-guerra até 1973. Destaca a emergência da crise, precedida pela desorganização do sistema monetário internacional, erosão da hegemonia norte-americana, e as dificuldades para sustentação do fluxo acelerado de acumulação produtiva verificada até 1973, com a deterioração da situação econômica nos países avançados e a insuficiência da periferia como alternativa global para a acumulação de capital. Prevê a forte expansão do circuito financeiro internacionalizado, concluindo com uma reflexão sobre o novo caráter das crises internacionais.

162 As primeiras atividades do Depe, desenvolvidas entre 1968 e 1970, consistiram na realização de cursos de especialização em planejamento econômico. O curso de graduação (bacharelado) em Ciências Econômicas da Unicamp foi iniciado em 1970.

em fins de 1984 se transformou no atual Instituto de Economia (IE)<sup>163</sup> da mesma universidade, para seu primeiro grande desafio profissional: como coordenador de pós-graduação (1974-1980), assumiu a tarefa de implantação dos cursos de pós-graduação em economia da Unicamp, iniciando pelo mestrado em 1974 e se estendendo para o de doutorado em 1977<sup>164</sup>.

Passou assim a formar fileiras, junto com o grupo de professores fundadores do IE/Unicamp (João Manoel Cardoso de Mello, Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, Wilson Cano, entre outros), ampliado pela incorporação de outros seniores (Antonio Barros de Castro, Carlos Lessa, Jorge Miglioli e Maria da Conceição Tavares), para desenvolver e consolidar aquela que já se fazia conhecer como a escola crítica de Campinas, pela *“sua postura crítica à política e à economia política do regime militar; pela estrutura curricular; intensidade de leitura; pela pluralidade teórica de estudar os grandes mestres, notadamente Kalecki, Keynes, Marx e Schumpeter; pela visão crítica no estudo histórico do sistema capitalista de produção; pela grande importância que sempre deu ao estudo da história econômica do Brasil e de sua evolução”*<sup>165</sup>.

Além do desafio de implementar a pós-graduação do IE/Unicamp, Coutinho teve intensa atividade como professor nas mais diversas áreas, atuação necessária em tempos de reduzido quadro de professores e de formulação de programas inovadores para disciplinas em processo de implementação.

De fato, na área de docência Coutinho dedicou muito tempo e reflexão à discussão, ao aperfeiçoamento e ao contínuo ajustamento do conteúdo dos programas dos cursos de pós-graduação do IE<sup>166</sup>. Colaborou diretamente na concepção das disciplinas de *macroeconomia*, *microeconomia (organização industrial)*, *economia brasileira*, *teoria econômica*, mas foi na área de *economia internacional* que concentrou maior parcela de sua atividade docente, contribuindo de forma particularmente decisiva para o aperfeiçoamento desta disciplina.

---

163 Daqui para frente, citaremos apenas IE.

164 Em 1974, já na qualidade de professor e coordenador de pós-graduação da Unicamp, Coutinho teve intensa participação em várias mesas e palestras no II Encontro da recém-criada Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (Anpec), realizado nos dias 29 e 30 de outubro, em Belo Horizonte (MG). Entre os diversos temas que apresentou e debateu, destacava-se a Internacionalização do Oligopólio apoiada em autores não ortodoxos (com destaque para Steindl, pelo seu referencial dinâmico), uma grande novidade na época. Poucos anos depois, a valiosa contribuição de Steindl foi resgatada por Coutinho no texto que elaborou como Apresentação ao livro "Josef Steindl - Maturidade e Estagnação no Capitalismo Americano", da série Os Economistas, São Paulo: Abril Cultural, 1983, p. VII-XXIII. Sobre o livro de Steindl, publicado em 1952, Coutinho é taxativo: "é uma obra admirável pelo seu pioneirismo e criatividade. Constitui, na verdade, a primeira ruptura consistente (e bem-sucedida) do impasse em que estava encerrada a ortodoxia 'microeconômica' sedimentada a partir das vertentes marshalliana e walrasiana" (p. VII).

165 Cano, W. Instituto de Economia da Unicamp: notas sobre sua origem e linhas gerais de sua evolução. In: Szmrecsányi, T.; Coelho, F. da S. Ensaio de História do Pensamento Econômico no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Ordem dos Economistas do Brasil e Editora Atlas, 2007, p. 201.

166 Parte dessa reflexão encontra-se em Coutinho, L. "A concepção do Curso de Mestrado em Economia do Depe/Unicamp". Paper apresentado no seminário sobre o Ensino de Pós-Graduação em Economia na América Latina. San José, Costa Rica, 1977.

De fato, da formulação usual e convencional dos cursos nesta área, abordando as teorias puras de comércio internacional e sobre o movimento de capitais, Coutinho transitou em direção a uma formulação histórico-teórica do quadro das relações internacionais, inserindo em cada momento a consideração das teorias e hipóteses dos diferentes autores de extração *keynesiana*, *neo-keynesiana*, marxista, *schumpeteriana*, institucionalista etc.

A indispensável moldura da periodização histórica fixou-se como segue: a hegemonia da libra sob a *Pax britânica* (até 1914); o período da 1ª Guerra Mundial; a instável e ambígua etapa dos anos 1920, com sua fase de grande prosperidade após 1925; a *Grande depressão* dos anos 1930 e as políticas de reação à crise; a 2ª Guerra Mundial; a fase de dificuldades e reordenamento do imediato pós-guerra; a grande expansão com internacionalização dos oligopólios nos anos 1950-1960; a erosão continuada da hegemonia norte-americana; a fase de digestão cíclica da crise com choques de preço do petróleo e endividamento galopante via euro-mercado (1974-1980) e o perigoso quadro de tentativa de retomada da hegemonia financeira norte-americana (dólar-forte) no contexto das primeiras manifestações de revigoramento do dinamismo da acumulação de capital, via irradiação do progresso tecnológico e consequentes mudanças na concorrência internacional e na divisão dos mercados de meados dos anos 1980.

Nos anos 1990 e 2000, Coutinho seguiu promovendo atualizações e avanços no conteúdo dos programas enquanto ministrou as disciplinas de pós-graduação na área de economia internacional, até 2006<sup>167</sup>.

A correta moldura histórica permitiu relativizar o escopo e o alcance das diversas formulações teóricas e, neste esforço, foi possível refletir no tempo-histórico o acervo de visões do campo da teoria econômica, discutidas no conjunto das outras disciplinas da pós-graduação, tais como: Marx, Schumpeter, Keynes, Kalecki, Steindl, Kaldor, Triffin, Kindleberger, Landes, Galbraith, Prebish e a Escola Cepalina, Vernon, Hymer, Copper, Mandel, Aglietta, Minsky, Chesnais, Guttman e outros.

O esforço de síntese histórico-teórica e a incorporação permanente das etapas mais recentes do quadro internacional cobraram de sua atividade docente um esforço continuado de atualização, leituras e releituras, sempre atento a novas descobertas. Assim, Coutinho contribuiu, de forma criativa, para uma nova forma de enfrentar o difícil problema de conceber conteúdos para as disciplinas da área de economia internacional que escapassem à limitação de discutir, em abstrato, teorias cujo sentido estava associado a problemas e momentos históricos definidos e específicos.

Baseado neste grande esforço de reflexão, Coutinho produziu e publicou vários artigos sobre as diferentes dimensões da crise internacional pós 1973.

---

<sup>167</sup> Na verdade, Coutinho continuou contribuindo na atualização e no avanço da grade curricular e do conteúdo programático também das demais disciplinas da pós-graduação do IE/Unicamp, até afastar-se para assumir o BNDES.

Ademais, com fins didáticos, condensou o resultado de seu imenso trabalho de sistematização em três apostilas didáticas<sup>168</sup>, bem conhecidas dos alunos do IE.

O amadurecimento progressivo de sua reflexão sobre a evolução da economia mundial no Século 20, concomitante com a conclusão dos créditos e disciplinas das primeiras duas turmas de mestrado da pós-graduação do IE/Unicamp e a consequente premência da tarefa de orientação de dissertações e teses, colocou-lhe um novo desafio, evidenciando a necessidade de passar a uma nova fase: aliar as suas atividades de pesquisa e reflexão, até então de caráter mais individual e/ou restritas a alguns colegas<sup>169</sup>, à necessidade de formação e consolidação de *grupos de pesquisa*, para desenvolvimento de projetos coletivos que articulassem de forma construtiva e inovadora as atividades de ensino e pesquisa.

Além de participar ativamente da atividade de orientação de pós-graduandos<sup>170</sup>, Coutinho destacou-se como estruturador de importantes linhas de pesquisa do IE/Unicamp. As duas próximas seções tratam de suas principais contribuições em duas grandes frentes de trabalho, respectivamente nas áreas de *economia internacional* e *economia industrial*, que deram origem a dois importantes espaços de articulação das atividades de ensino e pesquisa no IE/Unicamp, formalizados no Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais (Ceri) e no Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (Neit), ambos consolidados e reconhecidos interna e externamente.

Além destas duas áreas principais, Coutinho também contribuiu em outras relevantes áreas de pesquisa, entre elas: a) Endividamento externo brasileiro<sup>171</sup>; b) Estrutura industrial brasileira, associado a esforços liderados por outros eminentes

---

168 As três apostilas didáticas mencionadas são:

- "Os Anos Vinte na Europa" (23 páginas) – descreve a evolução do difícil ajustamento econômico europeu após a 1ª Guerra Mundial, centrando sua atenção nas vicissitudes da Alemanha e da França. Descreve, também, a rápida recuperação observada após 1925, como preâmbulo para a Grande Recessão dos anos 1930.

- "Das Políticas de Recuperação ao II Guerra Mundial" (42 páginas) – concentra-se na reação política e institucional ao efeito devastador da Grande Crise (do início dos anos 1930 até 1932). O New Deal é analisado sob vários ângulos. Segue-se uma avaliação da política de recuperação da Alemanha sob o governo nazista, além da análise das políticas na França, Itália e Inglaterra. A segunda parte dedica-se ao período da 2ª Guerra Mundial, analisando-se os efeitos da vitória alemã no Continente e a lenta reação política nos EUA, superada após 1940, com o "Lend-Lease Act". Descreve-se então a consolidação da economia de guerra nos EUA, analisando-se os seus vigorosos efeitos econômicos. Por fim, apresenta uma descrição dos efeitos econômicos da Guerra na Europa e na Ásia (Japão).

- "Problemas e Dificuldades para a Reorganização da Ordem Internacional no Após-Guerra" (18 páginas) – parte de uma avaliação geral dos efeitos da Guerra nos EUA, Canadá, Europa, URSS, Japão, para depois avaliar os prejuízos e as grandes dificuldades latentes que impediam a rápida retomada do crescimento da produção, do emprego e do comércio internacional. O agravamento da crise política e econômica na Europa e na Ásia é explicitado para, depois, explicar-se a decisão e a implementação do Plano Marshall, assim como o início efetivo de operação das instituições internacionais (FMI, Banco Mundial), no sentido de viabilizar a retomada dos fluxos de comércio e movimento de capitais no plano internacional.

169 Coutinho manteve frequente e profícua interação intelectual com a professora Maria da Conceição Tavares e os professores Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, João Manuel Cardoso de Mello, José Carlos de Souza Braga, Frederico M. Mazzucchelli, no campo da reflexão teórica e da economia aplicada.

170 Coutinho orientou 20 dissertações de mestrado e nove teses de doutorado, além de participar de dezenas de bancas examinadoras de pós-graduação, dentro e fora do IE/Unicamp.

171 Em vários artigos escritos entre 1977 e 1981, individualmente ou em parceria, Coutinho apontou o grave risco de colapso das relações financeiras internacionais e suas graves consequências para a dívida externa do país. Destaca-se o artigo "Natureza e crise do endividamento externo brasileiro" (Revista do PMDB, ano I, n. 2, nov. 1981).

professores (Maria da Conceição Tavares, Wilson Cano, Carlos Eduardo do Nascimento Gonçalves, Mario Possas), concentrados no período 1976-1979<sup>172</sup>; c) Estado, empresas estatais e ciclo econômico, profícua linha de pesquisa desenvolvida no final dos anos 1970 e início dos anos 1980 por Coutinho, individualmente ou em parceria com Henri Philippe Reichstul<sup>173</sup>; d) Política econômica no Brasil e a conjuntura internacional<sup>174</sup>; e) Teoria econômica e história do pensamento econômico, área na qual Coutinho manteve interação permanente com os colegas que se concentraram no campo da reflexão teórica, em especial via intenso processo de discussões relacionadas às atividades da pós-graduação do IE/Unicamp, especialmente no período 1974-1985. Mas ele próprio realizou incursões nessa área<sup>175</sup>, embora em sua trajetória tenha se dedicado mais ao campo da *economia aplicada*.

#### **4. A contribuição de Coutinho na área de relações econômicas internacionais**

Inicialmente, com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e posteriormente da *Ford Foundation*<sup>176</sup>, Coutinho iniciou, em 1977, a formação de um *grupo de pesquisas na área de economia internacional*, com o objetivo de orientar dissertações e teses de pós-graduação e efetuar pesquisas de interesse para

---

172 Nessa linha de pesquisa, Coutinho debruçou-se no final dos anos 1970 sobre o setor de bens de capital (que, naquele momento, passava por uma fase de rápida expansão). Sobre esse tema, destacam-se quatro dissertações de mestrado orientadas por Coutinho: 1) "Um estudo de caso da indústria nacional de equipamentos: análise do Grupo Dedini (1920-1975)", Barjas Negri (1977); 2) "A expansão inconclusa: considerações sobre o setor de bens de capital no Brasil", Frederico M. Mazzucchelli (1977); 3) "Política econômica e desenvolvimento tecnológico: diversificação ou especialização no setor de bens de capital sob encomenda", Luiz F. Tironi (1979); 4) "Estado e energia elétrica em São Paulo: Cesp, um estudo de caso", Márcio Wholers de Almeida (1980), sobre o papel da demanda do setor pesado de energia elétrica para o setor de bens de capital sob encomenda.

173 Coutinho, associando estudos setoriais à política econômica e à dinâmica da economia, inaugurou relevante campo de discussão nessa área. Da reflexão de cunho teórico a respeito do papel e natureza das instituições do Estado, surgiu o conceito de "setor produtivo estatal", incorporado à literatura corrente. Destacam-se: i) Coutinho, L.; Reichstul, H.P. "O setor produtivo estatal e o ciclo", in: Martins, C.E. (org.) Estado e Capitalismo no Brasil, Ed. Hucitec-Cebrap, 1977; ii) Coutinho, L. "Inversión estatal y política económica en Brasil: 1974-1980", Investigación Económica, v. XXXIX, n. 152, abr.-jun. 1980; iii) Coutinho, L.; Reichstul, H.P. "Investimento estatal 1974-1980: ciclo e crise", in: Belluzzo, L.G.M.; Coutinho, R. (org.) Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise, vol. 2. Ed. Brasiliense, 1983. Vale registrar também a orientação da tese de doutorado "Empresa estatal e capitalismo contemporâneo: uma análise comparativa", de Sulamis Dain (1980) e a dissertação de mestrado "Descentralização do aparelho do Estado e empresas estatais: um estudo sobre o setor público descentralizado brasileiro", de Sérgio Prado (1985).

174 Apoiado em um trabalho sistemático e individual de acompanhamento da conjuntura econômica nacional e internacional, Coutinho criou um rico acervo (disponibilizado aos alunos de pós-graduação do IE/Unicamp) que serviu de matriz para a organização de arquivos semelhantes (a exemplo dos Grupos de Conjuntura Econômica do Cebrap, do Corecon-SP e da própria Unicamp).

175 Além da reflexão teórica sobre a natureza e o papel do Estado citada anteriormente, Coutinho produziu e orientou trabalhos de cunho teórico e sobre autores relevantes na história do pensamento econômico. Além da reflexão criteriosa sobre a contribuição de Steindl já mencionada na segunda seção, Coutinho escreveu "Notas sobre o estado atual da teoria microeconômica: a herança de Walras e Marshall", excelente artigo apresentado no 2o Seminário de Teoria Econômica e Ensino de Economia da Anpec, Recife, jul. 1975. Escreveu também "Notas sobre o problema da transformação: uma crítica a Paul Samuelson", Estudos Cebrap, n. 9, jul.-set. 1974. Das orientações, destacam-se as teses de doutorado: 1) "Concorrência e competitividade: notas sobre estratégia e dinâmica seletiva na economia capitalista", de Maria Sílvia Possas (1993); 2) "Concorrência sob condições oligopolísticas: contribuição das análises centradas no grau de atomização/concentração dos mercados", de Ana Lucia Gonçalves da Silva (2003). Orientou também a dissertação de mestrado: "Pequenas e médias empresas no pensamento econômico", de Ademar K. Sato (1977).

176 Convênio Unicamp/Ford Foundation (1980) sobre "Mudanças, Crise e Tendências da Ordem Econômica Internacional".

o desenvolvimento das atividades docentes. O projeto envolveu oito pesquisadores e resultou em seis dissertações de mestrado, um relatório técnico, dois capítulos de livros publicados no exterior e apresentações em eventos no exterior.

Inúmeros artigos de reflexão sobre a evolução da economia mundial e seus desdobramentos foram elaborados na sequência, dando forma ao continuado processo de apreensão de problemas novos e de reflexão acerca dos impactos no Brasil das profundas transformações no cenário internacional a partir do início dos anos 1970<sup>177</sup>.

Esse grupo de pesquisas na área de economia internacional deu origem ao Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais (Ceri), formalizado em 1985<sup>178</sup>, quando da criação do IE/Unicamp (em substituição ao antigo Depe/IFCH), com o objetivo maior de contribuir para a reflexão sobre a problemática do desenvolvimento econômico brasileiro no contexto das relações econômicas internacionais. De fato, a intensa atuação anterior do professor Coutinho em *economia internacional*, sua área original de especialização, foi de fundamental importância para o desenho e consolidação do Ceri<sup>179</sup>.

Nos seus trinta anos de existência, o Ceri vem cumprindo os objetivos para os quais foi criado (conforme seus estatutos): i) analisar a evolução estrutural da economia mundial, levando em consideração especialmente suas repercussões sobre o desenvolvimento econômico brasileiro; ii) avaliar o comportamento da conjuntura econômica internacional, especialmente da ótica de seus reflexos sobre a economia brasileira; iii) estudar as relações econômicas entre o Brasil e a dinâmica de comércio internacional, investimento e finanças internacionais; iv) analisar as relações econômicas na América Latina e as perspectivas e agenda político-econômica para o

---

177 Destacam-se: 1) Coutinho, L.; Belluzzo, L.G.M. "O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial no pós-guerra", Estudos Cebrap, n. 23, 1979; 2) Coutinho, L.; Belluzzo, L.G.M. "Estado, sistema financeiro e forma de manifestação da crise: 1929-1974", in: Belluzzo, L.G.M.; Coutinho, R. (org.) Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise, vol. 1. Ed. Brasiliense, 1982; 3) Coutinho, L. "Percalços e problemas da economia mundial capitalista", in: Belluzzo; Coutinho (op. cit.); 4) Coutinho, L.; Belluzzo, L.G.M. "Política econômica, inflexões e crise: 1974-1981", in: Belluzzo; Coutinho (op. cit.). Os dois primeiros artigos traz uma reflexão sobre as raízes estruturais da crise após a vigorosa e contínua expansão de 25 anos no pós-guerra, dedicando especial atenção às características da industrialização retardatária e ao papel central do Estado nessas economias. Um artigo publicado posteriormente avança de forma decisiva na compreensão crítica das implicações do processo de globalização capitalista: Belluzzo, L.G.M.; Coutinho, L. "Financeirização da riqueza, inflação de ativos e decisão de gastos em economias abertas", Economia e Sociedade, n. 11, p. 137-150 dez. 1993.

178 Coutinho foi diretor-executivo do Ceri nos períodos 1989-1993 e 1995-1999. Vale lembrar que, quando da criação do Ceri e no imediato período que se seguiu, Coutinho se encontrava licenciado da Unicamp, para exercer a função de secretário-executivo do MCT (1985-1988). O Ceri foi conduzido também por vários períodos pelo professor José Carlos de Souza Braga.

179 Além dos eventos no exterior associados ao convênio Unicamp/Ford Foundation, citado anteriormente, Coutinho realizou no período 1977-1984 várias viagens ao exterior, visitando importantes instituições e participando de congressos em eventos relacionados à área de economia internacional que possibilitaram ampliar e consolidar contatos e parcerias com instituições estrangeiras de prestígio na área, decisivos para alavancar as atividades do Ceri. Neste mesmo sentido, vale mencionar outra viagem ao exterior, esta para o 46º Congresso Internacional de Americanistas (ICA), realizado em Estocolmo, em julho de 1994, ocasião em que Coutinho apresentou o paper "Economic integration in the Americas: alternative routes for stabilization and trade", publicado no mesmo ano pelo Institute of Latin American Studies (Lais), na coletânea "Growth, Trade and Integration in Latin American".

Mercosul; v) entender as relações com os Estados Unidos, com a União Europeia, com a China, o Japão e demais países Asiáticos; vi) promover publicações que assegurem a divulgação regular de seus trabalhos, bem como organizar seminários, colóquios, semanas de estudo e conferências; vii) manter contato com instituições nacionais e estrangeiras de objetivo similar, de modo a incentivar a troca de experiências na análise das relações econômicas internacionais.

Realizando inúmeros eventos de monta<sup>180</sup> e projetos de pesquisa, o Ceri firmou-se como espaço institucional, reunindo professores, pesquisadores e alunos de graduação e pós-graduação, dedicado ao estudo da evolução da economia mundial e da interação do Brasil nessa evolução, um espaço de reflexão sobre a inserção do Brasil no mundo e sobre estratégias soberanas de desenvolvimento socioeconômico. Essa linha geral de pesquisa em relações econômicas internacionais possibilitou a orientação de inúmeras teses e dissertações de pós-graduação do IE/Unicamp<sup>181</sup>, confirmando a relevância das atividades desenvolvidas no âmbito do Ceri. .

Atualmente, o Ceri conta com a dedicada participação dos docentes-pesquisadores José Carlos de Souza Braga, Simone Silva de Deos, Ana Rosa Ribeiro de Mendonça e Giuliano Contento de Oliveira (atual diretor-executivo do Centro) e tem orientado a sua agenda de pesquisa e reflexão em torno de dois eixos simultâneos e complementares, a saber: i) evolução da conjuntura internacional e ii) interpretações do desenvolvimento capitalista global<sup>182</sup>.

## **5. A contribuição de Coutinho na área de economia industrial e da tecnologia**

Em acréscimo ao estudo dos temas mais propriamente afeitos à área de economia internacional, e partindo do reconhecimento de que os rápidos avanços tecnológicos, em curso no final dos anos 1970 nas economias avançadas, conduziam à recuperação das inversões e tendiam a redefinir a divisão internacional do trabalho em vários ramos industriais, operando mudanças significativas nos processos de produção e nas formas de organização social, Coutinho definiu, ainda no início dos anos 1980, um novo projeto de trabalho como um programa de interesse permanente dentro das linhas de pesquisa do IE/Unicamp.

---

180 Destaca-se o importante seminário internacional sobre o tema "Regulação Econômica e Globalização", realizado em abril de 1995, organizado pelo Ceri e Nepp, pela Unicamp, e pelas instituições francesas Iris e CNRS-Université Paris-Dauphine. Do seminário resultou o livro "Regulação Econômica e Globalização", organizado por Bruno Théret e José Carlos Braga.

181 Entre as orientações realizadas pelo professor Coutinho, vale destacar a tese de doutorado de Ana Rosa Ribeiro de Mendonça, "Os acordos da Basiléia: uma avaliação do novo formato da regulação bancária", de 2002; e as dissertações de mestrado de Maria Lucia Labate Mantovanini de Pádua Lima, "O Euromercado e a expansão do capital financeiro internacional", de 1985, e de Fernando Bedoya Barco, "A política econômica externa e a evolução do balanço de pagamentos da Colômbia (1967-1986)", de 1992.

182 Para uma excelente resenha sobre as atividades e contribuições do Ceri, ver: Braga, J.C.; Deos, S. "Relações Econômicas Internacionais e o Desenvolvimento do Capitalismo no Brasil: um objeto de pesquisa do Instituto de Economia da Unicamp", in: Pesquisas em Relações Econômicas Internacionais, Brasília: MRE/Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 171-192.

Esse projeto deu origem inicialmente ao Grupo de Pesquisas sobre Novas Tecnologias (GPNT), formalizado na sequência (em 1985) como Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (Neit)<sup>183</sup>, na estrutura organizacional do novo IE/Unicamp.

A primeira fase dos estudos na área de economia industrial e da tecnologia se deu, assim, no âmbito do antigo GPNT. De fato, sob a coordenação de Coutinho, com a colaboração do professor Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, foi constituída uma equipe no início do período letivo de 1982, com a missão de pesquisar os aspectos relevantes do processo de inovação tecnológica nas economias desenvolvidas, particularmente nas áreas de informática/microeletrônica e biotecnologia/química fina, com o objetivo em um primeiro momento de avaliar a natureza, velocidade e autonomia deste processo, então embrionário.

Esta avaliação do quadro internacional foi condição indispensável à compreensão do grau de defasagem tecnológica e dos impactos previsíveis sobre os sistemas produtivos nacionais, particularmente sobre os países de industrialização recente. Esta etapa foi concluída com a edição de relatórios técnicos, realizados com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Organização dos Estados Americanos (OEA), bem como com a realização na Unicamp, nos dias 25, 26 e 27 de agosto de 1982, do seminário internacional sobre Inovação e Desenvolvimento no Setor Industrial, com a participação de cientistas europeus, norte-americanos e de vários países latino-americanos, em cooperação com a Fundação de Desenvolvimento Administrativo de São Paulo (Fundap) e com o Departamento de Assuntos Científicos e Tecnológicos da OEA<sup>184</sup>.

O relatório técnico apresentado à OEA incluía um texto de reflexão teórica dos professores Coutinho e Belluzzo a respeito da profundidade das transformações dos processos de trabalho e de produção no bojo das inovações tecnológicas de grande envergadura, em fase de gestação naquele momento. Esse texto deu origem ao artigo “Reflexões sobre as Tendências de Mudança nos Processos de Produção”<sup>185</sup>, apresentado na primeira sessão do seminário internacional Unicamp/Fundap/OEA de agosto de 1982, acima referido.

Nesta mesma linha de reflexão, apontando os desafios decorrentes do avanço da 3ª Revolução Industrial e procurando avançar na direção de investigar os

---

183 Com o objetivo específico de explicitar a valiosa influência do pensamento de François Chesnais, os antecedentes, origens e desenvolvimento do Neit já foram objeto de capítulo de livro em sua homenagem: “Desenvolvimento e Mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais”, organizado por J.E. Cassiolato, M.P. Matos e H.M.M. Lastres, Rio de Janeiro: E-papers, 2014 (Capítulo 1: A contribuição de Chesnais para a economia industrial e da tecnologia no contexto da terceira revolução industrial e sob dominância das finanças, elaborado por L. Coutinho, M.F. Laplane e A.L.G. Silva).

184 A realização desse seminário foi um marco importante para o desenvolvimento da agenda de pesquisa do recém-criado GPNT, que muito se beneficiou da presença de expositores de alto nível: Christopher Freeman (SPRU-Sussex), François Chesnais (OCDE), Herman Muegge (Unido), Fernando Fajnzylber (Cepal-Unido), Alejandro Moya (OEA), Amílcar Herrera (Unicamp), Jorge Sábato (Fundação Bariloche), entre outros.

185 Mais tarde, estas reflexões iniciais, acrescidas dos resultados de projetos de pesquisa posteriores, deu origem a um excelente artigo escrito por Coutinho: “A terceira revolução industrial e tecnológica: as grandes tendências de mudança”, *Economia e Sociedade*, n. 1, p. 69-87, ago. 1992.

impactos das novas tecnologias sobre a estrutura e dinâmica do sistema industrial brasileiro, três outros artigos daquele período se destacam:

1. Coutinho, L.; Tavares, M.C. “*La industrialización brasileña reciente: impasse y perspectivas*”, in: *Economía de América Latina: crisis y estrategias de industrialización*, n. 12, *Centro de Investigación y Docencia Económicas (Cide)/ Centro de Economía Transnacional (CET)*, Buenos Aires, 1984. Neste texto, depois de caracterizar a estrutura e dinâmica do crescimento industrial brasileiro ao longo dos anos 1970 e início dos 1980, os autores enfatizam os desafios que se colocavam para uma política de reorganização industrial, em face das grandes transformações tecnológicas nas economias avançadas e dos desafios da concorrência internacional, requerendo uma política social ampla, com redistribuição de renda e recuperação dos salários reais;
2. Coutinho, L. “*Industrialização e crise: desafios para o Brasil e México*”, in: *Transnacionalización y Periferia Semi-industrializada*, Cide, México, v. II, 1984. Neste texto, depois de identificar as características da industrialização das economias mais avançadas da América Latina no pós-guerra, destacando o papel do Estado no processo de industrialização, Coutinho aborda a crise pós 1973 e aponta os graves riscos do início dos anos 1980, agravados em face dos avanços tecnológicos e seus possíveis impactos sobre o comércio internacional;
3. Coutinho, L. “*The recent performance and future challenges of newly industrializing countries*”, in: *Revitalizing American Industry: lessons from our competitors*. Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company, 1985. Neste texto, depois de apresentar uma visão geral dos processos de industrialização retardatária em países periféricos, destacando o papel do Estado e apontando as dificuldades para a constituição de uma estrutura industrial completa e integrada, Coutinho destaca o desafio das novas tecnologias e as dificuldades para encontrar novas linhas dinâmicas no comércio internacional diante da ameaça de defasagem tecnológica e do protecionismo crescente.

Depois do primeiro esforço de mapeamento e reflexão sobre os novos desafios antepostos pelas grandes transformações em curso, a equipe do GPNT dedicou-se, entre 1984 e 1986, a empreender estudos mais profundos a respeito dos impactos, desafios e das formas específicas de inovação tecnológica com que se defrontava o sistema produtivo brasileiro. O financiamento destes projetos, que compreenderam vários estudos setoriais, foi assegurado em boa medida por contrato efetuado com a STI-MIC, no âmbito do PADCT, e via apoio de bolsas do CNPq e da Fapesp. Estes projetos pioneiros<sup>186</sup> possibilitaram que um grupo de orientandos do professor Coutinho realizasse suas teses de doutorado, dissertações de mestrado e projetos de iniciação científica<sup>187</sup>.

186 Estes projetos pioneiros estavam divididos em duas grandes linhas de pesquisa: 1) a área de microeletrônica, orientada pelo dr. Sergio Fonseca da Rocha, engenheiro-eletrônico e economista pós-graduado pela Universidade de Roskilde na Dinamarca, que infelizmente veio a falecer prematuramente; 2) a área de biotecnologia, coordenada pelo dr. José Eduardo Cassiolato, que por um período foi pesquisador associado do GPNT/Neit.

187 Foram os casos, por exemplo, das dissertações de mestrado de Ana Lucia Gonçalves da Silva (A Indústria de Componentes Eletrônicos Semicondutores: Padrão de Concorrência Internacional e Inserção do Brasil), José Eduardo Pessini (A Indústria Brasileira de Telecomunicações: Uma Tentativa de Interpretação das Mudanças

A reflexão acerca dos impactos das novas tecnologias sobre a estrutura e dinâmica do sistema industrial brasileiro foi o ponto de partida para a elaboração em 1985 de um relatório para a Secretaria da Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo (SICCT), contendo propostas na direção de uma política industrial para o País<sup>188</sup>.

Durante o período de licenciamento temporário (1985-1989) do professor Coutinho para desempenhar a função de secretário-geral do Ministério da Ciência e Tecnologia, o Neit esteve sob a coordenação do professor Wilson Suzigan e manteve sua linha de pesquisa, desenvolvendo outros importantes projetos<sup>189</sup>.

De volta à Unicamp, Coutinho retomou a coordenação de importantes projetos desenvolvidos no Neit, em parceria com o professor Wilson Suzigan. Assim, dois projetos de envergadura foram realizados entre 1990-1992<sup>190</sup>:

1. “Desenvolvimento Tecnológico da Indústria e a Constituição de um Sistema Nacional de Inovação no Brasil”, Projeto de Pesquisa IPT/ Unicamp (1990-1991), abrangendo 23 estudos setoriais, 9 estudos temáticos e 15 estudos internacionais;
2. “Desenvolvimento Tecnológico e Competitividade da Indústria Brasileira”, Projeto de Pesquisa SCTDE-SP/Unicamp (1992), abrangendo

---

Recentes) e Margarida Afonso Costa Baptista (Indústria Eletrônica de Consumo em Nível Internacional e no Brasil: Padrões de Concorrência, Inovação, Tecnologia e Caráter da Intervenção do Estado) e a tese de doutorado de Mariano Francisco Laplane (O Complexo Eletrônico na Dinâmica Industrial dos Anos 80), bem como o projeto de iniciação científica de Thais Helena Castanho Fiuza Certain (Tecnologia e Emprego no Setor Bancário: estudo de caso do Banco Itaú – bolsa CNPq; e Processo de Difusão da Automação Bancária no Brasil – bolsa Fapesp) e Luciana Togeiro de Almeida (Os Impactos da Incorporação de Máquinas-Ferramenta com Controle Numérico – bolsa Fapesp).

188 “Proposta para uma Política Industrial no Brasil”. Relatório Final de Pesquisa do Convênio assinado em 1984 entre SICCT-SP e Unicamp, coordenado por Luciano Coutinho.

189 Foram os seguintes os principais projetos executados pelo Neit durante esse período:

- “Identificação de Áreas Prioritárias para uma Política de C&T para o Estado de São Paulo” (SICCT-SP/Unicamp), coordenado pelas professoras Liana Aureliano da Silva e Ana Lucia Gonçalves da Silva (1985-1986);
- “Aspectos Estruturais e de Política Industrial para a Competitividade da Indústria em Países Selecionados” (BNDES/Unicamp), coordenado pelo professor Wilson Suzigan (1987-1988). Os resultados finais deste importante projeto de pesquisa foram publicados no livro: W. Suzigan *et alii*, Reestruturação Industrial e Competitividade Internacional. São Paulo, Editora Seade, 1989 (Coleção Economia Paulista, 2), que recebeu o Prêmio Haralambus - 1989;
- “Reestruturação da Indústria em Nível Internacional e Inserção do Brasil” (Finep/Unicamp), coordenado pelos professores Wilson Suzigan e Ana Lucia Gonçalves da Silva (1988-1990);
- “Competitividade da Indústria Brasileira” (SCTDE-SP/Unicamp), coordenado pelos professores Wilson Suzigan e Ana Lucia Gonçalves da Silva (1988-1990). Vale destacar que nesse período o secretário de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo era o professor Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo;
- “Avaliação da Política Nacional de Informática” (CNPq/Unicamp), coordenado pelos professores José Rubens Doria Porto e Ana Lucia Gonçalves da Silva (1989-1990).

190 Nesse período, com base nos resultados desses projetos, mas também na vasta experiência adquirida no período anterior à frente do MCT, Coutinho produziu vários trabalhos, entre eles: 1) “Fragilidade da proposta neoliberal em face do anacronismo da estrutura empresarial brasileira”, in: Velloso, J.P.R. (org.) Brasil em Mudança, São Paulo: Nobel, 1991; 2) “Revolução tecnológica e coordenação de políticas: a transformação da economia mundial e as questões em aberto para a década de 90”, Campinas-SP: Unicamp-IE-Ceri, set. 1992 (Cadernos Ceri, 1).

12 estudos setoriais e 12 estudos temáticos, executados de forma complementar aos estudos do projeto anterior.

Na sequência, Coutinho coordenou o Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira (Ecib), trabalho de quase uma centena de especialistas que mapeou com profundidade inédita o setor industrial brasileiro, no âmbito de projeto de pesquisa executado no período 1992-1994 pelo Neit/IE/Unicamp, em conjunto com o IE/UFRJ, envolvendo professores e pesquisadores de inúmeras instituições do Brasil e do exterior<sup>191</sup>.

Reconhecido como o mais completo diagnóstico da competitividade da indústria brasileira, o Ecib apresentou no seu relatório final uma proposta de política industrial visando uma inserção externa com efeitos virtuosos para o desenvolvimento do país.

Além do grande acervo de estudos produzidos, o Ecib notabilizou-se pelo grande número de eventos que empreendeu, tanto na fase de elaboração dos estudos para discussão de resultados parciais quanto na fase de disseminação dos resultados finais<sup>192</sup>. Além dos eventos para tratar dos setores e temas específicos, foram muito frutíferas as discussões promovidas, em geral, com a presença de consultores internacionais, com destaque para a participação vigorosa do professor François Chesnais, tendo em vista acurar as análises acerca dos determinantes sistêmicos da competitividade, em especial no contexto da 3ª. Revolução Industrial e de crescente dominância das finanças<sup>193</sup>.

A profunda reflexão proporcionada pelo Ecib reforçou em Coutinho a certeza da relevância da questão do financiamento para viabilizar estratégias nacionais de desenvolvimento. Além de vários textos próprios, Coutinho orientou trabalhos de pós-graduação nessa linha de pesquisa<sup>194</sup>.

191 Projeto de grande envergadura desenvolvido pela Unicamp e UFRJ, sob a coordenação geral dos professores Luciano Coutinho e João Carlos Ferraz, o Ecib contou com mais de 100 consultores nacionais e estrangeiros e resultou em 35 notas técnicas (NT) setoriais, 30 NT temáticas, 7 NT por complexo industrial, 6 NT por blocos temáticos (análise dos fatores sistêmicos da competitividade), 1 NT sobre indicadores de competitividade e 5 NT extras acerca de outros temas relevantes para o diagnóstico da competitividade da indústria brasileira, totalizando 84 NT finais, além do relatório-síntese publicado em livro: Coutinho, L.; Ferraz, J.C. (coords.) (1994) Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira. Campinas-SP: Papirus e MCT, 4ª. Ed., 2002. Coutinho produziu muitos textos com base nos resultados do Ecib, entre eles: "A indústria: competitividade sistêmica", in: Velloso, J.P.R. (org.) Estabilidade e Crescimento: os desafios do real, Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1994.

192 A fase de disseminação dos resultados do Ecib abrangeu dezenas de eventos e estendeu-se pelo menos até 1996, exigindo um sobre-esforço por parte do professor Coutinho e evidenciando a imensa relevância do Estudo.

193 Foram particularmente decisivas as contribuições de Chesnais no Seminário "Globalização Financeira e Instabilidade Sistêmica", realizado em conjunto com o Ceri nos dias 15 e 16 de junho de 1992, e suas palestras ministradas como consultor do Ecib, nos dias 20 e 22 de julho de 1993, sobre os temas "Políticas Industriais nos Países Desenvolvidos - Estratégias e Resultados" e "Tendências Recentes da Economia Internacional". Também foi de muita valia para a equipe a discussão do paper: Chesnais, F. (1992) An Approach to a Unified Analysis of Foreign Direct Investment, International Trade, Technology and Competitiveness in the Context of Globalisation, apresentado no seminário "Convergence and Divergence in Economic Growth and Technical Change", Merit, Maastricht, dec. Cabe registrar, ainda, a contribuição decisiva do Relatório OECD-TEP (Technology Economy Programme), 1992.

194 Destacam-se duas dissertações de mestrado: 1) "O potencial dos fundos de pensão nacionais na construção de um novo padrão de financiamento para a economia brasileira nos anos 90", de Lício da Costa Raimundo (1997); 2) "O mercado de dívida pública: uma proposta para induzir a formação da estrutura e termo da taxa de juros", de

Inúmeros outros importantes projetos se seguiram<sup>195</sup>, sempre articulando ensino e pesquisa<sup>196</sup>, bem como tendo seus termos de referência e resultados apresentados e discutidos em eventos de qualificada assistência (frequentemente promovidos de forma conjunta com o Ceri), e abertos aos docentes e discentes do IE/Unicamp e de outras instituições. Três projetos de pesquisa merecem particular destaque, pela envergadura que também apresentaram<sup>197</sup>.

O primeiro refere-se ao projeto “Grupos Econômicos da Indústria Brasileira e a Política Econômica: estrutura, estratégias e desafios”, realizado sob a coordenação de Coutinho, com apoio da Fundap, no período 1995-1996. Contando com vários especialistas, o estudo abrangeu um universo de 43 grupos econômicos privados brasileiros, estruturando-se em torno de três eixos: a percepção dos grupos acerca da política econômica e os efeitos desta sobre suas decisões estratégicas; a lógica das estratégias de diversificação dos grupos; e os aspectos organizacionais *vis-à-vis* as estratégias corporativas dos grupos<sup>198</sup>.

O segundo trata-se do Estudo da Competitividade de Cadeias Integradas no Brasil (Eccib)<sup>199</sup>, novo projeto empreendido pelo Neit no início da década de 2000, visando atualizar o diagnóstico da indústria brasileira realizado pelo Ecib dez anos antes,

---

Gustavo Martins da Silva (2006). E a tese de doutorado: “O papel dos fundos de pensão na reconstrução industrial e da infraestrutura urbana brasileira no século XXI”, de Lício da Costa Raimundo (2002).

195 Não há espaço para apresentar todo o conjunto de projetos de pesquisa desenvolvidos no âmbito do Neit. Uma lista dos principais pode ser consultada no Anexo II do texto: Coutinho, L.; Laplane, M.F.; Silva, A.L.G. A contribuição de Chesnais para a economia industrial e da tecnologia no contexto da terceira revolução industrial e sob dominância das finanças, in: Cassiolato, J.E.; Matos, M.P.; Lastres, H.M.M. (org.) Desenvolvimento e Mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais, Rio de Janeiro: E-papers, 2014.

196 Com seus projetos de pesquisa coletivos, Coutinho continuou contribuindo para a necessária e proveitosa articulação das atividades de ensino e pesquisa. Assim, além das teses e dissertações já citadas, outras também por ele orientadas podem ser destacadas, em ordem cronológica. Teses de doutorado: 1) “Distribuição de renda e mobilidade social no Brasil: a ordem e o progresso desiguais”, José Carlos Pereira Peliano (1992); 2) “Desenvolvimento tecnológico no Brasil: autonomia e dependência num país industrializado periférico”, Carlos Eduardo Fernandez da Silveira (2001); 3) “Globalização e inserção externa da economia brasileira: política econômica, investimentos diretos estrangeiros e comércio exterior na década de 1990”, Antonio Corrêa de Lacerda (2003). Dissertações de mestrado: 1) “Siderurgia no Brasil: o desenvolvimento do setor de aços especiais”, Sérgio Robles Reis de Queiroz (1987); 2) “As mudanças estruturais no mercado mundial de aço e os desafios à competitividade internacional da indústria siderúrgica brasileira”, Cláudio Schuller Maciel (1989); 3) “Estratégia empresarial e reestruturação industrial (1980-1992): um estudo de grupos econômicos selecionados”, Ricardo Machado Ruiz (1994); 4) “Da crise às incertezas: Estado e agentes privados na indústria brasileira de energia elétrica”, Fernando José de Camargo Neto (2001); 5) “O recente processo de fusões e aquisições na economia brasileira”, Marcelo Cano (2002); 6) “Impactos dos ganhos de produtividade sobre a distribuição funcional da renda: modelo teórico de inspiração kaleckiana e análise do caso brasileiro nos anos 90”, Gustavo Madi Rezende (2004); 7) “Gás natural no Brasil: elementos para uma nova etapa de desenvolvimento”, José Augusto Gaspar Ruas (2005).

197 Embora de dimensões menores, um quarto projeto de pesquisa também merece ser mencionado. Trata-se do Convênio de Cooperação e Intercâmbio Científico e Tecnológico entre a Embratel e a Unicamp celebrado em 1994, visando estimular a produção e a difusão de conhecimentos referentes à área de telecomunicações e utilizar quadros acadêmicos altamente qualificados para o aprofundamento das questões voltadas às tecnologias de informação e de comunicações (TIC), realizado sob a coordenação de Luciano Coutinho, José E. Cassiolato e Ana Lucia G. da Silva. Os resultados do projeto foram publicados no livro: Coutinho, L.; Cassiolato, J.E.; Silva, A.L.G. (coords.) “Telecomunicações, Globalização e Competitividade”, Campinas-SP: Papiurus, 1995.

198 Uma discussão da proposta metodológica desse projeto de pesquisa pode ser encontrada em: Rabelo, F.M. “Proposta de metodologia para análise dos grupos econômicos”, Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 26-33, abr.-jun. 1996.

199 Este projeto de pesquisa apoiou-se na contratação de especialistas para a realização de estudos sobre 18 cadeias produtivas, coordenados pelos professores Luciano Coutinho e Mariano Laplane, com o apoio do MDIC e Finep-MCT, interessados na atualização do diagnóstico da competitividade de cadeias produtivas da indústria brasileira e na avaliação dos impactos potenciais das negociações comerciais com a Alca e a União Europeia.

tendo em vista as profundas transformações ocorridas ao longo da década de 1990. Para a realização das análises da situação das cadeias produtivas brasileiras e de suas possibilidades de inserção internacional, foram de consideração obrigatória pelos consultores contratados as implicações do processo acelerado de globalização produtiva e financeira, de modo a avaliar seus impactos sobre as cadeias globais.

O terceiro trabalho a destacar trata-se do Projeto PIB – Perspectivas do Investimento no Brasil, novo projeto de grande porte, realizado no final dos anos 2000, sob a coordenação da UFRJ e da Unicamp, e que voltou a reunir uma equipe de especialistas, com participação ativa de professores e pesquisadores do Neit e um conjunto de consultores já experimentados em projetos anteriormente desenvolvidos.

Desta vez, o professor Coutinho não estava no papel de coordenador e executor do projeto, que ficou a cargo dos professores David Kupfer (UFRJ) e Mariano Laplane (Unicamp). Mas Coutinho não deixou de estar presente, na posição de presidente do BNDES, financiador do relevante projeto<sup>200</sup>.

Em síntese, sob a coordenação vigorosa do professor Luciano Coutinho e apoiado em forte articulação das atividades de ensino e pesquisa, o Neit, desde seus primórdios no antigo GPNT, empreendeu um substantivo avanço na área de Economia Industrial e da Tecnologia, com um olhar crítico e atento às profundas transformações do capitalismo contemporâneo, tendo como objetivo principal contribuir para o desenvolvimento brasileiro.

De fato, composto inicialmente basicamente por pós-graduandos orientados pelo professor Coutinho, o Neit foi desenvolvendo temas articulados e complementares, no âmbito de projetos de pesquisa que perseguiram temáticas abrangentes e relevantes, mas também de fronteira, que visavam contribuir para a formulação de políticas industriais e de C&T. Tinha como foco inicial as tendências do progresso técnico, em particular das novas tecnologias então emergentes, e seus impactos sobre as possibilidades de desenvolvimento do Brasil, ciente do papel central do Estado e das políticas públicas para enfrentar os desafios. À medida que se foi avançando, o horizonte de preocupações foi obrigatoriamente se alargando, em face da percepção crescente de que o mundo mudava muito rapidamente e que esta nova etapa do capitalismo exigia não apenas a compreensão de cadeias produtivas globais, mas também da dominância da esfera financeira nos processos de decisão<sup>201</sup>.

200 Cabe destacar que outro relevante projeto foi desenvolvido no mesmo período pela Unicamp, com apoio do BNDES, este sob a coordenação do prof. Ricardo Carneiro, sobre as Perspectivas da Indústria Financeira Brasileira e o Papel dos Bancos Públicos (PIF), permitindo aprofundar a dimensão financeira, essencial na dinâmica do capitalismo contemporâneo crescentemente sob dominância das finanças.

201 Neste sentido muito contribuíram os esforços convergentes empreendidos por Braga, Belluzzo e Coutinho para compreender o sentido mais profundo do processo de globalização. Vide, por exemplo: 1) Braga, J.C.S. "A financeirização da riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismos centrais". *Economia e Sociedade*, n. 2, ago. 1993; 2) Belluzzo, L.G.M. "O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados 'globalizados'". *Economia e Sociedade*, n. 4, p. 11-20, jun. 1995; 3) Coutinho, L. "Notas sobre a natureza da globalização". *Economia e Sociedade*, n. 4, p. 21-26, jun. 1995; 4) Belluzzo, L.G.M.; Coutinho, L. "Financeirização da riqueza, inflação de ativos e decisões de gasto em economias abertas". *Economia e Sociedade*, n. 11, p. 137-

Os trabalhos desenvolvidos no âmbito do Neit foram incorporados na bibliografia dos cursos de graduação e pós-graduação do IE, em especial em disciplinas ministradas por professores associados ao Neit, abordando temas relevantes como as estratégias das grandes corporações em face do crescente processo de financeirização e seus impactos sobre as possibilidades de desenvolvimento industrial nos países em desenvolvimento, em especial no caso brasileiro.

A análise das estratégias de internacionalização da produção das “*firmas-rede*”, da constituição de oligopólios globais e do aprofundamento da lógica rentista nos grandes grupos internacionais é central para a interpretação do processo de internacionalização da economia brasileira e para a reflexão sobre suas possibilidades de uma inserção mais soberana na divisão internacional do trabalho<sup>202</sup>.

## 6. Considerações finais

Este texto, embora se concentre em uma parte restrita da rica e brilhante trajetória do professor Luciano Coutinho, procurou desvelar, a partir de sua atuação na Unicamp, algumas de suas contribuições decisivas, especialmente para aqueles que valorizam a construção, necessariamente pacientemente, de instituições comprometidas com os destinos do país.

Com sua inteligência e extraordinária capacidade de trabalho e disposição para o diálogo, Coutinho é dessas raras pessoas que fazem a diferença onde quer que passem. Poderia ter sido médico e, com certeza, seria dos bons, mas Celso Furtado o trouxe para o nosso campo de batalha, atraído pela temática do desenvolvimento de seu País.

Ao longo dos seus 30 anos como docente do Instituto de Economia da Unicamp, Coutinho dedicou-se com afinco a idealizar e implementar projetos coletivos desafiadores e inovadores, capazes de arrebatrar dedicados e fiéis colaboradores, plenamente recompensados por se sentirem parte de uma equipe unida pela comunhão de ideias, princípios e ideais.

Generoso e inspirador, sempre se pautou pelo esforço de desbravar fronteiras. Possui grande capacidade intelectual, mas não se restringe ao campo das ideias. Tem coragem de se engajar em projetos que possam vir a contribuir na direção certa. E por temperamento (nordestino, como Furtado, aliás) não desiste facilmente.

---

150, dez. 1998.

202 O aumento dos investimentos diretos estrangeiros, o forte processo de desnacionalização da indústria e dos serviços, o aumento dos coeficientes de importação de insumos e peças, a rearticulação das redes de filiais das multinacionais no Mercosul, foram dimensões da internacionalização da indústria brasileira estudadas no Neit, sintetizadas em dois importantes artigos: 1) Laplane, M.F.; Sarti, F. “O investimento direto estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90”. *Economia e Sociedade*, n. 8, p. 143-182, jun. 1997; 2) Sarti, F.; Laplane, M.F. “O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 1990”. *Economia e Sociedade*, n. 1, p. 63-948, jun. 2002.

Exerceu muitas funções, mas é acima de tudo um professor! Pelo menos para aqueles que como eu tiveram o privilégio de serem formados por ele, nos fazendo sentir eternos membros de sua enorme equipe.

## **Bibliografia**

ALMEIDA, M.W. “Estado e energia elétrica em São Paulo: Cesp, um estudo de caso”, Tese de Doutorado, IE/Unicamp, 1980.

BAPTISTA, M.A. C. “Indústria eletrônica de consumo em nível internacional e no Brasil: padrões de concorrência, inovação, tecnologia e caráter da intervenção do Estado”, Dissertação de Mestrado, IE/Unicamp, 1987.

BARCO, F.B. “A política econômica externa e a evolução do balanço de pagamentos da Colômbia (1967-1986)”, Dissertação de Mestrado, IE/Unicamp, 1992.

BRAGA, J.C. S. “A financeirização da riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismos centrais”. *Economia e Sociedade*, n. 2, ago. 1993.

BRAGA, J.C.S.; DEOS, S. “Relações econômicas internacionais e o desenvolvimento do capitalismo no Brasil: um objeto de pesquisa do Instituto de Economia da Unicamp”. In: *Pesquisas em Relações Econômicas Internacionais*, Brasília: MRE/Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 171-192.

BELLUZZO, L.G.M. “O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados ‘globalizados’”. *Economia e Sociedade*, n. 4, p. 11-20, jun. 1995.

BELLUZZO, L.G.M.; COUTINHO, L.G. “Financeirização da riqueza, inflação de ativos e decisão de gastos em economias abertas”. *Economia e Sociedade*, n. 11, 137-150, dez. 1998.

CAMARGO NETO, F.J. “Da crise às incertezas: Estado e agentes privados na indústria brasileira de energia elétrica”, Dissertação de Mestrado, IE/Unicamp, 2001.

CANO, M. “O recente processo de fusões e aquisições na economia brasileira”, Dissertação de Mestrado, IE/Unicamp, 2002.

CANO, W. “Instituto de Economia da Unicamp: notas sobre sua origem e linhas gerais de sua evolução”. In: Szmrecsányi, T.; Coelho, F. da S. *Ensaio de História do Pensamento Econômico no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ordem dos Economistas do Brasil e Editora Atlas, 2007, p. 199-209.

CHESNAIS, F. “An approach to a unified analysis of foreign direct investment, international trade, technology and competitiveness in the context of globalisation.” Paper apresentado no seminário *Convergence and Divergence in Economic Growth and Technical Change*, Merit, Maastricht, dec. 1992.

COUTINHO, L.G. "Notas sobre o problema da transformação: uma crítica a Paul Samuelson". Estudos Cebrap, n. 9, jul.-set. 1974.

COUTINHO, L.G. "Notas sobre o estado atual da teoria microeconômica: a herança de Walras e Marshall". Paper apresentado no II Seminário de Teoria Econômica e Ensino de Economia da Anpec, Recife, jul. 1975.

COUTINHO, L.G. "A concepção do Curso de Mestrado em Economia do Depe/Unicamp". Paper apresentado no Seminário sobre o Ensino de Pós-Graduação em Economia na América Latina. San José, Costa Rica, 1977.

COUTINHO, L.G. "Mudanças recentes na divisão internacional do trabalho". Revista Contexto, n. 2, mar. 1977.

COUTINHO, L.G. "Inversión estatal y política económica en Brasil: 1974-1980". Investigación Económica, v. XXXIX, n. 152, abr.-jun. 1980.

COUTINHO, L.G. "Natureza e crise do endividamento externo brasileiro". Revista do PMDB, ano I, n. 2, nov. 1981.

COUTINHO, L.G. "Percalços e problemas da economia mundial capitalista". In: Belluzzo, L.G.M.; Coutinho, R. (org.) Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise, vol. 1. Ed. Brasiliense, 1982.

COUTINHO, L.G. "Apresentação". In: Josef Steindl - Maturidade e Estagnação no Capitalismo Americano. São Paulo: Abril Cultural, 1983, p. VII-XXIII (Coleção Os Economistas).

COUTINHO, L.G. "Industrialização e crise: desafios para o Brasil e México". In: Transnacionalización y Periferia Semi-industrializada, Cide, México, v. II, 1984.

COUTINHO, L.G. "The recent performance and future challenges of newly industrializing countries". In: Revitalizing American Industry: lessons from our competitors. Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company, 1985.

COUTINHO, L.G. "Fragilidade da proposta neoliberal em face do anacronismo da estrutura empresarial brasileira". In: Velloso, J.P.R. (org.) Brasil em Mudança, São Paulo: Nobel, 1991.

COUTINHO, L.G. "Revolução tecnológica e coordenação de políticas: a transformação da economia mundial e as questões em aberto para a década de 90", Campinas-SP: Unicamp-IE-Ceri, set. 1992 (Cadernos Ceri, 1).

COUTINHO, L.G. "A terceira revolução industrial e tecnológica: as grandes tendências de mudança". Economia e Sociedade, n. 1, p. 69-87, ago. 1992.

COUTINHO, L.G. "Economic integration in the Americas: alternative routes for stabilization and trade". In: Growth, Trade and Integration in Latin American. Institute of Latin American Studies (LAIS), 1994.

COUTINHO, L.G. "A indústria: competitividade sistêmica". In: Velloso, J.P.R. (org.) Estabilidade e Crescimento: os desafios do Real, Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1994.

COUTINHO, L.G. "Notas sobre a natureza da globalização". Economia e Sociedade, n. 4, p. 21-26, jun. 1995.

COUTINHO, L.G.; BELLUZZO, L.G.M. "O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial no pós-guerra". Estudos Cebrap, n. 23, 1979.

COUTINHO, L.G.; BELLUZZO, L.G.M. "Estado, sistema financeiro e forma de manifestação da crise: 1929-1974". In: Belluzzo, L.G.M.; Coutinho, R. (org.) Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise, vol. 1. Ed. Brasiliense, 1982.

COUTINHO, L.G.; BELLUZZO, L.G.M. "Política econômica, inflexões e crise: 1974-1981". In: Belluzzo, L.G.M.; Coutinho, R. (org.) Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise, vol. 1. Ed. Brasiliense, 1982.

COUTINHO, L.G.; CASSIOLATO, J.E.; SILVA, A.L.G. (coords.) "Telecomunicações, Globalização e Competitividade", Campinas-SP: Papyrus, 1995.

COUTINHO, L.G.; FERRAZ, J.C. (coords.) (1994) Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira. Campinas-SP: Papyrus e MCT, 4ª. Ed., 2002.

COUTINHO, L.G.; LAPLANE, M.F.; SILVA, A. L. G. "A contribuição de Chesnais para a economia industrial e da tecnologia no contexto da terceira revolução industrial e sob dominância das finanças". In: Cassiolato, J.E.; Matos, M.P.; Lastres, H.M.M. (org.) Desenvolvimento e Mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais, Rio de Janeiro: E-Papers, 2014.

COUTINHO, L.G.; REICHSTUL, H. P. "O setor produtivo estatal e o ciclo". In: Martins, C.E. (org.) Estado e Capitalismo no Brasil, Ed. Hucitec-Cebrap, 1977.

COUTINHO, L.G.; REICHSTUL, H. P. "Investimento estatal 1974-1980: ciclo e crise". In: Belluzzo, L.G.M.; Coutinho, R. (org.) Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise, vol. 2. Ed. Brasiliense, 1983.

COUTINHO, L.G.; TAVARES, M.C. "La industrialización brasileña reciente: impasse y perspectivas. In: Economía de América Latina: crisis y estrategias de

industrialización, n. 12, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Cide)/ Centro de Economía Transnacional (CET), Buenos Aires, 1984.

DAIN, S. “Empresa estatal e capitalismo contemporâneo: uma análise comparativa”, Tese de Doutorado, IE/Unicamp, 1980.

LACERDA, A.C. “Globalização e inserção externa da economia brasileira: política econômica, investimentos diretos estrangeiros e comércio exterior na década de 1990”, Tese de Doutorado, IE/Unicamp, 2003.

LAPLANE, M.F. O complexo eletrônico na dinâmica industrial dos anos 80, Dissertação de Doutorado, IE/Unicamp, 1992.

LAPLANE, M.F.; SARTI, F. “O investimento direto estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90”. Economia e Sociedade, n. 8, p. 143-182, jun. 1997.

MACIEL, C.S. “As mudanças estruturais no mercado mundial de aço e os desafios à competitividade internacional da indústria siderúrgica brasileira”, Dissertação de Mestrado, IE/Unicamp, 1989.

MAZZUCHELLI, F.M. “A expansão inconclusa: considerações sobre o setor de bens de capital no Brasil”, Tese de Doutorado, IE/Unicamp, 1977.

MENDONÇA, A.R.R. “Os acordos da Basiléia: uma avaliação do novo formato da regulação bancária”, Tese de Doutorado, IE/Unicamp, 2002.

NEGRI, B. “Um estudo de caso da indústria nacional de equipamentos: análise do Grupo Dedini (1920-1975)”, Tese de Doutorado, IE/Unicamp, 1977.

OCDE. Relatório OECD-TEP (Technology Economy Programme), 1992.

PÁDUA LIMA, M.L.L.M. “O Euromercado e a expansão do capital financeiro internacional”, Dissertação de Mestrado, IE/Unicamp, 1985.

PELIANO, J.C.P. “Distribuição de renda e mobilidade social no Brasil: a ordem e o progresso desiguais”, Tese de Doutorado, IE/Unicamp, 1992.

PESSINI, J.E. A indústria brasileira de telecomunicações: uma tentativa de interpretação das mudanças recentes, Dissertação de Mestrado, IE/Unicamp, 1986.

POSSAS, M.S. “Concorrência e competitividade: notas sobre estratégia e dinâmica seletiva na economia capitalista”, Tese de Doutorado, IE/Unicamp, 1993.

PRADO, S. “Descentralização do aparelho do Estado e empresas estatais: um estudo sobre o setor público descentralizado brasileiro”, Dissertação de Mestrado, IE/Unicamp, 1985.

QUEIROZ, S.R.R. “Siderurgia no Brasil: o desenvolvimento do setor de aços especiais”, Dissertação de Mestrado, IE/Unicamp, 1987.

RABELO, F.M. “Proposta de metodologia para análise dos grupos econômicos”. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 26-33, abr.-jun. 1996.

RAIMUNDO, L.C. “O potencial dos fundos de pensão nacionais na construção de um novo padrão de financiamento para a economia brasileira nos anos 90”, Dissertação de Mestrado, IE/Unicamp, 1997.

RAIMUNDO, L.C. “O papel dos fundos de pensão na reconstrução industrial e da infraestrutura urbana brasileira no século XXI”, Tese de Doutorado, IE/Unicamp, 2002.

REZENDE, G.M. “Impactos dos ganhos de produtividade sobre a distribuição funcional da renda: modelo teórico de inspiração kaleckiana e análise do caso brasileiro nos anos 90”, Dissertação de Mestrado, IE/Unicamp, 2004.

RUAS, J.A.G. “Gás natural no Brasil: elementos para uma nova etapa de desenvolvimento”, Dissertação de Mestrado, IE/Unicamp, 2005.

RUIZ, R.M. “Estratégia empresarial e reestruturação industrial (1980-1992): um estudo de grupos econômicos selecionados”, Dissertação de Mestrado, IE/Unicamp, 1994.

SARTI, F.; LAPLANE, M.F. “O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 1990”. Economia e Sociedade, n. 18, p. 63-94, jun. 2002.

SATO, A.K. “Pequenas e médias empresas no pensamento econômico”, Dissertação de Mestrado, IE/Unicamp, 1977.

SILVA, A.L.G. “A indústria de componentes eletrônicos semicondutores: padrão de concorrência internacional e inserção do Brasil”, Dissertação de Mestrado, IE/Unicamp, 1985.

SILVA, A.L.G. “Concorrência sob condições oligopolísticas: contribuição das análises centradas no grau de atomização/concentração dos mercados”, Tese de Doutorado, IE/Unicamp, 2003.

SILVA, G.M. “O mercado de dívida pública: uma proposta para induzir a formação da estrutura e termo da taxa de juros”, Dissertação de Mestrado, IE/Unicamp, 2006.

SILVEIRA, C.E.F. “Desenvolvimento tecnológico no Brasil: autonomia e dependência num país industrializado periférico”, Tese de Doutorado, IE/Unicamp, 2001.

SUZIGAN, W. et al, “Reestruturação Industrial e Competitividade Internacional”. São Paulo, Editora Seade, 1989 (Coleção Economia Paulista, 2).

THÉRET, B., BRAGA, J.C. (Org.) “Regulação Econômica e Globalização”, Campinas, Ed. Unicamp, 1998.

TIRONI, L.F. “Política econômica e desenvolvimento tecnológico: diversificação ou especialização no setor de bens de capital sob encomenda”, Tese de Doutorado, IE/Unicamp, 1979.



# Capítulo 13





# O futuro do desenvolvimento brasileiro

Luciano Coutinho

Desejo, antes de tudo, parabenizar os organizadores do seminário *O futuro do Desenvolvimento*, o Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, a Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist), o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) e o próprio Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

É muito oportuno esse ensejo de pensar o futuro num momento em que vivemos a crise de um ciclo. Um ciclo que começou em 2004 e se encerra no início de 2015 ou no fim de 2014 - ciclo com características muito benignas que o distanciam de outros períodos de crescimento da economia brasileira.

Primeiro, porque foi um longo período de crescimento na formação de capital, com elevação da poupança agregada e do investimento agregado. Como percentagem do PIB, a formação bruta de capital fixo saiu de algo em torno de 17%, no período de 2002 a 2006, para pouco mais de 21%, em média, no período de 2007 a 2013 - manteve-se nesse patamar e recuou ao longo de 2015, mas ainda situando-se num nível elevado (acima de 18%).

Nesse ciclo, pela primeira vez em muitas décadas, se combinou um avanço de forças produtivas e um crescimento com duas dimensões benignas: uma, o crescimento muito forte do emprego formal com melhoria expressiva da renda do trabalho, dos salários reais e, portanto, um processo de melhoria na distribuição da renda salarial (importante distinguir que não da riqueza), mas acompanhada de outros fatores qualitativos relevantes: aumento de escolaridade, melhoria de qualificação, ampliação de oportunidades de pequenos negócios em várias franjas relevantes de serviços associado a um processo de desconcentração do crescimento, onde o Norte, o Centro Oeste e o Nordeste, principalmente, cresceram a taxas superiores à média nacional e, especialmente, a renda per capita nessas regiões mostrou avanço mais célere em relação à média.

Creio que essas características desse ciclo constituem um elemento para pensar o futuro. Estamos vivendo o desafio de uma recessão severa, de um processo de interrupção das expectativas de crescimento e de necessidade de endereçar reformas para reestabelecer uma funcionalidade mínima nas finanças públicas e na gestão da inflação, de forma a reabrir o espaço para o crescimento. É importante ter em mente que o crescimento não brotará espontaneamente da preparação de medidas fiscais (embora necessárias) ou de uma inversão de expectativas. O crescimento, na conjuntura atual, precisa ser preparado e os desafios para reverter as tendências em curso de contração econômica são importantes, não são desprezíveis. Quero enumerar, por exemplo, as dificuldades que se antepõem na situação atual.

Primeiro, não contamos, nesse momento, com um ciclo favorável de preços externos de *commodities* nem de crescimento firme do comércio internacional, fato que caracterizou o período recente. Ao contrário, a concorrência internacional é acirrada, os preços não dinamizam espontaneamente várias das cadeias competitivas brasileiras. Não é, tampouco, um cenário desolador. Existem pontos mais favoráveis em determinados segmentos do agronegócio, em determinadas *commodities*, mas estamos muito longe do quadro superfavorável que prevaleceu de 2003, 2004 até 2012.

De outro lado, relacionado a isso, temos - e este é um fato um pouco mais recente, de fins do ano 2014 para 2015 e se aprofundou no último trimestre de 2015 - uma forte queda dos preços do petróleo, o que agravou os problemas da cadeia produtiva de petróleo e gás e da Petrobras.

Muito trabalho será requerido para reestruturar e recuperar essa indústria que foi, até pouco tempo, um dos principais esteios do crescimento. Nesse momento, é uma força de contenção e ainda não sabemos durante quanto tempo os preços permanecerão deprimidos. É incerto o cenário, até que se revertam as condições internacionais e se permita, outra vez, que essa grande cadeia produtiva volte a representar um vetor de expansão para a economia.

Há de outro lado, e infelizmente, o risco de desfazimento dos fatores benignos ao qual fiz referência, qual seja: o da dinamização do mercado interno através do aumento dos salários reais e do emprego, que viabilizava a expansão do crédito às famílias e dinamizava, portanto, um grande conjunto de atividades e, permitia, também, o seu espraiamento (ainda que de forma limitada) para as regiões menos desenvolvidas.

Não temos, no curto prazo pelo menos, essa força de tração que o mercado interno representou no ciclo 2004-2014.

Restam, então, duas alavancas para a recuperação do crescimento: uma alavanca é o investimento que pode e deve ser induzido pelo Estado e me refiro basicamente às infraestruturas econômicas, às de logísticas e às infraestruturas urbanas, das quais as populações das cidades, das metrópoles especialmente, são carentes. Me refiro ao transporte de massa, ao saneamento etc.

Essas são fronteiras importantes que, devem ser devidamente preparadas, mas isso requer planejamento, originação, estruturação da engenharia dos projetos, da organização de leilões para que se possa incentivar o investimento privado de uma maneira organizada, equilibrada e favorável, no sentido dos seus resultados para com externalidades para a sociedade e de oferta de condições mais competitivas para o País.

Devo, ainda, além das infraestruturas, agregar as energias. As energias constituem em outra alavanca importante que pode ser induzida em termos de capacidade para retomar o crescimento, posto que há uma demanda por energia e combustíveis que cresce vegetativamente e, também, pela necessidade de planejar com muita antecipação, e isso confere uma relativa autonomia a iniciar os projetos que não deveriam, por razões conjunturais, ser postergados sem uma reflexão de maior profundidade olhando para o longo prazo.

Portanto, as energias e as infraestruturas são alavancas relevantes, que requerem trabalho técnico, financiamento de longo prazo; e aqui o papel de uma instituição de desenvolvimento como o BNDES é essencial.

Além disso, resta outra alavanca importante que destaco aqui: o estímulo que não deve ser subestimado, de uma taxa de câmbio competitiva, mais depreciada, para reverter os processos de esvaziamento de cadeias industriais e de perda de oportunidade de exportação, que caracterizaram parte do ciclo recente ou, na verdade, caracterizaram os últimos 20 e tantos anos, onde períodos de apreciação cambial combinados com taxas de juros muito altas predominaram.

É necessário que esta alavanca da exportação funcione de maneira firme por um período longo e daí a necessária atenção para que se evite a *doença holandesa* ou surtos prematuros dessa doença de modo que a indústria possa recuperar um papel relevante no crescimento da economia, sendo, inicialmente, movido pelas exportações. E aqui temos alguns trunfos importantes: cadeias de grandes empresas internacionais, algumas grandes empresas brasileiras capacitadas para o comércio exterior.

Outra vez, se apresenta a necessidade de suporte de crédito e financiamento de médio e longo prazo para que essa alavanca possa funcionar de forma mais eficiente.

Pergunto-me sempre e preocupa-me se essas duas alavancas sozinhas poderão não só recuperar como sustentar um ciclo sem que reabilitemos os fatores benignos que acompanharam o ciclo anterior. E me parece que não.

Que a capacidade de propulsão será limitada se a política econômica e social não construir condições para a reativação dos efeitos benignos do crescimento dos salários, da inclusão social e produtiva das populações (especialmente de baixa renda).

Isso requer processos concretos de avanço em qualificação, em treinamento, em preparação da massa de trabalhadores; requer melhoria significativa das condições de saúde; requer avanço em todas as outras condições sociais e requer que o desenvolvimento territorial e regional (considerado o sistema de cidades) seja endereçado simultaneamente de forma a, outra vez, restaurar o dinamismo do mercado interno.

Numa economia como a brasileira, quando avaliamos a sustentação de médio e longo prazo de qualquer impulso ao crescimento, a contribuição dos fatores inclusivos e redistributivos me parece imprescindível.

Devo lembrar que todos esses processos não se reproduzirão repetindo o passado. Estamos diante de transformações tecnológicas muito relevantes que tenderão a acelerar certos processos e a modificar as bases da eficiência e da competitividade.

Nas economias avançadas e em outras economias emergentes acelera-se a mudança em torno a processos muito mais abrangentes de automação – incluindo a chamada *manufatura de 4ª geração* –, que irá, com velocidade, mudar e transformar as bases de divisão do trabalho (na indústria e nos serviços).

Me refiro à real possibilidade de constituição, em relativamente pouco tempo (estou falando de 2, 3, 4 anos), de grandes *redes inteligentes*, tanto no âmbito urbano quanto no âmbito regional em que as indústrias, os serviços, as infraestruturas e os sistemas urbanos serão tornados muito mais eficientes; porque integrados através da internet, pela massificação de dispositivos de identificação e comunicação entre objetos, pela comunicação entre máquinas, enfim, entre praticamente tudo, de modo a permitir gestão muito mais eficiente desses sistemas.

Eu exemplifico com sistemas inteligentes de iluminação pública, que já estão sendo introduzidos. Mas poderíamos pensar, no futuro próximo, a disseminação de sistemas inteligentes na distribuição de energia, de água, de gestão do tráfego urbano etc. Esses serão vetores relevantes de transformação dos quais não poderemos nos dar ao luxo de estar apartados.

E, portanto, este ciclo que vem precisará enfrentar outros desafios dos quais a inovação e a sustentabilidade ambiental deverão, necessariamente, ser endereçados na forma de grandes estratégias. De outro lado, se essas transformações podem gerar grandes externalidades positivas, permitindo a poupança de energia, de água e de outros recursos naturais, viabilizando significativas reduções na emissão de gases de efeito estufa, tenderão, concomitantemente, a gerar efeitos negativos sobre várias ocupações e empregos com rebatimentos territoriais e locais. Tudo isso impõe um grande desafio intelectual à tarefa de pensar sobre “*O Futuro do Desenvolvimento*”.

Essas são algumas das reflexões que gostaria, de maneira muito breve, deixar a vocês, na esperança que esse *pensar o futuro* seja iluminado pela nossa capacidade de entender os grandes ciclos de transformação, de situar historicamente o ciclo recente de crescimento da economia, de entender a crise atual, de entender que qualquer ajuste fiscal bem sucedido só se implementa numa economia que cresce. Portanto, o sucesso de um ajustamento saudável de finanças públicas, de superação de fragilidades de finanças, depende da recuperação do crescimento sustentável e não o contrário.

Que essas reflexões a respeito da natureza e das dimensões que foram socialmente benignas, no ciclo recente, sejam também fonte de inspiração para *pensar o futuro*.





## **OS AUTORES**





# O Futuro do Desenvolvimento: ensaios em homenagem a Luciano Coutinho

## **Ana Lucia Gonçalves da Silva**

*Economista, doutora em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professora e chefe do Departamento de Teoria Econômica do Instituto de Economia da Unicamp. Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente do IE/Unicamp. Membro titular do Conselho Superior do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Unicamp. Pesquisadora e coordenadora do Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT) do IE/Unicamp. Pesquisadora associada à RedeSist.*

**E-mail: [algsilva@unicamp.br](mailto:algsilva@unicamp.br)**

## **Antônio Corrêa de Lacerda**

*Doutor em Economia, pelo Instituto de Economia da Unicamp, Mestre em Economia Política e Economista. Professor e coordenador do Programa de Estudos Pós-graduados em Economia Política da PUC-SP. Coordenador do Grupo de Pesquisas sobre Desenvolvimento e Política Econômica. Professor associado da Fundação Dom Cabral. É consultor e sócio principal da ACLacerda e da MacroSector Consultores. Membro do Conselho Superior de Economia da FIESP, do Conselho Temático de Política Econômica da CNI. Foi fundador e dirigente e é membro do Conselho Consultivo da Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e Globalização (Sobeet).*

**E-mail: [aclacerda@pucsp.br](mailto:aclacerda@pucsp.br)**

## **Carlos Augusto Grabois Gadelha**

*Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Coordenador do Grupo de Pesquisa sobre Complexo Econômico-Industrial e Inovação em Saúde da Fiocruz (GIS/Fiocruz), Pesquisador e Professor da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/FIOCRUZ) e ex-secretário da Secretaria de Desenvolvimento*

*e Competitividade Industrial (SDCI) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (SCTIE) do Ministério da Saúde e da Secretaria de Programas Regionais (SPR) do Ministério de Integração Nacional.*

**E-mail: [carlos.gadelha@fiocruz.br](mailto:carlos.gadelha@fiocruz.br)**

## **Célio Hiratuka**

*Economista pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (1992), mestrado (1996) e doutorado em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (2002). Na Unicamp é Professor do Instituto de Economia, Pesquisador do Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT-IE-Unicamp) e membro do Grupo de Estudos Brasil-China. Pesquisador da Red Sudamericana de Economia Aplicada e membro da Red Académica de América Latina y El Caribe sobre China. Áreas de especialização: Economia Internacional, Economia Industrial e Desenvolvimento Econômico, com foco em: comércio internacional, empresas transnacionais, investimento direto estrangeiro e desenvolvimento industrial.*

**E-mail: [celio@eco.unicamp.br](mailto:celio@eco.unicamp.br)**

## **Diogo R. Coutinho**

*Professor da Faculdade de Direito da USP, onde co-coordena o Grupo de Pesquisa Direito e Políticas Públicas. Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq e pesquisador do Institute of Global Law and Policy (EUA). Foi professor visitante no Center for Transnational Legal Studies (Reino Unido) e pesquisador visitante do IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Doutor e livre-docente em Direito pela USP e mestre pela London School of Economics and Political Science (Reino Unido). Principais linhas de pesquisa: direito econômico, desenvolvimento e políticas públicas e regulação da atividade econômica.*

**E-mail: [diogocoutinho@usp.br](mailto:diogocoutinho@usp.br)**

## **Fernando Sarti**

*Economista (1987) e doutor (2001) em Economia pela Universidade Estadual de Campinas. Professor do Instituto de Economia da Unicamp desde 2002. Pesquisador do Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT-IE-Unicamp) e da Rede Mercosul. Diretor do Instituto de Economia da Unicamp (2011-2015), Diretor do Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI e Diretor Executivo da Fundação de Desenvolvimento da Unicamp (2014-2017). Principais áreas de*

*pesquisa: internacionalização produtiva e comercial, financeirização, investimento e financiamento, integração econômica, estudos setoriais e política industrial, de comércio exterior e tecnológica.*

**Email: fersarti@unicamp.br**

### **François Chesnais**

*Ph.D. em Economia. Professor emérito da Universidade Paris XIII. Liderou importantes projetos em indústria e tecnologia na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Editor da revista Carré Rouge. Tem escrito extensivamente sobre globalização e financeirização. No Brasil, publicou A mundialização do capital (1996) e A mundialização financeira (1998), ambos pela editora Xamã.*

**E-mail: chesnaisf@gmail.com**

### **Gabriela Laplane**

*Economista, mestre em História Econômica pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Trabalhou na Macrotempo Consultoria Ltda. Foi assessora da presidência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).*

**E-mail: gabilapla@gmail.com**

### **Helena Maria Martins Lastres**

*Pós-doutorado em Inovação e Sistemas Produtivos Locais, Université Pierre Mendès-France, França; Ph.D. em Desenvolvimento Industrial e Política Científica e Tecnológica, SPRU, University of Sussex, Inglaterra. Mestre em Economia da Tecnologia, COPPE/UFRJ e Economista, FEA/UFRJ, Brasil. Pesquisadora e co-fundadora da Rede de Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist). Foi pesquisadora titular do Ministério de Ciência e Tecnologia e assessora do presidente do BNDES, onde coordenava o Comitê de Arranjos Produtivos, Inovação e Desenvolvimento Regional e Socioambiental.*

**E-mail: helena@redesist.ie.ufrj.br**

### **José Eduardo Cassiolato**

*Pós-doutorado em Inovação e Sistemas Produtivos Locais, Université Pierre Mendès-France, França. Ph.D. em Desenvolvimento, Industrialização e Política Científica e Tecnológica, Science and Technology Policy Research Unit (SPRU),*

*University of Sussex, Inglaterra. Professor e pesquisador do Instituto de Economia (IE/UFRJ). Fundador e coordenador da Rede de Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist). Fundador e presidente do Conselho da rede Globelics. Membro do Conselho Superior da Fiocruz. Diretor do Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI.*

**E-mail: [cassio@ie.ufrj.br](mailto:cassio@ie.ufrj.br)**

### **Luciano Coutinho**

*Economista pela Universidade de São Paulo. Mestre em Economia pelo Instituto de Pesquisas Econômicas da USP. Ph.D em Economia pela Universidade de Cornell. Foi Professor Titular do Instituto de Economia da Unicamp; Coordenador do Programa de Pós-graduação da Unicamp (1974-1979); Professor Visitante da Universidade do Texas e da Universidade Paris XIII. Foi Secretário Geral do Ministério da Ciência e Tecnologia (1985-1988) e Presidente do BNDES (2007-2016). Foi consultor de mais de 30 grupos empresariais privados líderes no Brasil.*

**E-mail: [luciano\\_coutinho@terra.com.br](mailto:luciano_coutinho@terra.com.br)**

### **Luiz Gonzaga Belluzzo**

*Formado em Direito e em Ciências Sociais na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP). Pós-graduação em Desenvolvimento Econômico, CEPAL/ILPES. Doutorado na Universidade Estadual de Campinas, onde foi professor titular. Entre 1974 e 1992, foi assessor econômico e secretário de Política Econômica e chefe da Secretaria Especial de Assuntos Econômicos do Ministério da Fazenda. De 1988 a 1990, foi secretário de Ciência e Tecnologia do estado de São Paulo. Co-fundador da Facamp. Foi incluído no Biographical Dictionary of Dissenting Economists entre os 100 maiores economistas heterodoxos do século XX. Recebeu o Prêmio Intelectual Juca Pato de 2005. Foi membro do Conselho de Administração da Bolsa de Mercadorias e Futuros, além de consultor editorial da revista Carta Capital. Foi ainda conselheiro da Fapesp; presidente do Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação; membro do conselho deliberativo do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento; e consultor pessoal de economia do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva.*

**E-mail: [luiz.belluzzo@una-ce.com.br](mailto:luiz.belluzzo@una-ce.com.br)**

## **Maria Lúcia de Oliveira Falcón**

*Doutora em Sociologia da Ciência e Tecnologia pela UNB. Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Engenheira Agrônoma pela UFBA. Foi Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), assessora da presidência do BNDES, Secretária Nacional de Planejamento do MPOG, Secretária de Planejamento de Sergipe e Professora do Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe (UFSE). Pesquisadora associada à RedeSist.*

**E-mail: [lucia.falcon@yahoo.com.br](mailto:lucia.falcon@yahoo.com.br)**

## **Mariano Francisco Laplane**

*Cientista Social, Mestre em City Planning pela University of California at Berkeley, Doutor em Economia pela Unicamp. Presidente do CGEE ([www.cgEE.org.br](http://www.cgEE.org.br)). Professor e Ex-Diretor do Instituto de Economia da Unicamp. Pesquisador dos temas: competitividade industrial, política industrial e de inovação, Mercosul.*

**E-mail: [presidencia@cgEE.org.br](mailto:presidencia@cgEE.org.br)**

## **Pedro Salomon B. Mouallem**

*Mestrando na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito. Bolsista de pós-graduação do CNPq. Foi bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET), Sociologia Jurídica.*

**E-mail: [pedro.mouallem@usp.br](mailto:pedro.mouallem@usp.br)**

## **Vanessa de Paula Pereira**

*Economista pela Universidade Federal de Uberlândia (2007). Mestre (2010) e Doutora (2015) em Economia, ênfase em Desenvolvimento Econômico, pela Universidade Federal de Uberlândia. Entre 2013 e 2014 desenvolveu sua pesquisa de doutoramento na Leeds University Business School, Inglaterra. Analista de investimentos na empresa Primo Investment Fund, Bahamas. Atua nas áreas de Macroeconomia, Finanças Internacionais e Capitais Financeiros.*

**E-mail: [vanessa\\_dpp@yahoo.com.br](mailto:vanessa_dpp@yahoo.com.br)**

## **Vanessa Petrelli Corrêa**

*Professora Titular da Universidade Federal de Uberlândia, Diretora do Instituto de Economia e ex-coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Economia do IEUFU. Doutora em Teoria Econômica pela Universidade Estadual de Campinas e pós-doutora pela Universidade de Brasília. É Vice-presidente da Sociedade Brasileira de Economia Política (2016-2018) e membro do Conselho do Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI. Foi Secretária de Agropecuária e Abastecimento do Município de Uberlândia (2013 e 2014), presidente interina do IPEA (2012) e Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas do IPEA (2011-2012).*

**E-mail: [vanplli2010@gmail.com](mailto:vanplli2010@gmail.com)**

“Que esse pensar o futuro seja iluminado pela nossa capacidade de entender os grandes ciclos de transformação, de situar historicamente o ciclo recente de crescimento da economia, de entender a crise atual, de entender que qualquer ajuste fiscal bem sucedido só se implementa numa economia que cresce. Portanto, o sucesso de um ajustamento saudável de finanças públicas, de superação de fragilidades de finanças, depende da recuperação do crescimento sustentável e não o contrário. Que essas reflexões a respeito da natureza e das dimensões que foram socialmente benignas, no ciclo recente, sejam também fonte de inspiração para pensar o futuro.”

Luciano Coutinho