

# Ensaaios FEE

Volume 36 - Número 3 - 2015

ISSN 0101-1723

Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional  
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser

Mecanismos de aprendizagem, cooperação e inovação em aglomerações produtivas: o caso da indústria de móveis de Marco

Elda Fontinele Tahim e Inácio Fernandes de Araújo Junior

Elementos para a análise das formas de geração e difusão de conhecimento em âmbito local e da importância da proximidade geográfica

Gabriela Scur e Renato de Castro Garcia

Heterogeneidade interna em aglomerados: diferenças na capacidade de absorção de externalidades positivas

Pâmella Gabriela Oliveira Pugas, Cristina Lelis Leal Calegário e Suzana Quinet Bastos

Externalidades intersetoriais: uma análise das interconexões entre a infraestrutura e a indústria de transformação no Brasil nos anos 2000

Alexandre Silva Oliveira

Políticas públicas sociais e educação do campo

Carla Baraldi Artoni Vantini, Cláudia Souza Passador e Mirna de Lima Medeiros

As finanças públicas e o impacto fiscal entre 2003 e 2012: 10 anos de governo do Partido dos Trabalhadores

Carlos Pinkusfeld Bastos, Roberto de Souza Rodrigues e Fernando Maccari Lara

Mudança institucional e direito de propriedade: interpretações econômicas da Lei Geral de Florestas Públicas brasileiras

Leonardo Xavier da Silva e Gabriela Spohr

Capitalismo, Estado y dependencia: ¿qué sentido tiene el concepto de Nación en la periferia?

Andrés Ferrari Haines e Luiz Augusto Estrella Faria

Produção e moeda em uma concepção social e circular

André M. Marques

## Resenha

O capital no século XXI

Róber Iturriet Avila e Antônio Tedesco Giulian

**SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**  
FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA  
Siegfried Emanuel Heuser

# Ensaaios FEE

**Ensaaios FEE** é uma publicação trimestral da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser que tem por objetivo a divulgação de trabalhos, ensaios e artigos de caráter técnico-científico da área de economia e demais ciências sociais.

## **CONSELHO EDITORIAL**

Bruno Breyer Caldas - FEE  
Martinho Roberto Lazzari - FEE  
Achyles Barcelos da Costa - UFRGS  
Andreas Novy - Universidade de Viena, Áustria  
Elmar Altvater - Free University of Berlin, Alemanha  
François Chesnais - Université de Paris-XIII, França  
Gabriel Alejandro Mendoza Pichardo - Universidad Nacional Autónoma de México, México  
José Vicente Tavares dos Santos - UFRGS  
Luis Bértola - Universidad de Buenos Aires, Argentina  
Luiz Carlos Bresser-Pereira - Centro de Economia Política  
Pierre Salama - Université de Paris XIII, França

## **CONSELHO DE REDAÇÃO**

Bruno Breyer Caldas - FEE  
Fernando Maccari Lara - FEE  
Guilherme Stein - FEE  
Jaime Carrion Fialkow - FEE  
Marcos Vinicio Wink Junior - FEE  
Rodrigo Daniel Feix - FEE  
Rodrigo Morem da Costa - FEE

## **EDITOR**

Bruno Breyer Caldas

## **SECRETÁRIA EXECUTIVA**

Líliá Pereira Sá

Trimestral

<b>Ensaaios FEE</b>	<b>Porto Alegre</b>	<b>v. 36</b>	<b>n. 3</b>	<b>p. 535-810</b>	<b>2015</b>
---------------------	---------------------	--------------	-------------	-------------------	-------------



GOVERNO DO ESTADO  
RIO GRANDE DO SUL

**SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser**

CONSELHO DE PLANEJAMENTO: André F. Nunes de Nunes, Angelino Gomes Soares Neto, André Luis Vieira Campos, Fernando Ferrari Filho, Ricardo Franzói, Carlos Augusto Schlabit

CONSELHO CURADOR: Luciano Feltrin, Olavo Cesar Dias Monteiro e Gerson Péricles Tavares Doyll

**DIRETORIA**

**PRESIDENTE:** IGOR ALEXANDRE CLEMENTE DE MORAIS

**DIRETOR TÉCNICO:** MARTINHO ROBERTO LAZZARI

**DIRETOR ADMINISTRATIVO:** NÓRA ANGELA GUNDLACH KRAEMER

**CENTROS**

**ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS:** Vanclei Zanin

**PESQUISA DE EMPREGO E DESEMPREGO:** Rafael Bassegio Caumo

**INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS:** Juarez Meneghetti

**INFORMÁTICA:** Valter Helmuth Goldberg Junior

**INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO:** Susana Kerschner

**RECURSOS:** Graziela Brandini de Castro

**Ensaios FEE** está indexada em:

Ulrich's International Periodicals Directory

Índice Brasileiro de Bibliografia de Economia (IBBE)

Journal of Economic Literature (JEL)

ProQuest LLC

Ensaios FEE / Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser – V. 1, n. 1, (1980)- . – Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1980- .  
v. : il.

Trimestral: 2015-. Semestral: 1980-2014.

Do v. 17 ao v. 22, deixa de ter paginação continuada.

Índices: v. 1 (1980) – 9 (1988) em v. 9, n. 2;

v. 10 (1989) – 11 (1990) em v. 11, n. 2;

v. 12 (1991) – 15 (1994) em v. 16, n. 2.

ISSN 0101-1723

1. Economia – periódico. 2. Estatística – periódico. I. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser.

CDU 33(05)

Bibliotecário responsável: João Vítor Ditter Wallauer — CRB 10/2016

© 2015 FEE



É permitida a reprodução dos artigos publicados pela revista, desde que citada a fonte. São proibidas as reproduções para fins comerciais, a menos que haja permissão, por escrito, da FEE.

As opiniões emitidas nesta revista são de exclusiva responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, um posicionamento oficial da FEE ou da Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional.

Revisão e editoração: Breno Camargo Serafini, Elen Jane Medeiros Azambuja, Mateus da Rosa Pereira (coordenador) e Tatiana Zismann.

Composição, diagramação e arte final: Susana Kerschner.

Revisão bibliográfica: João Vítor Ditter Wallauer e Leandro de Nardi.

Capa: Israel Cefrin e Josué Sperb.

Toda correspondência para esta publicação deverá ser endereçada à:

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser (FEE)

Revista **Ensaios FEE** - Secretaria

Rua Duque de Caxias, 1691 — Porto Alegre, RS — CEP 90010-283

Fone: (51) 3216-9132 Fax: (51) 3216-9134 E-mail: revistas@fee.tche.br Site: www.fee.rs.gov.br

# Sumário

Mecanismos de aprendizagem, cooperação e inovação em aglomerações produtivas: o caso da indústria de móveis de Marco — <b>Elda Fontinele Tahim e Inácio Fernandes de Araújo Junior</b> .....	541
Elementos para a análise das formas de geração e difusão de conhecimento em âmbito local e da importância da proximidade geográfica — <b>Gabriela Scur e Renato de Castro Garcia</b> .....	569
Heterogeneidade interna em aglomerados: diferenças na capacidade de absorção de externalidades positivas — <b>Pâmella Gabriela Oliveira Pugas, Cristina Leis Leal Calegário e Suzana Quinet Bastos</b> .....	593
Externalidades intersetoriais: uma análise das interconexões entre a infraestrutura e a indústria de transformação no Brasil nos anos 2000 — <b>Alexandre Silva Oliveira</b> .....	621
Políticas públicas sociais e educação do campo — <b>Carla Baraldi Artoni Vantini, Cláudia Souza Passador e Mirna de Lima Medeiros</b> .....	643
As finanças públicas e o impacto fiscal entre 2003 e 2012: 10 anos de governo do Partido dos Trabalhadores — <b>Carlos Pinkusfeld Bastos, Roberto de Souza Rodrigues e Fernando Maccari Lara</b> .....	675
Mudança institucional e direito de propriedade: interpretações econômicas da Lei Geral de Florestas Públicas brasileiras — <b>Leonardo Xavier da Silva e Gabriela Spohr</b> .....	707
Capitalismo, Estado y dependencia: ¿qué sentido tiene el concepto de Nación en la periferia? — <b>Andrés Ferrari Haines e Luiz Augusto Estrella Faria</b> .....	729
Produção e moeda em uma concepção social e circular — <b>André M. Marques</b> .....	761
<b>Resenha</b>	
O capital no século XXI — <b>Róber Iturriet Avila e Antônio Tedesco Giulian</b> .....	797



# Table of Contents

Mechanisms of learning, cooperation and innovation in productive clusters: the case of the furniture industry of Marco — <b>Elda Fontinele Tahim</b> and <b>Inácio Fernandes de Araújo Junior</b> .....	541
Elements for the analysis of the forms of generation and dissemination of knowledge in the local context and the importance of geographical proximity — <b>Gabriela Scur</b> and <b>Renato de Castro Garcia</b> .....	569
Internal heterogeneity in clusters: differences in the capacity of absorption of positive externalities — <b>Pâmella Gabriela Oliveira Pugas</b> , <b>Cristina Leis Leal Calegário</b> and <b>Suzana Quinet Bastos</b> .....	593
Intersectoral externalities: an analysis of the interconnections between the infrastructure and manufacturing industry in Brazil in 2000s — <b>Alexandre Silva Oliveira</b> .....	621
Social public policies and rural education — <b>Carla Baraldi Artoni Vantini</b> , <b>Cláudia Souza Passador</b> and <b>Mirna de Lima Medeiros</b> .....	643
Public finances and fiscal impact between 2003 and 2012: ten years of the Workers' Party government — <b>Carlos Pinkusfeld Bastos</b> , <b>Roberto de Souza Rodrigues</b> and <b>Fernando Maccari Lara</b> .....	675
Institutional change and property rights: economic interpretations of the Brazilian General Law of Public Forests — <b>Leonardo Xavier da Silva</b> and <b>Gabriela Spohr</b> .....	707
Capitalism, state and dependency: what means the concept of Nation in the periphery? — <b>Andrés Ferrari Haines</b> and <b>Luiz Augusto Estrella Faria</b> .....	729
Production and money in a social and circular perspective — <b>André M. Marques</b> .....	761
<b>Review</b>	
Capital in the twenty-first century — <b>Róber Iturriet Avila</b> and <b>Antônio Tedesco Giulian</b> .....	797



# Mecanismos de aprendizagem, cooperação e inovação em aglomerações produtivas: o caso da indústria de móveis de Marco<sup>\*</sup>

Elda Fontinele Tahim<sup>\*\*</sup>

Doutora em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Professora do Instituto Centro de Ensino Tecnológico do Ceará e do Mestrado em Administração da Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Inácio Fernandes de Araújo Junior<sup>\*\*\*</sup>

Doutorando em Economia na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)


## Resumo

Este artigo discute a relação entre proximidade geográfica de empresas, inovação e competitividade. O foco da análise concentra-se na dimensão local dos mecanismos de aprendizagem, da cooperação e da inovação no âmbito de Arranjos Produtivos Locais, considerando a natureza sistêmica e interativa desses processos, em particular na análise de suas especificidades e capacidade inovativa. Esses argumentos são aplicados no estudo empírico realizado no arranjo produtivo de móveis no Município de Marco, no Estado do Ceará, onde se pôde constatar que o aprendizado e a inovação dependem, principalmente, de fontes de informação externas ao arranjo. A capacidade de inovação é incremental e de baixa complexidade, baseada na imitação, e verifica-se pouca interação com as instituições em seu entorno.

---

<sup>\*</sup> Artigo recebido em set. 2012 e aceito para publicação em maio de 2015.

Revisor de Língua Portuguesa: Mateus da Rosa Pereira

 Este trabalho está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição Não Comercial 4.0 Internacional.

Open Acces (Acesso Aberto)

<sup>\*\*</sup> E-mail: fontineletahim@gmail.com

<sup>\*\*\*</sup> E-mail: inaciofaj@gmail.com

## Palavras-chave

**Aprendizagem e inovação; Arranjos Produtivos Locais; indústria de móveis**

### *Abstract*

*This paper discusses the relation between the geographical proximity of firms, innovation and competitiveness. The focus of the analysis is the local dimension of learning mechanisms, cooperation and innovation in local productive arrangements, considering the systemic and interactive nature of these processes, particularly the analysis of their specificities and innovative capacity. These arguments are applied to the empirical study performed in the productive arrangement of furniture in the city of Marco, in the state of Ceará, where one can see that learning and innovation depend mainly on sources of information that are external to the arrangement. The capacity for innovation is incremental and of low complexity, based on imitation, and there is still little interaction of the institutions with their surroundings.*

### *Keywords*

***Learning and innovation; local productive arrangements; furniture industry***

**Classificação JEL: O31, R12**

## 1 Introdução

A estrutura organizacional das empresas, principalmente a partir da década de 90, mudou de forma significativa em decorrência das transformações econômicas que influenciaram diretamente a sua competitividade. Essas mudanças alteraram o ambiente competitivo em todos os setores e representaram um desafio para as micro e pequenas empresas (MPEs) na busca de um contínuo processo de inovação tanto de processos como de produtos, para aumentar sua competitividade e, conseqüentemente, garantir sua sobrevivência. Desse modo, a participação das empresas em aglomerações espaciais, próximo a fornecedores de serviços e de indústrias relacionadas, tornou-se pauta das discussões como estratégia para superar os

desafios dessas transformações, visto que o aproveitamento das externalidades econômicas geradas em tais espaços pode gerar vantagens competitivas. Nessa perspectiva, o tema relacionado às empresas incorporadas em um contexto institucional mais amplo tem sido abordado na literatura acadêmica a partir dos estudos de Nelson e Winter (1982), Dosi e Orsenigo (1988), Lundvall e Johnson (1994), Edquist (1997), Cooke e Morgan (1998), Maskell e Malmberg (1999), Cassiolato e Lastres (1999) e Schmitz e Nadvi (1999).

As vantagens associadas às aglomerações produtivas referem-se à possibilidade de estabelecer relações entre as empresas e os agentes em seu entorno, formado por concorrentes, fornecedores, centros de formação profissional e de pesquisa, universidades, organizações de financiamento e autoridades públicas. Essas vantagens, na abordagem do sistema de inovação tratado por Nelson (1993), Freeman (1995) e Lundvall (1995), estão relacionadas aos mecanismos de aprendizagem e cooperação entre esses agentes e instituições.

Desse modo, as aglomerações produtivas oferecem oportunidade para estabelecer ligações entre as empresas e os produtores de conhecimento, por exemplo, universidades e centros de pesquisa, estimulando a aprendizagem e a inovação (JONHSON; LUNDVALL, 2005; SCHMITZ; NADVI, 1999). A cooperação entre os agentes dessas aglomerações pode reduzir os custos relacionados com informação e comunicação, os riscos associados com a introdução de novos produtos e o tempo necessário para lançar inovações no mercado (LUNDVALL, 1985). Assim, a colaboração, mesmo entre pequenas e médias empresas, pode gerar eficiência coletiva (SCHMITZ, 2005) sob a forma de redução de custos de transporte, maior acesso a mercados e aceleração da difusão da inovação.

Nesse contexto, Lastres e Cassiolato (2003) reforçam a capacidade das aglomerações produtivas, em especial os Arranjos Produtivos Locais (APLs), de fomentar o aprendizado, a cooperação e a inovação, fortalecendo as chances de sobrevivência e crescimento das MPEs. Assim, a capacidade de gerar e absorver inovações, mesmo que incrementais, constitui-se como importante fonte de competitividade. Vale destacar que a abordagem do sistema de inovação rompe com a visão tradicional da inovação como um processo de mudança radical na fronteira da indústria. Desse modo, Mytelka e Farinelli (2005) destacam que a inovação estende-se além das atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D), para incluir melhorias na qualidade e no *design* de produtos, mudanças na organização e na gestão de rotinas, criatividade em *marketing* e modificação em processos de produção que reduza custos, aumente a eficiência e garanta a sustentabilidade ambiental.

Portanto, a proximidade geográfica, através das economias de aglomerações, pode proporcionar alternativas para superar as barreiras ao crescimento das empresas, quando aproveitadas as externalidades nelas geradas. No entanto, a percepção das vantagens competitivas nesses ambientes ainda apresenta lacunas na literatura, pois a forma de mensuração e os impactos efetivos no desempenho inovativo das empresas inseridas nessas aglomerações, resultantes dos mecanismos de aprendizagem e da cooperação, ainda necessitam de maiores esclarecimentos.

Diante de tais proposições, este estudo tem por objetivo discutir as vantagens competitivas originadas da concentração geográfica de empresas, nas quais o processo de aprendizagem não é intensivo em pesquisa e desenvolvimento e as características das inovações são de natureza incremental. Portanto, a dimensão local dos benefícios das economias de aglomeração é apresentada a partir da observação de micro, pequenas e médias empresas do Arranjo Produtivo Local de móveis de Marco, no Estado do Ceará. Assim, é realizada a análise dos mecanismos de aprendizagem, enfatizando as formas de interação e de cooperação entre as empresas do aglomerado moveleiro e as características das inovações resultantes desses mecanismos.

O artigo está organizado em cinco seções, a partir desta **Introdução**. Na segunda seção, exibem-se os principais elementos referentes às economias de aglomerações, resultantes da proximidade espacial das empresas. Na terceira seção, são apresentados os procedimentos metodológicos. A quarta seção trata dos resultados, iniciando-se com uma breve discussão sobre a indústria de móveis no Brasil e, na sequência, apresenta as características do APL moveleiro de Marco. Nessa seção também são ressaltadas as vantagens das aglomerações para a competitividade, os mecanismos de aprendizagem, as formas de interação e os tipos de inovações geradas pelas empresas moveleiras de Marco. E, por último, têm-se as **Considerações finais** do estudo.

## 2 Aglomerações produtivas e os mecanismos de aprendizagem, cooperação e inovação

As transformações políticas, econômicas e institucionais ocorridas nas últimas décadas do século XX, intensificadas pela abertura de mercados, pelo acirramento da competição e pela emergência de um novo paradigma tecnológico, tornaram a economia mundial cada vez mais complexa e base-

ada em conhecimento. Com efeito, a dimensão territorial e a geração, a difusão e o uso de conhecimento passaram a ter papel ainda mais relevante na competitividade das empresas.

Diante desse quadro, a geração, a difusão e o uso do conhecimento passaram a ser vinculados a uma visão sistêmica da inovação, que depende fundamentalmente do aprendizado por interação, conforme apontado por Johnson e Lundvall (2005). Esses autores ressaltam a interação dos agentes, expressa pela troca de conhecimento, de experiência e de informação, como um dos elementos mais importantes para fomentar o aprendizado. Assim, esse fenômeno transcende a esfera da empresa individual, passando a depender de contínua interação das organizações e dos demais agentes que constituem a cadeia de produção. Nesse caso, a proximidade geográfica das empresas pode facilitar esse processo, uma vez que essas relações podem acontecer com maior frequência e intensidade nas aglomerações.

As vantagens da proximidade geográfica no desempenho competitivo e inovativo das empresas são explicadas pela capacidade das empresas de se apropriarem das externalidades advindas das economias de aglomeração. Embora seja observada uma diversidade em termos teórico-conceituais das abordagens sobre proximidade geográfica, inovação e competitividade, existem convergências entre as correntes de pensamento que abordam esse assunto, conforme aponta Schmitz (2005). Assim, dentre essas correntes, destacam-se as seguintes:

- Nova Geografia Econômica - apresenta como preceito básico a incorporação dos retornos crescentes de escala, originados das aglomerações produtivas, na economia regional, tendo como principais autores Krugman (1991, 1996) e Fujita, Krugman e Venables (1999);
- Economia de Negócios - corrente que tem como principal expoente Porter (1990), que relaciona economia industrial, estratégias empresariais e desenvolvimento econômico. Michel Porter foi um dos primeiros autores a utilizar o termo *cluster*, para indicar a concentração geográfica de empresas de um mesmo setor. Essa corrente de pensamento também recebeu a contribuição de Schmitz e Nadvi (1999);
- Ciência Regional - possui o foco nos distritos industriais, partindo de experiências observadas na Itália e, posteriormente, em outros países. A valorização das pequenas e médias empresas em aglomerações locais, com enfoque na especialização, ganhou destaque com as contribuições de Becattini (1990), Camagni (1991), Storper (1995) e Markusen (1996);
- Economia da Inovação - reforça o papel do aprendizado por interação e o caráter localizado da inovação, inicialmente com o enfoque

no sistema nacional de inovação, abordado por Nelson (1993), Freeman (1995) e Lundvall (1995) e, posteriormente, nos planos de economia regional e local, com Cooke e Morgan (1998), Edquist (1997) e Cassiolato e Latres (2003). Na visão desses autores, a inovação constitui o fator-chave da concorrência e o processo de geração e de difusão de inovações envolvendo interações sociais e aprendizado coletivo, estando associado ao contexto cultural e institucional onde é desenvolvido.

A ênfase dessas correntes teóricas está no fato de que o desempenho competitivo está associado às vantagens das aglomerações em determinadas regiões específicas. Essas vantagens não seriam apropriadas pelas empresas se estivessem atuando isoladamente. Os defensores das respectivas correntes teóricas tiveram como pressupostos básicos, principalmente, o trabalho pioneiro de Marshall (1920). Esses autores procuraram recuperar os elementos contidos no conceito de distrito industrial marshalliano, indicando a importância da localização das indústrias, para a compreensão da dinâmica e potencialidade de novas formas organizacionais de pequenas empresas.

O dinamismo atribuído às empresas através do conceito de distritos industriais marshallianos está baseado em três propriedades: especialização setorial, geração de externalidades e disposição de uma atmosfera industrial (BECATTINI, 1990). Tais propriedades originam-se da concentração das empresas do mesmo ramo ou negócio similar, com certo grau de especialização e divisão do trabalho, fácil acesso à mão de obra especializada, presença de fornecedores locais de matéria-prima e serviços correlatos e interação técnica e comercial de agentes — em relações verticais e horizontais. Essas propriedades contribuem para a criação do ambiente propício à inovação, pois a proximidade física, as aptidões comuns e a mesma identidade sociocultural de trabalhadores e empreendedores facilitam o aprendizado mediante a circulação de informação e a transmissão de conhecimento, que propiciam a geração de inovações.

Cabe destacar, dentre as correntes que tratam da dimensão local das atividades econômicas, os estudos de Schmitz (1995), Schmitz e Nadvi (1999) e Humphrey e Schmitz (2000). Esses autores partiram da literatura sobre distritos industriais em países mais desenvolvidos e deram um novo enfoque aos *clusters* industriais, incorporando elementos que vão além das economias externas de Marshall (1920), tais como a cooperação e a coordenação — a chamada ação conjunta deliberada — na busca por vantagens competitivas.

Dessa forma, em Schmitz (2005) ressalta-se que somente as externalidades econômicas não são suficientes para explicar o desempenho compe-

titivo de empresas localizadas em uma região. Nesse caso, a concentração das empresas em aglomerações produtivas, além de gerar benefícios pela localização, pode oferecer ações, desenvolvidas pelos agentes locais, que possibilitam ganhos importantes em competitividade, através da geração da eficiência coletiva.

O conceito de eficiência coletiva associa, portanto, os efeitos das economias externas aos efeitos de ação conjunta dos agentes. Esse conceito complementa a análise que explica as economias de aglomeração, em especial, por acrescentar o fator cooperação entre os agentes. Desse modo, conclui-se que a concentração geográfica de empresas do mesmo setor da atividade econômica pode originar externalidades positivas, mas somente as práticas em conjunto são capazes de dar continuidade e dinamismo às vantagens advindas dessas aglomerações.

Assim, para o sucesso das aglomerações produtivas, é necessária a flexibilidade das fronteiras entre as empresas, com fortes relações de cooperação e também de competição, com base na inovação (SCHMITZ; NADVI, 1999), além da existência de identidade sociocultural que fortaleça a confiança, de coordenação entre as empresas e de apoio dos governos regionais (HUMPHREY; SCHMITZ, 2000; SUZIGAN; GARCIA; FURTADO, 2007; VARGAS, 2002). Esses pressupostos influenciam o processo de aprendizado e a geração de inovação nas empresas em aglomerações.

Diversos estudos teóricos e empíricos como, por exemplo, os realizados pela RedeSist<sup>1</sup>, com destaque para os trabalhos realizados por José Eduardo Cassiolato e Helena Lastres, enfatizam o caráter localizado da geração e da difusão de inovações, envolvendo interações sociais e aprendizado coletivo, associado ao contexto cultural e político-institucional. Esses autores relacionam a dimensão local com o dinamismo tecnológico e as vantagens competitivas, destacando o papel central da inovação, além da concepção dos processos de inovação produzidos e sustentados pela relação de interações entre as empresas e outras organizações e instituições locais, onde o aprendizado interativo se constitui elemento-chave.

Desse modo, a noção de que as empresas não inovam isoladamente é reforçada, pois dependem da rede de cooperação, onde o contexto institucional influencia a sua capacidade inovativa. Diante disso, a inovação passou a ser caracterizada como um fenômeno complexo e interativo oposto à visão linear, que apresentava um enfoque mais estreito na produção e com maior ênfase na pesquisa científica (LASTRES; CASSIOLATO; ARROIO, 2005).

---

<sup>1</sup> Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist), sediada no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Nesse contexto, as empresas também foram reposicionadas como organizações de aprendizado, inseridas num âmbito institucional mais amplo. Assim, a interação entre as empresas e outros agentes e instituições constitui elemento essencial para a geração de conhecimento e de inovação. A forma de interação desses agentes é específica e diferente entre as regiões, onde o modo de geração de inovações reflete as diferenças institucionais locais. Com isso, os recursos intangíveis, como conhecimento, aprendizado e interatividade, tomaram outra dimensão, passando a ser elemento fundamental no desenvolvimento de competências para a inovação.

A interação entre as empresas através das redes de cooperação foi analisada por Nelson e Lundvall (2000), Lastres, Cassiolato e Arroio (2005) e Britto e Stallivieri (2010). Esses autores ressaltam que as empresas mais flexíveis, que se envolvem nessas redes, são mais ativas em introduzir inovação de produtos e de processos em relação às empresas que operam de maneira mais tradicional. Nesse caso, o processo produtivo depende das características de cada agente econômico, político e social, em gerar e absorver conhecimento, a partir da interação com o ambiente onde se encontram, bem como pelo nível de conhecimento tácito existente no ambiente local.

Nesse âmbito, os mecanismos de aprendizado assumem papel crucial na constituição de novas competências para produzir conhecimento e inovação. Portanto, a capacidade de aprender e de transformar o aprendizado e o conhecimento em um fator competitivo é fundamental para a constante reconstrução das habilidades e das competências tecnológicas e organizacionais das empresas.

Desse modo, Malerba (1992) e Johnson e Lundvall (2005) ressaltam que o aprendizado não se restringe apenas às atividades de P&D, estando relacionado à interação das empresas com os demais integrantes do ambiente local. Portanto, os mecanismos de aprendizagem são desenvolvidos a partir da articulação de várias instâncias organizacionais e da definição de estratégias que mobilizem diferentes fontes de conhecimento, tanto internas como externas à organização. Assim, a aprendizagem pode requerer conhecimentos internos às empresas e estar relacionada à atividade produtiva (*learning by doing*), exigir conhecimentos internos e externos e relacionarem-se ao uso de produtos, insumos e máquinas (*learning by using*), depender da absorção de conhecimentos externos à firma e gerar avanços em ciência e tecnologia (*learning from advances in S&T*) e referir-se à interação horizontal com fontes externas de conhecimento, tais como clientes, fornecedores de bens de capital e com outras firmas (*learning by interacting*).

Na perspectiva da economia evolucionária, o aprendizado e o conhecimento são os recursos mais importantes para geração de inovação e de

competição nas empresas. Autores como Nelson e Winter (1982), Dosi (1988), Lundvall e Borrás (1998) e Lastres e Cassiolato (2003) apontam esse fato ao destacarem a importância do processo específico de aprendizagem e suas competências na geração de vantagens concorrenciais. Logo, o aprendizado decorre de ações de interação e cooperação em um espaço econômico próprio, nesse caso, a complexidade das relações e o grau e a forma de cooperação entre os agentes. Assim, os vínculos com outras empresas e organizações assumem caráter local e papel relevante na análise dos processos de aprendizado, geração de conhecimento e inovação (LASTRES; CASSIOLATO; MATOS, 2006).

Cabe ressaltar, no entanto, que Johnson e Lundvall (2005) argumentam que o aprendizado não ocorre apenas no interior das empresas, mas requer a ação conjunta de outros agentes envolvidos para a solução de problemas complexos, principalmente por meio do estabelecimento de códigos comuns de comunicação e de coordenação. Isso é particularmente verdadeiro para as micro e pequenas organizações, uma vez que o aprendizado ocorre com maior intensidade no âmbito externo às empresas, em decorrência das interações com agentes locais. Verifica-se também que, quanto maior a intensidade das relações no contexto local, mais intenso é o processo de aprendizado e de capacitações.

Assim, Diniz, Santos e Crocco (2006) apontam que a proximidade geográfica, por si só, não é suficiente para garantir o sucesso na geração de aprendizado e conhecimento, dado que muitas vezes os agentes locais não agem no sentido de criar interação e sinergia. Nesse caso, as experiências de sucesso ou de fracasso em aglomerações produtivas não podem ser generalizadas, visto que cada experiência é única e não se pode reproduzi-la, uma vez que cada localidade é diferente pelo próprio contexto econômico, político e social. Assim, as concentrações geográficas de micro e pequenas empresas tornaram-se mais evidentes como *locus* capazes de ensinar aprendizado, cooperação e inovação, assumindo função de maior amplitude, tanto em termos teóricos como de formulação de políticas públicas.

Dessa maneira, ressaltam-se as experiências de estudo das aglomerações produtivas no âmbito dos Arranjos Produtivos Locais (APLs). Nessa perspectiva, Lastres e Cassiolato (2003) caracterizam a dinâmica produtiva e inovativa desse tipo de aglomeração a partir da definição evolucionária de sistema de inovação, focalizando a capacidade de adquirir e de produzir conhecimento e inovação. Dessa forma, para esses autores, o conceito de APL apresenta visão sistêmica e tem como elementos centrais as relações de cooperação entre as empresas e os demais agentes locais, a proximidade geográfica, a identidade histórica, sociocultural e institucional, o processo

de aprendizado e a capacidade produtiva, organizacional e inovativa como fonte de vantagens concorrenciais.

Portanto, o Arranjo Produtivo Local é definido como um conjunto de agentes econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, com foco em um conjunto específico de atividades econômicas, tanto do setor primário como do secundário e do terciário, que pode exibir vínculos formais ou informais no desempenho de suas atividades de produção e de inovação (CASSIOLATO; MATOS; LASTRES, 2008). Os APLs incluem, geralmente, empresas — produtoras e fornecedoras de bens e serviços finais, distribuidoras, consumidoras, etc. — e demais organizações voltadas para formação e treinamento de recursos humanos, informação, pesquisa, desenvolvimento e engenharia, promoção e financiamento, além de cooperativas e associações.

### 3 Metodologia

O estudo teve por base o APL de móveis do Município de Marco, localizado a noroeste do Estado do Ceará, onde a produção de móveis surgiu, de forma artesanal, há mais de 30 anos. Esse APL é composto por 22 empresas, na sua maioria micro e pequenas, destacando-se a presença de uma grande empresa que funciona como uma espécie de empresa-âncora para o arranjo produtivo.

Para este estudo, realizou-se uma pesquisa quanti-qualitativa de caráter descritivo e explicativo, delineando-se como um estudo de caso. As informações foram obtidas por levantamento de dados primários e secundários. Os dados secundários foram obtidos de fontes oficiais, a partir da Pesquisa Industrial Anual (Empresa) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Sindicato da Indústria Moveleira do Estado do Ceará (Sindmoveis-CE) e da Associação dos Moveleiros de Marco (Amma), que introduzem uma visão geral do setor moveleiro.

Os dados primários foram obtidos por meio da aplicação de questionários às empresas do APL moveleiro, além da realização de entrevistas semiestruturadas a outros agentes integrantes do arranjo, como a Associação dos fabricantes de móveis, centro de ensino e serviços de apoio. Os questionários foram aplicados em 18 empresas produtoras de móveis, nas quais foram entrevistados gerentes ou proprietários, dada a complexidade e a especificidade das informações requeridas.

Tais questionários tiveram como objetivo captar três aspectos principais. O primeiro identifica características dos produtos e dos processos desenvolvidos no arranjo produtivo, grau de verticalização, vantagens da

localização e perspectivas de investimentos das empresas. O segundo visava detectar as principais formas de aprendizado, as inovações introduzidas no decorrer dos últimos anos, bem como as principais fontes de inovações e qualificação da mão de obra. E o terceiro aspecto teve em vista captar a relação de cooperação e de interação das empresas com os demais agentes que fazem parte do arranjo produtivo. As respostas do questionário permitiram a realização das estatísticas descritivas e da análise de conteúdo (BARDIN, 2009).

## 4 Resultados e discussões

### 4.1 A indústria de fabricação de móveis no Brasil

No Brasil, a indústria de fabricação de móveis está associada ao baixo dinamismo tecnológico e ao uso abundante de recursos naturais e de mão de obra. Essa indústria é tecnologicamente dependente de inovações realizadas no setor de bens de capital, através da aquisição de máquinas e equipamentos, principalmente da indústria metalmeccânica. Entretanto, Vargas (2009) destaca que, com a substituição da base eletromecânica pela microeletrônica, houve mudanças nessa indústria, permitindo maior flexibilidade e qualidade na produção. Além disso, a introdução de novos materiais, devido às mudanças ocorridas na indústria química e petroquímica, permitiu a geração de inovações. Contudo, as principais inovações realizadas no âmbito da indústria de móveis são relacionadas ao *design*.

A produção de móveis está concentrada na Região Sudeste e Sul do Brasil, principalmente no Estado de São Paulo, no Paraná, no Rio Grande do Sul, em Minas Gerais e em Santa Catarina. Esses estados correspondem a 83% da produção nacional, e a maioria das indústrias nesse setor possui até 19 funcionários (Tabela 1). Dentre os principais aglomerados moveleiros, destacam-se Votuporanga, Mirassol e Tupá em São Paulo, Bento Gonçalves e Lagoa Vermelha no Rio Grande do Sul, São Bento do Sul e Rio Negrinho em Santa Catarina, Araçongas no Paraná, Ubá e Bom Despacho em Minas Gerais e Linhares e Colatina no Espírito Santo (ROSA *et al.*, 2007).

A análise dessas aglomerações moveleiras foi realizada por Bustamante (2004), Sonaglio (2006), Macadar (2007), Marion Filho e Sonaglio (2010) e Maia (2011), que identificaram os benefícios das aglomerações das micro e pequenas empresas para a sua competitividade. A inserção internacional da indústria brasileira de móveis foi estudada por Comerlatto e Lins (2008),

Bracarense e Botelho (2009) e Costa e Henkin (2012), destacando-se a participação em cadeias globais de produção.

Tabela 1

Maiores produtores da indústria de fabricação de móveis, por Valor Bruto da Produção, número de empresas e unidades da Federação — 2012

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	PRODUÇÃO INDUSTRIAL		NÚMERO DE EMPRESAS POR TAMANHO (1)			
	Valor (R\$ 1 000)	%	Micro	Pequena	Média	Grande
São Paulo .....	6.882.959	24,80	1.538.532	597	90	5
Paraná .....	5.589.553	20,14	1.022.307	254	64	6
Rio Grande do Sul	5.575.486	20,09	1.035.359	317	57	8
Minas Gerais .....	3.126.877	11,27	1.049.326	276	44	5
Santa Catarina .....	1.883.978	6,79	872	235	44	1
Goiás .....	679.866	2,45	590	69	4	1
Ceará .....	616.922	2,22	446	57	7	0
Demais estados ....	3.401.011	12,25	3858	369	36	0

FONTE: IBGE (2015).

BRASIL (2015).

(1) O tamanho da empresa é definido pelo número de funcionários. Micro: até 19; pequena: de 20 a 99; média: 100 a 499; grande: acima de 499.

O Estado do Ceará é o sétimo maior produtor de móveis no Brasil, correspondendo a 2,2% da produção nacional do setor, com 510 empresas (Tabela 1). A maioria dessas empresas está localizada nos Municípios de Fortaleza, Iguatú, Jaguaribe e Marco. Destaca-se, entre esses polos, o aglomerado moveleiro do Município de Marco.

## 4.2 Perfil do APL moveleiro de Marco

O APL moveleiro de Marco está localizado no extremo oeste do Estado do Ceará, cujo município contava com uma população de apenas 24.703 habitantes em 2012. Esse APL é formado por 22 empresas especializadas em móveis residenciais, além de outras empresas de apoio e serviço. Em 2012, esse arranjo produtivo gerou 1.110 empregos diretos no setor de fabricação de móveis (Tabela 2), representando 37% dos empregos formais do município. Cabe destacar que esses dados se referem a empregos formais, mas algumas empresas do APL trabalham com empregados com contrato informal. Estimativas realizadas pelo Sindicato da Indústria Moveleira do Estado do Ceará avaliam em aproximadamente 6.600 empregos, entre diretos e indiretos, gerados no arranjo.

Dentre os principais produtos fabricados pelas empresas do aglomerado moveleiro de Marco, destaca-se a produção de cadeiras, de mesas, de estofados e de armários de cozinha. Tais móveis são fabricados em madeira, alumínio, mármore, vidro e fibras *in natura* (AMMA, 2012). As empresas do arranjo produtivo são relativamente novas, criadas, na maioria, no final da década de 80. A aptidão para movelaria surgiu do município vizinho, Bela Cruz, onde as empresas há mais de 40 anos produzem móveis de madeira em serrarias.

Tabela 2

Número de empresas e empregos formais, por tipo de indústria, no Arranjo Produtivo Local (APL) moveleiro de Marco — 2012

INDÚSTRIA DE FABRICAÇÃO DE MÓVEIS	TAMANHO DA EMPRESA							
	Micro		Pequena		Média		Total	
	E (1)	F (2)	E (1)	F (2)	E (1)	F (2)	E (1)	F (2)
Com predominância de madeira .....	6	55	6	200	3	551	15	806
Com predominância de metal .....	1	11	2	226	0	0	3	237
Outros materiais, exceto madeira e metal .....	2	11	2	56	0	0	4	67
TOTAL .....	9	77	10	482	3	551	22	1.110

FONTE: BRASIL (2015).

NOTA: O tamanho da empresa é definido pelo número de funcionários. Micro: até 19; pequena: de 20 a 99; média: 100 a 499; grande: acima de 499.

(1) Número de empresas. (2) Número de funcionários.

A produção do APL moveleiro de Marco tem como principal destino o mercado interno, em especial as Regiões Norte e Nordeste do País. Os compradores são o comércio varejista e vendas diretas ao consumidor final, principalmente hotéis e restaurantes da região. Somente uma empresa do arranjo produtivo exporta, tendo como mercado os países do Caribe, correspondendo a 1% da sua produção (AMMA, 2012).

A matéria-prima (madeira) para a produção de móveis no APL de Marco, que chega a usar 1.000 m<sup>3</sup>/mês, é, na sua maioria, proveniente do Estado do Pará. Entretanto, com objetivo de reduzir essa dependência e garantir a sustentabilidade do arranjo, aumentando a sua eficiência e competitividade, a Embrapa Agroindústria Tropical desenvolveu um projeto de cultivo de 42 espécies de plantas arbóreas e seis clones de híbridos de eucalipto, espécies florestais com potencial moveleiro, em uma área disponível de 8.300 ha, na região do baixo Acaraú, nas proximidades do Município de Marco (EMBRAPA, 2014). Além disso, o Governo estadual tem direcionado políticas para incentivar os APLs no Estado do Ceará. Dentre essas políticas, destacam-se: o projeto de instalação de um instituto tecnológico e a

criação de espaço para evento e exposição na região do APL de móveis de Marco.

Observa-se ainda que, nos últimos anos, ocorreu certa promoção do arranjo moveleiro, desencadeada por um empresário pioneiro e proprietário de lojas de móveis, que incentivou a abertura de fábricas, além de fornecer treinamento à mão de obra local. A atuação desse empresário está relacionada à coordenação do APL de Marco, funcionando com uma espécie de empresa-âncora. Esse empresário também participou da criação da Associação dos Moveleiros de Marco, que tem atuado na contratação de consultorias, na negociação com fornecedores e na divulgação das empresas locais.

Vale destacar que, junto com uma experiência bem-sucedida de aglomerações produtivas, geralmente há uma instituição de coordenação, ponto fundamental na promoção das empresas locais. Essa instituição pode ser a associação de produtores, o poder público ou até mesmo uma empresa-líder. No caso do arranjo de Marco, esse papel foi desempenhado por um empresário pioneiro, que tanto levou o sentido de empreendedorismo como demonstrou ser possível superar as adversidades de um município sem fornecedores de matérias-primas e instituições adequadas. A principal vantagem da região, que proporcionou o surgimento das primeiras indústrias de móveis, era ficar na rota das transportadoras de cimento que saíam da Região Norte do Brasil em direção ao Município de Sobral, no Ceará, e que transportavam madeira para o Município de Marco a um custo reduzido.

### **4.3 Vantagens competitivas, mecanismo de aprendizagem e cooperação no APL de móveis de Marco**

Este item apresenta os resultados da pesquisa de campo realizada no APL moveleiro de Marco. As externalidades das economias de aglomeração relacionadas aos mecanismos de aprendizagem, cooperação e inovação são apresentadas na sequência.

#### **4.3.1 Vantagens das aglomerações produtivas para a competitividade**

Conforme ressaltado, as aglomerações produtivas foram analisadas por vários autores, como, por exemplo, Schmitz (1995), Diniz, Santos e Crocco (2006), Lastres e Cassiolato (2003), Vargas (2002) e Suzigan, Garcia e Furtado (2007), que evidenciaram a proximidade geográfica favorecendo os *spillovers* de conhecimento e de tecnologia, gerando, assim, van-

tagens competitivas. Desse modo, foram analisadas as principais vantagens relacionadas à localização das empresas moveleiras concentradas no APL de Marco.

O efeito da presença de outras empresas na região foi considerado por 60,0% das empresas como muito importante. As empresas também destacam as vantagens relacionadas à infraestrutura disponível, além da disponibilidade e do custo da mão de obra (Tabela 3).

Os fatores relacionados à presença de universidades e de centros de ensino e à disponibilidade de insumos e equipamentos foram considerados sem importância pelas empresas. Isso reflete a realidade do arranjo produtivo, pois tanto os fornecedores como os consumidores são, na maioria, de fora do arranjo produtivo. Além disso, não há interação com as instituições da região, e os programas governamentais voltados para o desenvolvimento do arranjo, na sua maioria, são apenas projetos.

Tabela 3

Vantagens da localização atribuídas pelas empresas do Arranjo Produtivo Local (APL) moveleiro de Marco — 2011

VANTAGEM DA LOCALIZAÇÃO	GRAU DE IMPORTÂNCIA			
	Sem Importância	Pouco Importante	Importante	Muito Importante
Presença prévia de outras empresas da região (efeito demonstração) .....	-	-	40,0	60,0
Disponibilidade de insumos e matérias-primas críticas na região .....	80,0	10,0	5,0	5,0
Disponibilidade de fornecedores de equipamentos na região .....	80,0	15,0	5,0	-
Infraestrutura disponível (física e de serviços) .....	-	20,0	50,0	30,0
Disponibilidade de mão de obra .....	-	20,0	45,0	35,0
Qualificação de mão de obra .....	10,0	55,0	25,0	10,0
Custo de mão de obra .....	-	30,0	35,0	35,0
Existência de programas governamentais .....	60,0	35,0	-	5,0
Proximidade com universidades e centros de pesquisa .....	65,0	35,0	-	-
Proximidade com consumidores .....	70,0	25,0	-	5,0

FONTE: Pesquisa de campo realizada em 2011.

As vantagens relacionadas à mão de obra no APL moveleiro de Marco são apresentadas na Tabela 4. Em relação à qualificação da mão de obra, foi verificado que as empresas não consideraram esse fator relevante. Esse resultado pode estar relacionado à baixa qualificação da mão de obra empregada nas empresas do APL, já que mais da metade dos empregados (59,7%) possuíam apenas o ensino primário, 31,0% o ensino fundamental concluído, e apenas 9,3% o ensino médio completo ou incompleto. Essas características relacionadas à mão de obra podem dificultar o desenvolvi-

mento de processos mais significativos de aprendizagem, geração de conhecimento e inovação.

O conhecimento prático e/ou técnico dos trabalhos foi o item mais bem avaliado pelas empresas. Desse modo, a mão de obra local, por ser especializada na fabricação de móveis, pode ser uma vantagem para a atração de empresas para a região, apesar de não apresentar elevada qualificação formal. No entanto, haja vista a pouca importância concedida pelas empresas para a escolaridade de nível superior, a iniciativa na resolução de problemas, a disciplina e a capacidade de aprender, o arranjo produtivo poderá enfrentar dificuldades no acesso a novas informações e na introdução de tecnologias. Isso pode comprometer a capacidade competitiva das empresas.

Tabela 4

Vantagens relacionadas à mão de obra no Arranjo Produtivo Local moveleiro de Marco — 2011 (%)

VANTAGEM RELACIONADA À MÃO DE OBRA LOCAL	GRAU DE IMPORTÂNCIA			
	Sem Importância	Pouco Importante	Importante	Muito Importante
Capacidade para aprender novas qualificações	25,0	55,0	20,0	-
Iniciativa na resolução de problemas .....	45,0	55,0	-	-
Disciplina .....	35,0	55,0	10,0	-
Conhecimento prático e/ou técnico na produção	-	45,0	55,0	-
Escolaridade em nível técnico e superior .....	90,0	10,0	-	-
Escolaridade básica (ensino fundamental e médio) .....	40,0	35,0	25,0	-

FONTE: Pesquisa de campo realizada em 2011.

A visão relativa à importância da qualificação da mão de obra no APL de Marco é semelhante aos resultados encontrados em outros estudos sobre aglomerados moveleiros no Brasil, como, por exemplo, Bustamante (2004) em relação ao polo de Ubá (MG) e Vargas (2009) em pesquisa sobre o aglomerado de Araçongas (PR). Esses autores indicaram que a baixa formação educacional da mão de obra não era um fator considerado decisivo pelas empresas a ponto de afetar as condições de competitividade da indústria. No entanto, Sonaglio (2006), em pesquisa realizada no aglomerado moveleiro de Bento Gonçalves (RS), ressaltou que as empresas desse aglomerado atribuem elevada importância à qualificação da mão de obra local.

Em relação à perspectiva de investimento das empresas do APL de Marco, 70% pretendiam investir nos próximos cinco anos em ampliação da capacidade instalada, 85% modernizar a planta existente e 35% implantar outra planta. Esses investimentos teriam como objetivo atender os merca-

dos atuais e expandir para novos mercados, com a ampliação da produção, a diversificação do escopo de produtos ofertados, a redução de custo e o aumento da produtividade.

As empresas do APL de Marco utilizam o *design* de produtos já em circulação no mercado, modificando-os marginalmente para adequá-los aos seus materiais, às suas máquinas e à sua mão de obra. Desse modo, 75,0% das empresas consideraram o item pesquisa e desenvolvimento como sem importância para a realização de investimentos. Em termos das fontes de financiamento, 67% das empresas do arranjo utilizam recursos próprios, e apenas 33% têm planos de recorrer a empréstimos.

Para manter a capacidade competitiva na principal linha de produtos, 65,0% das empresas do APL de Marco avaliaram como muito importante a qualidade da matéria-prima, 75% a qualidade da mão de obra e 40,0% a capacidade de atendimento (volume e prazo). Como fatores considerados importantes, os empresários destacaram o custo da mão de obra (75,0%) e o nível tecnológico dos equipamentos (65,0%). No entanto, foram considerados como de pouca importância os itens inovação de processos (80,0%), inovação de produto, incluindo *design* (75,0%), e novas estratégias de comercialização (60%). Esse resultado está relacionado ao fato de as empresas do APL serem imitadoras (copiadoras) de móveis já existentes no mercado.

#### 4.3.2 Mecanismos de aprendizagem e tipos de inovação

Os mecanismos de aprendizagem e as capacitações para inovação no APL foram analisados com base na origem das principais fontes de informação e conhecimento utilizadas pelas empresas. A importância dos processos de aprendizagem foi ressaltada por Johnson e Lundvall (2005), indicando que esses processos emergem de trajetórias cumulativas, constituídas historicamente, de acordo com as especificidades de determinado contexto territorial, mediante as quais as empresas ampliam conhecimento, competência e habilidade no desenvolvimento de suas atividades produtivas e inovativas.

As principais fontes de informação utilizadas pelas empresas do APL moveleiro de Marco para a incorporação de inovações são apresentadas na Tabela 5. O processo de aprendizado ocorria, principalmente, pela interação vertical com fornecedores e clientes. A participação das instituições de ensino no arranjo produtivo era basicamente voltada para treinamento operacional da mão de obra. Desse modo, predominava no arranjo o padrão de aprendizagem do tipo *learning by doing/using*. Essas características de aprendizado, que apresentam impacto menor nas melhorias e no desenvol-

vimento de produtos e processos, afetam as capacitações tecnológicas no arranjo, fortalecendo o padrão de inovações baseadas na imitação. A troca de informações com clientes, fornecedores e outras empresas, principalmente da região do arranjo, mostra a importância das relações informais para o processo de aprendizagem originada no ambiente local.

A capacidade de inovação mais importante no arranjo ocorria pelo processo de imitação, no qual os móveis produzidos eram cópias, com pequenas modificações, de catálogos e de publicações especializadas. Isso justifica a importância conferida pelas empresas às publicações especializadas.

As características das inovações do APL de Marco, portanto, são de natureza incremental, relacionadas ao esforço de introdução de produtos e de processos novos apenas para as empresas. Essas características também foram observadas em outros estudos de aglomerações produtivas no Brasil, por exemplo, em Cassiolato, Campos e Stallivieri (2007). Esses autores identificaram que as micro e pequenas empresas dos setores tradicionais da indústria brasileira, não intensivos em P&D, inovam basicamente a partir de inovações incrementais baseadas em imitação.

O processo de inovação e o tempo médio de vida dos produtos também foram analisados. Para as empresas entrevistadas, 45% consideram de um a três anos a média de vida de um produto, enquanto 35% consideram de quatro a seis anos, reforçando a baixa capacidade inovativa das empresas do APL. Por outro lado, 35% consideraram muito importante a tecnologia para aumentar a sua capacidade produtiva, e 25% avaliaram de média importância, embora 25% também tenham assinalado que esse item não é importante.

Tabela 5

Principais fontes de informação para o aprendizado das empresas do Arranjo Produtivo Local moveleiro de Marco — 2011

FONTE DE INFORMAÇÃO PARA O APRENDIZADO	GRAU DE IMPORTÂNCIA			
	Sem Importância	Pouco Importante	Importante	Muito Importante
Departamentos de P&D da empresa na região	87,5	12,5	-	-
Consultorias especializadas localizadas fora da região .....	68,8	6,2	18,8	6,2
Universidades e Centros Tecnológicos na região	87,5	12,5	-	-
Aquisição de novos equipamentos fornecidos localmente .....	87,5	12,5	-	-
Aquisição de novos equipamentos de produtores nacionais.....	87,5	6,2	6,2	-
Aquisição de novos equipamentos importados	81,3	-	0,0	12,5
Publicações especializadas .....	50,0	-	18,8	25,0
Troca de informações com clientes .....	56,3	-	25,0	18,7
Troca de informações com fornecedores .....	56,3	-	12,5	18,7
Troca de informações com empresas do setor na região .....	62,5	-	12,5	6,2
Troca de informações com empresas do setor fora da região .....	81,4	6,2	6,2	6,2
Troca de informações com empresas do setor localizadas no exterior .....	81,4	12,5	6,2	-
Congressos e feiras comerciais do setor realizadas no País .....	75,0	-	12,5	12,5
Congressos e feiras comerciais do setor realizadas no exterior .....	87,5	-	-	12,5

FONTE: Pesquisa de campo realizada em 2011.

No arranjo, embora de forma ainda restrita, as empresas passaram a se preocupar em adquirir informações tecnológicas: 25% procuram serviço de informação tecnológica, 10% demandaram calibração das máquinas, e 5% buscaram serviços de ensaio e tecnologia de gestão, enquanto 45% das empresas não apresentaram interesse por serviços tecnológicos.

### 4.3.3 Formas de interação e de cooperação

A pesquisa de campo identificou a relação de cooperação entre as empresas por meio das colaborações realizadas para a transferência de conhecimento e a comercialização. As relações de cooperação estão associadas à eficiência coletiva que pode ocorrer nas aglomerações, como indicado por Schmitz (1995). Desse modo, quanto maior a intensidade da cooperação, maiores as chances de haver *spillovers* tecnológicos, proporcionando, assim, maiores vantagens competitivas para as empresas, devido à transmissão de conhecimento tanto formal quanto tácito. A criação do ambiente

de cooperação foi enfatizada, também, por Humphrey e Schmitz (2000) e Nelson e Lundvall (2000) como propícia ao surgimento e à difusão de inovações, devido à troca de informações, além de possibilitar a redução de custos.

A relação de interação e de cooperação das empresas do APL de Marco com outros agentes locais e instituições em seu entorno, no sentido de conferir maior dinamismo ao setor, ainda é pouco expressiva, embora existam várias instituições na região, como a Universidade do Vale do Acaraú, o Centro Avançado da Universidade Estadual do Ceará, o Centro Vocacional Tecnológico (CVT) do Instituto Centro de Ensino Tecnológico, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Ceará (Senai-CE), o Banco do Nordeste (BNB), a Associação dos Moveleiros de Marco e o Sindicato dos Corretores de Imóveis do Estado do Ceará.

Dentre essas instituições, o CVT, apesar de ministrar cursos profissionalizantes para a produção de móveis, ainda não apresenta atuação ativa para atender à demanda de capacitação profissional do APL de Marco. O Sebrae e o Senai-CE atuam no arranjo de forma incipiente, oferecendo treinamento na sua maioria gerencial e técnico, limitado a cursos de curta duração ou incentivando as empresas a participarem de feiras locais e nacionais, bem como na realização de consultorias.

As formas de cooperação que as empresas no APL moveleiro de Marco mantinham com outras empresas e instituições locais ocorriam basicamente mediante o contato informal para a troca de informações, a participação em cursos, seminários, eventos e feiras e o apoio na aquisição de insumos. As negociações coletivas foram consideradas como sem importância pela maioria dos entrevistados (Tabela 6).

As empresas do APL de Marco exibiam vínculos de interação caracterizados pela relação de confiança. A existência desses vínculos era motivada pela proximidade entre as empresas e pela existência de relações pessoais de amizade e de parentesco entre os empresários locais, além da governança exercida por um empresário da região, que motiva as relações de cooperação no arranjo. As interações entre as empresas, quando existentes, também podem estar relacionadas à atuação da Amma na articulação dos agentes locais.

Tabela 6

Relação de cooperação entre as empresas do Arranjo Produtivo Local  
moveleiro de Marco — 2011

RELAÇÃO DE COOPERAÇÃO ENTRE AS EMPRESAS	GRAU DE IMPORTÂNCIA			
	Sem Impor- tância	Pouco Importante	Importante	Muito Importante
Contato informal para troca de informações ...	30,0	5,0	25,0	40,0
Participação em cursos e seminários .....	25,0	-	50,0	25,0
Participação em eventos e feiras .....	20,0	-	30,0	50,0
Apoio na aquisição de insumos .....	30,0	15,0	30,0	25,0
Negociações coletivas .....	65,0	5,0	25,0	5,0

FONTE: Pesquisa de campo realizada em 2011.

As relações de cooperação desenvolvidas em outros aglomerados moveleiros no Brasil foram analisadas em outros estudos. Bustamante (2004) identificou poucas relações de cooperação entre as empresas e demais agentes da cadeia produtiva no aglomerado moveleiro de Ubá (MG), e, quando a cooperação ocorria, era basicamente entre empresários com algum grau de parentesco. Entretanto, as pequenas empresas do polo de Ubá interagiam mais com os demais integrantes do setor do que as grandes empresas.

Esse resultado também é reforçado por Macadar (2007), em pesquisa para o polo de Bento Gonçalves (RS), que identificou as dificuldades enfrentadas pelas empresas em cooperar, devido ao elevado grau de desconfiança entre os agentes. Maia (2011), em pesquisa sobre o aglomerado moveleiro de Carmo do Cajuru (MG), também identificou dificuldade das empresas em manter relações de cooperação, apesar de identificar o interesse das empresas que houvesse maior colaboração entre os agentes locais. Portanto, a realidade relacionada às formas de interação e de cooperação no APL de Marcos é semelhante à identificada em outros aglomerados moveleiros no País.

## 5 Considerações finais

O estudo teve por objetivo discutir a importância das economias de aglomeração na geração de vantagens competitivas para as micro e pequenas empresas, em especial como os Arranjos Produtivos Locais podem influenciar os mecanismos de aprendizagem, a cooperação e o processo de inovação das empresas de um setor não intensivo em P&D. Desse modo, foi analisado o APL moveleiro de Marco. A origem e o desenvolvimento do

arranjo indicam que a sua evolução resulta do empreendedorismo interno, associado ao entorno econômico e sociocultural.

A análise permitiu destacar as características relativas ao desempenho competitivo do APL. Verificou-se que a competitividade estava baseada em mão de obra abundante e barata. No entanto, o baixo nível de escolaridade dos empregados pode representar uma ameaça ao desenvolvimento desse arranjo, haja vista as possíveis dificuldades para a incorporação de novas informações e a introdução de tecnologias.

Em relação à infraestrutura educacional e tecnológica, como fonte local de informação e conhecimento, embora se verifique um conjunto considerável de organizações na região, estas não estão voltadas para a capacitação produtiva e inovativa das atividades desenvolvidas no arranjo. Verificou-se, também, ausência de canais eficientes de comunicação entre as organizações de formação e as empresas locais, visto que os vínculos são fracos. Portanto, seria necessário melhorar a articulação dessas organizações em torno das empresas do APL, a fim de reforçar o fluxo de informação e a difusão de conhecimento.

Os fluxos de informações e mecanismos da aprendizagem estão associados às fontes locais, ligadas às próprias empresas, e às fontes externas ao APL, relacionadas às publicações e aos catálogos sobre o setor, aos fornecedores de insumos e aos clientes. Esses fluxos de informação são reforçados pela participação em feiras e seminários, somando-se às ações da associação de produtores locais.

Observou-se, ainda, que alguns produtores desse arranjo apresentam certa resistência em estabelecer práticas mais frequentes de interação e de cooperação, especialmente no que se refere às ações multilaterais, comandadas, por exemplo, pela associação de produtores. Isso ocorre apesar de haver vínculo de articulação das empresas, caracterizado pela relação de confiança originada da proximidade geográfica e das relações pessoais existentes. Esse fator promove certo nível de eficiência coletiva, que pode favorecer os *spillovers* de conhecimento e de tecnologia no arranjo.

Portanto, a capacidade inovativa desse arranjo produtivo está associada à aprendizagem do tipo *learning by doing/using*. As inovações das empresas são incrementais e de baixa complexidade, baseadas na imitação. Esse tipo de inovação está relacionado ao processo de aprendizado, baseado, principalmente, em informações da própria empresa, da interação vertical com fornecedores e clientes e da qualificação operacional da mão de obra. Esses mecanismos de aprendizagem afetam as capacitações tecnológicas das empresas locais e apresentam pouco impacto no desenvolvimento de produtos e de processos.

## Referências

ASSOCIAÇÃO DOS MOVELEIROS DE MARCO (AMMA). **Plano de Desenvolvimento do Arranjo Produtivo Local de Móveis do Marco-Ceará**. [S.l.]: Núcleo Estadual de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais, 2012.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BECATTINI, G. The Marshallian Industrial District as a Socio-Economic Concept. In: PYKE, F.; BECATTINI, G.; SENGENBERGER, W. (Ed.). **Industrial Districts and Inter-Firm Cooperation in Italy**. Geneva: International Institute for Labour Studies, 1990. p. 37-51.

BRACARENSE, N. M. L.; BOTELHO, M. R. A. A inserção em cadeias globais de valor: o caso da aglomeração moveleira de São Bento do Sul. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 30, n. 2, p. 893-924, 2009.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Relação Anual de Informações Sociais**. 2015. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: 2 maio 2015.

BRITTO, J.; STALLIVIERI, F. Inovação, cooperação e aprendizado no setor de software no Brasil: análise exploratória baseada no conceito de Arranjos Produtivos Locais (APLs). **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 315-358, 2010.

BUSTAMANTE, P. M. A. C. **Arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais: o caso do pólo moveleiro de Ubá-MG**. 2004. 183 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2004.

CAMAGNI, R. Local milieu, uncertainty and innovation networks: towards a dynamic theory of economic space. In: CAMAGNI, R. (Ed.). **Innovation networks: spatial perspectives**. London: Belhaven, 1991. p. 121-142.

CASSIOLATO, J. C.; MATOS, M. P.; LASTRES, L. M. M. (Org.). **Arranjos Produtivos Locais: uma alternativa para o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: e-paper, 2008. v. 1, Criatividade e Cultura.

CASSIOLATO, J. E.; CAMPOS, R. R.; STALLIVIERI, F. Processos de aprendizagem e inovação em setores tradicionais: os arranjos produtivos locais de confecções no Brasil. **Economia**, Brasília, DF, v. 7, n. 3, p. 477-502, 2007.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. **Globalização e inovação localizada**: experiências de sistemas locais no Mercosul. Brasília, DF: IBICT, 1999.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. (Ed.). **Pequena empresa**: cooperação e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: RelumeDumará, 2003. p. 21-34.

COMERLATTO, L. M.; LINS, H. N. Produção movelaria em São Bento do Sul (SC): a perspectiva das cadeias mercantis globais. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 29, n. 2, p. 503-530, 2008.

COOKE, P.; MORGAN, K. **The associational economy**: firms, regions and innovation. Oxford: Oxford University Press, 1998.

COSTA, A. B.; HENKIN, H. Organização industrial e inserção internacional da indústria brasileira de móveis. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 143-176, 2012.

DINIZ, C. C.; SANTOS, F.; CROCCO, M. Conhecimento, inovação e desenvolvimento regional local. In: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. (Ed.). **Economia Regional e Urbana**: Contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 87-122.

DOSI, G. The nature of the innovative process. In: DOSI, G. *et al.* (Ed.). **Technical Change and Economic Theory**. London: Pinter Publishers, 1988. p. 221-238.

DOSI, G; ORSENIGO, L. Coordination and transformation: an overview of structures, behaviours and change in evolutionary environments. In: DOSI, G. *et al.* (Ed.). **Technical Change and Economic Theory**. London: Pinter Publishers, 1988. p. 13-37.

EDQUIST, C. Systems of innovation approaches: their emergence and characteristics. In: EDQUIST, C. (Ed.). **Systems of innovation**: technologies, institutions, and organizations. London: Pinter Publishers, 1997. p. 1-35.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). **Madeira para móveis no semiárido**. 2014. Disponível em: <<http://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/2218356/madeira-para-moveis-no-semiarido>>. Acesso em: 2 maio 2015.

FREEMAN, C. The 'National System of Innovation' in historical perspective. **Cambridge Journal of economics**, Oxford, v. 19, n. 1, p. 5-24, 1995.

FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. **The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade**. Cambridge, MA: MIT Press, 1999.

HUMPHREY, J.; SCHMITZ, H. **Governance and upgrading: linking industrial cluster and global value chain research**. Sussex: Institute of Development Studies, 2000. (IDS Working Paper, n. 120).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Industrial Anual (Empresa)**. 2015. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 2 maio 2015.

JOHNSON, B.; LUNDVALL, B. A. Promovendo sistemas de inovação como resposta à economia do aprendizado crescentemente globalizado. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO J. E.; ARROIO, A. (Ed.). **Conhecimento, Sistemas de Inovação e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: UFRJ; Contraponto, 2005. p. 84-130.

KRUGMAN, P. R. **Geography and trade**. Cambridge, MA: Leuven University Press; MIT press, 1991.

KRUGMAN, P. R. Urban concentration: the role of increasing returns and transport costs. **International Regional Science Review**, [S.l.], v. 19, n. 1-2, p. 5-30, 1996.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. Novas políticas na era do conhecimento: o foco em arranjos produtivos e inovativos locais. **Revista Parcerias Estratégicas**, Brasília, DF, n. 17, p. 5-29, 2003.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. Sistemas de Inovação e Desenvolvimento: mitos e realidade da economia do conhecimento global. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. (Ed.). **Conhecimento, Sistemas de Inovação e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: UFRJ; Contraponto, 2005. p. 17-50.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; MATOS, M. Desafios do uso do enfoque em arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais no Brasil. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. (Ed.). **Estratégias para o desenvolvimento: um enfoque sobre Arranjos Produtivos Locais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste Brasileiro**. Rio de Janeiro: E-papers, 2006. p. 267-282.

LUNDVALL, B. **National System of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning**. London: Pinter Publishers, 1995.

LUNDVALL, B. **Product innovation and user-producer interaction**. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag, 1985. (Industrial Development Research Series, n. 31).

LUNDVALL, B.; BORRÁS, S. **Globalising Learning Economy**: implications for innovation policy. Luxembourg: European Communities, 1998.

LUNDVALL, B.; JOHNSON, B. The learning economy. **Journal of industry studies**, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 23-42, 1994.

MACADAR, B. M. A inserção do Arranjo Produtivo Local (APL) moveleiro de Bento Gonçalves na cadeia produtiva de madeira e móveis. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 28, n. 2, p. 471-496, 2007.

MAIA, M. H. B. **Cooperação e competição em um aglomerado produtivo**: o caso do setor moveleiro de Carmo do Cajuru (MG). 2011. 130 f. Dissertação (Mestrado em Administração) — Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Administração, Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

MALERBA, F. Learning by firms and incremental technical change. **The economic journal**, [S.l.], v. 102, n. 413, p. 845-859, 1992.

MALMBERG, A.; MASKELL, P. The elusive concept of localization economies: towards a knowledge-based theory of spatial clustering. **Environment and planning A**, London, v. 34, n. 3, p. 429-450, 2002.

MARION FILHO, P. J.; SONAGLIO, C. M. Inovações tecnológicas na indústria de móveis: uma avaliação a partir da concentração produtiva de Bento Gonçalves (RS). **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas, v. 9, n. 1, p. 93-118, 2010.

MARKUSEN. A. Sticky places in slippery space: a typology of industrial districts. **Economic Geography**, Worcester, MA, v. 72, n. 3, p. 293-313, 1996.

MARSHALL, A. **Principles of Economics**. 8 ed. London: Macmillan, 1920.

MASKELL, P.; MALMBERG, A. Localised learning and industrial competitiveness. **Cambridge Journal of Economics**, Oxford, v. 23, n. 2, p. 167-185, 1999.

MYTELKA, L. FARINELLI, F. De aglomerados locais a Sistemas de Inovação. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; ARRIO, A. (Ed.). **Conhecimento, Sistemas de Inovação e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: UFRJ; Contraponto, 2005. p. 347-378.

NELSON, R. **National innovation systems a comparative analysis**. Oxford: Oxford University Press, 1993.

NELSON, R.; LUNDVALL, B. A. **Innovation, Learning Organizations and Industrial Relations**. [S.l.]: Danish Research Unit for Industrial Dynamics, 2000. (DRUD Working Paper, n. 03-07).

NELSON, R.; WINTER, S. **An evolutionary theory of economic change**. Cambridge: Harvard University Press, 1982.

PORTER, M. E. **The competitive advantage of nations**. New York: The Free Press, 1990.

ROSA, S. *et al.* O setor de móveis na atualidade: uma análise preliminar. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, v. 25, p. 65-106, 2007.

SCHMITZ, H. Aglomerações produtivas locais e cadeia de valor: como a organização das relações entre empresas influencia o aprimoramento produtivo. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; ARRIO, A. (Ed.). **Conhecimento, Sistemas de Inovação e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: UFRJ; Contraponto, 2005. p. 321-345.

SCHMITZ, H. Collective efficiency: growth path for small-scale industry. **The Journal of Development Studies**, England, v. 31, n. 4, p. 529-566, 1995.

SCHMITZ, H.; NADVI, K. Clustering and Industrialization: introduction. **World Development**, [S.l.], v. 27, n. 9, p. 1503-1514, 1999.

SONAGLIO, C. M. **A inovação tecnológica em arranjos produtivos locais**: a indústria de móveis retilíneos residenciais de Bento Gonçalves (RS). 2006. 119 f. Dissertação (Mestrado em Administração) — Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2006.

STORPER, M. Regional technology coalitions: an essential dimension of national technology policy. **Research policy**, [S.l.], v. 24, n. 6, p. 895-911, 1995.

SUZIGAN, W.; GARCIA, R.; FURTADO, J. Estruturas de governança em arranjos ou sistemas locais de produção. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 14, n. 2, p. 425-439, 2007.

VARGAS, M. A. **Proximidade territorial, aprendizado e inovação**: um estudo sobre a dimensão local de processos de capacitação inovativa em arranjo e sistemas produtivos no Brasil. 2002. 225 f. Tese (Doutorado em Economia) — Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

VARGAS, M. **Análise da aglomeração industrial moveleira de Arapongas**. 2009. 131 f. Dissertação (Mestrado em Economia) — Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

# Elementos para a análise das formas de geração e difusão de conhecimento em âmbito local e da importância da proximidade geográfica\*

Gabriela Scur\*\*

*Doutora em Engenharia de Produção pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP), Professora do Centro Universitário da Faculdade de Engenharia Industrial (FEI)*

Renato de Castro Garcia\*\*\*

*Doutor em Economia e Professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)*


## Resumo

Este artigo tem como objetivo apresentar os principais elementos que caracterizam, do ponto de vista teórico-conceitual, a importância do âmbito local e da aglomeração dos agentes para os processos de geração e difusão do conhecimento. Assim, o trabalho faz uma recuperação das relações entre proximidade geográfica e geração e difusão do conhecimento entre os agentes econômicos, com vistas ao fomento aos processos inovativos nas empresas. Sua principal contribuição é apresentar uma sistematização dos principais conceitos, definições e abordagens sobre as formas pelas quais a proximidade geográfica pode exercer papel importante na geração e na difusão do conhecimento.

---

\* Artigo recebido em out. 2014 e aceito para publicação em maio 2015.

Revisora de Língua Portuguesa: Elen Jane Medeiros Azambuja

 Este trabalho está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.

*Open Acces* (Acesso Aberto)

\*\* *E-mail:* gabriela@fei.edu.br

\*\*\* *E-mail:* renato.garcia@poli.usp.br

Os autores agradecem o apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

## Palavras-chave

**Conhecimento e inovação; transbordamentos locais de conhecimento; geografia da inovação**

### *Abstract*

*This paper aims to present the main factors that characterize, from a theoretical point of view, the importance of local level and clusters of actors in the generation and dissemination of knowledge. Thus, a brief discussion of the relationship between geographical proximity and knowledge generation and dissemination is presented in a way to foster innovation in firms. Our main contribution is to present a systematization of the main concepts, definitions and approaches to the ways in which geographical proximity can play an important role in the generation and dissemination of knowledge.*

### *Keywords*

***Knowledge and innovation; local knowledge spillovers; geography of innovation***

**Classificação JEL: O18, O31, D83**

## 1 Introdução

A importância do conhecimento para o fomento dos processos inovativos nas empresas tem sido foco de crescente atenção na literatura. O conhecimento está, cada vez mais, sendo considerado como um recurso crítico das firmas, uma vez que é o principal insumo para as suas atividades inovadoras (AMIN; COHENDET, 2004; JOHNSON; LUNDEVALL, 2000; LAM, 2000; NONAKA; TAKEUCHI, 1995; TEECE, 1998). Sendo assim, as vantagens competitivas das empresas derivam não somente da posição de mercado, mas do desafio de replicar os ativos e o conhecimento e da maneira pela qual eles estão sendo desenvolvidos. Em outras palavras, o conhecimento deve ser criado, estocado, reproduzido, difundido e assimilado em

diversas situações e deve ser transformado em valor econômico (BELUSSI; PILOTTI, 2002).

A análise do significado de conhecimento, do seu conceito e das diferentes formas que adquire, segundo as distintas circunstâncias, torna-se crucial para o entendimento de sua dinâmica em relação a suas fontes, aos caminhos pelos quais é transferido e como é implementado. Além disso, a melhor compreensão dos fenômenos relacionados com a geração e a disseminação do conhecimento é capaz de fornecer subsídios para a formulação de práticas e de políticas que facilitem sua criação, seu desenvolvimento e sua difusão.

Davenport e Prusak (2000) estabelecem uma definição de conhecimento que expressa bem seu valor e sua complexidade. Segundo os autores, o conhecimento é uma mistura fluida de experiências, valores, informação contextual e *insights*, que dá origem a uma estrutura para a avaliação e a incorporação de novas experiências e informações. Tal estrutura é tanto originária da mente dos “conhecedores” quanto aplicada a ela. Nas organizações, o saber frequentemente torna-se enraizado não somente em documentos, mas também nas rotinas organizacionais, nos processos, nas práticas e nas normas.

Essas características do conhecimento e as formas pelas quais é gerado e difundido entre os atores mostram que há elementos específicos no âmbito local que podem estimular os processos de aprendizado interativo. A proximidade geográfica é capaz de estabelecer a criação de vínculos entre os agentes que facilitam a circulação dos conhecimentos, que podem exercer papel muito importante para o fomento das atividades inovativas das empresas e, no limite, a sua competitividade.

Para discutir esse argumento, este artigo está estruturado em quatro seções, seguidas desta **Introdução**. A segunda seção diz respeito às faces que o conhecimento pode adquirir; a terceira trata da geração de conhecimento e inovação no âmbito da firma; a quarta seção discute o papel da proximidade geográfica na geração e na difusão de conhecimento; a última seção, por sua vez, apresenta as **Considerações Finais**.

## 2 As faces do conhecimento

A primeira tarefa para a discussão das formas de transferência do conhecimento reside na correta definição do seu conceito, de modo a deixar bastante claro a que se refere. Contudo, essa não é uma tarefa simples, uma vez que é importante que seja feita, desde logo, uma distinção entre os

significados de dado, informação e conhecimento, mesmo que se admita que esses conceitos não sejam fáceis de serem separados.

Os dados podem ser definidos como “observações do estado do mundo” (DAVENPORT; PRUSAK, 1997). Assim, não apresentam qualquer utilidade se nenhuma informação significativa puder ser retirada deles. Os dados por si sós não são importantes para as atividades inovativas das empresas, mas representam a principal “matéria-prima” para o processo de criação de novas informações. Logo, a informação é a interpretação, a análise dos dados.

A informação pode ser captada de diversas formas, seja por meio de processos informais de aprendizado dentro da firma, seja por meio de atividades rotineiras e formalizadas e com uso de ferramentas do tipo *data mining*. Se à informação for adicionado um contexto, é possível que se obtenha conhecimento. Assim, a informação propicia um fluxo de mensagens, enquanto o conhecimento é criado por esse fluxo de informações que estão ancoradas nas crenças e compromissos do seu detentor (NONAKA; TAKEUCHI, 1995).

Dessa forma, essas novas informações serão interpretadas pelos agentes econômicos por intermédio de diferentes redes cognitivas em que participam os profissionais responsáveis pela inovação, o que é capaz de gerar o que se está chamando aqui de conhecimento. Segundo Belussi e Pilotti (2002), a informação pode tornar-se conhecimento somente por meio da interpretação promovida por um agente econômico, que pode contextualizar, valorizar, categorizar, corrigir, manipular, elaborar, rearranjar, resumir e estocar partes dessa informação. Em outras palavras, o conhecimento denota uma informação útil vinda da mente humana e envolve necessariamente reflexão e síntese. Davenport e Prusak (2000) estabelecem uma definição de conhecimento que expressa bem seu valor e complexidade. Segundo os autores, o conhecimento é uma mistura fluida de experiências, valores, informação contextual e *insights*, que dá origem a uma estrutura para a avaliação e a incorporação de novas experiências e informações.

Uma vez descritas as diferenças conceituais entre dado, informação e conhecimento, é necessário que outra questão seja abordada em relação ao conhecimento, que diz respeito a quantas faces ele pode assumir. Diversos autores (AMIN; COHENDET, 2004; DAVENPORT; PRUSAK, 1997; NONAKA; TAKEUCHI, 1995; TEECE, 1998) procuraram esclarecer o que está por trás dos complexos meandros que envolvem o conhecimento, por meio da proposição de diferentes interpretações ou sínteses. Primeiramente, é necessário destacar que muitas das concepções de diferentes formas de conhecimento consistem em dicotomias, principalmente devido ao fato de ele não se apresentar somente na forma explícita, codificada.

Hayek (1945) sustenta que os modelos econômicos formais ou tradicionais, que conduzem o sistema a um equilíbrio, ignoram completamente a análise da fonte de conhecimento estratégico. É importante lembrar que esses modelos utilizam o pressuposto da hiper-racionalidade, ou racionalidade perfeita, que preconiza que os agentes econômicos possuem todos os conhecimentos necessários para o processo de tomada de decisão e que, além disso, possuem capacidade cognitiva para processar e utilizar todos esses conhecimentos. Assim, nesses modelos, o conhecimento consiste em um bem público, disponível a todos os agentes a custo zero.

Hayek (1945), no entanto, apresenta críticas a esse ponto de vista, uma vez que o reputa como restrito, ainda que seja encontrado na base dos modelos econômicos tradicionais. A utilização dessa noção de conhecimento nos modelos reforçava a importância da informação que se encontra em todos os lugares (*ubiquitous*) e, por essa razão, não apresentam qualquer referência sobre conhecimento local e contextual.<sup>1</sup>

Entretanto, a abordagem econômica contemporânea atesta que o conhecimento passou a ser um bem “quase privado”. Nesse sentido, distingue-se de informação, já que essa pode estar disponível como um “bem público”, enquanto aquele requer capacitações resultantes de um processo indutivo de articulação e codificação, originado de forma tácita e adquirido por meio de processos de aprendizagem. Assim, o conhecimento é passível de apropriabilidade e exclusividade (ANTONELLI, 2005). Por essa razão, afirma-se que o saber, que antes podia ser obtido de quaisquer rivais de forma quase livre, passou a traduzir-se por especialíssima modalidade de poder, já que pode ser transformado em vantagens competitivas diferenciadas, mesmo que de caráter temporário.

Nesse contexto, Hayek (1945) realiza uma distinção entre “conhecimento científico” e “conhecimento de uma circunstância particular de tempo e espaço”. O autor assume que as vantagens competitivas dos indivíduos encontram-se na disponibilidade e no uso da informação original. A exclusividade está conectada à especificidade de “tempo e espaço”. O acesso específico e restrito ao conhecimento o faz poderoso e valioso para quem o detém. De forma similar, Antonelli (2005) afirma que o conhecimento científico pode ser considerado como o resultado final de um processo indutivo de articulação e codificação de um saber originado de forma tácita e adquirido por meio de processos de aprendizagem.

Ryle (1949), por seu turno, assinala que o conhecimento apresenta dois componentes: *know how*, que se traduz pela experiência prática, pela

---

<sup>1</sup> Nesse ponto, não é possível não referenciar Simon (1955), cujo trabalho pioneiro apresentou o conceito de “racionalidade limitada”, que foi extensivamente utilizado nos modelos que criticaram o pressuposto da “hiper-racionalidade”.

habilidade, e o *know that*, que consiste em informação abstrata ou técnica. De acordo com o autor, para fazer com que o *know that* torne-se utilizável, torna-se necessário que a ele se agregue o *know how*. Além disso, esse não é adquirido como aquele, que pode circular sob a forma de regras e normas. Assim, Ryle conclui que nem o *know how* nem o *know that* são úteis isoladamente, e somente a plena coexistência deles irá constituir a base de um conhecimento acionável, ou melhor, útil, que se encontra no lado oposto do conhecimento estéril, sem serventia.

Assim como Ryle, Polanyi (1967) argumenta que o *know how* e o *know that* não são formas independentes de conhecimento. Para ele, os seres humanos adquirem sapiência criando e organizando ativamente suas próprias experiências, ou seja, abarcando os objetos, por meio do envolvimento e do compromisso pessoal.<sup>2</sup> Dessa forma, o conhecimento que pode ser expresso em palavras e números (o que foi chamado posteriormente de conhecimento codificado) representa apenas parte do conjunto do conhecimento como um todo. Assim, pode-se concluir que tanto os argumentos de Polanyi como os de Ryle negam veementemente a ideia de que a circulação de conhecimento envolve somente sua forma explícita.

Ao considerar as duas faces que o conhecimento pode assumir, Polanyi foi o primeiro autor a realizar uma clara distinção da sua dimensão epistemológica, por meio da introdução e da sistematização dos conceitos de conhecimentos tácito e codificado. Nesse sentido, duas dimensões de análise podem ser usadas: a epistemológica e a ontológica. A primeira refere-se, principalmente, aos modos de expressão do conhecimento, que pode ser tácito ou explícito. Já a segunda refere-se ao lócus do conhecimento, que pode residir no nível individual ou no coletivo.

## 2.1 Dimensão epistemológica: conhecimento tácito e explícito

O conhecimento humano pode ser distinguido a partir de duas formas: aquele articulado explicitamente (codificado) ou aquele manifestado implicitamente (tácito). O primeiro é aquele que pode ser gerado através de dedução lógica ou adquirido por estudo formal. O conhecimento codificado é uma forma explícita que está relacionada aos resultados científicos de pesquisa. Pode ser apreendido sem a participação direta do indivíduo na sua

---

<sup>2</sup> Na epistemologia tradicional, o conhecimento deriva da separação entre sujeito e objeto de percepção, isto é, os seres humanos, como sujeitos da percepção, adquirem conhecimento por meio da análise dos objetos externos.

construção. Nesse sentido, está livremente distribuído e à disposição de todas as organizações e, portanto, é facilmente transferível.<sup>3</sup>

Já o conhecimento tácito é aquele que não pode ser tocado, articulado ou codificado e, portanto, está enraizado nos indivíduos e nas rotinas das empresas. Relaciona-se às habilidades que um indivíduo possui na base do conhecimento desenvolvido através de experiência prática (modelos mentais não articulados, intuições e habilidades). Pode, ainda, estar incorporado em hábitos e regras de comportamento.<sup>4</sup>

Conforme Argyris e Schon (1996), o conhecimento tácito está relacionado ao *know how* e inclui algumas formas de participação ativa dos agentes (*knowing in action*), além das suas capacidades de relacionar o *know who*, que se refere a um *mix* de habilidades sociais, tais como informação sobre quem sabe o que fazer e quem sabe como fazer. Já o conhecimento codificado reside no entendimento passivo e meramente conceitual do *know what* (definição do princípio) e do *know why* (consciência e justificação teórica sobre os fenômenos que ocorrem no mundo).

O conhecimento tácito está enraizado (*embedded*) na experiência de cada indivíduo, na sua habilidade de perceber, reconhecer e extrapolar padrões e de se inserir em redes sociais (BELUSSI; GOTTARDI, 2000). É aquele que está incorporado em hábitos e rotinas. Dessa maneira, as capacidades e as rotinas representam o caminho pelo qual o conhecimento prático é usado por indivíduos e organizações.

Nonaka e Takeuchi (1995) elaboraram uma síntese de ambas as abordagens dos conhecimentos tácito e explícito, no sentido de pensar o mecanismo de criação de conhecimento como um processo holístico de convergência entre as formas tácita e codificada. A conversão de conhecimento tácito em explícito, e vice-versa, dá origem ao que os autores chamam de “espiral” do processo de criação de conhecimento, ou processo SECI — socialização, externalização, combinação e internalização (NONAKA; TOYAMA, 2002). Esse modelo apresenta uma boa representação desse processo de conversão, cuja articulação ocorre por meio de quatro fases:

- a) socialização: aprendizagem<sup>5</sup> via transferência de conhecimento de um agente para outro, por meio do compartilhamento e da criação do conhecimento tácito por experiência direta (tácito para tácito). O

---

<sup>3</sup> A definição de conhecimento codificado como bem público refere-se à sua condição de distribuição e uso entre os agentes econômicos. Portanto, não se refere ao seu processo de criação ou mesmo aos requisitos necessários para a sua obtenção.

<sup>4</sup> Esses hábitos e regras de comportamento referem-se às instituições (Edquist, 2001; North, 1990).

<sup>5</sup> É importante ressaltar que o autor não utiliza esse termo.

- processo de socialização ocorre quando há observação, imitação e prática;
- b) externalização: aprendizagem por meio da capacidade de produzir novas e relevantes partes de conhecimento, pela articulação do conhecimento tácito via diálogo e reflexão (tácito para explícito). Nesta fase, deve haver o uso de linguagem, principalmente da escrita, metáforas e analogias, além da criação de conceitos;
  - c) combinação: aprendizagem via adaptação do conhecimento, sistematização e aplicação de conhecimento explícito e informação, para que haja a criação de novos conhecimentos (explícito para explícito). Educação formal e treinamento são exemplos do processo de combinação;
  - d) internalização: aprendizagem por intermédio da absorção de capacidades e da aquisição de novos conhecimentos tácitos na prática (conhecimento explícito para tácito e também absorção de tácito de fora). Nesta fase, pode ocorrer o *learning-by-doing*, ou seja, a internalização de experiências ou mesmo a re-experimentação.

Esses quatro modos de conversão de conhecimento, criados a partir da interação entre suas formas tácita e explícita, constituem o motor do processo de criação do conhecimento como um todo, pois representam os modos por que o indivíduo experimenta e os mecanismos pelos quais o conhecimento individual é articulado e disseminado.

Inevitavelmente, a espiral do processo de criação de conhecimento remete à importância da coexistência e à ação recíproca dos seus diferentes tipos (tácito e explícito). De fato, os próprios autores concluem que o conhecimento tácito e o explícito não são exclusivos, mas, sim, complementares.

Nesse sentido, a interpretação da existência de conhecimento tácito e de explícito, seguindo a linha proposta por Brown e Duguid (2001), é a de que não há dois tipos de conhecimento, mas duas dimensões mutuamente interdependentes, uma vez que a forma explícita está baseada na tácita previamente interiorizada.

## **2.2 Dimensão ontológica: conhecimentos individual e coletivo**

Outra dimensão importante do conhecimento é a ontológica. Lam (2000) argumenta que o conhecimento pode residir no nível individual ou pode ser compartilhado entre as pessoas (conhecimento coletivo). A forma individual é aquela que está na mente e nas habilidades (conceituais e cog-

nitivas) de cada indivíduo e, portanto, pode ser aplicada independentemente dos tipos de tarefas ou problemas.

A forma coletiva refere-se aos caminhos pelos quais o conhecimento é distribuído e compartilhado entre os membros da organização, por exemplo. É aquela estocado em regras, procedimentos, rotinas e normas que guiam as atividades de solução de problemas e os padrões de interação entre seus membros.

O Quadro 1 apresenta uma classificação das formas de conhecimento nos dois níveis (individual e coletivo), que, por sua vez, podem também ser explícitos ou tácitos. Como essas modalidades podem ser diferentes em cada um dos níveis, é possível classificá-las em quatro categorias.

Quadro 1

Formas de conhecimento nos níveis individual e organizacional

Dimensão ontológica

Dimensão epistemológica	FORMAS	NÍVEL INDIVIDUAL	NÍVEL ORGANIZACIONAL
	Explícito		<b>Embrained knowledge</b> Habilidades técnicas Treinamento Educação formal
Tácito		<b>Embodied knowledge</b> Intuição <i>Know-how</i> Senso comum Modelos mentais	<b>Embedded knowledge</b> Regras de comportamento Tradições Modelos de punição e recompensa

NOTA: Adaptado de Lam (2000).

O conhecimento explícito, no nível individual, toma a forma do que Lam (2000) chama de “*embrained knowledge*”, que depende das habilidades conceituais e cognitivas dos indivíduos. É formal e adquirido principalmente pelo acesso à educação formal e ao treinamento. O conhecimento tácito, no nível individual, origina o chamado “*embodied knowledge*”, que é prático.<sup>6</sup> Ele apresenta um componente fortemente informal, como uma intuição, o *know-how* ou o senso comum.

O conhecimento explícito, no nível organizacional, é chamado de “*encoded knowledge*” e está codificado e estocado em planos, projetos, fórmulas, regras e procedimentos, na forma de *best practices* e manuais. Finalmente, “*embedded knowledge*” representa a forma de conhecimento tácito que reside nas rotinas organizacionais e nas normas compartilhadas. É capaz de suportar padrões complexos de interação quando não há regras

<sup>6</sup> Foi nesse tipo de conhecimento que Polanyi (1967) focou suas reflexões.

explícitas. São exemplos dessa categoria as regras pré-estabelecidas de *modus operandi*, as tradições, os modelos de recompensa e a punição, isto é, consiste nas instituições em geral.

Nonaka e Takeuchi (1995), na tentativa de elaborar uma abordagem sobre a criação de conhecimento organizacional em oposição à criação de conhecimento individual, apresentam os níveis de entidades criadoras de conhecimento, que são o individual, o grupal, o organizacional e o interorganizacional. Para os autores, a espiral de conhecimento surge quando a interação entre as formas tácita e explícita eleva-se dinamicamente de um nível ontológico inferior a níveis mais altos.

É importante ressaltar que o que é tratado como nível interorganizacional na visão de Nonaka e Takeuchi (1995) refere-se, na verdade, tanto aos fluxos de informação e conhecimento, que ocorrem entre os agentes de um dado espaço geográfico (incluem-se aqui não só as organizações, mas também as instituições de apoio, de pesquisa, as escolas, os sindicatos, as associações de classe e as entidades governamentais), como às ligações que acontecem entre as firmas e os agentes localizados fora do contexto geográfico em que estão inseridas, como, por exemplo, *traders*, clientes no exterior, fornecedores externos e outros organismos de treinamento ou pesquisa.

### 3 Conhecimento e inovação na firma

Segundo Nonaka e Takeuchi (2008), a criação do conhecimento organizacional é uma interação contínua e dinâmica entre suas formas tácita e explícita. De nada adianta a organização apresentar apenas a socialização que visa compartilhar o conhecimento tácito, pois é muito difícil que esse conhecimento se estenda a toda a firma, a menos que ele se torne explícito.

Nesse sentido, o conhecimento na firma é gerado com a mobilização e a amplificação organizacional dos conhecimentos individuais, uma vez que, segundo Granovetter (1985), o conhecimento está enraizado nas habilidades de cada indivíduo e na sua capacidade de perceber, reconhecer e extrapolar padrões. Essa noção, deve-se apontar, converge com a noção de conhecimento incorporado em competências pessoais e organizacionais apresentado por Penrose (1959), já que a inovação não decorre do mero acesso a novos conhecimentos científicos e tecnológicos. As duas dimensões do conhecimento (tácito e explícito) são mutuamente interdependentes, uma vez que se acredita que a forma explícita está baseada na dimensão tácita previamente interiorizada.

A difusão do conhecimento no nível organizacional, conforme Nonaka e Takeuchi (2008), ocorre por meio dos quatro modos de conversão do conhecimento e é cristalizado em níveis ontológicos mais elevados. Assim, a criação do conhecimento organizacional é gerada por um processo em espiral que se inicia no nível individual, eleva-se para os níveis dos grupos, dos setores, dos departamentos, da organização e extrapola para o nível interorganizacional. A esse fenômeno de criação de conhecimento organizacional os autores deram o nome de espiral do conhecimento.

Entretanto, a maioria dos avanços no conhecimento não é adquirida de uma só vez e adotada imediatamente pelos usuários potenciais. Na maior parte das vezes, o novo conhecimento acaba sendo produto de uma construção coletiva e recorrente. Assim, o advento de uma inovação envolve vários agentes e fontes, uma vez que o aumento do estoque de conhecimento, um dos alicerces da inovação, pode ser descrito essencialmente como um processo interativo de aprendizagem. Dessa forma, a acumulação de competências, de conhecimentos tecnológicos e organizacionais e a introdução de inovações são consideradas como os elementos essenciais para a competitividade da firma.

Penrose (1959) oferece uma contribuição importante ao caracterizar a criação de novos conhecimentos como um recurso produtivo que exerce papel fundamental para a firma. Com isso, é possível destacar uma ligação direta entre a noção de aprendizagem e a emergência de inovação nas firmas. De fato, a firma é vista como um lugar privilegiado para o surgimento de inovações, uma vez que o conhecimento é gerado por meio da integração de processos de aprendizagem, que são suscitados a partir de fontes internas e externas de conhecimento. Nesse sentido, as firmas são consideradas como depositórios e geradoras de competências e de novos conhecimentos (CHANDLER, 1990).

Com efeito, o conhecimento tácito é capaz de modificar rotinas existentes e gerar valor econômico, porque, mesmo que ele não apresente característica de bem público<sup>7</sup> quando se refere a uma tecnologia específica, no momento em que se detém ou se absorve o domínio dessa tecnologia, o conhecimento torna-se específico e singular à firma, isto é, enraíza-se no *know how*. Dessa forma, esse é um processo que envolve constante aprendizado e inovação.

Cohen e Levinthal (1990) afirmam que a transferência de conhecimento que ocorre por meio dos processos de aprendizagem depende da capa-

---

<sup>7</sup> O conhecimento público consiste num entendimento genérico e universal, codificado em textos e em revistas científicas, o qual é trocado e discutido abertamente em seminários e conferências internacionais e desenvolvido em conexão com novas descobertas científicas (BELUSSI; GOTTARDI, 2000).

cidade de absorção das empresas e que essa capacidade consiste justamente na habilidade do receptor de assimilar, valorar e usar o conhecimento transferido. Similarmente, Davenport e Prusak (1997) concluem que, se o receptor não absorve o conhecimento, na verdade, ele não foi transferido, foi apenas transmitido. A transferência de conhecimento requer que os conteúdos transmitidos tornem-se acessíveis ao receptor. Dessa forma, o conhecimento só é transferido quando o agente que o recebe tem a capacidade de absorvê-lo, caso contrário, o processo de transferência foi incompleto (NONAKA; TEECE, 2001).

A intensidade desses fluxos depende, em grande parte, da diferença entre os estoques de conhecimento das firmas, da relevância do conhecimento, das relações verticais e horizontais entre os agentes e também do regime de apropriabilidade do setor em que a firma está inserida. Outro elemento relevante nesses fluxos é a intenção ou não da firma que o conhecimento se torne disponível aos demais. Em alguns casos, esse processo pode ser deliberado e definido formalmente, como no caso de pesquisa conjunta entre empresas ou quando envolve interação universidade-empresa.

O desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação ofereceram, sem dúvida, mais facilidade e rapidez ao processo de codificação de conhecimento e às suas formas de transmissão e de acesso. Por outro lado, nesse mesmo ambiente, pode-se verificar o crescimento da importância das formas tácitas de conhecimento, que se configuram, crescentemente, como vantagem competitiva das empresas. Nesse ponto, reside a importância da proximidade geográfica, uma vez que o conhecimento, e especificamente seus conteúdos tácitos e específicos, pode ser mais facilmente transferido e compartilhado por meio da proximidade geográfica dos agentes econômicos (GERTLER, 2003).

Desse modo, a construção dos alicerces da economia baseada em conhecimento (*knowledge-based economy*), como o *know how*, a inovação e a tecnologia, parece ser facilitada, em termos de geração<sup>8</sup> e transferência, pela proximidade geográfica, ou melhor, por quando e onde os processos são localizados.

---

<sup>8</sup> O termo geração é utilizado nesta pesquisa como sendo o processo de criação e aquisição de conhecimento. Segundo Nakano e Fleury (2005, p. 10), “[...] a criação e a aquisição são processos semelhantes, porém o primeiro refere-se à geração de novo conhecimento como uma atividade interna à organização, enquanto o segundo consiste no processo de importar novo conhecimento de fontes externas”.

## **4 O papel da proximidade geográfica na geração e na difusão de conhecimento**

A discussão sobre a relevância da proximidade geográfica para o processo de geração e difusão do conhecimento reside principalmente no caráter tácito do conhecimento. O conhecimento tácito é o principal determinante da importância da concentração espacial da atividade inovativa, dado o seu papel central no processo de aprendizado pela interação entre os agentes econômicos. As características do conhecimento utilizado nas atividades inovativas das empresas reforçam a importância dos fatores ligados à aglomeração dos agentes econômicos.

Essas relações já foram comprovadas empiricamente por diversos autores. O trabalho pioneiro de Jaffe (1989) aponta para a existência de uma forte concentração espacial das atividades inovativas, medidas pelos depósitos de patentes, o que mostra a importância dos fatores de localização para estímulo à inovação nas localidades. Na mesma linha, Audrescht e Feldman (1996) mostram que a inovação no nível regional é positivamente correlacionada com a concentração geográfica de despesas de pesquisa e desenvolvimento (P&D) industrial e universitário. Já o trabalho de Crescenzi, Rodríguez-Pose e Storper (2007) mostra a importância das externalidades positivas locais para a produção do conhecimento.

Três elementos-chave podem ser relacionados pelo papel determinante da geografia das atividades inovativas das empresas (GERTLER, 2003). Em primeiro lugar, as formas de compartilhamento do conhecimento tácito envolvem, sobretudo, a interação entre os agentes, uma vez que ele é adquirido por meio da experimentação e de processos de tentativa e erro, os quais são difíceis de ser mantidos a longas distâncias. Em segundo lugar, o conhecimento tácito é eminentemente dependente do contexto, o que torna os seus vínculos com o espaço muito fortes, já que dois agentes podem compartilhar esse tipo de conhecimento quando participam de um contexto social comum, que é definido, sobretudo, no espaço geográfico. Terceiro, a aceleração do processo de geração de inovações nas empresas tornou ainda mais importantes os elementos tácitos do conhecimento, o que reforça a relevância da concentração espacial e dos elementos associados à aglomeração dos agentes econômicos.

Diversos autores, como Davenport (2005), Malmberg e Maskell (2002) e Audrescht e Feldman (2003), apontam o papel da dimensão espacial da atividade de inovação e transferência de conhecimento e dos transbordamentos de conhecimento. Audrescht e Feldman (2003) sugerem que, além das parcerias intencionais entre firmas, o conhecimento transborda dos

limites intrafirma por meio de mecanismos não intencionais e pode ser incorporado por outras empresas. Asheim e Gertler (2005) mostram que quanto mais as atividades econômicas são intensivas em conhecimento, mais elas parecem estar concentradas geograficamente.

Os elementos que justificam a importância da proximidade geográfica envolvem a ocorrência de contatos face a face e de interações frequentes entre os agentes econômicos, fatores que influenciam o desenvolvimento do conhecimento. Nessa perspectiva, a proximidade geográfica frequentemente se sobrepõe às proximidades técnica, organizacional e institucional para promover processos de aprendizado coletivo (BOSCHMA, 2005; BRESCHI; MALERBA, 2001). Esse consiste em um processo que acaba sendo dificultado pela distância. Da mesma forma que a aquisição externa de conhecimento apresenta custos de busca, ela também se depara com várias barreiras de aquisição, frequentemente relacionadas com a distância.

De fato, o custo marginal da transmissão de conhecimento é mais baixo por meio da frequente interação social, da observação e da comunicação (AUDRESCHT; FELDMAN, 2003). Por exemplo, um usuário que pode negociar certo pedido com um produtor mais próximo irá obter uma vantagem em relação ao seu concorrente que se encontra em uma distância maior, devido ao baixo custo de interação. Além disso, a proximidade geográfica dos dois agentes pode reforçar as formas de aprendizado interativo entre eles, o que faz com que ambos se beneficiem desse relacionamento.

A proximidade geográfica entre empresas é capaz de facilitar o processo de circulação da informação e do conhecimento por meio da construção de canais próprios de comunicação e de fontes específicas de informação. Esse elemento tem, ainda, o papel de contribuir para o desenvolvimento de novas capacitações organizacionais e tecnológicas, o que leva ao fomento de um processo de aprendizado de caráter local, dadas as maiores facilidades de circulação das informações e de transmissão de conhecimentos. Esse argumento também é corroborado por Porter (1998), quando assinala que a proximidade física das empresas, bem como as repetidas trocas entre elas, promove melhor coordenação e confiança.<sup>9</sup>

As variadas habilidades utilizadas nas atividades empreendedoras e gerenciais apresentam um importante componente tácito, da mesma forma que os conhecimentos e capacitações, que são adquiridos e acumulados

---

<sup>9</sup> Embora se admita a importância da contribuição de Porter (1998) para a temática dos agrupamentos espaciais de inovação, não se pode deixar de mencionar o trabalho seminal de Marshall (1920) como a principal referência para as diversas abordagens que tratam dos benefícios da aglomeração espacial dos agentes econômicos. Nesse contexto, Moulaert e Sekia (2003) apresentam uma recuperação desse debate e apresentam as características principais das diversas abordagens territoriais de inovação.

pelos agentes, por meio de processos de aprendizado interativo, que também apresentam caráter tácito e específico. Logo, eles não podem ser totalmente codificados, o que dificulta sua transferência.

Ao assumir que deve ser feita uma distinção entre o conhecimento tácito e o codificado, a dimensão tácita pode ser vista como sendo um componente central do conhecimento localizado, que geralmente é visto como mais limitado e dependente geograficamente que o codificado, cujas distâncias são insignificantes do ponto de vista de sua transmissão. Portanto, se o conhecimento codificado depende menos da fronteira geográfica que o tácito, as firmas, que dependem mais de conhecimento codificado, podem ser consideradas menos dependentes da localização.

Para Belussi (2005a), quando o conhecimento é posto em prática, ele adquire uma natureza local e é transformado em um estado subjetivo. Isso ocorre porque o conhecimento local existente entre empreendedores ou organizações não pode ser representado simplesmente como um processo de codificação de conhecimento tácito, uma vez que está relacionado aos limites da interpretação e ao esquema cognitivo enraizado nas organizações.

Nesse sentido, quanto mais complexa e sistêmica e quanto maior o conteúdo tácito e específico da base de conhecimento relevante, maiores serão as necessidades de interação entre indivíduos e organizações. Consequentemente, em parte devido à dificuldade de codificação do conhecimento acumulado ao longo dos processos de aprendizagem por interação (*learning by interacting*), criam-se códigos de comunicação particulares e canais específicos para a troca de informação.

A existência de canais amplos e institucionalizados reflete a capacidade dos atores locais de conduzirem a geração e a difusão de conhecimentos entre eles. Esses canais podem ser encontrados na forma de projetos cooperativos de pesquisa e desenvolvimento ou mesmo de programas que compartilhem práticas produtivas e organizacionais. Por outro lado, a ocorrência de canais limitados e informais tende a restringir o papel da infraestrutura educacional e tecnológica e a própria difusão do conhecimento no local. Esses canais podem ser mais facilmente construídos no âmbito local, fato que vem ressaltar a importância das instituições que permitem a consolidação de construções sociais específicas. Essas instituições irão definir como as coisas serão feitas e como a aprendizagem acontecerá, pois diferentes tipos de aprendizagem originam inúmeros resultados, os quais podem adaptar-se aos desafios e às oportunidades apresentados pelo ambiente (MALMBERG; MASKELL, 2002).

Para alguns autores, como Breschi e Lissoni (2001), parte do conhecimento tácito pode ser codificada e transferida por meios de comunicação à

distância. Ainda, segundo os autores (BRESCHI; LISSONI, 2009), o que pode reter a difusão do conhecimento é a participação das empresas em redes epistêmicas (*epistemic networks*). Assim, os fluxos de conhecimento estariam localizados à medida que essas redes também estivessem. Gertler (2003) aponta o papel das “comunidades de prática” como instituições-chave para a organização dos processos inovativos na firma. Essas instituições, que podem ser definidas como um grupo de trabalhadores que compartilham informalmente experiências e conhecimentos e estão comprometidos pela existência de laços culturais próximos, representam uma fonte crescentemente importante para as atividades inovadoras das empresas.

De fato, é possível identificar diferentes dimensões do conceito de proximidade. Uma taxonomia que trata desses diferentes tipos de proximidade é a de Boschma (2005), que define cinco tipos de proximidade: cognitiva, organizacional, social, institucional e geográfica. Segundo o autor, a proximidade cognitiva é aquela relacionada à acumulação de conhecimento nas firmas e nas suas relações com os agentes e está diretamente relacionada ao conhecimento tácito, que irá proporcionar certas especificidades e idiosincrasias que servem como barreiras de retenção de transferência de conhecimento para outras empresas.

A proximidade organizacional está relacionada à estrutura de organização e de coordenação das empresas. Quando há uma similaridade desses aspectos entre diferentes empresas, os processos de comunicação e de troca de conhecimentos são simplificados, tornando as empresas mais próximas do ponto de vista organizacional. A proximidade social, por outro lado, diz respeito ao grau de enraizamento (*embeddedness*) em que uma empresa está, em determinado contexto social. Já a proximidade institucional se refere às normas e valores comuns presentes entre as firmas. Nota-se que as dimensões organizacional, social e institucional da proximidade estão bastante interconectadas e, em alguns casos, sobrepostas (BOSCHMA, 2005; BRESCHI; MALERBA, 2001).

É importante mencionar que as excessivas proximidades cognitiva, social e institucional entre os agentes econômicos aglomerados podem ser prejudiciais ao fomento de processos de aprendizado no âmbito das firmas e no âmbito local (BOSCHMA, 2005). O excesso de proximidade, que vem acompanhado pela ausência de heterogeneidade entre os agentes, pode levar a uma espécie de trancamento cognitivo, o que torna obscura a visão de novas oportunidades tecnológicas e de mercado, em uma espécie de “armadilha das competências”. Nesse sentido, é preciso ressaltar a importância da manutenção de fontes heterogêneas, locais ou distantes, de informação e de conhecimento e de mecanismos que permitam às empresas

internalizar essas formas de conhecimento em seus produtos e processos produtivos. Além disso, deve-se mencionar a existência de fluxos não intencionais de conhecimento, chamados de transbordamentos (*spillovers*). Esses se configuram como uma das mais importantes formas de externalidades positivas das atividades econômica e produtiva de uma empresa, uma vez que o conhecimento que sai do limite das firmas se difunde pela localidade e acaba tornando-se disponível para todos os agentes da região. De fato, as pesquisas de Jaffe, Trajtenberg e Henderson (1993), Audrescht e Feldman (1996) e Breschi e Lissoni (2001) apontam que os transbordamentos de conhecimento são mais bem aproveitados pelos agentes locais.

Porém, o acesso aos transbordamentos de conhecimento depende da capacidade da firma receptora de absorver os novos conhecimentos que transbordaram. Nesse ponto, Giuliani e Bell (2005) propõem o argumento de que, nos sistemas locais de produção, os segredos da indústria “estão no ar”, já que os principais fluxos de conhecimento circulam dentro de espaço restrito de agentes. Esses agentes são aqueles que apresentam superior capacidade absorção e, desse modo, estão mais aptos a se apropriar dos benefícios da disseminação dos conhecimentos locais.

Algumas das formas de medir esse acesso são pela extensão e pelo número de canais de informação e também pela frequência pela qual a informação passa através deles (BELUSSI; PILOTTI 2002). Dahl e Pedersen (2004) utilizaram uma metodologia de mensuração dos transbordamentos de conhecimento por meio dos contatos informais, em que os engenheiros que trabalhavam nas empresas locais foram questionados sobre o hábito de trocar informações e conhecimento de modo informal. Os autores concluíram que os contatos informais representam uma importante fonte de transbordamento local para o processo de solução de problemas entre as firmas locais.<sup>10</sup> De todo modo, como apontam Breschi e Lissoni (2001), existe uma grande dificuldade de mensuração dos transbordamentos locais de conhecimento, uma vez que eles “não deixam rastro” e estão permeados fundamentalmente nas relações entre os agentes econômicos.

Os transbordamentos locais também dependem dos *gaps* de conhecimento e da heterogeneidade dos agentes, ou seja, da existência de diferenças entre o que cada firma conhece. Alguns agentes são ricos em acúmulo de conhecimento e podem desempenhar um papel ativo na sua disseminação em um sistema de relacionamentos que governam. A combinação dos mecanismos de transferência de conhecimento e a captura de transborda-

---

<sup>10</sup> Araújo e Garcia (2013) utilizaram a mesma metodologia para mensurar a importância dos contatos informais para o compartilhamento do conhecimento no sistema local das indústrias de Tecnologia de Informação e Comunicação da região de Campinas.

mentos, somada à capacidade de absorção da firma, tornam-se fatores decisivos para a inovação.

Entretanto, se o conhecimento não consiste em um bem gratuito, e a absorção de informação requer mais ampla capacidade de interpretação e decodificação, o conhecimento e a inovação possuem maiores possibilidades de serem desenvolvidos em redes industriais em que os agentes interagem continuamente. Fazendo isso, eles não somente trocam partes de seus conhecimentos (inclusive em sua forma tácita) e informações, mas também socializam seus modelos mentais e seus mapas cognitivos (MCDONALD; BELUSSI, 2002).

Tais interações são facilitadas pela proximidade geográfica e social dos agentes, já que a disseminação da informação pode ser impossível, ou muito dispendiosa, de codificar em outras circunstâncias. Nessa perspectiva, a proximidade geográfica se soma às proximidades técnica, organizacional e institucional, para promover processos de aprendizado coletivo (BRESCHI; MALERBA, 2001). Nesse sentido, a proximidade geográfica é aquela definida pela proximidade espacial, medida pela distância ou pela facilidade de acesso físico entre agentes. Conforme Boschma (2005), a proximidade geográfica serve de base para as demais formas de proximidade. Em outras palavras, as outras formas de proximidade são extremamente influenciadas pela proximidade geográfica, o que ainda demonstra sua grande importância para os processos de geração e difusão de conhecimento entre firmas.

## 5 Considerações finais

A discussão sobre a importância da dimensão local dos processos de geração e difusão do conhecimento reside, sobretudo, nas diferenças que podem ser encontradas na dimensão epistemológica do conhecimento, o qual pode ser definido como codificado (explícito) e tácito (implícito). As dificuldades encontradas pelos agentes econômicos em transformar os conhecimentos enraizados nas capacitações acumuladas pelos indivíduos e que permeiam as suas relações com outros atores caracterizam o caráter tácito do conhecimento.

Desde o trabalho pioneiro de Jaffe (1989), diversos autores têm comprovado empiricamente a existência de uma correlação positiva entre os fluxos locais de conhecimento e os processos inovativos nas empresas, o que configura os chamados transbordamentos locais de conhecimento, revelando a existência de relações entre geografia e inovação.

Nesse sentido, podem-se identificar diversas abordagens que buscam explicar, teórica e empiricamente, a relação entre localização geográfica,

conhecimento e formação de sistemas localizados de produção. Um ponto importante que permeia diversas dessas abordagens, e que consubstancia este artigo, é que a proximidade geográfica facilita a transmissão de novos conhecimentos, os quais se caracterizam como complexos, de natureza tácita e específicos a certas atividades e sistemas de produção e inovação. Ainda, o caráter tácito do conhecimento requer que sejam estabelecidas interações com outros agentes econômicos, para que esse conhecimento seja compartilhado, dadas as dificuldades de transferi-lo para outros agentes.

Nesse ponto, a proximidade geográfica e a aglomeração das empresas podem exercer papel importante no compartilhamento do conhecimento entre os agentes. Primeiramente, a proximidade geográfica facilita a manutenção de interações frequentes e de contatos face a face entre os agentes. Em segundo lugar, o compartilhamento do conhecimento tácito é fundamentalmente dependente do contexto, que é mais facilmente construído no âmbito local. Finalmente, a aceleração das atividades inovativas das empresas tornou mais importante a construção de mecanismos, intrafirma e interfirmas, de compartilhamento de conhecimentos.

Assim, uma das fontes de vantagem competitiva das empresas reside na sua capacidade de compartilhar conhecimento tácito entre diversos agentes, que se beneficiam naturalmente desse enraizamento, e porque permite reduções substanciais nos custos de acesso ao conhecimento. As interações locais reforçam a comunicação de ideias, as descobertas coletivas, as crenças compartilhadas, o senso coletivo de decisão, as práticas comuns e a propagação de rotinas imitáveis.

As formas não articuladas de conhecimento tácito estão entre os motivos mais relevantes das inovações das firmas estabelecidas em sistemas locais. A história das empresas, suas experiências, a rotinização das atividades de produção, a quantidade de relacionamentos que elas são capazes de construir e o compartilhamento do mesmo estilo de vida constituem-se nas principais fontes de conhecimento tácito. Esse conhecimento, em que as firmas geograficamente e socialmente próximas baseiam sua competitividade, resulta principalmente da aprendizagem, ocorrida por meio da execução de suas rotinas diárias, das experiências adquiridas, da acumulação de conhecimento tácito e da conversão desse conhecimento.

## Referências

AMIN, A.; COHENDET, P. **Architectures of Knowledge: Firms, Capabilities and Communities**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

ANTONELLI, C. Models of Knowledge and Systems of Governance. **Journal of Institutional Economics**, Cambridge, v. 1 n. 1, p. 51-73, 2005.

ARAÚJO, V.; GARCIA, R. Transbordamentos locais de conhecimento por meio de contatos informais: uma análise a partir do sistema local de indústrias TIC de Campinas. **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas, v. 12, p. 105-132, 2013.

ARGYRIS, C. S.; SCHÖN, D. D. A. **Organizational learning II: Theory, method and practice**. Reading, PA: Addison-Wesley, 1996.

ASHEIM, B.; GERTLER, M. The geography of innovation: regional innovation systems. In: FAGERBERG, J.; MOWERY, D.; NELSON, R. (Ed.). **The Handbook of Innovation**. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 291-317.

AUDRESCHT, D.; FELDMAN, M. R&D spillovers and the geography of innovation and production. **American Economic Review**, Pittsburgh, PA, v. 86, n. 4, p. 253-273, 1996.

AUDRESCHT, D.; FELDMAN, M. The Knowledge spillovers and the Geography of Innovation. **Handbook of Urban and Regional Economics**, [S.l.], v. 4, p. 2713-2740, 2003.

BELUSSI, F. Industrial Districts/local production systems as hyper-networks: a neo-marshallian interpretative frame. In: GUIDI, M.; PARISI, D. (Ed.). **The changing Firm Contributions from the History of Economic Thought**. Milano: Franco Angeli, 2005. p. 385-417.

BELUSSI, F. Measuring and Assessing Knowledge: the interlinking of market, science and technological knowledge in markets and organisations. In: TRIPLE HELIX CONFERENCE, 5., 2005, Turin. [**Anais...**]. Turin: Triple Helix Association, 2005a.

BELUSSI, F.; GOTTARDI, G. Models of localized technological change. In: BELUSSI, F.; GOTTARDI, G. (Org.). **Revolutionary Patterns of Local Industrial Systems: towards a cognitive approach to the industrial district**. Aldershot: Ashgate, 2000. p. 105-123.

BELUSSI, F.; PILOTTI, L. Knowledge Creation, Learning and Innovation in Italian Industrial Districts. **Geografiska Annaler: series B**, Huddinge, v. 84, n. 2, p. 125-139, 2002.

BOSCHMA, R. Proximity and innovation: a critical assessment. **Regional Studies**, [S.l.], v. 39, n. 1, p. 61-74, 2005.

BRESCHI, S.; LISSONI, F. Knowledge spillovers and local innovation systems: a critical survey. **Industrial and Corporate Change**, Oxford, v. 10, n. 4, p. 975–1005, 2001.

BRESCHI, S.; LISSONI, F. Mobility of skilled workers and co-invention networks: an anatomy of localized knowledge flows. **Journal of Economic Geography**, Oxford, v. 9, n. 4, p. 439-468, 2009.

BRESCHI, S.; MALERBA, F. The Geography of Innovation and Economic Clustering: Some Introductory Notes. **Industrial and Corporate Change**, Oxford, v. 10, n. 4, p. 817-833, 2001.

BROWN, J.; DUGUID, P. Knowledge and Organization: A social-practice perspective. **Organization Science**, Catonsville, MD, v. 12, n. 2, p. 198-213, 2001.

CHANDLER, A. **Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism**. Cambridge: The Belknap Press, 1990.

COHEN, W.; LEVINTHAL, D. Absorptive Capacity a new perspective in Learning and Innovation. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, NY, v. 35, n. 1, p. 128-152, 1990.

CRESCENZI, R.; RODRÍGUEZ-POSE, A.; STORPER, M. The territorial dynamics of innovation: a Europe-United States comparative analysis. **Journal of Economic Geography**, Oxford, v. 7, n. 6, p. 673-709, 2007.

DAHL, M.; PEDERSEN, C. Knowledge flows through informal contacts in industrial clusters: myth or reality? **Research Policy**, [S.l.], v. 33, n. 10, p. 1673-1686, 2004.

DAVENPORT, H.; PRUSAK, L. **Information Ecology: Mastering the information and Knowledge Environment**. Oxford: Oxford University Press, 1997.

DAVENPORT, S. Exploring the role of proximity in SME knowledge-acquisition. **Research Policy**, [S.l.], v. 34, n. 5, p. 683–701, 2005.

DAVENPORT, T.; PRUSAK, L. **Working Knowledge**. Watertown, MA: Harvard Business School Press, 2000.

EDQUIST, C. The Systems of Innovation Approach and Innovation policy: an account of the state of the art. In: NELSON AND WINTER DRUID SUMMER CONFERENCE, 2001, Aalborg, Dinamarca. [**Anais...**]. Aalborg: DRUID, 2001. Disponível em:

<<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.336.4438&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 19 maio 2011.

GERTLER, M. Tacit knowledge and the economic geography context, or The undefinable tacitness of being (there). **Journal of Economic Geography**, Oxford, v. 3, n. 1, p. 75-99, 2003.

GIULIANI, E.; BELL, M. The Micro-determinants of Meso-level Learning and Innovation: evidence from a Chilean wine cluster. **Research Policy**, [S.l.], v. 34, n. 1, p. 47-68, 2005.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of 'embeddedness'. **American Journal of Sociology**, Chicago, IL, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

HAYEK, F. A. The use of knowledge in society. **American Economic Review**, Pittsburgh, PA, v. 35, n. 4, p. 519-530, 1945.

JAFFE, A. Real effects of academic research. **American Economic Review**, Pittsburgh, PA, v. 79, n. 5, p. 957-970, 1989.

JAFFE, A.; TRAJTENBERG, M.; HENDERSON, R. Geographic Localization of Knowledge Spillovers as Evidenced by Patent Citations. **The Quarterly Journal of Economics**, Cambridge, MA, v. 108, n. 3, p. 577-598, 1993.

JOHNSON, B.; LUNDEVALL, B. A. Promoting innovation systems as a response to the globalising learning economy. In: CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. (Org.). **Arranjos e sistemas produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2000. Disponível em: <[http://www.druid.dk/uploads/tx\\_picturedb/ds2000-106.pdf](http://www.druid.dk/uploads/tx_picturedb/ds2000-106.pdf)>. Acesso em: 19 maio 2011.

LAM, A. Tacit knowledge, organizational learning and societal institutions: an integrated framework. **Organization studies**, [S.l.], v. 21, n. 3, p. 487-513, 2000.

MALMBERG, A.; MASKELL, P. The elusive concept of localization economies: towards a knowledge-based theory of spatial clustering. **Environment and planning A**, London, v. 34, n. 3, p. 429-450, 2002.

MARSHALL, A. **Principles of economics**: an introductory volume. London: Macmillan, 1920.

MCDONALD, F.; BELUSSI, F. Industrial districts: a state of the art review. In: PROJECT West and East "Industrial Districts" Re-Location Processes:

Identifying Policies in the Perspective of the European Union Enlargement. Rome: Instituto G. Tagliacarne, 2002. Mimeografado.

MOULAERT, F.; SEKIA, F. Territorial innovation models: a critical survey. **Regional Studies**, [S.l.], v. 37, n. 3, p. 289-302, 2003.

NAKANO, D. N.; FLEURY, A. C. C. Utilizando estoques de conhecimento organizacional: um quadro de referência. **Revista de Administração da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 40, n. 2, p. 136-144, 2005.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. Teoria da Criação do Conhecimento Organizacional. In: TAKEUCHI, H.; NONAKA, I. (Org.). **Gestão do Conhecimento**. Porto Alegre: Bookman, 2008. p. 54-91.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. **The knowledge-creating company**: How Japanese companies create the dynamics of innovation. New York: Oxford university press, 1995.

NONAKA, I.; TEECE, D. J. (Ed.). **Managing industrial knowledge**: creation, transfer and utilization. London: Sage, 2001.

NONAKA, I.; TOYAMA, R. A firm as a dialectical being: towards a dynamic theory of a firm. **Industrial and Corporate change**, Oxford, v. 11, n. 5, p. 995-1009, 2002.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PENROSE, E. **The Theory of the Growth of the Firm**. Oxford: Basil Blackwell, 1959.

POLANYI, M. **The Tacit Dimension**. New York: Garden City, 1967.

PORTER, M. Clusters and the New Economics of Competition. **Harvard Business Review**, Boston, v. 76, n. 6, p. 77-90, Nov./Dec. 1998.

RYLE, G. **The Concept of Mind**. London: Hutchison University Library, 1949.

SIMON, H. A behavioral model of rational choice. **The Quarterly Journal of Economics**, Cambridge, MA, v. 69, n. 1, p. 99-118, Feb. 1955.

TEECE, D. J. Capturing value from knowledge assets. **California management review**, Berkeley, CA, v. 40, n. 3, p. 55-79, 1998.



# Heterogeneidade interna em aglomerados: diferenças na capacidade de absorção de externalidades positivas\*

*Pâmella Gabriela Oliveira Pugas* \*\*

*Mestre em Administração pela  
Universidade Federal de Lavras (Ufla) e  
Professora da Fundação Educacional de  
Divinópolis (Funedi), associada à  
Universidade Estadual de Minas Gerais  
(UEMG)*

*Cristina Lelis Leal Calegário* \*\*\*

*Doutora em Agricultural and Applied  
Economics pela University of Georgia e  
Professora do Programa de Pós-  
-Graduação em Administração da UFLA  
Doutora em Planejamento Urbano e  
Regional pela Universidade Federal do  
Rio de Janeiro (UFRJ) e Professora da  
Universidade Federal de Juiz de Fora  
(UFJF)*

*Suzana Quinet Bastos* \*\*\*\*

## Resumo

A associação entre empresas, particularmente entre as espacialmente aglomeradas, favorece o desenvolvimento regional, gerando externalidades tanto positivas quanto negativas. Nesse sentido, focando as externalidades positivas presentes em aglomerações, o objetivo deste artigo foi verificar a existência de uma heterogeneidade interna em um aglomerado de confecções localizado na Cidade de Divinópolis (MG), no que tange à absorção de externalidades positivas. Para atender a tal objetivo, utilizou-se a estatística descritiva e multivariada, por meio de frequências, cruzamento de dados e de uma análise fatorial, especificamente o método dos componentes princi-

---

\* Artigo recebido em mar. 2013 e aceito para publicação abr. 2015.

Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini



Este trabalho está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição Não Comercial 4.0 Internacional.

Open Acces (Acesso Aberto)

\*\* E-mail: [pgoliveira@funedi.edu.br](mailto:pgoliveira@funedi.edu.br)

\*\*\* E-mail: [ccalegario@ufla.dae.br](mailto:ccalegario@ufla.dae.br)

\*\*\*\* E-mail: [quinet.bastos@ufjf.edu.br](mailto:quinet.bastos@ufjf.edu.br)

país. Os resultados permitem concluir que as empresas pesquisadas se diferenciam no grau e na forma como absorvem suas externalidades, existindo, portanto, uma heterogeneidade interna no aglomerado em estudo.

## **Palavras-chave**

**Aglomerados; heterogeneidade interna; externalidades positivas**

### ***Abstract***

*The association between firms, particularly between the ones spatially clustered, promotes regional development and generates both positive and negative externalities. In this sense, focusing on the positive externalities present in clusters, this paper aims to verify the existence of internal heterogeneity in a cluster of textile companies located in the city of Divinópolis (State of Minas Gerais), regarding the absorption of positive externalities. To achieve our goals, we used descriptive and multivariate statistics, by means of frequencies, crosstabs and factor analysis, and specifically the principal component analysis. The results suggest that the firms studied differ on the degree and on the way they absorb their externalities, which shows that there is an internal heterogeneity in the cluster in question.*

### ***Keywords***

***Clusters; internal heterogeneity; positive externalities***

## **Classificação JEL: O18**

## **1 Introdução**

O desenvolvimento de determinadas regiões, nas quais há presença de aglomerações de empresas, tem chamado, há algum tempo, atenção de pesquisadores e formuladores de políticas públicas, devido à relevância da dimensão espacial na competitividade das empresas. Para McCann e Folta (2009), a expectativa é que essas aglomerações melhorem o desempenho

das firmas, devido a um maior acesso a recursos especializados e ao conhecimento.

O aspecto central desses aglomerados é a proximidade territorial de agentes econômicos, políticos e sociais, além de redes interorganizacionais formadas entre eles (HOFFMANN; MELLO; MOLINA-MORALES, 2006; LASTRES; CASSIOLATO, 2003). As definições mais correntes desses aglomerados são aquelas relacionadas a distritos industriais, *clusters* e arranjos produtivos locais. Muitas dessas definições voltam-se para aspectos relacionados a tamanho do aglomerado, proximidade, tipo de empresas envolvidas e de setores.

Independentemente da nomenclatura utilizada, o que se mostra interessante é o aproveitamento de sinergias geradas pelas interações das empresas geograficamente aglomeradas, que podem fortalecer suas chances de sobrevivência e crescimento. A obtenção de ganhos de eficiência gerados pelo aproveitamento dessas sinergias é conhecida como externalidade. Neste estudo, o foco de análise são as externalidades positivas geradas em uma situação de aglomeração.

Vários estudos consideram que as firmas se beneficiam simetricamente da aglomeração (MCCANN; FOLTA, 2009). Estes caracterizam-se pela construção de perfis de regiões, pela verificação se determinada região pode, ou não, ser considerada uma aglomeração, e pelo estudo dos benefícios econômicos gerados pela aglomeração. Estudos que buscam verificar se as empresas internas a uma aglomeração são diferentes entre si existem, mas são menos frequentes.

No Brasil, a indústria têxtil, especialmente a de vestuário, apresenta, segundo Garcia (2008), uma simplicidade da base técnica de produção, que, aliada à reduzida importância das economias de escala no nível da firma, favorece a formação de sistemas locais de produção, existindo uma tendência de organização espacial das empresas de menor porte em torno de polos. Corroborando essa afirmação, Suzigan (2006) verificou a presença de 110 arranjos de confecções em todo o País, com uma maior concentração nas Regiões Sudeste e Nordeste, e sendo o Estado de Minas Gerais aquele que possui a maior concentração de aglomerados do setor. Ainda Britto (2004) verificou que, em alguns setores, como o têxtil, a formação de aglomerações é mais nítida.

Nesse sentido, entendendo que estar aglomerado pode gerar benefícios além dos diretamente econômicos, o objetivo deste estudo foi verificar a existência de uma heterogeneidade interna em um aglomerado de confecções da Cidade de Divinópolis-MG, no que tange à absorção de externalidades positivas; a ideia foi identificar quais variáveis foram determinantes e

possuíam maior peso na formação da capacidade das empresas absorverem tais externalidades.

Buscando um setor que pudesse representar a tendência de se formarem aglomerações, foi escolhido, como objeto de análise, o setor de confecções, inserido na cadeia produtiva têxtil. A pesquisa classifica-se como quantitativa, utilizando, como instrumento para a obtenção dos dados, o questionário estruturado somente com questões fechadas. A escala utilizada no questionário foi de quatro pontos, do tipo ordinal, variando de discordo totalmente a concordo totalmente. Para efeitos de análise, a mesma foi assumida como intervalar.

Para atender a tal objetivo, utilizou-se a estatística descritiva e multivariada, por meio de frequências, cruzamento de dados e de uma análise fatorial, especificamente o método dos componentes principais. As empresas pertencentes ao aglomerado foram categorizadas em diferentes grupos, confirmando, assim, a existência de uma heterogeneidade interna no aglomerado.

O conhecimento dessa heterogeneidade interna, bem como das características dos grupos, poderá auxiliar os formuladores de políticas públicas a direcionarem programas e investimentos de acordo com as necessidades de cada grupo.

## 2 Externalidades positivas em aglomerações

A ideia de aglomeração torna-se explicitamente associada ao conceito de competitividade, principalmente a partir do início dos anos 90 (CASSIOLATO; SZAPIRO; LASTRES, 2004; SCHMITZ, 1997), porém, escritos econômicos do final do século XIX já faziam menção às aglomerações e aos territórios. Os interesses de pesquisa giram em torno, principalmente, dos transbordamentos das aglomerações para o desenvolvimento regional e das vantagens competitivas para as empresas.

O aumento do interesse pelo tema trouxe consigo diversas abordagens e conceitos, dentre os quais se destacam os distritos industriais, os *clusters* e os arranjos produtivos locais. Segundo Cassiolato, Szapiro e Lastres (2004), apesar de distintas entre si, muitas vezes as abordagens e os conceitos de aglomerados apresentam similaridades no que se refere a estrutura, operação e atores envolvidos. Suas diferenças estariam relacionadas com as especificidades dos casos empíricos analisados e ao peso dado a determinadas características ou vantagens dos aglomerados.

No Brasil, começou-se a adotar a denominação arranjo produtivo local (APL). Apesar de possuir os mesmos princípios dos distritos industriais e dos *clusters*, não se pode afirmar que esses APLs funcionam da mesma maneira, uma vez que sofrem influências das formações socioeconômicas de regiões e territórios onde se encontram (BARROS; SILVA; SPINOLA, 2006; LEMOS; SANTOS; CROCCO, 2003). O que irá caracterizar um APL será sua dimensão territorial; sua diversidade de atividades e setores econômicos, políticos e sociais; o conhecimento tácito, a inovação e o aprendizado; a governança; e o grau de enraizamento (LASTRES; CASSIOLATO, 2003).

Independentemente da nomenclatura, o ponto que merece destaque é o aproveitamento de sinergias geradas pelas interações de empresas aglomeradas, que fortalecem suas chances de sobrevivência e crescimento, constituindo-se em importante fonte de vantagem competitiva. Nesse sentido, o conceito de externalidades torna-se importante no entendimento das vantagens geradas, nesses aglomerados. Esse conceito foi inicialmente introduzido por Marshall (1920), ao considerar que economias externas poderiam ser conseguidas pela concentração de muitas pequenas empresas similares em determinadas localidades.

Segundo Vasconcellos e Garcia (2008), as externalidades ou economias externas são observadas quando a produção ou o consumo de um bem acarretam efeitos positivos ou negativos sobre outros indivíduos ou empresas, que não se refletem nos preços de mercado. Dessa forma, uma externalidade existe sempre que a produção de uma firma ou a utilidade de um indivíduo depende de alguma atividade de outra firma ou de outro indivíduo, através de um meio que não é comprado ou vendido; tal meio não é comercializável, ao menos no presente (ERBER, 2008). Para Humphrey e Schmitz (1996), externalidade é o efeito secundário gerado numa atividade qualquer, podendo ser positiva quando desejada e negativa quando indesejada.

Britto (2002) considera que um APL possui três propriedades básicas: presença de economias externas específicas, balanceamento de princípios de cooperação e competição e balanço entre regras mercantis e de regulação social. Assim, uma aglomeração estaria ligada a uma concentração geográfica e setorial de empresas, a partir da qual são geradas externalidades produtivas e tecnológicas indutoras de um maior nível de eficiência e competitividade. Diante disso, o conceito de economias externas positivas refere-se aos benefícios que as firmas obteriam pelo fato de estarem operando em uma situação de aglomeração industrial (KELLER, 2008), ou seja, benefícios resultantes da simples aglomeração geográfica de empresas (SILVA; FERNANDES, 2007).

Lemos, Santos e Crocco (2003) apresentam uma classificação segundo a escala territorial (nacional, regional ou local) e a forma de as externalidades afetarem os aglomerados. Concentram-se nas externalidades de escala local, uma vez que essas compreendem o lugar produtivo e o espaço urbano em que os aglomerados estão inseridos. No nível local, têm-se quatro tipos de externalidades: marshallianas, schumpeterianas, transacionais e jacobianas.

As externalidades marshallianas seriam aquelas ligadas à dimensão produtiva. Assim, seriam tanto pecuniárias, via encadeamento produtivo na forma de trocas intersetoriais e mercado de trabalho local qualificado, quanto tecnológicas, via transbordamentos de conhecimentos relevantes.

As externalidades schumpeterianas estariam relacionadas com uma dimensão inovativa, ou seja, com uma busca sistemática de inovação. Elas podem ser caracterizadas pelo elevado número de pessoas engajadas em atividades de *designer* e inovação e em mão de obra qualificada; encadeamentos à jusante, à montante e horizontalmente; e presença de associações de classe e comerciais dedicadas a qualificação e capacitação na área inovativa.

Nas externalidades transacionais, o principal ativo são as trocas frequentes e recorrentes de informações e conhecimentos relevantes entre os atores locais, tanto nas formas verticais, quanto nas horizontais.

As externalidades jacobianas, ligadas a uma dimensão urbana, derivam de economias de urbanização cuja dinâmica de reprodução depende da qualidade e da escala da economia da aglomeração urbana em seu conjunto, que envolve ativos específicos que ultrapassam os contornos da aglomeração do arranjo em si. Elas são internas à região urbana, mas externas às empresas ou indústrias que delas se beneficiam (SILVA, 2004).

É possível observar que a classificação apresentada por Lemos, Santos e Crocco (2003) não é estática, uma vez que os fatores presentes em cada tipo de externalidade se relacionam e se complementam. Nesse sentido, é importante destacar que algumas firmas conseguem perceber as externalidades presentes em seu ambiente, transformando-as em vantagens competitivas, enquanto outras não visualizam tais externalidades, fato que pode ser explicado pela capacidade de absorção da firma em relação ao seu meio (GÖRG; GREENAWAY, 2004).

Portanto, parte-se do pressuposto de que somente firmas com algum nível mínimo de capacidade de absorção podem se beneficiar dessas externalidades geradas nas aglomerações. Essa capacidade refere-se não somente a aquisição ou assimilação de externalidades pela organização, mas também à sua habilidade para explorá-la.

Organizações com maiores níveis de capacidade de absorção tendem a ser mais proativas, explorando oportunidades presentes no ambiente, independentemente do desempenho corrente. Alternativamente, organizações com capacidade de absorção modesta tendem a ser reativas, procurando novas alternativas em resposta a falhas em algum critério de desempenho (COHEN; LEVINTHAL, 1990). Diante dessas considerações, entende-se que a capacidade de absorção de externalidades pode ser definida como a habilidade que as organizações possuem de perceber os benefícios presentes no aglomerado, transformando-os em benefícios competitivos.

### 3 Aspectos metodológicos e proposta de análise

De acordo com a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI, 2009), o setor de confecções abriga uma grande quantidade de empresas, sendo, em sua maioria, de pequeno porte, pouco intensiva em capital e com baixo grau de apropriação, oportunidade tecnológica e cumulatividade. É o setor mais intensivo em mão de obra e possuidor de grande variedade de produtos e processos produtivos, além de ser o segmento de maior contato com as preferências do consumidor e o responsável direto pela comunicação de alterações nos padrões de consumo para os outros elos da cadeia (ANTERO, 2006; GARCIA *et al.*, 2005).

Como destacado, um ponto importante a respeito dessa cadeia é que os sistemas locais de produção continuam a exercer atração sobre as pequenas e médias empresas, as quais se beneficiam de economias externas. Podem-se citar as aglomerações presentes no Estado de Minas Gerais, onde se observou, em alguns estudos (BRASIL, 2004; SEBRAE, 2003; SUZIGAN, 2006), que as cidades de Divinópolis e Juiz de Fora se destacavam dentro do setor. Assim, buscando uma análise mais fidedigna da heterogeneidade interna dos aglomerados, definiu-se como objeto de estudo o de confecções do Município de Divinópolis-MG.

A população-alvo foi definida como **empresas do setor de confecções de Divinópolis**. Nesse sentido, de acordo com o Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) (BRASIL, 2009), dentro da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) Classe 20/141.26 - confecção de peças do vestuário, exceto roupas íntimas, havia, em 2009, 974 empresas ativas e registradas no Município. Assim, para se definir uma amostra probabilística dessa população, com 90% de limite de confiança e margem de erro de 10%, seriam necessários, aproximadamente, 64 questionários.

O processo inicial foi realizado com 64 questionários obtidos por meio de uma amostragem probabilística aleatória simples. Porém, no decorrer da aplicação, observou-se que havia dois grupos com características e denominações distintas, dentro da classe definida como população-alvo: confecções e facções. Com o intuito de atender aos objetivos da presente pesquisa e observando que grande parte das facções estava na informalidade, sentiu-se a necessidade de ampliar a amostra. Nesse sentido, foi ampliada para 120 empresas (64 formais e 56 informais), sendo 60 confecções e 60 facções. Assim, os elementos restantes foram selecionados, utilizando-se da amostragem não probabilística por conveniência, em que os elementos são selecionados por sua conveniência, por voluntariado ou ainda acidentalmente (MAROCO, 2007).

Divinópolis faz parte da região Centro-Oeste de Minas Gerais e tem grande representatividade econômica e populacional no Estado. No Município, as indústrias com maior dinamismo são as de vestuário, cachaça e siderurgia (ALVIM; CARVALHO; OLIVEIRA, 2007). Conforme Alvim, Carvalho e Oliveira (2007), Amorim e Corrêa (2007), Ferreira (2006) e Suzigan (2006), o setor de confecções possui grande representatividade para o Município, devido ao número significativo de unidades locais e empregabilidade.

O desenvolvimento do setor de confecções na região iniciou-se na década de 70 do século passado, com a crise do setor siderúrgico e com a instalação da primeira fábrica têxtil no Município. Em 1980, começou a se formar uma aglomeração de empresas, como resultado das demissões no setor siderúrgico e da proximidade com a matéria-prima. Com o aumento da importância do setor, em 1989 foi fundado o Sindicato das Indústrias do Vestuário de Divinópolis (Sinvesd), para representar as indústrias de confecções da Cidade. Uma das principais ações do sindicato foi a criação dos "Feirões", com empresas expondo seus produtos e com a presença de excursões de consumidores de várias partes do Brasil. A partir daí, houve um crescimento muito rápido do setor: de 300 empresas evoluiu para 1.200, um incremento de quase 400% apenas no período de 1985 a 1990 (OLIVEIRA; JOAQUIM, 2009).

No início da década de 90, com o desenvolvimento de outros polos no País, aumentou o número de concorrentes, e os clientes ficaram cada vez mais dispersos. Assim, procurou-se modificar o cenário, criando *shoppings* especializados no setor, formalizando as lojas que vendiam para sacoleiras, lojistas e clientes finais. Na tentativa de buscar novos mercados, algumas empresas iniciaram, em 2000, sua participação em feiras nacionais e internacionais, uma vez que o mercado local estava em decadência (OLIVEIRA; JOAQUIM, 2009).

Figura 1

Mapa de Divinópolis (Minas Gerais-Brasil)



FONTE: Divinópolis (2014).

### 3.1 Modelo analítico e operacionalização das variáveis

A partir dos quatro tipos de externalidades definidas por Lemos, Santos e Crocco (2003), o Quadro 1 apresenta as externalidades positivas possíveis de serem adquiridas em um aglomerado. Acredita-se que as empresas absorvem, de forma diferenciada, as externalidades positivas do ambiente, sendo, portanto, heterogêneas quanto à absorção dos benefícios de um aglomerado.

A aglomeração industrial facilita a contratação de trabalhadores qualificados (CAMPOS; CÁRIO; NICOLAU, 2000), uma vez que a concentração de empresas gera abundância de mão de obra formada pela atração de oportunidades de emprego. Dessa forma, a primeira categoria, **o acesso à mão de obra técnica e/ou especializada**, pode ser alcançada por meio do treinamento interno ou ainda pela presença de instituições educacionais (SANTOS; SÜNDERMANN; ALMEIDA, 2007; TAMBUNAM, 2005).

**O acesso a fornecedores, serviços e clientes (FSC)** ocorre devido à capacidade de atração de atividades correlatas e complementares da região, sendo impulsionado por investimentos públicos (infraestrutura e divulgação). Esse acesso pode ocorrer também devido a trocas de informações e conhecimentos entre os agentes, que podem levar a uma maior eficiência (SANTOS; SÜNDERMANN; ALMEIDA, 2007; TAMBUNAM, 2005).

É possível verificar que a concentração geográfica favorece o **compartilhamento de informações e conhecimentos**. Em uma aglomeração territorial, o conhecimento tende a se tornar incorporado não somente nas qualificações individuais ou nos procedimentos e rotinas, como também no próprio ambiente local ou nos vínculos de interação entre os diferentes atores (MCCANN; FOLTA, 2009; STALLIVIERI; CAMPOS; BRITTO, 2009).

Quadro 1

Externalidades positivas presentes em um arranjo produtivo local (APL)

DIMENSÕES	CATEGORIAS	VARIÁVEIS
1. PRODUTIVA	1.1. Acesso à mão de obra especializada	Abundância de mão de obra
		Mão de obra qualificada
		Custo da mão de obra local
	1.2. Acesso a fornecedores, serviços e clientes	Acesso a fornecedores e distribuidores
		Facilidade de acesso ao crédito
		Qualidade dos prestadores de serviço
		Qualidade dos fornecedores
		Prestadores locais ou regionais?
	Fornecedores locais ou regionais?	
	2. INOVATIVA	2.1. Inovação
Parceria para criação de produtos		
Presença de <i>designers</i>		
Presença de assessoria tecnológica		
2.2. Expansão de mercado		Acesso a novos mercados
		Expansão regional
Expansão internacional		
3. TRANSACIONAL	3.1. Compartilhamento de informação e conhecimento	Interações com fornecedores e clientes
		Interações com entidades e firmas
		Importância das fontes locais
		Participação em feiras e eventos
	3.2. Legitimação	Entrada de novas empresas
		Associação da localidade à marca e/ou mercado consumidor e fornecedor
4. URBANA	4.1. Instituições de apoio	Atuação das associações locais
		Atuação das instituições de ensino
		Atuação das instituições financeiras
		Atuação da administração municipal
		Atuação dos órgãos públicos (Sebrae)
	4.2. Investimento público	Infraestrutura disponível
		Infraestrutura favorece entrada de empresas
		Taxas e impostos especiais
		Presença de <i>shoppings</i> especializados

A **inovação** pode ser verificada por meio do desenvolvimento de novos produtos e processos ou pela diferenciação dos já existentes e da presença de uma mão de obra especializada. A presença de instituições educacionais e de pesquisa, bem como as parcerias realizadas vertical e horizontalmente, é decisiva para a ampliação dessa categoria (FOLTA; COOPER; BAIK, 2006; MCCANN; FOLTA, 2009; MCGOVERN, 2006; PORTER, 1989).

A **expansão de mercado** é verificada pela facilidade de acessar novos mercados. Essa facilidade pode ser adquirida por meio do apoio de instituições financeiras, que proporcionam créditos diferenciados para as aglomerações, e por meio de investimentos públicos, como a infraestrutura disponível para a expansão (SANTOS; SÜNDERMANN; ALMEIDA, 2007; STALLIVIERI; CAMPOS; BRITTO, 2009; SUZIGAN *et al.*, 2005).

A categoria **legitimação** está relacionada com a imagem, a valorização da marca e, principalmente, com a reputação da região (FOLTA; COOPER; BAIK, 2006; KELLY, 2007; RIVERA, 2008). Tavares, Maia e Silva (2010) observaram ganhos de competitividade, em virtude do reconhecimento de determinada região como polo produtivo, permitindo a atração de mais trabalho para as empresas e a agregação de novos parceiros.

Monteiro *et al.* (2006) defendem a existência de externalidades positivas, devido à presença de **instituições de apoio**, como a diminuição da informalidade e da pirataria, o aumento da cooperação, as melhorias na qualificação profissional e a conquista de novos mercados. Relacionam-se com essa categoria as entidades de serviços financeiros, de formação de mão de obra e de auxílio às transações de mercado.

O **investimento público** deve proporcionar meios para que o desenvolvimento regional ocorra de forma efetiva. Assim, investimentos em uma infraestrutura adequada, divulgação da região e taxas e impostos especiais proporcionam a atração de atividades correlatas e complementares, abertura de novas empresas e maior acesso a fornecedores e clientes (CAMPOS; CÁRIO; NICOLAU, 2000; PETER; VERTINSKY, 2008; SGARBI, 2009; TABUNAM, 2005).

### 3.2 Plano de análise e interpretação dos dados

No aglomerado, existem dois agentes com características e denominações distintas: as confecções e as facções (consideradas empresas terceirizadas pelas confecções, que atuam, diretamente, na produção das peças de vestuário). Nesse sentido, inicialmente buscou-se verificar se existiam diferenças significativas entre esses agentes e se os mesmos reconheciam que as variáveis podiam ser incluídas como externalidades positivas do aglomerado em estudo. Após essa análise, verificou-se a confiabilidade dos

construtos de cada dimensão de externalidades, por meio do cálculo do alfa de Cronbach, tomando-se valores acima de 0,60 como satisfatórios (HAIR JR. *et al.*, 1998).

Com as variáveis definidas, foi realizada uma análise fatorial, utilizando-se o método dos componentes principais, que possibilita o cálculo dos pesos de cada variável. A utilização dessa técnica permite o conhecimento da estrutura de cada dimensão e possibilita uma visão privilegiada do conjunto de dados, tornando possível a identificação de grupos de empresas (MAROCO, 2007; MOITA NETO, 2008). A partir do conhecimento de quais variáveis possuem maior peso na determinação da capacidade de absorção de externalidades positivas, as empresas pertencentes ao aglomerado poderão ser categorizadas em diferentes grupos, confirmando a heterogeneidade interna no aglomerado.

Segundo Manly (2004), pelo fato de muitos programas estatísticos permitirem que a análise fatorial utilize o método dos componentes principais, é possível utilizar esses programas para obterem-se valores necessários para o cálculo de pesos de determinadas variáveis. Assim, serão utilizados os resultados preliminares da análise de componentes principais, tais como a matriz de coeficientes e a variância dos componentes, que permitem conhecer qual a importância de cada uma das variáveis para a explicação de 100% da variância total dos dados (CROCCO *et al.*, 2003). Partindo dessa ideia, utilizou-se o *software* Statistical Package for Social Sciences (SPSS®), para se chegar a tais valores.

A análise da matriz de covariância para determinação dos pesos das variáveis dá-se por meio do cálculo da participação relativa de cada uma das variáveis em cada um dos componentes. Para tanto, efetua-se a soma da função módulo dos autovetores associados a cada componente e, em seguida, divide-se o módulo de cada autovetor pela soma encontrada (CROCCO *et al.*, 2003), como demonstra o Quadro 2.

Quadro 2

Participação relativa das variáveis em cada componente

VARIÁVEIS	COMPONENTES		
	1	2	N
1	$\alpha'_{11} = \alpha_{11}$ C1	$\alpha'_{12} = \alpha_{12}$ C1	$\alpha'_{1n} = \alpha_{13}$ C1
2	$\alpha'_{21} = \alpha_{21}$ C2	$\alpha'_{22} = \alpha_{22}$ C2	$\alpha'_{2n} = \alpha_{2n}$ C2
n	$\alpha'_{n1} = \alpha_{n1}$ Cn	$\alpha'_{n2} = \alpha_{n2}$ Cn	$\alpha'_{nn} = \alpha_{nn}$ Cn

FONTES DOS DADOS BRUTOS: Crocco *et al.* (2003).

Com essa primeira análise realizada, parte-se para a verificação dos autovalores (*eigenvalues*) fornecidos pela variância dos componentes principais. Como os  $\alpha'_{ij}$  do Quadro 2 representam o peso que cada variável assume dentro de cada componente e que os autovalores ( $\beta_n$ ) fornecem a variância dos dados associada ao componente, o peso final de cada variável é, então, o resultado da soma dos produtos dos  $\alpha'_{ij}$  pelo seu autovalor correspondente (CROCCO *et al.*, 2003). Matematicamente:

$$\text{Peso variável 1} = \alpha'_{11} \beta_1 + \alpha'_{12} \beta_2 + \alpha'_{1n} \beta_n \quad (1)$$

$$\text{Peso variável 2} = \alpha'_{21} \beta_1 + \alpha'_{22} \beta_2 + \alpha'_{2n} \beta_n \quad (2)$$

$$\text{Peso variável n} = \alpha'_{n1} \beta_1 + \alpha'_{n2} \beta_2 + \alpha'_{nn} \beta_n \quad (3)$$

Sabendo o peso de cada variável, as empresas poderão ser pontuadas de acordo com sua capacidade de absorção, podendo variar de 0 (absorção nula) a 1 (absorção completa).

## 4 Análise e discussão dos resultados

No decorrer da pesquisa, observou-se que havia dois grupos com características e denominações distintas dentro da classe considerada confecções: as confecções propriamente ditas e as facções. Nesse sentido, para atender ao objetivo específico de verificar se existem diferenças entre as características gerais das confecções e em que se consistem tais diferenças, foi realizada uma análise de variância (ANOVA) e chi-quadrado. Buscaram-se diferenças significativas, no que tange às variáveis: tempo de mercado; funcionários; proprietários (número, sexo e escolaridade); destino das vendas e origem das compras; e canais de distribuição e segmentos atendidos, notando-se diferenças altamente significativas em todas elas, exceto na variável segmento atendido.

Por meio da análise do perfil das empresas pesquisadas, é possível inferir que as confecções estão há mais tempo no mercado, o que pode estar relacionado ao fato de a terceirização da atividade produtiva ser um processo recente. Além disso, as facções são negócios nânicos, ou seja, grupo formado por conta-próprias e empregadores com até cinco empregados (NERI, 2005), ao contrário das confecções, que oscilam entre micro e pequenos empreendimentos.

As facções atendem, em sua maioria, às confecções do próprio arranjo. Já as confecções preocupam-se em atender aos mercados regional e nacional. Quanto aos canais de distribuição, as facções visualizam as próprias confecções como distribuidoras de seus produtos. Isso permite inferir que as facções são altamente dependentes do arranjo e das próprias con-

fecções, o que lhes dá uma posição menos favorável em sua competitividade.

Apenas a variável “segmento atendido” não apresentou diferenças significativas. Isso é explicado pela dependência existente entre facção e confecção. Sendo o segmento feminino aquele que mais se destaca nas confecções, conseqüentemente este será o que mais se destaca nas facções, uma vez que estas atendem, majoritariamente, as confecções locais.

Assim, observa-se que o aglomerado consegue demonstrar uma tendência da indústria, a terceirização das atividades de produção. As facções podem ser consideradas o antigo chão de fábrica, porém de uma forma independente, sem padrão. Já as confecções preferem especializar-se na criação e na distribuição dos produtos. Devido a essas peculiaridades, ambas devem ser visualizadas, de forma diferenciada, quanto às suas características, capacidades e prioridades.

## 4.1 A absorção de externalidades das confecções

A capacidade de absorção de externalidades pode ser definida como a habilidade que as organizações possuem de perceber os benefícios presentes no aglomerado, transformando-os em benefícios competitivos. As externalidades marshallianas (dimensão produtiva), representadas pelas categorias acesso à mão de obra e acesso a fornecedores, clientes e serviços, estão presentes no aglomerado, mas a importância de cada tipo dessas externalidades é vista, de forma diferenciada, pelas empresas.

Pela análise do alfa de Cronbach das variáveis da dimensão produtiva, encontrou-se um valor satisfatório: 0,761. Assim, mantendo todas as variáveis selecionadas para análise, o cálculo dos pesos apresentou a variável **acesso a mão de obra qualificada** como a mais importante para a capacidade de absorção de externalidades marshallianas das confecções. A **qualidade dos fornecedores locais** foi a variável de menor peso. Isso talvez possa ser explicado pelo fato de ser mais compensativo e estratégico trabalhar com outros fornecedores que não os locais, ou ainda pelo fato de os fornecedores locais não conseguirem atender à demanda do aglomerado.

A dimensão inovativa teve grande parte das variáveis incluídas na análise. A variável **expansão para o mercado internacional** apresentou resultados não satisfatórios, sendo que apenas cinco empresas conseguiram tal façanha. Uma possível explicação para isso é que, devido às restrições de recursos, as pequenas empresas possuem dificuldade em expandir o mercado para além de um alcance regional. Além disso, o aumento da demanda interna ocorrido nos últimos anos pode ter impulsionado o mercado nacional em detrimento do internacional. Nesse sentido, essa variável não

aparece como uma externalidade do aglomerado, uma vez que poucas empresas possuem acesso a tal vantagem.

A variável **aumento do número de clientes em outras regiões do país** também foi excluída da análise, pois não possuía relações com as outras variáveis da dimensão. O alfa de Cronbach encontrado com a exclusão dessas variáveis foi de 0,603. A **facilidade para acessar novos mercados** foi a variável de maior importância, seguida das **parcerias para o desenvolvimento de produtos**. Como aponta a ABDI (2009), a inovação de setores como o vestuário é decorrente, em sua maioria, de relacionamentos horizontais e verticais, o que torna essas parcerias importantes. Ainda por ser um setor com poucas barreiras à entrada, expandir em termos de mercados atendidos pode ser um diferencial e uma boa opção para essas confecções.

Na dimensão transacional, foi possível verificar que a maioria das confecções assume adquirir informações no aglomerado e que a legitimação favorece tanto as vendas ao mercado consumidor quanto as compras no mercado fornecedor, confirmando a presença de tais externalidades. Essa dimensão apresentou um valor satisfatório para o alfa de Cronbach (0,614) mantendo todas as variáveis selecionadas. A variável que apresentou maior peso está relacionada ao compartilhamento de informação e conhecimentos, indicando que os relacionamentos verticais que a empresa possui com seus fornecedores e clientes serão o que mais determinará sua capacidade de absorção de externalidades transacionais.

Por fim, na dimensão urbana, no que tange ao investimento público, foi possível verificar algumas externalidades relacionadas à infraestrutura, principalmente pela presença dos *shoppings* especializados em vestuário. No que diz respeito às instituições de apoio, apenas a administração municipal recebeu poucas respostas positivas quanto à sua atuação: 95% delas não visualizam esse órgão público como atuante para o setor. Muitas vezes, o trabalho desses órgãos é realizado de forma indireta, o que dificulta a visualização por parte de quem recebe os benefícios. Porém, considerou-se mais fidedigno retirar essa variável da análise, uma vez que, na visão dos respondentes, ela não se apresenta como uma externalidade positiva.

O cálculo do alfa de Cronbach apresentou um resultado satisfatório para esse construto: 0,761. De acordo com os resultados encontrados, verifica-se que a confecção que consegue perceber os benefícios decorrentes da presença dos *shoppings* especializados pode possuir uma maior pontuação em sua capacidade de absorção das externalidades jacobianas. Da mesma forma, empresas que percebem a atuação das associações locais e das instituições de ensino também conseguem absorver melhor os seus benefícios.

De posse dessas informações, foi possível verificar que as confecções do aglomerado absorvem, de forma diferenciada, as externalidades positivas de seu ambiente. Todas as dimensões apresentaram médias baixas e um desvio padrão alto. Devido à grande diferença entre as capacidades de absorção dessas empresas em cada dimensão, comprova-se a existência de uma heterogeneidade interna. Comprovadas essas diferenças, o próximo passo é classificar tais empresas segundo sua capacidade de absorção de externalidades positivas.

Com os pesos de cada variável determinado e com as empresas classificadas em cada dimensão, partiu-se para o cálculo dos pesos para a determinação da capacidade de absorção total das empresas. Os pesos encontrados são especificados no Quadro 3.

Quadro 3

Pesos das dimensões de externalidades no ramo da confecção

CAPACIDADE DE ABSORÇÃO DE EXTERNALIDADES	Dimensão produtiva (42,7%)
	Dimensão inovativa (19,8%)
	Dimensão transacional (20,9%)
	Dimensão urbana (16,6%)

É possível verificar que a dimensão produtiva é aquela de maior peso na capacidade de absorção das confecções. Isso leva a crer que as externalidades presentes nessa dimensão são aquelas de maior importância para a geração de uma competitividade das confecções presentes no aglomerado. As empresas que conseguem acessar facilmente mão de obra, fornecedores, clientes e serviços se destacam no mercado, transformam esse acesso em benefício competitivo.

A dimensão transacional vem em seguida, reforçando a importância do acesso a informações e conhecimentos presentes no aglomerado, bem como a legitimação do APL. Em relação à dimensão inovativa, observa-se que seu baixo peso pode estar relacionado às dificuldades que empresas situadas em setores tradicionais possuem para inovar.

A partir desses pesos, a capacidade de absorção de cada empresa foi calculada. A Tabela 1 apresenta os resultados para as seis empresas de maior pontuação e de menor pontuação, correspondendo a 10% da amostra total.

Pela classificação, é possível observar que a maioria das confecções possui uma capacidade de absorção baixa, possuindo diferença significativa entre aquela que possui maior capacidade (70%) e aquela que possui menor capacidade (20%). Nesse sentido, torna-se viável a categorização dessas empresas em grupos diferenciados, comprovando, novamente, a exis-

tência de uma heterogeneidade interna no aglomerado, no que tange à absorção de externalidades positivas.

Tabela 1

Classificação da capacidade de empresas, segundo a absorção de externalidades positivas, no ramo da confecção, em Divinópolis — 2009

NÚMERO DE EMPRESAS	PONTUAÇÃO
44	0,702
33	0,675
41	0,666
40	0,666
21	0,655
17	0,653
<b>Média geral</b>	0,46
20	0,290
52	0,285
39	0,280
18	0,257
15	0,227
50	0,195
<b>Desvio padrão</b>	0,121

Para categorizar as empresas, tomou-se como referência a comparação entre os dados de cada uma em relação às outras, de forma a situá-la dentro de um *continuum* que varia entre um mínimo (0) e um máximo de pontos (1). O intervalo que divide os grupos foi definido de forma percentilica. Assim, as empresas foram categorizadas em quatro grupos:

- capacidade de absorção alta (intervalo de 0,575 a 0,702 – 09 empresas);
- capacidade de absorção média (intervalo de 0,448 a 0,574 – 20 empresas);
- capacidade de absorção baixa (intervalo de 0,321 a 0,447 – 23 empresas);
- capacidade de absorção muito baixa (intervalo de 0,195 a 0,320 – 08 empresas).

As confecções pertencentes ao grupo de capacidade alta podem ser consideradas empresas proativas, pois conseguem verificar tais benefícios no ambiente, tornando-os competitivos. Porém, podem alavancar sua competitividade, se começarem a visualizar os benefícios decorrentes da participação em feiras e eventos e os que podem surgir por meio da atuação das associações locais. Além disso, as possibilidades de expansão de mercado

e as informações adquiridas por meio de fontes locais poderão auxiliar na competitividade desse grupo.

Já as empresas incluídas na classe de capacidade média parecem reconhecer apenas os benefícios da dimensão produtiva. Pouca atenção é dada, principalmente, às externalidades da dimensão inovativa. Reconhecer que existem entidades que podem auxiliar no desenvolvimento de novos produtos e processos, que outras confecções podem proporcionar informações relevantes e que é possível acessar determinada mão de obra especializada no aglomerado auxiliará essas confecções a aumentarem a sua competitividade.

O grupo de baixa capacidade, que pode ser visualizado como mais reativo, apresentou deficiências, principalmente nas variáveis relacionadas às dimensões transacional e inovativa. Assim, precisa observar que a busca pelos benefícios decorrentes dos relacionamentos, tanto horizontais quanto verticais, pode ser benéfica para a empresa, principalmente para absorver outros tipos de externalidades, podendo ainda utilizar a legitimidade da região a seu favor.

A última classe, a das confecções com capacidade de absorção muito baixa, precisa repensar o seu foco estratégico, delineando qual sua posição no mercado e como pretende competir, tanto internamente, no próprio aglomerado, quanto externamente, com empresas de outros aglomerados. Esse pequeno grupo deve trabalhar de forma a perceber melhor o ambiente em que está inserido, transformando as externalidades em potenciais benefícios competitivos. A não observação de algumas externalidades existentes pode fazer com que essas empresas deixem de aproveitar oportunidades relevantes no mercado.

## 4.2 A absorção de externalidades das facções

A maneira como confecções e facções percebem seu ambiente é diferente. Na dimensão produtiva, por exemplo, foi necessária a exclusão da variável **custo da mão de obra local**, para se chegar a um alfa de Cronbach satisfatório: 0,667. Notou-se que a qualidade dos fornecedores possui o maior peso na absorção das externalidades marshallianas dessas empresas. Matéria-prima de qualidade, rapidez na entrega e prazos para pagamento aparecem como benefícios importantes para as facções, o que pode ter influenciado no maior peso dessa variável.

Com relação à dimensão inovativa, observou-se que as facções pouco podem absorver de externalidades schumpeterianas, uma vez que, por trabalharem intensivamente com o aspecto produtivo, esse âmbito não parece

estar muito ligado às suas atividades, sendo indiferente o fato de serem, ou não, classificadas segundo essa dimensão.

Dentro da dimensão transacional, as facções consideram que as interações permitem que elas adquiram informações relevantes sobre o setor. Além disso, as variáveis que representam a legitimação também não se apresentam como externalidade, uma vez que 96% das empresas não veem diferença na utilização, ou não, do nome da região na hora de vender ou comprar produtos. Isso pode ser explicado pelo fato de que grande parte dos fornecedores e clientes das facções é do próprio arranjo, não havendo, portanto, necessidade dessa legitimação. Desse modo, essas variáveis também foram excluídas da análise. Nesse potencial, a configuração que apresentou um alfa de Cronbach satisfatório (0,634) foi aquela que exclui a variável **favorecimento para entrada de novas empresas**. Assim como nas confecções, a variável que apresentou maior peso está relacionada aos relacionamentos verticais que a facção possui com seus fornecedores e clientes.

Por fim, na dimensão urbana, há indícios de externalidades tanto na categoria de infraestrutura quanto na de instituições de apoio. Novamente, no que tange a esta última, a administração municipal não apareceu como instituição de apoio que auxilia o setor, sendo, portanto, excluída da análise, por não representar uma externalidade positiva presente no arranjo. O cálculo do alfa de Cronbach apresentou um resultado satisfatório para o construto da dimensão urbana: 0,686. Como observado nas confecções, a variável de maior peso foi a presença de *shoppings* especializados, seguida da atuação das instituições financeiras.

Pelos resultados, comprova-se que as facções do arranjo absorvem, de forma diferenciada, as externalidades positivas de seu ambiente. Todas as dimensões apresentaram médias acima de 0,50. Os resultados encontrados para os pesos das dimensões, considerando as externalidades nos âmbitos produtivo, transacional e urbano, foram diferentes daqueles encontrados para as confecções, como demonstra o Quadro 4.

Quadro 4

Pesos das dimensões de externalidades no ramo da facção

CAPACIDADE DE ABSORÇÃO DE EXTERNALIDADES	Dimensão produtiva (26%)
	Dimensão transacional (46,5%)
	Dimensão urbana (27,5%)

A dimensão transacional foi aquela com o maior peso para a capacidade de absorção das facções. Verdadeiramente, essas interações fazem muita diferença para as facções, pois muitas delas acessam clientes por

meio de indicação e costumam cobrar o preço do serviço prestado de acordo com outras facções. Além disso, como seus fornecedores e clientes estão inseridos no próprio arranjo, as informações obtidas nesse espaço tornam-se de total relevância para o negócio. A Tabela 2 apresenta as seis facções com maior capacidade de absorção e as seis com menor capacidade, bem como a média geral e desvio padrão de cada uma delas no aglomerado.

Tabela 2

Classificação da capacidade de empresas, segundo a absorção de externalidades positivas, no ramo da facção, em Divinópolis — 2009

NÚMERO DE EMPRESAS	PONTUAÇÃO
01	0,876
11	0,867
44	0,840
45	0,820
25	0,807
30	0,758
<b>Média geral</b>	0,057
20	0,368
52	0,353
39	0,339
18	0,318
15	0,307
50	0,307
<b>Desvio padrão</b>	0,150

Pela classificação, nota-se ser viável a categorização dessas empresas em grupos diferenciados, comprovando, novamente, a existência de uma heterogeneidade interna, no que tange à absorção de externalidades positivas das facções. As empresas foram categorizadas em três grupos:

- capacidade de absorção alta (intervalo de 0,686 a 0,876 – 13 empresas)
- capacidade de absorção média (intervalo de 0,498 a 0,685 – 27 empresas)
- capacidade de absorção baixa (intervalo de 0,304 a 0,497 – 20 empresas).

O grupo de empresas inseridas na classe de capacidade de absorção alta pode buscar maiores informações acerca dos benefícios da atuação das associações locais e das instituições financeiras, melhorando, assim, sua capacidade competitiva. Apesar dessas possíveis melhoras, esse grupo apresenta resultados positivos para a maioria das variáveis, transparecendo

estar no caminho certo para transformar as externalidades em benefícios competitivos para sua empresa. As facções incluídas no grupo de capacidade de absorção média devem dar maior atenção à mão de obra possível de ser encontrada no aglomerado, de forma a aumentar sua capacidade de absorção.

Já o grupo de baixa capacidade, também composto por um número significativo de empresas, deve buscar as externalidades, não só por meio das associações e instituições financeiras, mas também por parte de outras instituições, como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). Além da mão de obra, esse grupo deve trabalhar para utilizar o acesso ao crédito a seu favor. Outro ponto que as facções desse grupo devem focar é na importância das interações, tanto verticais quanto horizontais. As externalidades apresentadas para as facções podem trazer *insights* interessantes para que essas empresas sejam reconhecidas além do âmbito local.

## 5 Considerações finais

Este artigo tratou das externalidades positivas presentes nas aglomerações, tendo como objetivo verificar a existência de uma heterogeneidade interna em um aglomerado de confecções no que tange à absorção dessas externalidades. Primeiramente, os resultados permitem confirmar a existência de externalidades positivas no aglomerado em estudo.

Em segundo lugar, permitem confirmar a existência de uma heterogeneidade interna no arranjo, ou seja, as empresas pertencentes a esse aglomerado, tanto confecções quanto facções, diferenciam-se no grau e na forma como absorvem suas externalidades. Além das diferenças dentro de cada ramo, também as há entre eles mesmos, mostrando que devem ser visualizados individualmente e que as políticas desenvolvidas para cada um deles devem ser diferenciadas.

Para as confecções, a dimensão produtiva é aquela que mais influencia em sua capacidade de absorção de externalidades, principalmente em relação aos atributos ligados ao acesso à mão de obra. Já para as facções, a dimensão transacional é a que possui maior peso, indicando a importância das interações verticais e horizontais para essas empresas.

Saber quais externalidades positivas estão presentes em um arranjo e como cada empresa as visualiza tem grande importância não somente para as próprias empresas, que podem se beneficiar dessas economias externas, mas também para o arranjo em si, que pode trabalhar para que essas externalidades se tornem um diferencial daquela região, atraindo investimentos e desenvolvimento.

As diferenças observadas entre facções e confecções mostram que a metodologia utilizada mostrou ser adequada para aplicação em outras realidades, uma vez que leva em consideração o contexto no qual as empresas estão inseridas. Com a correta adaptação das variáveis segundo a realidade das empresas, essa aplicação em outros aglomerados pode ajudar na interpretação de suas externalidades positivas, bem como auxiliar na comparação de diferentes aglomerados.

Uma limitação dos resultados pode estar relacionada a um problema apontado por Erber (2008): as externalidades são difíceis de serem quantificadas, ainda que verificáveis. Ou seja, é possível verificar a presença dessas externalidades, mas transformá-las em capacidades de absorção quantificadas pode fazer com que a pesquisa perca dados interessantes. Fica aqui uma sugestão para futuras pesquisas: trabalhar com a capacidade de absorção de forma qualitativa, buscando complementar os resultados. Outra sugestão é verificar como essas externalidades se relacionam.

Porém, entendendo que o estabelecimento das externalidades permite uma visão mais completa da realidade na qual as empresas estão inseridas, os resultados aqui explorados podem contribuir de duas formas. Em primeiro lugar, para o avanço teórico, no que tange aos estudos sobre aglomerações produtivas, uma vez que confirma a existência de uma heterogeneidade interna em aglomerados, em relação às externalidades positivas. Em segundo lugar, traz contribuições para as próprias empresas e para os formuladores de políticas públicas. Entender quais as externalidades positivas estão presentes no arranjo e como cada empresa as visualiza traz um diferencial para a região, atraindo investimentos e desenvolvimento.

## Referências

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI).

**Relatório Setorial:** Indústria Têxtil e de Vestuário. Belo Horizonte, 2009.

ALVIM, A. M. M.; CARVALHO, P. F. B.; OLIVEIRA, P. A. B. Análise das dinâmicas econômica e populacional da microrregião de Divinópolis. **Caderno de Geografia**, Belo Horizonte, v. 17, n. 28, p. 163-180, ago./dez. 2007.

AMORIM, J. M.; CORRÊA, M. L. *Cluster* como estratégia competitiva no setor têxtil e vestuário: o caso de Divinópolis/MG. **Revista FEAD**, Belo Horizonte, n. esp, p. 31-52, out. 2007.

ANTERO, S. A. Articulação de políticas públicas a partir dos fóruns de competitividade setoriais: a experiência recente da cadeia produtiva Têxtil e de Confeções. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n.1, p. 57-80, jan./fev. 2006.

BARROS, A. B. G.; SILVA, N. L. O. da; SPINOLA, N. D. Desenvolvimento Local e Desenvolvimento Endógeno: Questões Conceituais. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 8, n. 14, p. 90-98, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). **Termo de referência para política nacional de apoio ao desenvolvimento de arranjos produtivos locais**. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Relatório Anual de Informações Sociais: RAIS. 2009**. Disponível em: <<http://sgt.caged.gov.br/index.asp>>. Acesso em: 11 out. 2010.

BRITTO, J. Cooperação interindustrial e redes de empresas. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Org.). **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002. p. 345-388.

BRITTO, J. Cooperação e aprendizado em arranjos produtivos locais em busca de um referencial analítico. In: RELATÓRIO de atividades do referencial conceitual, metodológico, analítico e propositivo - RedeSist. Rio de Janeiro: UFRJ; SEBRAE, 2004. 26 p.

CAMPOS, R. R.; CÁRIO, S. A. F.; NICOLAU, J. A. Arranjo Produtivo têxtil-vestuário do Vale do Itajaí. In: RELATÓRIO de Atividades da Expansão da RedeSist. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000. 88 p.

CASSIOLATO, J. E.; SZAPIRO, M.; LASTRES, H. M. M. Caracterização e taxonomias de arranjos e sistemas produtivo locais de micro e pequenas empresas. In: RELATÓRIO de atividades do referencial conceitual, metodológico, analítico e propositivo - RedeSist. Rio de Janeiro: UFRJ; SEBRAE, 2004. 56 p.

COHEN, W. M.; LEVINTHAL, D. A. Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, NY, v. 35, n. 1, p. 128-152, 1990.

CROCCO, M. A. *et al.* **Metodologia de Identificação de Arranjos Produtivos Locais Potenciais**: uma nota técnica. Belo Horizonte: UFMG; Cedeplar, 2003. (Texto para discussão, n. 191).

DIVINÓPOLIS. In: WIKIPÉDIA. 2014. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Divin%C3%B3polis&oldid=43093623>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

ERBER, F. S. Eficiência coletiva em arranjos produtivos locais industriais: comentando o conceito. **Nova economia**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 11-31, 2008.

FERREIRA, M. F. G. **A formação de um cluster**: perspectiva para o polo confeccionista de Divinópolis/MG. 2006. 112 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo, Pedro Leopoldo, 2006.

FOLTA, T. B.; COOPER, A.C.; BAIK, Y. S. Geographic cluster size and firm performance. **Journal of Business Venturing**, [S.l.], v. 21, n. 2, p. 217-242, 2006.

GARCIA, R. *et al.* Esforços inovativos de empresas no Brasil: uma análise das indústrias têxtil-vestuário, calçados, móveis e cerâmica. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 60-70, abr./jun. 2005.

GARCIA, R. Uma Análise do Processo de Desconcentração Regional nas Indústrias Têxtil e de calçados e a importância dos Sistemas Locais de Produção. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 41, n. 1, p. 97-113, jan./mar. 2010.

GÖRG, H.; GREENAWAY, D. Much Ado about Nothing? Do Domestic Firms Really Benefit from Foreign Direct Investment? **World Bank Research Observer**, Oxford, UK, v. 19, n. 2, p. 171-197, 2004.

HAIR JR., J. F. *et al.* **Análise multivariada de dados**. Porto Alegre: Bookman, 1998.

HOFFMANN, V. E.; MELLO, R. B. de; MOLINA-MORALES, F. X. Inovação e transferência de conhecimento em redes interorganizacionais aglomeradas territorialmente: uma análise a partir das equações estruturais em duas indústrias. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 30., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-esoa-1890.pdf>>. Acesso em: 9 out. 2010.

HUMPHREY, J.; SCHMITZ, H. The triple c approach to local industrial policy. **World Development**, Oxford, v. 24, n. 12, p. 1859-1877, 1996.

KELLER, P. F. Clusters, distritos industriais e cooperação interfirmas: uma revisão da literatura. **Revista Economia e Gestão**, Belo Horizonte, v. 8, n. 16, p. 30-47, 2008.

KELLY, S. The function and character of relationship benefits: transferring capabilities and resources to the small firm. **Journal of Small Business and Enterprise Development**, [S.l.], v. 14, n. 4, p. 602-619, 2007.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais. In: RELATÓRIO de atividades do referencial conceitual, metodológico, analítico e propositivo - RedeSist. Rio de Janeiro: UFRJ; SEBRAE, 2003. 29 p.

LEMONS, M. B.; SANTOS, F.; CROCCO, M. **Arranjos produtivos locais industriais sob ambientes periféricos**: condicionantes territoriais das externalidades restringidas e negativas. Belo Horizonte: Cedeplar, 2003.

MANLY, B. F. J. **Multivariate Statistical Methods**: A primer. 3. ed. London: Chapman & Hall, 2004.

MAROCO, J. **Análise estatística com utilização do SPSS**. Lisboa: Silabo, 2007.

MARSHALL, A. **Principles of economics**. 8. ed. London: Macmillan, 1920.

MCCANN, B. T.; FOLTA, T. B. Location matters: Where we have been and where we might go in agglomeration research. **Journal of Management**, [S.l.], v. 34, n. 3, p. 532-565, 2009.

MCGOVERN, P. Learning networks as an aid to developing strategic capability among small and medium-sized enterprises: a case study from the Irish polymer industry. **Journal of Small Business Management**, Washington, DC, v. 44, n. 2, p. 302-305, 2006.

MOITA NETO, J. M. **Estatística Multivariada**. 2008. Disponível em: <<http://criticanarede.com/termos.html>>. Acesso em: 15 abr. 2010.

MONTEIRO, L. M. A. *et al.* A Instituição como externalidade positiva em arranjos produtivos locais. In: SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 8., 2006, Bauru. **Anais...** Bauru: SIMPEP, 2006. Disponível em: <[http://www.simpep.feb.unesp.br/anais/anais\\_13/artigos/212.pdf](http://www.simpep.feb.unesp.br/anais/anais_13/artigos/212.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2010.

NERI, M. **Análise dos Negócios Nancicos a partir de pesquisa Economia Informal Urbana – ECINF**. Brasília, DF: SEBRAE, 2005. (Texto para Discussão, n. 1)

OLIVEIRA, P. G.; JOAQUIM, N. F. Aglomerados e estágios de desenvolvimento: uma comparação entre dois arranjos tradicionais. In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, 12, 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2009. 1 CD-ROM.

PETER, A.; VERTINSKY, I. Firm exits as a determinant of new entry: is there evidence of local creative destruction. **Journal of Business Venturing**, [S.l.], v. 23, n. 3, p. 280-306, 2008.

PORTER, M. E. **A vantagem competitiva das nações**. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

RIVERA, E. B. B. R. Resource Based View e o Neo-Institucionalismo na Análise Organizacional para a Promoção da Vantagem Competitiva Sustentável. In: SIMPÓSIO DE GESTÃO E INOVAÇÃO TECNOLÓGICA, 25., 2008, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: ANPAD, 2008. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/Simp%C3%B3sio/simpósio\\_2008/2008\\_SIMPOSIO524.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/Simp%C3%B3sio/simpósio_2008/2008_SIMPOSIO524.pdf)>. Acesso em: 8 set. 2010.

SANTOS, L. L. S.; SÜNDERMANN, R. C. A. J.; ALMEIDA, K. N. T. "Artifícios" Para a Construção de Uma Estratégia Coletiva: o Desenvolvimento de um APL na Indústria Pirotécnica no Centro-Oeste Mineiro. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-C2537.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2010.

SCHMITZ, H. Eficiência coletiva: caminho de crescimento para a indústria de pequeno porte. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 164-200, 1997. SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO À MICRO E PEQUENA EMPRESA (SEBRAE). **Termo de referência para atuação do SEBRAE em arranjos produtivos locais**. 2003. Disponível em: <[www.biblioteca.sebrae.com.br/bte/bte.nsf/.../NT000A4AF2.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bte/bte.nsf/.../NT000A4AF2.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2010.

SGARBI, V. S. O Arranjo Produtivo Local como Potencializador da Vantagem Competitiva: A visão dos Participantes do APL de Turismo Região Lagoas em Alagoas. **Contextus**: revista contemporânea de economia e gestão, Fortaleza, v. 7, n. 2, p. 21-28, jul./dez. 2009.

SILVA, J. A. S. **Turismo, Crescimento e Desenvolvimento**: uma análise urbano-regional baseada em Cluster. 480 f. Tese (Doutorado em Geografia.) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

SILVA, S. E.; FERNANDES, F. C. F. O Arranjo Produtivo Local como instrumento de apoio à Empresa Manufatureira. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 27., 2007, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: ENEGEP, 2007. Disponível em:

<[http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2007\\_tr630471\\_8971.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2007_tr630471_8971.pdf)>.

Acesso em: 26 fev. 2010.

STALLIVIERI, F.; CAMPOS, R. R.; BRITTO, J. N. de P. Indicadores para a análise da dinâmica inovativa em arranjos produtivos locais: uma análise exploratória aplicada ao arranjo eletrometal-mecânico de Joinville/SC. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 185-219, 2009.

SUZIGAN, W. *et al.* A indústria de calçados de Nova Serrana (MG). **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 15, n. 3, p. 97-116, 2005.

SUZIGAN, W. **Identificação, mapeamento e caracterização estrutural de arranjos produtivos locais no Brasil**: Relatório consolidado. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

TAMBUNAM, T. Promoting small and medium enterprises with a clustering approach: a policy experience from Indonesia. **Journal of Small Business Management**, Washington, DC, v. 43, n. 2, p. 138-154, 2005.

TAVARES, W.; MAIA, M. H. B.; SILVA, F. T. Benefícios Competitivos Advindos do Desenvolvimento de uma Aglomeração Produtiva: O Caso do Setor Têxtil na Microrregião de Campo Belo (MG). In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 34, 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2010. Disponível em:

<[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad\\_2010/ESO/2010\\_ESO1369.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2010/ESO/2010_ESO1369.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2010.

VASCONCELLOS, M. A. S.; GARCIA, M. E. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 2008.



# Externalidades intersetoriais: uma análise das interconexões entre a infraestrutura e a indústria de transformação no Brasil nos anos 2000\*

Alexandre Silva Oliveira\*\*

*Mestre em Economia e Economista pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Professor de Economia da Universidade Paulista (UNIP) e das Faculdades Integradas Campos Salles (FICS) e Membro do Grupo de Pesquisas em Desenvolvimento Econômico e Política Econômica da PUC-SP*

## Resumo

O objetivo do artigo é analisar as externalidades intersetoriais entre a infraestrutura e a indústria de transformação no Brasil, nos anos 2000. A partir das contribuições teóricas de Rosenstein-Rodan e Hirschman, avalia-se o papel estatal na ampliação da infraestrutura e os desdobramentos sobre a produção da indústria de transformação, bem como a oferta de bens industriais para a infraestrutura no País. Isso posto, é realizado um panorama das interconexões entre os dois setores. Para isso, a estrutura do artigo é a seguinte: na seção 1, são apresentadas notas teóricas acerca da temática. Na seção 2, é realizada uma breve perspectiva histórico-econômica dos dois setores no Brasil. Na seção 3, com os subsídios das seções anteriores, são apresentados e analisados os dados empíricos com ênfase nos anos 2000. Por fim, são apresentadas algumas conclusões do artigo.

---

\* Artigo recebido em jul. 2012 e aceito para publicação em jul. 2015.

Revisor de Língua Portuguesa: Mateus da Rosa Pereira



Este trabalho está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição Não Comercial 4.0 Internacional.

Open Access (Acesso Aberto)

\*\* E-mail: alexpuc2004@yahoo.com.br

## **Palavras-chave**

**Infraestrutura; indústria de transformação; economia brasileira**

### ***Abstract***

*The paper analyses the spillovers between the infrastructure and the manufacturing industry in Brazil in the 2000s. From Rosenstein-Rodan and Hirschman's theoretical contributions, we assess the role of the state in the expansion of infrastructure and the relevant consequences for the manufacturing industry, as well as industrial goods supply to the infrastructure in the country. Thus, the paper introduces an overview of the interconnections between the two sectors. The structure of the paper is the following: section 1 presents theoretical notes on the topic. Section 2 provides a brief historical and economic account on these two sectors in Brazil. Based on the considerations of previous sections, section 3 presents and analyzes empirical data emphasizing the 2000s. Finally, concluding remarks of the paper are presented.*

### ***Keywords***

***Infrastructure; manufacturing industry; Brazilian economy***

**Classificação JEL: H54, L16, O41**

## **Introdução**

O debate sobre os determinantes do crescimento econômico tem-se estendido por muito tempo na literatura econômica. A constante busca por mecanismos que atinjam esse objetivo tem resultado em um grande número de sugestões de políticas públicas, das quais se podem destacar os investimentos em infraestrutura ou o fomento à indústria de transformação, bem como as interconexões desses setores. No Brasil, a discussão da importância dessas políticas tem lugar de destaque, considerando-se o ainda obscuro papel da infraestrutura para os setores modernos da economia brasileira.

A questão a ser investigada é relevante, visto que, historicamente, a economia brasileira apresenta taxas de poupança e investimento baixas,

fator geralmente associado aos igualmente baixos níveis de acumulação de capital e ao crescimento econômico do País, especialmente no que se refere aos anos 80 e 90. Esse resultado influencia, sobremaneira, as condições de desenvolvimento econômico do País no longo prazo.

Dessa forma, o objetivo do artigo é analisar as externalidades intersectoriais entre a infraestrutura e a indústria de transformação, ou seja, os transbordamentos entre os investimentos em infraestrutura e a produção da indústria de transformação no Brasil, nos anos 2000. A partir das contribuições teóricas de autores pioneiros como Rosenstein-Rodan e Hirschman, avalia-se a hipótese de que os gastos públicos exercem papel de destaque para ampliar os investimentos em infraestrutura e impulsionar os investimentos fixos e a produção da indústria de transformação. É realizada uma discussão empírica acerca dos investimentos em infraestrutura, da formação bruta de capital fixo (FBKF)<sup>1</sup> e da produção da indústria de transformação nos anos 2000, inclusive em comparação com décadas anteriores. Com isso, é realizado um panorama das interconexões entre a infraestrutura e a indústria de transformação no País.

Para isso, a estrutura do artigo é a seguinte. Na seção 1, são apresentadas notas teóricas acerca do papel da infraestrutura e da indústria de transformação, de acordo com os pioneiros do desenvolvimento econômico, especialmente Rosenstein-Rodan e Hirschman, para avaliar os impactos dos investimentos em infraestrutura. Na seção 2, é realizada uma breve perspectiva histórico-econômica da infraestrutura e da indústria de transformação no Brasil. Na seção 3, com os subsídios das seções anteriores, são apresentados e analisados dados empíricos com ênfase nos anos 2000. Por fim, são apresentadas algumas conclusões do artigo.

## **1 Notas teóricas sobre infraestrutura, investimentos públicos e o crescimento econômico**

A ideia de Rosenstein-Rodan (1943), ao analisar o problema da industrialização da Europa Oriental e Sul-Oriental, foi indicar estratégias para se

---

<sup>1</sup> A formação bruta de capital fixo é definida, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como: “[...] a operação do Sistema de Contas Nacionais (SCN) que registra a ampliação da capacidade produtiva futura de uma economia por meio de investimentos correntes em ativos fixos, ou seja, bens produzidos factíveis de utilização repetida e contínua em outros processos produtivos por tempo superior a um ano sem, no entanto, serem efetivamente consumidos pelos mesmos [...]” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2000, p. 2).

alcançar o desenvolvimento econômico. Nesse sentido, são três os principais desafios a serem enfrentados por um país para atingir o desenvolvimento, segundo o autor: (a) escassez na oferta de capital; (b) ausência de complementaridade de demanda; e (c) baixo nível de poupança e mercados domésticos de capitais subdesenvolvidos.

A solução para esses desafios passa por um grande choque exógeno ou um *big push*, com investimentos maciços e a criação planejada de indústrias complementares com redução de custos, conforme aponta o autor: *"The planned creation of such a complementary system reduces the risk of not being able to sell, and, since risk can be considered as cost, it reduces costs. It is in this sense a special case of 'external economies'"* (ROSENSTEIN-RODAN, 1943, p. 206). O resultado esperado de um choque como esse é o aumento do estoque de capital, a ampliação do tamanho do mercado, a especialização e o aumento da eficiência, com o rompimento do círculo vicioso da pobreza e a criação de condições para um ciclo virtuoso de acumulação de capital para suportar o crescimento de longo prazo.

Murphy, Shleifer e Vishny (1989) destacam os efeitos do choque sobre os retornos de escala, complementaridades, externalidades<sup>2</sup> de demanda e coordenação de investimentos para o desenvolvimento econômico. Considerando que "[...] potencialmente, a infraestrutura de uma economia tem forte influência sobre o investimento" (JONES, 2000, p. 121), é possível inferir, então, que os investimentos em infraestrutura provocam transbordamentos, externos à firma, o que afeta as condições de acumulação de capital, por exemplo, na indústria de transformação.

No que se refere à dinâmica de longo prazo do estoque de infraestrutura, a economia deve atingir um ciclo de crescimento, se houver um aumento do nível de infraestrutura como proporção do estoque de capital, o que induz um aumento do investimento do setor privado e um aumento do grau de utilização da capacidade produtiva devido à ampliação do consumo e à melhora das expectativas quanto à lucratividade na indústria de transformação.

Para a análise das interconexões, assume-se que a economia é composta pelos setores de infraestrutura, que são bens intermediários, com retornos crescentes à escala, e o setor moderno ou industrial, que é de bens finais, com retornos constantes à escala. Dado que os setores de infraestrutura contam com custos fixos elevados, a infraestrutura é fornecida

---

<sup>2</sup> Externalidade, sob o ponto de vista microeconômico, pode ser definida como "[...] o efeito que a ação de um tomador de decisão tem sobre o bem-estar de outros consumidores ou produtores, além dos efeitos já transmitidos pelas variações nos preços. Ou seja, uma ação de um consumidor ou produtor que afeta outros consumidores ou produtores, mas que não se reflete no preço de mercado" (BESANKO; BRAEUTIGAM, 2002, p. 569).

se houver demanda da indústria de bens finais, provocada por expectativas quanto à lucratividade futura das firmas da indústria.

Nesse sentido, um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento econômico, segundo Rosenstein-Rodan (1943), advém das indivisibilidades da infraestrutura de serviços e instalações. Um país em busca do desenvolvimento deve destinar um grande volume de recursos para investimentos em projetos de infraestrutura básica, como energia elétrica, comunicações e transportes, viabilizado normalmente por recursos públicos.

Outro pioneiro do desenvolvimento a tratar do tema foi Albert Hirschman (1958), que destacou as externalidades positivas dos investimentos em infraestrutura sobre o crescimento das economias, em todos os níveis da atividade produtiva. Para o autor, os investimentos em infraestrutura têm uma capacidade completiva importante — ou seja, um poder de induzir outros investimentos.

Para Hirschman (1958), os investimentos em infraestrutura geram um aumento da renda e novas oportunidades de investimentos em outras indústrias, elevando, assim, a diversificação e estimulando os setores modernos da economia. Ou seja, a infraestrutura gera externalidades, no sentido de criar condições favoráveis para a realização de novos investimentos e fomentar o desenvolvimento econômico.<sup>3</sup> A infraestrutura exerce um papel importante para a dinâmica de acumulação do estoque de capital, com influência sobre a expectativa de lucratividade futura do capital privado e o ciclo econômico de longo prazo (SETTERFIELD, 2010).

Segundo Setterfield (2010), a dinâmica da acumulação de capital público estimula os investimentos privados e determina o ciclo de crescimento de longo prazo. Dado o efeito de escala do setor de infraestrutura, baixos níveis de investimentos públicos ou abaixo de um nível mínimo necessário<sup>4</sup> de estoque nesses setores podem criar um ciclo vicioso, com ampliação de custos e redução da lucratividade para os setores modernos ou industriais. Por outro lado, investimentos públicos em infraestrutura acima de um mínimo necessário aumentam a expectativa de lucratividade futura, o que gera um ciclo virtuoso de crescimento.

O ciclo vicioso ou virtuoso deve continuar até o ponto em que a economia alcance o equilíbrio de longo prazo com estoque mínimo necessário de infraestrutura. Com isso, Rosenstein-Rodan (1943) e Hirschman (1958)

---

<sup>3</sup> Rigolon destaca o papel das externalidades positivas geradas pelos investimentos em infraestrutura: “Estimular o investimento em infraestrutura pode ser uma estratégia eficiente para promover o investimento privado e a retomada do crescimento econômico sustentado” (RIGOLON, 1998, p. 148).

<sup>4</sup> O nível mínimo necessário pode ser calculado com a premissa de crescimento constante ao longo do tempo da demanda pelos setores de infraestrutura.

indicam que a economia apresenta externalidades positivas sobre a decisão de acumulação de capital do setor privado.

## 2 Infraestrutura e indústria de transformação: breve perspectiva histórico-econômica

Assume-se na pesquisa que a fase mais duradoura da industrialização no País data do período 1930-80, no qual houve a ampliação significativa da infraestrutura no Brasil, a redução da dependência externa das importações e a disseminação de setores modernos no País.

Na experiência brasileira de industrialização, a partir dos anos 30, teve um papel importante o governo de Getúlio Vargas e a criação das empresas estatais<sup>5</sup>, as quais se tornaram agentes operadores que viabilizaram a ampliação dos investimentos produtivos. Conforme Trebat,

[...] nos últimos anos da década de 1970, a FBKF das estatais atingiu seu maior valor relativo da história, superior a 7,0% do PIB, o que se deveu à expansão de escala das já existentes, à proliferação de empresas e ao surgimento de grandes *holdings* setoriais (TREBAT, 1983, p. 88).

A partir da década de 50, houve a ampliação dos investimentos em infraestrutura coordenados pelo Estado, com destaque especial para o Plano de Metas (1957-61) e do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1975-79). Ao longo do período<sup>6</sup>, estabeleceu-se o modelo econômico do Estado desenvolvimentista, com o setor público presente nas atividades de grandes investimentos na indústria de base e infraestrutura, em associação ao capital privado nas atividades de mão de obra intensiva, como em alimentos, têxtil e o metalmeccânico, e com as empresas multinacionais concentradas em setores intensivos em capital, como em química, eletrônica e automobilística.

---

<sup>5</sup> Dentre outras medidas, foram criados o Conselho Nacional do Petróleo (1938), a Companhia Siderúrgica Nacional (1941), a Companhia Vale do Rio Doce (1943), a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (1945) e a Petrobras (1953).

<sup>6</sup> A partir de 1976, a indústria da transformação já não era o principal setor de investimentos públicos. De acordo com Bielschowsky, no período entre 1971 e 1980, os investimentos na indústria de transformação atingiram 6,85% do PIB, e os setores da infraestrutura como energia elétrica, telecomunicações, transportes e saneamento chegaram a 5,42% do PIB. Esse nível de investimentos de 12,27% do PIB não foi atingido nas décadas posteriores (BIELSCHOWSKY, 2002).

Os investimentos em infraestrutura e em FBKF resultaram em uma elevada taxa de crescimento da indústria de transformação no País — entre 1950 e 1967, a taxa média de expansão da indústria de transformação foi de 7,7%, acelerando para 9,9% no período 1968-79. Com isso, o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) até os anos 70 foi resultado da expansão da taxa anual de investimento — que atingiu 24,0% do PIB, em média, entre 1974 e 1979 —, o que possibilitou o crescimento de 6,8% ao ano, para o mesmo período, com ênfase nas indústrias de bens de capital, especialmente para máquinas, equipamentos e eletrônica pesada e a indústria de bens de consumo durável como, por exemplo, o setor automotivo.

A participação do setor público na FBKF foi a maior da história brasileira nesse período, e a sustentação por anos consecutivos de altas taxas de crescimento e da FBKF/PIB denota um processo de desenvolvimento. Esses efeitos dos investimentos e da sua alocação dependiam, conforme afirma Medeiros (2007, p. 5), “[...] de um regime monetário, cambial e fiscal favorecedor do alto crescimento [...]”.

Nos anos 80, houve uma descontinuidade dos investimentos em infraestrutura e na FBKF, com a atrofia dos investimentos estatais e a piora dos fundamentos macroeconômicos. Com isso, não se promoveu um ambiente favorável aos investimentos privados, nacionais e estrangeiros (BAER, 2004).

O cenário estrutural apresentava-se adverso nos anos 80, oriundo do elevado endividamento externo e público e das precárias condições de financiamento da economia brasileira. Em termos conjunturais, obteve-se algum sucesso na condução de choques, por meio de medidas monetárias, fiscais, salariais e cambiais restritivas, para conter o avanço inflacionário e atenuar os desequilíbrios internos e externos. Com isso, a economia brasileira passou a registrar uma oscilante taxa de crescimento econômico e investimentos. Barros de Castro (1985) aponta que, durante o II PND, setores estratégicos da indústria e da infraestrutura foram fundamentais para a superação do subdesenvolvimento, com um crescimento médio anual do PIB de 8,9% e dos investimentos de 10,8% entre 1968 a 1979. Em contrapartida, de acordo com dados do IBGE, essas taxas foram menores no período entre 1980 e 1989, com expansão de 3,0% a.a. e 0,4% a.a. respectivamente.

Já os anos 90 foram marcados pela continuidade da atrofia dos investimentos fixos públicos e privados. Com a adoção do Plano Real em 1994 e a consequente estabilização das principais variáveis macroeconômicas, houve uma desaceleração do crescimento do PIB para uma média de 1,6% a.a., e a taxa de investimentos no Brasil registrou expansão de apenas 0,7% a.a. na década. Esse é um resultado dos baixos investimentos públi-

cos e das elevadas taxas de juros, que desestimularam os investimentos fixos no País.

Considerando o período 1970-93, constatou-se o declínio dos investimentos públicos em infraestrutura como proporção do Produto Interno Bruto (FERREIRA, 1996)<sup>7</sup>. Suas estimativas confirmam que a queda observada nos investimentos em infraestrutura implicou considerável perda de produto e continua sendo um sério obstáculo ao crescimento. Por outro lado, os investimentos em infraestrutura, por afetarem a produtividade da economia e, portanto, os ganhos dos investimentos privados, afetam o crescimento econômico no longo prazo.

O autor indica ainda que, no Brasil, a participação do setor privado no setor de infraestrutura e indústrias de base cresceu com as privatizações, seja por meio da compra de um ativo já instalado, como uma empresa, ou da construção, com recursos próprios, de um ativo novo, a partir da concessão do Estado, qualquer que seja sua esfera, federal, estatal ou municipal.

No período 1991-98, somente no âmbito federal cerca de 60 empresas públicas foram privatizadas<sup>8</sup>, gerando um resultado de cerca de US\$ 28,49 bilhões. Os anos 90 foram marcados por algum progresso dos marcos regulatórios e um baixo nível de investimentos públicos — ambos os fatores não foram suficientes para impulsionar os investimentos privados, nacionais e estrangeiros.

---

<sup>7</sup> De acordo com Ferreira, a tendência dos investimentos públicos deve ser separada entre os investimentos das administrações e os investimentos das empresas estatais. De acordo com o autor, houve queda dos investimentos, em proporção do PIB: as administrações reduziram de 3,50% em 1970 para 3,00% em 1993 e as empresas estatais cortaram de 4,60% em 1970 para 2,70% em 1993 (FERREIRA, 1996).

<sup>8</sup> Muito do que há de capital privado onde havia capital público resultou da privatização de empresas estatais (décadas de 80 e 90) e da aprovação, no Congresso Nacional, de leis que acabaram com o monopólio estatal em setores de prestação de serviços. A legislação foi alterada e passou a permitir investimentos privados em portos (1993), energia elétrica (1995), concessões em geral (1996), petróleo (1997), telecomunicações (1997). As leis que simbolizam tal virada são a que quebrou o monopólio da Petrobras no setor de óleo e gás e a Lei de Concessões.

### 3 Os investimentos fixos e em infraestrutura e a indústria de transformação no Brasil, nos anos 2000: um panorama acerca de suas interdependências

A infraestrutura, representada por setores como o de energia, transportes, telecomunicações, dentre outros, representa uma fração relevante dos custos das indústrias. Dessa forma, deficiências na infraestrutura, como a saturação da capacidade e a precária conservação de suas estruturas, acarretam custos superiores aos que são arcados por indústrias instaladas em países com melhor infraestrutura, por isso a ampliação e a modernização da infraestrutura do País também significam a promoção de uma maior competitividade produtiva e dos investimentos. Dessa forma, Frischtak (2008, p. 307) define assim a importância da infraestrutura: “O investimento em infraestrutura por períodos relativamente longos é condição necessária tanto ao crescimento econômico como para ganhos sustentados de competitividade [...]”.

A partir desse diagnóstico teórico e da perspectiva histórico-econômica apresentada acima, é possível constatar a importância dos investimentos em infraestrutura para a estrutura da economia brasileira. Com relação à experiência brasileira, os dados constantes da Tabela 1 apontam para uma tendência de uma menor taxa, tanto de investimentos fixos (FBKF) como dos investimentos em infraestrutura e no desempenho dos setores da indústria, medidos pelo PIB da indústria de transformação, a partir dos anos 80. Enquanto, na década de 70, a FBKF foi de 23,5% do PIB, houve uma desaceleração nas décadas subsequentes — a taxa se reduziu para 22,2% nos anos 80, 18,2% nos anos 90 e 16,7% nos anos 2000. De forma similar, o investimento em infraestrutura recuou de 5,4% do PIB na década de 70 para 3,6% nos anos 80 e 2,3% nos anos 90, com uma ligeira recuperação para 2,7% nos anos 2000. Com relação à infraestrutura, segundo Velloso *et al.* (2012, p. 12),

[...] para se alcançar o padrão de serviços e o ritmo de crescimento de países industrializados do leste asiático, por exemplo, os investimentos em infraestrutura deveriam estar entre 5% a 7% do PIB ao longo de 20 anos.

Entretanto, esse nível de investimento está muito aquém da realidade brasileira das últimas décadas. Já a participação do PIB da indústria de transformação caiu significativamente nas últimas décadas — de 32,2% do PIB na década de 70 para 21,8% nos anos 90 e 17,4% nos anos 2000 (Tabela 1).

A tendência apontada acima denota que há uma grande dificuldade de viabilização doméstica dos investimentos necessários, principalmente porque os investimentos em infraestrutura têm como característica a necessidade de grandes volumes de capitais altamente específicos. Para viabilizar esses investimentos, é preciso que haja um agente coordenador, especialmente o Estado, que reduza as incertezas de longo prazo ou realize diretamente os investimentos necessários nesses setores.

Nos anos 2000, os fundamentos da política macroeconômica, baseados no regime de metas de inflação, controle dos gastos públicos e superávits das contas primárias do Governo foram importantes para suportar uma expansão média anual da renda de 3,6% entre 2000 e 2010, com impactos positivos sobre os investimentos fixos, principalmente a FBKF. Em comparação internacional com os países dos BRICS, de acordo com dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), o Brasil registrou uma taxa média de investimentos, em proporção do PIB de 17,0% entre 2000 e 2007 no Brasil, próxima da taxa da África do Sul e inferior às taxas da China (39,8%), da Índia (30,2%) e da Rússia (20,8%) — o que denota que há debilidades na economia brasileira quanto ao aumento dos investimentos produtivos e em infraestrutura (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2015)<sup>9</sup>.

Tabela 1

Formação bruta de capital fixo (FBKF), investimento em infraestrutura e indústria de transformação no Brasil — 1970-2009

PERÍODO	FBKF	(% do PIB)	
		INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA	INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO (1)
1970-79	23,5	5,4	32,2
1980-89	22,2	3,6	33,8
1990-99	18,2	2,3	21,8
2000-09	16,7	2,7	17,4

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Bielschowsky (2002).

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2004).

Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (2010).

(1) Valor adicionado da indústria de transformação. Os setores incluídos na indústria de transformação estão listados no Quadro A.1 do **Anexo**.

Alguns fatores contribuíram para isso, como, por exemplo, os investimentos públicos totais, não somente os investimentos em infraestrutura — nos âmbitos municipal, estadual, federal e empresas estatais —, que subiram de 5,8% do PIB em 2003 para 10,5% do PIB em 2010. Outro fator foi o

<sup>9</sup> O Fórum Econômico Mundial aponta em seu relatório que é preciso o desenvolvimento de instrumentos financeiros como, por exemplo, debêntures e o mercado de *venture capital* para ampliar os recursos para os investimentos (FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL, 2014).

Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) (2007-10) (BRASIL, 2015), com projetos concluídos no montante de R\$ 444 bilhões até dezembro de 2010 (82,0% dos R\$ 541,8 bilhões previstos para o período 2007-10). Contudo, o objetivo de programas de investimentos em infraestrutura como o PAC<sup>10</sup> foi aprimorar os instrumentos de coordenação e intensificar melhorias na qualidade da execução dos projetos e dos demais gastos públicos. Além disso, uma questão importante é a competitividade da economia brasileira, fator para o qual os investimentos em infraestrutura e logística representam papel relevante. Do total de investimentos previstos, 80,0% foram de fontes públicas, e os 20,0% restantes foram de fontes privadas.

Segundo dados da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (Abdib<sup>11</sup>), há uma confirmação em alguma medida de que a infraestrutura provida pelo setor público determina o ritmo de acumulação de capital privado. Com o aumento do nível de infraestrutura como proporção do estoque de capital, há um aumento do investimento do setor privado, levando assim a um aumento do grau de utilização da capacidade produtiva, com uma ampliação global da acumulação de capital na economia<sup>12</sup>. Os investimentos realizados nos setores de infraestrutura registraram um crescimento médio anual de 11,0% no período 2003-09, com aumento de R\$ 58,2 bilhões em 2003 para R\$ 121,9 bilhões em 2009 (Gráfico 1).

Com os dados e a análise acima, verifica-se que o Estado abandonou os setores de infraestrutura nos anos 80 e 90, devido ao cenário econômico adverso, mas voltou a exercer o papel de grande investidor nos anos 2000, em um contexto de uma maior estabilidade macroeconômica.

---

<sup>10</sup> O Plano de Aceleração do Crescimento foi lançado em janeiro de 2007 e, em sua primeira fase (2007-10), tinha o objetivo de estimular o crescimento da economia brasileira, especialmente por meio de investimentos em infraestrutura. A distribuição setorial tinha três grandes eixos principais: (a) infraestrutura logística, com áreas como de construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias; (b) infraestrutura energética, com setores como de geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis; e (c) infraestrutura social e urbana, com áreas como de saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, universalização do programa Luz para Todos e recursos hídricos.

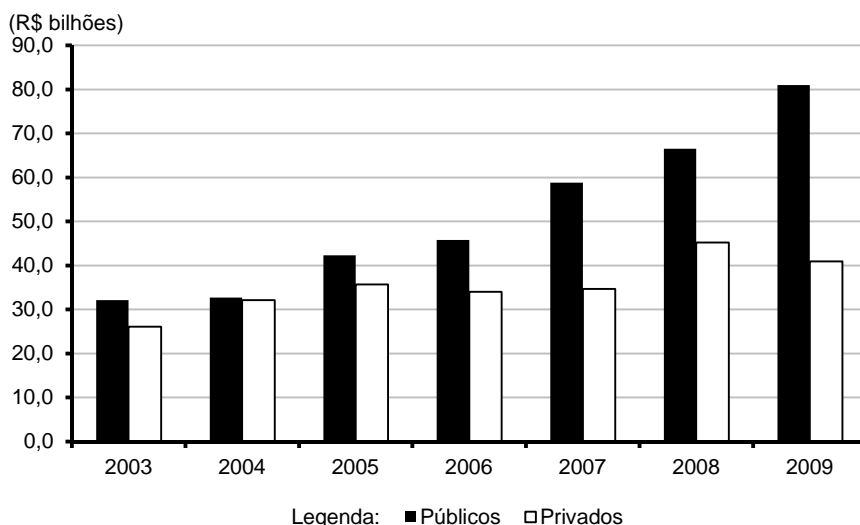
<sup>11</sup> Neste trabalho, dada a precariedade no acompanhamento dos dados e a escassez de informações infraestruturais no País, a Abdib é considerada como uma das fontes primárias de dados sobre a infraestrutura no Brasil.

<sup>12</sup> Em comparação internacional do FMI, com dados de 2010, a relação investimentos totais em infraestrutura/PIB brasileira de 2,0% ficou abaixo de países como China, Índia, Rússia, México, cuja média é de aproximadamente 7,0% do PIB. A posição brasileira (58.º) está aquém de países como a Coreia do Sul (24.º), China (26.º) e África do Sul (50.º). As principais carências infraestruturais no País são os baixos investimentos totais em infraestrutura, comparativamente aos outros países. Desagregado por setores, verifica-se que o Brasil registra baixos investimentos, por exemplo, em energia elétrica e em infraestrutura portuária e rodoviária.

Para este artigo, foi selecionado um conjunto de atividades industriais que tem como base a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) extraída da Pesquisa Industrial Anual - Empresa (PIA-Empresa), conforme o Quadro A.1 do **Anexo**, e da Pesquisa Anual da Indústria de Construção (PAIC), do IBGE, de acordo com o Quadro A.2 do **Anexo**. Considerando que os investimentos em infraestrutura e indústria estiveram estagnados nos anos 80 e início dos anos 90 devido aos desequilíbrios macroeconômicos, no Gráfico 2 abaixo pode-se observar a evolução da infraestrutura e da indústria de transformação, em um período que abarca, grosso modo, o do Brasil pós Plano Real, até 2009.

Gráfico 1

## Investimentos em infraestrutura no Brasil — 2003-09



FONTE: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE (2010, p. 7).

NOTA: A preços constantes de 2009. Dados disponíveis somente a partir de 2003.

Houve redução acentuada da taxa básica de juros<sup>13</sup> no Brasil nos últimos anos, com queda de 23% a.a. em junho de 1996 para 9% a.a. em junho de 2009, de acordo com dados do Banco Central do Brasil (2015). Apesar da redução das taxas de juros brasileiras, o custo de financiamento no País segue alto em comparação internacional<sup>14</sup>. Além disso, os títulos públi-

<sup>13</sup> Taxa média diária de juros, anualizada com base em 252 dias úteis. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?COPOMJUROS>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

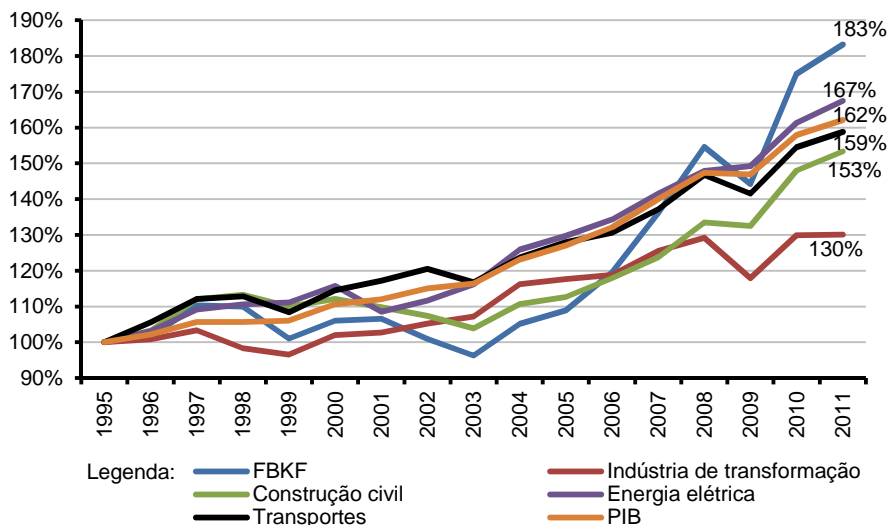
<sup>14</sup> Em comparação internacional do FMI, no mesmo período de 1996 e 2009, outros países também promoveram a queda das taxas básicas de juros, dentre eles: (a) Estados Unidos

cos brasileiros oferecem alta rentabilidade e liquidez, o que limita a constituição de fontes para o financiamento do consumo<sup>15</sup> e inibe alternativas de *funding* de longo prazo.

Quanto aos dados empíricos das contas nacionais brasileiras, observou-se um aumento da FBKF, que registrou um crescimento médio anual de 3,8% e expansão acumulada de 83,0% no período 1993-2009. No mesmo período, o setor de infraestrutura de energia elétrica cresceu em 3,3% a.a., com expansão acumulada de 67,0%, superior ao crescimento de 3,1% a.a. ou 62% de expansão acumulada do PIB. Os setores de transportes e construção civil cresceram 2,9% a.a. e 2,7% a.a., com expansão acumulada de 59,0% e 53,0%, respectivamente (Gráfico 2).

Gráfico 2

Contas nacionais e a oferta de bens industriais para os setores de infraestrutura no Brasil — 1995-2011



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2004, 2007).

NOTA: Índice base 1993=100.

da América, de 8,25% a.a. para 3,25% a.a.; (b) México, de 30,11% a.a. para 5,26% a.a.; (c) Reino Unido, de 5,48% a.a. para 0,93% a.a.; e (d) Zona do Euro, de 5,10% a.a. para 0,78% a.a.

<sup>15</sup> Houve influência da expansão do consumo, com crescimento médio anual de 3,0% entre 1996 e 2009 — sendo que essa expansão estimulou o aumento do investimento no período, mesmo com uma taxa de juros de curto prazo, em comparação internacional, em níveis elevados. Contudo, o custo do financiamento para empréstimos de longo prazo, destinados a investimentos de infraestrutura também foram excessivamente altos devido à taxa de juros e ao *spread* bancário, dentre outros.

Com base no gráfico, pode-se inferir que até 2001 a FBKF permaneceu estável em torno do mesmo nível do início da série. A partir de 2001, esse foi o indicador que mais cresceu em virtude da ampliação do investimento público de 2,74% do PIB em 2001 para 4,38% do PIB em 2009 (Tabela A.1 do **Apêndice**) e de programas de investimentos em infraestrutura, como o PAC, que impulsionaram incrementos na capacidade produtiva do País. Por outro lado, a indústria de transformação,<sup>16</sup> que representa uma maior participação da iniciativa privada e é mais afetada pela taxa de juros, é a que menos respondeu. Ou seja, pode-se inferir que a redução da taxa de juros não é uma condição suficiente para a promoção dos investimentos privados.

Quanto às características da indústria de transformação brasileira, uma das facetas da heterogeneidade dessa indústria está associada à diversificação de produtos. Esse setor possui uma pauta de produtos bastante diversificada, porque os seus produtos são concebidos, projetados e fabricados, principalmente os equipamentos sob encomenda, de acordo com as necessidades dos usuários das máquinas e dos equipamentos<sup>17</sup>, com padronização internacional. Nesse sentido, os produtos considerados como bens de capital aparecem nas estatísticas como integrantes das indústrias metalúrgica, mecânica, de material elétrico e de material de transporte. Além disso, nem sempre a classificação industrial permite separar bens seriados de máquinas e equipamentos, o que pode gerar resultados superestimados. Assim, há algum grau de arbitrariedade ao se buscar reunir informações estatísticas sobre a indústria de bens de capital.

Em uma análise mais ampla, Calderón e Servén (2003) apontam que, da mesma forma que ocorre para o Brasil, a infraestrutura é uma questão a ser superada inclusive por países latino-americanos, especialmente para países como Argentina e México<sup>18</sup>. A abertura dos mercados e as privatizações dos anos 90 acentuaram a presença estrangeira nos mercados de

---

<sup>16</sup> De acordo com relatório do Fórum Econômico Mundial, além da taxa de juros, há outros fatores que influenciam a indústria de transformação no Brasil como, por exemplo, o excesso de burocracia, custos trabalhistas e carga tributária (FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL, 2014).

<sup>17</sup> O relatório sobre competitividade do Fórum Econômico Mundial apontou que o Brasil ocupa uma posição intermediária quanto ao grau de sofisticação e qualidade da produção nacional; ou seja, dentro de um grupo de 144 países pesquisados, o Brasil ocupou a 48.<sup>a</sup> posição no *ranking* de 2014. Por esse mesmo critério, na comparação com os países dos BRICS, a posição dos países é a seguinte: África do Sul (38.<sup>a</sup>), China (56.<sup>a</sup>), Índia (62.<sup>a</sup>) e Rússia (92.<sup>a</sup>) (FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL, 2014).

<sup>18</sup> "Poor infrastructure is commonly viewed as a key obstacle to economic development. Across Latin America, there is an increasing perception that inadequate infrastructure is holding back growth and poverty reduction. As a result, infrastructure has become a major priority in the policy agenda" (CALDERÓN; SERVÉN, 2003, p. 35).

infraestrutura, de acordo com a Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe (CEPAL):

*La apertura de los mercados de servicios de infraestructura y la venta de las empresas estatales permitieron el ingreso de empresas extranjeras portadoras en muchos casos de nuevas técnicas de producción, tecnologías y modalidades de organización empresarial, que resultaron determinantes para la modernización de la infraestructura y de los servicios producidos localmente. Por cierto, esta modernización resulta crucial para obtener mayores ganancias de competitividad sistémica y atraer nuevas corrientes de inversión a los demás sectores productivos (ROZAS, 2010, p. 60).*

No entanto, países como Brasil, Argentina e México necessitam viabilizar um ambiente menos desfavorável aos investimentos em infraestrutura nos respectivos países.

## 4 Conclusões

O objetivo do artigo foi analisar as externalidades intersetoriais entre a infraestrutura e a indústria de transformação no Brasil nos anos 2000, com destaque para os transbordamentos entre os investimentos em infraestrutura e a produção da indústria de transformação. A partir das contribuições teóricas de autores como Rosenstein-Rodan (1943) e Hirschman (1958), conclui-se que os gastos públicos têm o papel de destaque para ampliar os investimentos em infraestrutura e impulsionar os investimentos fixos e a produção da indústria de transformação.

Apresentou-se ainda a abordagem de Rosenstein-Rodan, que destacou que, para se reverter a tendência que resulta no subdesenvolvimento, há a necessidade de planejamento de uma industrialização em larga escala, fazendo-se necessária a atuação do Estado. O Estado tem o papel de coordenador de investimentos em infraestrutura, com o objetivo de ampliar os mercados e realizar a promoção do desenvolvimento econômico de um país.

Por outro lado, Hirschman (1958) salienta que a falta de encadeamentos entre os setores da infraestrutura e os setores mais modernos é um dos principais problemas de economias subdesenvolvidas. Para ele, a infraestrutura é condição necessária, mas não suficiente, para o estímulo do investimento produtivo privado, uma vez que necessita ser suficientemente grande para gerar externalidades positivas para os investimentos privados.

Na seção 2 foi realizada uma breve perspectiva histórico-econômica desses dois setores no Brasil. Foi apresentado o período de 1930-80, no qual houve uma ampliação significativa da infraestrutura no Brasil, que criou

condições para o período de industrialização e redução da dependência externa das importações. Esse é um resultado do expressivo papel do Estado, por meio dos investimentos públicos, que impulsionou os investimentos privados, nacionais e estrangeiros, ampliando a infraestrutura brasileira, com destaque para o papel das empresas estatais.

Até 1970, com grandes programas de investimentos públicos, houve estímulo aos investimentos privados nacionais e estrangeiros produtivos e em infraestrutura. Em contraposição, a posterior carência de infraestrutura — em virtude da crise e consequente retirada estatal — e a reestruturação produtiva dos anos 80 e 90 representaram um fator negativo para a acumulação privada e a produção de setores mais modernos, como os da indústria de transformação no Brasil.

Assim, os anos 80 foram marcados pela atrofia dos investimentos estatais e a piora dos fundamentos macroeconômicos. Com isso, não se promoveu um ambiente favorável aos investimentos privados, nacionais e estrangeiros, com o impacto sobre a infraestrutura brasileira.

Os anos 90 foram marcados pela continuidade da atrofia dos investimentos estatais e o aprofundamento do processo de privatizações. Em setores como o de telecomunicações, observou-se uma modernização e a ampliação da oferta; contrariamente, em setores como o de energia elétrica, houve uma paralisação dos investimentos, em virtude das incertezas regulatórias e da ausência do Estado. No entanto, com o Plano Real de 1994, houve a correção de vários desequilíbrios macroeconômicos, mas com a criação de outros, como o baixo crescimento, elevadas taxas de juros, excessiva flutuação e apreciação cambial, déficits elevados no comércio exterior e em transações correntes.

Na seção 3, a partir dos subsídios das seções anteriores, foram apresentados e analisados dados empíricos acerca dos investimentos fixos e em infraestrutura e a produção da indústria de transformação no Brasil. Nos anos 2000, houve uma retomada dos investimentos produtivos e em infraestrutura, impulsionados pelo retorno do papel de investidor do Estado e pela consolidação de melhores fundamentos macroeconômicos, que é condição necessária, mas não suficiente, para a promoção dos investimentos. Contudo, o Estado brasileiro ainda não concluiu a tarefa de tornar menos desfavorável o ambiente relacionado aos investimentos privados, nacionais e estrangeiros em infraestrutura em virtude, principalmente, do baixo nível de investimentos públicos no País.

## Apêndice

Tabela A.1

Coeficientes de investimento/Produto Interno Bruto no Brasil — 1980-2010

PERÍODO	TOTAL	PÚBLICO (1)	PRIVADO
1980	23,56	3,30	20,26
1981	24,31	3,14	21,17
1982	22,99	2,01	20,98
1983	19,93	1,45	18,48
1984	18,90	0,54	18,36
1985	18,01	0,01	18,00
1986	20,01	0,98	19,03
1987	23,17	1,48	21,69
1988	24,32	0,45	23,87
1989	26,86	1,34	25,52
1990	20,66	5,75	14,91
1991	18,11	3,48	14,63
1992	18,42	2,23	16,19
1993	19,28	2,53	16,75
1994	20,75	4,38	16,37
1995	18,32	3,67	14,65
1996	16,87	3,64	13,23
1997	17,37	3,42	13,95
1998	16,97	3,75	13,22
1999	15,66	2,34	13,32
2000	16,80	2,51	14,29
2001	17,03	2,74	14,29
2002	16,39	3,35	13,04
2003	15,28	2,64	12,64
2004	16,10	2,65	13,45
2005	15,94	2,68	13,26
2006	16,43	2,96	13,47
2007	17,44	2,93	14,51
2008	19,11	3,71	15,40
2009	16,91	4,38	12,53
2010	18,44	5,10	13,34

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2000).

(1) Totaliza os investimentos da União, estatais federais, estados e municípios.

## Anexo

Quadro A.1

Setores da indústria de transformação segundo a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) no Brasil

DIVISÃO	GRUPO	DENOMINAÇÃO
15	-	Fabricação de produtos alimentícios e bebidas
16	-	Fabricação de produtos do fumo
17	-	Fabricação de produtos têxteis
18	-	Confeção de artigos do vestuário e acessórios
19	-	Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos e viagem e calçados
20	-	Fabricação de produtos de madeira
21	-	Fabricação de celulose, papel e produtos de papel
22	-	Edição, impressão e reprodução de gravações
23	-	Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool
24	-	Fabricação de produtos químicos
25	-	Fabricação de artigos de borracha e plástico
26	-	Fabricação de produtos de minerais não metálicos
27	-	Metalurgia básica
28	-	Fabricação de produtos de metal – exclusive máquinas e equipamentos
29	-	Fabricação de máquinas e equipamentos
30	-	Fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática
31	-	Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos
32	-	Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações
33	-	Fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios
34	-	Fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias
35	-	Fabricação de outros equipamentos de transportes
36	-	Fabricação de móveis e indústrias diversas
37	-	Reciclagem

FONTE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2004).

## Quadro A.2

Setores da construção civil segundo a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) no Brasil

DIVISÃO	GRUPO	DENOMINAÇÃO
45	-	Construção
-	45.1	Preparação do terreno
-	45.2	Construção de edifícios e obras de engenharia civil
-	45.3	Obras de infraestrutura para engenharia elétrica e para telecomunicações
-	45.4	Obras de instalações
-	45.5	Obras de acabamento
-	45.6	Aluguel de equipamentos de construção e demolição com operador

FONTE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2007).

## Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE. **Dados de Infraestrutura**. 2010. Disponível em:

<[http://www.abdib.org.br/index/dados\\_infraestrutura.cfm](http://www.abdib.org.br/index/dados_infraestrutura.cfm)>. Acesso em: 11 set. 2001.

BAER, W. **A Economia Brasileira**. 2. ed. São Paulo: Nobel, 2004.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Portal de Estatísticas. **Séries Temporais**. 2015. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?TAXADLSP>>. Acesso em: 12 maio 2012.

BESANKO, D.; BRAEUTIGAM, R. **Microeconomia**: uma abordagem completa. Rio de Janeiro: LTC, 2002.

BIELSCHOWSKY, R. **Investimento e Reformas no Brasil**: indústria e infraestrutura nos anos 90. Brasília: IPEA, 2002. Disponível em: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1564/S33267B5871\\_pt.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1564/S33267B5871_pt.pdf?sequence=1)> Acesso em: 15 dez. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Plano de Aceleração do Crescimento**. 2015. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>>. Acesso em: 6 out. 2015.

CALDERÓN, C.; SERVÉN, L. **Infrastructure in Latin America**. [S.l.]: World Bank, 2003. (Policy Research Working Paper, n. 5317).

CASTRO, A.; SOUZA, F. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FERREIRA, P. Investimento em Infraestrutura no Brasil: fatos estilizados e relações de longo prazo. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 26, n. 2, p. 231-25, ago. 1996. Disponível em:

<<http://www.ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/756/696>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. **The Global Competitiveness Report**. 2014. Disponível em:

<[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2014-15.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2014.

FRISCHTAK, C. O Investimento em Infraestrutura no Brasil: histórico recente e perspectivas. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Brasília, v. 38, n. 2, ago. 2008.

HIRSCHMAN, A. **The Strategy of Economic Development**. Norton: Nova Iorque, 1958.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Anual da Indústria da Construção**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. (Relatórios Metodológicos, v. 36). Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/industria/paic/2009/srmpaic.pdf>>. Acesso em: 25 dez. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Industrial Anual** — empresa. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. (Relatórios Metodológicos, v. 26). Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/industria/pia/empresas/2009/srmpiaempresa.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema de Contas Nacionais — Brasil: referência 2000**. 2000. (Nota metodológica n. 19: Formação Bruta de Capital Fixo.). Disponível em:

<[ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas\\_Nacionais/Sistema\\_de\\_Contas\\_Nacionais/Notas\\_Metodologicas/19\\_formacao\\_capital.pdf](http://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Sistema_de_Contas_Nacionais/Notas_Metodologicas/19_formacao_capital.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2015.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Portal de Estatísticas**. 2015. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/data.htm>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

JONES, C. **Introdução à Teoria do Crescimento Econômico**. São Paulo: Campus, 2000.

MEDEIROS, C. **Regime Macroeconômico, Crescimento e Inovações no Brasil**. [S. l.: S. n.], 2007. Mimeografado.

MURPHY, K.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R. Industrialization and the Big Push. **Journal of Political Economy**, v. 97, n. 5, p. 1003-1026, Oct. 1989.

RIGOLON, F. O Investimento em Infraestrutura e a Retomada do Crescimento Econômico Sustentado. **Revista Pesquisa Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 129-158, 1998.

ROSENSTEIN-RODAN, P. Problems of Industrialization in Eastern and South-Eastern Europe. **Economic Journal**, v. 53, p. 202-11, 1943.

ROZAS, P. América Latina: problemas y desafíos del financiamiento de la infraestructura. **Revista Cepal**, n. 101, p. 59-83, ago. 2010.

SETTERFIELD, M. **Handbook of Alternative Theories of Economic Growth**. Cheltenham: Edward Elgar, 2010.

TREBAT, N. **Brazil's State Owned Enterprises: a case study of the the state as entrepreneur**. Nova Iorque: Cambridge University, 1983.

VELLOSO, R.; MATTOS, C.; MENDES, M.; FREITAS, P. **Infraestrutura — os caminhos para sair do buraco**. Rio de Janeiro: INAE, 2012.

## Obras consultadas

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Biblioteca virtual**. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/>>. Acesso em: 06 out. 2015.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Biblioteca**. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/>>. Acesso em: 06 out. 2015.

AGHION, P.; HOWITT, P. **The Economics of Growth**. Cambridge: MIT, 2009.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Portal de Estatísticas**. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/>>. Acesso em: 20 maio 2012.

BARBOSA FILHO, F. Uma Estimativa do Produto Potencial no Brasil. **Economia & Tecnologia**, ano 7, v. 27, out./dez. 2011. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/ret/article/viewFile/25904/17287>>. Acesso em: 22 jun. 2015.

BRUNO, M. **Acumulação de Capital, Distribuição e Crescimento Econômico no Brasil: uma análise dos determinantes de longo prazo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2008. (Texto para Discussão, n. 1364).

FURTADO, C. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril, 1983.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **IPEADATA: base de dados macroeconômicos**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

LOPES, L. Modelo de *Big Push* e Externalidades Intersetoriais: uma análise de cointegração da economia brasileira. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 35., 2007, Recife. **Trabalhos Aprovados**. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A102.pdf>>. Acesso em: 04 maio 2012.

OLIVEIRA, F; JAYME JUNIOR., F; LEMOS, M. **Increasing Returns to Scale and International Diffusion of Technology**: an empirical study for Brazil (1976-2000). Belo Horizonte: Cedeplar/Face/UFMG, 2003. (Texto para Discussão, n. 211).

ROS, J. **Development Theory & the Economics of Growth**. [Michigan]: University of Michigan, 2000.

ROSENSTEIN-RODAN, P. *Natura Facit Saltum*: analysis of the disequilibrium growth process. In: MEIER, G. (Ed.); SEERS, D. (Ed.). **Pioneers in Development**. New York: Oxford, 1984.

ROSENSTEIN-RODAN, P. Notes on the Theory of the Big Push. In: ELLIS, H. (Ed.). **Economic Development for Latin America**. New York: St. Martin's., 1961. Proceedings of a Conference held by IEA.

WORLD BANK. **Portal de Estatísticas**. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Portal de Estatísticas**. Disponível em: <<http://www.weforum.org>>. Acesso em: 13 out. 2010.

# Políticas públicas sociais e educação do campo\*

Carla Baraldi Artoni Vantini\*\*

Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Administração de Organizações da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, da Universidade de São Paulo (FEA-RP-USP), Pesquisadora do Centro de Estudos em Gestão e Políticas Públicas Contemporâneas (Gpublic) da USP Livre-Docente em Administração Pública pela FEA-RP-USP, Professora Associada da FEA-RP-USP, Coordenadora do Gpublic da USP

Cláudia Souza Passador\*\*\*

Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Administração de Organizações da FEA-RP-USP, Professora Assistente da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Pesquisadora do Gpublic da USP e do Grupo de Pesquisa Ordenação Territorial e Competitividade em Turismo

Mirna de Lima Medeiros\*\*\*\*

## Resumo

*Políticas públicas participativas demandam conhecimento dos cidadãos para o exercício da participação. Nesse contexto, levanta-se a discussão a respeito da educação para as minorias, dentre as quais se destaca a população do campo. Essa população tem ganhado espaço na pauta de discussão de políticas públicas principalmente devido ao movimento **Por uma***

---

\* Artigo recebido em jan. 2012 e aceito para publicação em jul. 2015.

Revisora de Língua Portuguesa: Tatiana Zismann



Este trabalho está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição Não Comercial 4.0 Internacional.

Open Acces (Acesso Aberto)

\*\* E-mail: carlartoni@yahoo.com.br

\*\*\* E-mail: cspassador@usp.br

\*\*\*\* E-mail: mirnamedeiros@hotmail.com

**Educação do Campo**, que existe desde a década de 90 e tem-se fortalecido. Como consequência, ao longo dos anos 2000, ocorreram várias mudanças na legislação e lançamento de novas campanhas direcionadas para atender à educação campesina. Neste trabalho, objetiva-se relacionar a evolução dos modelos de gestão pública brasileira e das políticas públicas educacionais com as da educação do campo no Brasil. Para tanto, realiza-se uma revisão sistemática sobre as políticas públicas sociais no País e sobre o cenário da educação do campo. Verifica-se que as políticas de educação do campo constituem uma ação recente, originada após pressões por parte dos movimentos sociais sobre o Estado brasileiro.

## **Palavras-chave**

**Políticas públicas; educação do campo; políticas sociais**

## ***Abstract***

*Participatory public policies demand knowledge so that there can be citizen participation. In this context, there comes a discussion about education for minorities, among which the rural population is highlighted. This population has gained space on the agenda of public policies, mainly due the movement For a Rural Education, which started in the 1990s and has been gaining force. As a result, over the 2000s, there have been several changes in legislation, and new policies have been developed to meet rural education requirements. This study aims to relate the evolution of the Brazilian public management models and the educational policies to those of the rural education in Brazil. To do so, we make a systematic review of the social public policies in Brazil and the scenario of education in rural areas. We found that rural education policies are a recent phenomenon, originated after pressures by social movements on the Brazilian government.*

## ***Keywords***

***Public policies; rural education; social policy***

**Classificação JEL: H52, I25, I28**

## Introdução

Inicialmente, ao se falar em educação, faz-se referência ao aluno, à sua família e à relação com a escola; no entanto, em um âmbito maior, busca-se identificar a quem pertence a responsabilidade de prover serviços educacionais para toda a população, visando não só à integração intelectual como também à social. Ao se analisarem as funções dos atores na sociedade, identifica-se que esse papel cabe ao Estado, que, por definição, é “[...] uma organização político-jurídica de uma sociedade para realizar o bem público com governo próprio e território determinado.” (AZAMBUJA, 2008, p. 22). Dessa forma, ele possui o dever de prezar pelo bem público, que consiste em prover os chamados serviços essenciais, como educação, saúde e previdência (OLIVEIRA, 2000). Para executar as funções a ele atribuídas, o Estado lança mão de políticas públicas, que atuam como direcionadoras de suas ações e dos rumos por ele definidos à sociedade. Assim sendo, as políticas são, segundo Jobert e Muller (1987), o mecanismo de ação do Estado.

Novas preocupações decorrentes das mudanças ocorridas nos modelos de gestão pública, aliadas ao aumento da participação da sociedade nessa gestão, fazem com que esses mecanismos passem a ser cada vez mais monitorados. Essa preocupação de medir a eficiência e a eficácia das políticas públicas surgiu devido às mudanças ocorridas na estrutura do Estado e da sociedade brasileira, posteriores à promulgação da Constituição de 1988 (PAULA, 2005). O processo é de fundamental importância para aperfeiçoar o uso dos recursos públicos empregados nas políticas de forma a maximizar o efeito promovido por elas, além de auxiliar o governo a planejar e a formular intervenções nas políticas públicas quando elas se fazem necessárias, visando realizar ajustes para seu bom andamento (CUNHA, 2006).

O Estado deve prestar especial atenção à educação e às políticas públicas voltadas ao seu desenvolvimento e gestão, pois, dentre os direitos sociais garantidos pela Constituição brasileira de 1988, a educação ocupa papel de destaque. Ela é vista como requisito primordial no exercício da cidadania e, dessa forma, torna-se necessário que o Estado ofereça boas condições educacionais para todos os brasileiros sem distinção. No entanto, o cumprimento dessa obrigação é muitas vezes negligenciado a milhões de brasileiros que não têm acesso a esse direito, dentre os quais se destaca grande parcela da população rural (BAPTISTA, 2003).

Na tentativa de reverter esse quadro, Oliveira (2008) e Molina, Montenegro e Oliveira (2010) revelam que, recentemente, o Governo Federal, por

meio de parcerias com os vários ministérios e com movimentos ligados à luta rural, lançou alguns programas e projetos para a Educação do campo<sup>1</sup>. Em 1996, foi feita a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Lei 9.394), que foi a primeira a abordar separadamente a educação para a população rural:

Art. 28 – Na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente:

I conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural;

II organização escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do trabalho agrícola e às condições climáticas;

III adequação à natureza do trabalho na zona rural. (BRASIL, 1996)

Diante deste breve exposto, o objetivo deste artigo consiste em analisar o contexto das políticas públicas ligadas à educação do campo no Brasil. Para tanto, é necessário analisar o contexto teórico das políticas públicas no País, o contexto da educação do campo e a forma como as políticas públicas estão sendo elaboradas para coibir os problemas dessa educação. Cabe destacar que o entendimento dos autores se aproxima à concepção de que o bem público deve ser produzido para e pela sociedade, com a efetiva participação do cidadão em parceria com os entes públicos. É o serviço público, portanto, extensão da cidadania (SALM; MENEGASSO, 2009). Ademais, apoia-se na concepção da educação como elemento fundamental ao desenvolvimento por meio da ampliação das possibilidades de ação coletiva (formação de capital social).

A discussão apresentada pode servir para balizar novos estudos e discussões quanto à educação do campo e foi parte fundamental de pesquisa maior desenvolvida com auxílio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e componente de projeto vinculado ao Observatório Nacional de Educação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas do Ministério da Educação (INEP/MEC).

---

<sup>1</sup> Muitas são as discussões com relação ao termo mais adequado a ser utilizado. Tendo em vista o arcabouço normativo brasileiro, opta-se pela adoção do termo “educação do campo” em detrimento de educação rural ou educação no campo. Não se pretende discutir, no presente trabalho, as leituras e dicotomias atribuídas aos termos, mas entende-se que o termo educação do campo traz, intrinsecamente, a consideração para com as lutas e componentes do campo, incluindo, por exemplo, os quilombolas, os indígenas e diversos tipos de assalariados vinculados à vida e ao trabalho no meio rural.

## Políticas públicas “de mãos dadas” com o social

O cenário das políticas públicas brasileiras tem sua construção baseada em todo o histórico de evolução da gestão pública no País e no mundo. A análise desse contexto deve levar em conta o histórico da formação do Estado no Brasil e sua recente democracia, uma vez que as estruturas e os processos do Estado ainda passam por transformações. Cabe destacar, ainda, que essas transformações possuem uma dinâmica própria, sendo as forças políticas e sociais as responsáveis por determinar os rumos do País. Nesse cenário, padrões de comportamento político, como o clientelismo, o populismo e o patrimonialismo influenciam o rumo das políticas públicas desenvolvidas (FREY, 2000).

O surgimento das políticas públicas sociais deu-se a partir da revolução industrial e do conseqüente cenário de conflitos entre o capital e o trabalho (BEHRING, 2006; MARTINS, 2010). A partir desse contexto, os Estados foram pressionados a reconhecer a necessidade de fornecer proteção social à população, legitimando a mudança do seu perfil de um Estado de polícia para o de um Estado de serviço (DALLARI, 1998). O autor discute, ainda, que essa mudança responsabilizou o Estado pela prestação de serviços fundamentais aos indivíduos, levando a ação estatal a todos os campos da vida social.

Faleiros (1991) e Behring (2006) discutem que a crise econômica de 1929 e a conseqüente Grande Depressão, associadas à Segunda Guerra Mundial, foram os mecanismos ativadores do chamado Estado do Bem-Estar Social, baseado no abandono da teoria da “mão invisível” como mecanismo regulador do mercado, incumbindo ao Estado o desempenho dessa função, que passou a ser concretizada com o uso da política fiscal, creditação e de gastos, mediante o investimento, nos períodos de crise, na economia, de forma a estimulá-la. Do contrário, nas fases de prosperidade, cabia ao Estado manter uma política tributária alta de forma a gerar caixa para quitar contas públicas e fazer um fundo de reserva.

Mundialmente, a partir da década de 60, o modelo de intervenção estatal entrou em crise, motivado pelas mudanças ocorridas no mercado de trabalho, com a entrada de novas gerações de trabalhadores. Além disso, nessa época, já estava ocorrendo a influência dos modelos de gestão empresarial poupadores de mão de obra. Esses fatores aliaram-se à internacionalização de problemas econômicos, como inflação, estagnação e choques do petróleo (BEHRING, 2006).

Fortalecendo-se nesse cenário, ocorreu a ascensão de um novo modelo econômico, o neoliberalismo, que defendia a não intervenção estatal. No contexto do neoliberalismo, Lehfeld (2008) descreve que o Estado mudou de papel de fomentador da atividade econômica para tornar-se seu regulador (gerente). Encorajado primordialmente no Reino Unido e posteriormente difundido por todo o mundo, esse modelo decretava o fim do keynesianismo e a ascensão de um novo modelo de gestão pública, mais curvado à autorregulação da economia, o modelo gerencialista (BRESSER-PEREIRA, 2001; PAULA, 2005; MARTINS, 2010).

A ideia que norteava o modelo gerencialista consistia, de maneira geral, na apropriação de conceitos do mundo dos negócios para a gestão pública. Os modelos de planejamento adotados na gestão empresarial foram “importados” para a gestão pública, que passou a responsabilizar o Estado somente pelo planejamento, deixando a execução das ações para outras instituições (FREY, 2000; SARAVIA, 2006).

Entretanto, havia uma grande falha nesse modelo “importador” de conceitos. Na teoria da gestão empresarial, evidenciou-se, desde os anos 70, que, nas empresas privadas, o planejamento era acompanhado e corrigido continuamente através de ações emergenciais; já no caso da administração pública, isso não ocorria, e os planejamentos realizados não eram continuamente acompanhados e readequados a mudanças de contexto, demonstrando uma frágil capacidade de reação às mudanças que ocorriam (FREY, 2000; SARAVIA, 2006).

No cenário da administração empresarial, mudanças desencadeadas pelas crises do petróleo, guerras e crises financeiras forçaram readequações ao modelo de planejamento, que levaram à ascensão das práticas de gestão estratégica; já no contexto da gestão pública, essa mudança de práticas foi tardia, dificultando a capacidade de resposta dos governos em cenários mais instáveis e complexos que os anteriores (FREY, 2000; SARAVIA, 2006).

A adoção do modelo de gestão gerencialista levou à formação do chamado Estado gerencial. Nesse novo modelo, o papel do Estado foi redefinido, sendo qualificado mais como regulador do que como indutor de desenvolvimento. Dessa forma, evidenciou-se como fatores-chave a elevação da capacidade de gestão dos governos e a necessidade de participação da sociedade civil para garantir a efetividade estatal. Inseriram-se conceitos de eficiência no setor público, importando-se valores e técnicas utilizados no setor privado — como a redução do peso de normas e procedimentos e o aumento do nível de responsabilidade dos funcionários — e medindo sua qualidade através da opinião dos clientes, que, no caso da gestão pública,

são os usuários dos serviços públicos (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006; CAVALCANTI; PECI, 2005).

No Brasil, a adoção do gerencialismo foi reforçada pela necessidade de realizar mudanças no final do período ditatorial, período de crise econômica, política e social instalada no País. A reforma gerencialista da gestão pública era adequada pelo fato de ser orientada para a obtenção de resultados. Para se conquistarem esses objetivos, foram necessárias mudanças na gestão pública, principalmente no que diz respeito à confiabilidade atribuída a políticos e funcionários que, nesse modelo, passou a ser um pressuposto. A descentralização introduzida pela Constituição de 1988 corroborou o modelo, além de utilizar o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006).

Entretanto, Abrucio (1998) discute que, apesar da onda gerencialista que emerge nos modelos de gestão pública adotados por vários países do mundo, as melhorias conquistadas no modelo de administração pública, como as constantes avaliações de eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, são consequências das mudanças ocorridas no perfil de comportamento da sociedade. Passa-se a incorporar conceitos de cidadania, que possibilitam, a partir daí, exigir do Estado padrões de qualidade nos serviços públicos. Essa ideia é compartilhada por Tenório e Saravia (2006), para quem, a relação do Estado com a sociedade brasileira, a partir da década de 70, mudou devido à intensificação da participação da sociedade civil através de reclamos e proposições.

Autores como Schwartzman (1999) e Bresser-Pereira (2001) consideram que, no cenário atual, nas instituições públicas brasileiras, coexistem três modelos de Estado que, de certa forma, convivem em relativa harmonia. Na estrutura do Estado, é possível encontrar instituições que vivem conforme o modelo gerencialista; em outras, impera o modelo burocrático da década de 30, e também existem aquelas que se baseiam em práticas patrimonialistas.

A influência da adoção do modelo de gestão pública gerencialista sobre o modo de elaboração e condução das políticas públicas é discutida por Souza (2006). Segundo a autora, esse modelo de gestão implicou a adoção de novos formatos de políticas públicas que têm por principal objetivo a eficiência e fatores como a credibilidade e a delegação das políticas públicas para instituições politicamente independentes, como no caso das organizações não governamentais (ONGs), da Organização Mundial do Comércio (OMC), etc. Cavalcanti e Peci (2005) complementam que, devido à reforma gerencialista, o Estado brasileiro passou a priorizar os objetivos econômicos acima dos demais objetivos de governo. Os mecanismos de

controle do Estado foram flexibilizados, sendo um dos principais exemplos o surgimento das agências reguladoras e o movimento de privatizações.

Concomitante à onda da eficiência das políticas públicas, há o surgimento de uma nova tentativa adotada primordialmente por países em desenvolvimento, que são as políticas públicas participativas, em sua maioria, de cunho social. O objetivo delas consiste em promover a inserção dos diversos grupos sociais tanto no processo de formulação quanto no acompanhamento das políticas públicas sociais. No Brasil, os exemplos disso podem ser verificados nos conselhos comunitários e nos orçamentos participativos (SOUZA, 2006; PAULA, 2005).

Ruediger e Riccio (2005) discutem que, apesar das mudanças ocorridas nos modelos de gestão do Estado, o Brasil ainda apresenta grandes assimetrias sociais. Perante tais conflitos, atualmente, o Estado brasileiro manifesta sua tentativa de redefinir seu papel, passando de agente hegemônico para regulador e articulador de ações coletivas, exercendo assim a ampliação da esfera pública. Tais ações seriam as responsáveis por formar a base para o estabelecimento de políticas públicas estruturantes e sinérgicas de desenvolvimento (RUEDIGER; RICCIO, 2005).

Nesse contexto, surge a discussão a respeito das mudanças que estão ocorrendo na gestão pública e que ainda não se encontram definidas como uma reforma, apesar de várias mudanças estarem ocorrendo, principalmente nas políticas públicas. Vários autores discutem essa nova “reforma”, atribuindo-lhe diferentes nomes. Paula (2005) chama-a de Gestão Societal, e Tenório e Saravia (2006), de Gestão Social. Segundo Tenório e Saravia (2006), a gestão pública diz respeito às ações do Estado implementadas através dos governos nacionais e subnacionais, visando atender aos interesses da sociedade, enquanto a gestão social corresponde às ações do poder público implementadas com a participação da sociedade civil. Dessa forma, gestão social é um tipo de gestão pública voltada para a população.

Paula (2005) pontua que a gestão societal surgiu a partir da ânsia da população por participar na política, e tal iniciativa ocorre desde os anos 60, mas durante todo esse tempo, ela ficou em segundo plano perante as reformas desenvolvimentistas e gerencialistas que ocorreram no Brasil. A ideia de gestão social manifestou-se mais fortemente com a ascensão do Partido Trabalhista no País, sendo, portanto, no início do Governo Lula. Dentre os discursos traçados pelos ministros e secretários, evidenciava-se a ideia de controle social e participação da sociedade na elaboração das políticas públicas.

Sendo assim, Tenório e Saravia (2006) complementam que a gestão social deve superar a prática de uma gestão pública voltada para a solução de problemas sociais e também consistir em uma prática gerencial na qual a

participação da sociedade é incorporada no planejamento e na implementação de políticas públicas. Autores como Colucci Filho (2003) e Tenório e Rozemberg (1997) complementam a discussão, pontuando o papel exercido pela sociedade. O Estado (considerado como o responsável por promover mudanças) depende do auxílio da sociedade civil para a elaboração e condução das políticas públicas. Para promover tais ações, o Estado é obrigado a reconhecer sua incapacidade para assumir sozinho a responsabilidade por toda a elaboração de políticas e a tomada de decisões inseridas no contexto.

A partir dessa discussão, elaborou-se o Quadro 1, que resume as principais mudanças ocorridas no cenário das políticas públicas no mundo e no Brasil. Ademais, são mencionados alguns autores de referência que se propuseram a discutir e/ou a pensar nos modelos destacados.

Pode-se verificar que o papel do Estado, frente às demandas da sociedade brasileira, alterou-se ao longo do tempo na medida em que sua forma de atuar é delimitada por modelos construídos historicamente e socialmente. Esses modelos foram delimitados tanto pela forma como o Estado brasileiro se constituiu, bem como por influências e “modas” de gestão por vezes importados de outros países. Nesse cenário, as estruturas e os processos do Estado ainda passam por transformações e refletem na coexistência de comportamentos político-administrativos modernos e antigos (FREY, 2000).

De maneira sintética, pode-se falar que a trajetória brasileira possui quatro momentos principais, a saber: o patrimonialismo, a burocracia, o gerencialismo ou a nova gestão pública e as propostas emergentes contemporâneas (PAULA, 2005). O Estado oligárquico e patrimonial caracteriza o Império e a Primeira República. O Estado burocrático e autoritário nasce com o Governo Vargas, nos anos 30. A reforma gerencial concretiza-se anos 90 com Bresser-Pereira, apesar de alguns de seus princípios já aparecerem na proposta desenvolvimentista de Castelo Branco. Por fim, outras vertentes emergentes, tais como a administração societal, aparecem como propostas contemporâneas. Essas novas correntes, ainda que distintas, talvez tenham sido estimuladas por Bresser-Pereira que se empenhou na disseminação dos debates sobre novas formas de gestão em busca da melhoria do desempenho no setor público (ABRUCIO, 2007; ABRUCIO *et al.*, 2009; BRESSER-PEREIRA, 2001; PAULA, 2005).

Quadro 1

Evolução do cenário de políticas públicas em âmbito mundial e brasileiro

EVOLUÇÃO DO CENÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM ÂMBITO MUNDIAL		
Contexto Político, Econômico e Social	Influência no Cenário da Gestão Pública e Políticas Públicas	Autores
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cenário de conflitos entre capital e trabalho após a Revolução Industrial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação das políticas públicas sociais.</li> </ul>	Dalari (1998); Martins (2010); Frey (2001).
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Após a 1ª Guerra Mundial, emergência de problemas sociais seguidos da Grande Depressão de 1929; emergência da abordagem <i>Keynesiana</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emergência do Estado de Bem-Estar Social;</li> <li>• Aumento do número de políticas sociais.</li> </ul>	Lehfeld (2008); Paula (2005); Martins (2010); Bresser-Pereira (2001).
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Década de 1960 — crise do <i>Welfare State</i>;</li> <li>• Internacionalização dos problemas econômicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ascensão das ideias de não intervenção estatal;</li> <li>• Modelo gerencialista;</li> <li>• Estado regulador.</li> </ul>	Lehfeld (2008); Paula (2005); Martins (2010); Bresser-Pereira (2001).
EVOLUÇÃO DO CENÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL		
Contexto Político, Econômico e Social	Influência no Cenário da Gestão Pública e Políticas Públicas	Autores
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reação ao cenário autoritário da Revolução de 1930;</li> <li>• Constituição de 1934 (revogada em 1937).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervenção do Estado na prestação de serviços sociais.</li> </ul>	Martins (2010); Bresser-Pereira (2001).
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano de Metas (JK);</li> <li>• Política populista e clientelista;</li> <li>• Desenvolvimento econômico pela industrialização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas estabelecidas contemplavam a dimensão social, entretanto, colocavam-na em último plano, sendo a dimensão econômica muito mais importante.</li> </ul>	Martins, (2010); Bresser-Pereira (2001).
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crise econômica dos anos 60;</li> <li>• Golpe militar de 1964.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foco na reforma desenvolvimentista (busca pelo desenvolvimento industrial);</li> <li>• Fundações ficaram responsáveis por prestar serviços sociais — Início da não intervenção estatal.</li> </ul>	Bresser-Pereira (2001).
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fim do período ditatorial;</li> <li>• Retorno da democracia;</li> <li>• Agravamento da crise fiscal;</li> <li>• Constituição de 1988.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma gerencialista no Brasil;</li> <li>• Políticas públicas focam eficiência e eficácia;</li> <li>• Descentralização da execução; das políticas públicas.</li> </ul>	Martins (2010); Bresser-Pereira (2001).
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crescimento dos níveis de desigualdade social;</li> <li>• Aumento dos problemas sociais;</li> <li>• População com noções de cidadania requer melhorias e espaço de participação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestão Societal ou Gestão Social;</li> <li>• Políticas públicas participativas;</li> <li>• Políticas públicas inovadoras que regeneram o tecido social.</li> </ul>	Paula (2005); Tenório e Rozenberg (1997); Ferraz; Passador (2006).

As vertentes mais recentes buscam uma maior participação, entretanto Ruediger e Riccio (2005) discutem que boa parte da população do Brasil não possui os conhecimentos básicos necessários para lidar com essa nova realidade participativa, onde os conhecimentos se posicionam como instrumentos de decisão. Nesse cenário, um ponto primordial para suprir essas deficiências é o provimento ao acesso à escola, principalmente por essa ser uma instituição que possui uma capilaridade social, possibilitando o acesso da população a ela. Na opinião dos autores, as escolas públicas, no Brasil, poderiam ir além da finalidade educacional e consistir em um espaço cívico e de convívio social, cuja frequência não é composta somente pelos estudantes, mas também pela comunidade em geral. A necessidade da construção de um novo contrato social para se adequar a essa realidade participativa precisa do intermédio da escola para promover a conscientização da população.

Em síntese, percebe-se que, no caso brasileiro, houve momentos de maior e menor intervenção estatal e que o contexto atual é de valorização das variáveis sociais e ambientais. Entre as demandas sociais contemporâneas, a educação emerge com força e destaque como fim e como meio para o desenvolvimento das novas propostas de gestão pública. Assim, à continuidade, são destacadas algumas políticas e acontecimentos relacionados à educação no campo.

## **Novos rumos da educação do campo**

A descrição do cenário educacional do campo no Brasil, atualmente, requer que seja realizada uma análise retrospectiva que possibilite a compreensão dos fatores que determinaram o atual contexto. De maneira geral, Molina, Montenegro e Oliveira (2010) discutem que, ao longo da história brasileira, registra-se um período de abandono por parte do Estado no que diz respeito à oferta da educação no meio rural.

A concepção da educação rural no antigo paradigma, conforme discute Baptista (2003), é fundada na transmissão de conhecimentos previamente elaborados e levados à população do campo sem fazer adequações, adotando as mesmas metodologias utilizadas na cidade. O contexto de educação rural nasceu no ideal latifundiário, no qual as elites econômicas têm domínio sobre a terra e sobre a população que nela vive. Passador (2006) apresenta em sua visão que não existe a chamada educação rural, mas, sim, fragmentos de educação urbanizada introduzida no meio rural. Para a autora, “a educação rural adequada à cultura e ao ‘homem do campo’ precisa ser um elo entre outros elementos de uma política efetiva de redistribui-

ção da propriedade fundiária e de garantia de justiça social entre os trabalhadores rurais.” (PASSADOR, 2006, p. 115).

A educação brasileira no meio rural iniciou-se em 1889 através da criação, pelo Governo, da Pasta de Agricultura, Comércio e Indústria e, em 1909, criaram-se as instituições voltadas para estudos agrônômicos. Apesar disso, a educação pública consolidou-se somente na década de 30, com a criação do Ministério da Educação. Naquela época, a preocupação do Governo era a formação do homem urbano, devido à intensa necessidade de mão de obra para a indústria, intensificada na década de 50 (PASSADOR, 2006). Barreiro (2010) descreve que, naquele período, o fluxo migratório do campo para a cidade provocou efeitos como o “inchaço” urbano e a baixa qualificação profissional da população rural que se instalava nas cidades.

A educação rural pautava-se no chamado ruralismo pedagógico, que visava fixar o homem ao campo e, nesse sentido, seria necessário que o currículo escolar fosse readequado para possibilitar que o trabalhador rural encontrasse respostas para suas situações cotidianas (CALAZANS, 1993). Nesse contexto, criaram-se as escolas normais rurais, que possuíam inspiração no modelo mexicano que vinha sendo implementado desde a década de 20 (BARREIRO, 2010; WERLE, 2005; LEITE, 1999).

A forte influência dos Estados Unidos da América sobre o Brasil influenciou significativamente na elaboração dos currículos escolares brasileiros, que passaram a adotar a estrutura curricular norte-americana nas escolas. Os jovens do meio rural, que até então tinham pouco acesso à educação formal, passaram a frequentar essas escolas e, apesar dos esforços de adequar a pedagogia, o modelo importado levava-os a lidar com realidades completamente distintas da sua. Isso desencadeou, nas pessoas do meio rural, um grande desinteresse pela escola, sendo muito mais proveitoso o aprendizado na prática, por conta própria ou por orientação dos pais (PASSADOR, 2006).

Ao longo do século XX, a visão da escola por parte da população agrícola sofreu algumas mudanças, passando a ser vista como um agente civilizador, mesmo porque se intensificou o fluxo migratório do campo para a cidade. A escola legitimou-se na concepção dos trabalhadores como espaço de transmissão de conhecimentos; no entanto, os filhos de camponeses não eram dispensados do trabalho para conduzir seus estudos durante muito tempo (PASSADOR, 2006).

Em meados dos anos de 90, a tendência de abandono e a falta de atenção à educação do campo começaram a mudar. Molina (2003) e Lima e Bezerra (2011) ressaltam que o principal fator motivador dessas mudanças foi o I Encontro Nacional de Educadores e Educadoras da Reforma Agrária (Enera). Nesse encontro, as lideranças reuniram-se e discutiram iniciativas

locais que vinham ocorrendo no interior dos acampamentos e tinham apresentado resultados positivos. Toda essa movimentação serviu como semente para um movimento social que iria surgir logo depois e que teria um papel fundamental em mudar o contexto da educação camponesa no País. Molina (2003), Munarim (2008), Antônio e Martins (2009) e Bezerra Neto (2010) descrevem que tal movimento, constituído pelos sujeitos sociais do campo, denominado **Por uma Educação do Campo**, objetivou, sobretudo, a criação de políticas públicas que visassem renovar a chamada educação rural, atribuindo-lhe níveis de qualidade e fugindo da ideia de exclusão e domesticação da população que vive no campo.

Bresler *et al.* (2009, p. 115) afirmam que o objetivo da escola do campo é “[...] desenvolver uma educação de qualidade social voltada para o desenvolvimento da cidadania, da solidariedade, do respeito às diferenças e ao meio ambiente”. Fernandes e Molina (2004, p. 9-10) consideram que a educação do campo consiste em um novo paradigma que vem sendo construído por diversos grupos sociais, tais como: “pequenos agricultores, quilombolas, indígenas, pescadores, camponeses, assentados e reassentados, ribeirinhos, povos de florestas, caipiras, lavradores, roceiros, sem-terra, agregados, caboclos, meeiros, boias-frias”. Nessa nova ideia, há o rompimento com o antigo paradigma do campo, visto como ambiente de produtivismo e não como espaço de vida, incorporando o modo de vida do campo, os aspectos culturais, sua organização própria de política, trabalho e espaço (FERNANDES; MOLINA, 2004; GOMES NETO *et al.*, 1994).

Bresler *et al.* (2009, p. 115) descrevem que existem alguns princípios que regem a escola do campo, sendo eles:

- Qualidade social da educação;
- Inserção em um contexto global;
- Educação voltada para a valorização da cultura de trabalho no campo, na teoria e na prática;
- Democratização do acesso ao conhecimento;
- Gestão democrática e participação da comunidade na tomada de decisões;
- Espaços e tempos alternativos de educação;
- Construção de um novo homem e de uma nova mulher através do resgate da sua identidade;
- Resistência e luta do homem e da mulher no campo;
- Integração e interação com o meio ambiente e conscientização ecológica; e
- Concepção de que a história é construída pelas lutas sociais.

No Brasil, a forma de atuação da educação do campo só foi formalizada em 2002, através das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo, mediante a Resolução n.º 01, de 03 de abril de 2002, da Câmara de Ensino Fundamental do Conselho Nacional de Educação (BAPTISTA, 2003). No artigo 2º parágrafo único:

[...] a escola do campo é definida pela sua vinculação às questões inerentes à sua realidade, ancorando-se na temporalidade e saberes próprios dos estudantes, na memória coletiva que sinaliza futuros, na rede de ciência e tecnologia disponível na sociedade e nos movimentos sociais em defesa de projetos que associem as soluções exigidas por essas questões à qualidade social da vida coletiva no país (BRASIL, 2002).

Nessas diretrizes, definiram-se cinco elementos, sendo eles: a proposta pedagógica e a organização curricular; a organização do sistema de ensino e a estrutura escolar; a gestão escolar participativa e os valores das parcerias; a formação inicial e continuada dos professores; e, por último, o financiamento da educação nas escolas do campo. A autora afirma que o desempenho da escola é em função da qualidade e seriedade desses elementos, que, além de serem estudados, devem ser planejados e implementados. A inclusão de temáticas de agricultura e meio ambiente não é suficiente, sendo necessário haver um planejamento pedagógico fundamentado na especificidade rural (BAPTISTA, 2003).

Posterior a essa resolução, foram publicados vários pareceres oficiais do Ministério da Educação a respeito da educação do campo, e dentre os temas abordados, destacam-se a regularização das casas familiares rurais (BRASIL, 2002) e a idade mínima permitida para que as crianças do campo frequentem essa modalidade de educação que utiliza a pedagogia da alternância (BRASIL, 2006). Além disso, formaliza-se, nos pareceres, que os textos que irão tratar sobre a educação no meio rural deverão chamá-la de educação do campo, evidenciando sua importância e a necessidade da criação de uma Política Nacional do Campo (BRASIL, 2006). Nesse contexto, Arroyo e Fernandes (2000) discutem a mudança do perfil de educação rural que era vigente até então, apresentando uma nova feição que vincula a educação ao movimento social e não a modelos tecnológicos e a demandas de mercado.

A melhoria dos indicadores de educação do campo possui vários entraves que vão desde a infraestrutura disponibilizada pelo poder público, passando por questões relativas à capacitação de professores, adequação do conteúdo a ser ministrado, entre outros. A partir dessas debilidades e de indicadores publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (2007), Henriques *et al.* (2007) elaboraram uma lista de tópicos que relacionam os pontos cruciais a serem melhorados no escopo da educação do campo no Brasil, dentre os quais encontram-se a falta de infraestrutura física para as escolas; as más condições do transporte escolar tanto para professores quanto para alunos; a elevada rotatividade de professores devido à falta de profissionais habilitados; o conteúdo curricular voltado para o urbanocentrismo — que não valoriza aspectos da

realidade local, relacionados ao universo simbólico dos alunos — e a falta de assistência pedagógica e supervisão escolar.

Todo esse cenário de não valorização da educação do campo gera consequências no nível de importância atribuído à educação por parte da população rural. Ao não se identificarem com a realidade apresentada na escola, crianças e pais acabam perdendo o estímulo para se manterem nas escolas; além disso, a dificuldade de acesso dos alunos intensifica o desestímulo. Brancaloni e Pinto (2010) questionam esse fator de relativização da necessidade da educação no contexto do campo. Os autores relatam uma experiência prática a respeito das mudanças no perfil social de um grupo de pessoas que vivem em um assentamento rural<sup>2</sup> após terem contato e envolvimento com a escola do campo. Tal experiência possibilitou que essas pessoas desenvolvessem um senso de responsabilidade para com a escola, reconhecendo-a como um bem público e participando ativamente como criadores do novo ambiente rural.

Dentre a população afetada pelo desestímulo à educação, encontram-se os pequenos produtores, muitos deles vinculados ao modelo de agricultura familiar. A população proveniente da agricultura familiar é majoritariamente rural e compõe a demanda por educação do campo no País, em conjunto com a população de assentamentos da reforma agrária e com os funcionários de grandes produtores que vivem nas propriedades. Essa definição é utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para definir em que consiste a área rural e, baseado nisso, apurar os dados utilizados no presente estudo.

A população rural no Brasil apresenta maiores índices de analfabetismo em relação à população urbana. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (PNAD) de 2009, a população não alfabetizada residente em área rural, no Brasil, corresponde a aproximadamente 24% da população, enquanto na área urbana, esse índice é próximo a 8%. Ao se restringir a análise ao período correspondente à idade escolar obrigatória na legislação (dos seis aos 18 anos), tem-se uma redução de apenas 1% na população não alfabetizada que reside em área rural, identificando-se que 23% da população rural em idade escolar não é alfabetizada.

De maneira geral, a população brasileira, conforme dados do IBGE, é predominantemente urbana. Entretanto, ao se analisar os dados mais recentes disponibilizados pelo **Censo Demográfico 2010** (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010), nota-se que aproxima-

---

<sup>2</sup> As escolas do campo de assentamentos diferem em sua organização das escolas do campo que não são ligadas ao Movimento dos Sem-Terra. Tal discussão não será contemplada no presente estudo, entretanto, a experiência citada pode ser extrapolada para outros contextos.

damente 30.000.000 pessoas vivem na área considerada como rural, o que corresponde a aproximadamente 16% da população brasileira. Além disso, segundo dados do Censo escolar de 2010, o número de matrículas nas escolas rurais, envolvendo tanto ensino regular, ensino de jovens e adultos e educação especial, foi de 6.255.668 matriculados, representando aproximadamente 15% do total de matriculados na educação básica no Brasil.

De acordo com Kageyama (2008), o desenvolvimento rural não é identificado como crescimento econômico, e sim como um processo de múltiplas dimensões, contemplando aspectos econômicos, socioculturais, político-institucionais e ambientais, portanto, a educação direcionada a essa população, bem como às políticas públicas a serem desenvolvidas precisam ser multidimensionais, envolvendo várias áreas na tentativa de promover melhoria nas condições de vida da população rural como um todo.

A população do campo, muitas vezes, é geograficamente dispersa, fazendo com que as escolas localizadas no campo sejam próximas a um número muito restrito de alunos e distante geograficamente dos demais, desestimulando-os a enfrentar longas distâncias, que se dão, inúmeras vezes, com transporte precário. Além disso, as escolas tornam-se muito caras do ponto de vista de custo por aluno, pois é pequeno o número de alunos atendidos e não há ganhos em escala.

Vendramini (2004) aponta uma saída que vem sendo tomada para esse elevado custo: trata-se da nucleação de escolas, que consiste no agrupamento em um único ponto de várias escolas. Do ponto de vista econômico, essa estratégia cumpre o objetivo de reduzir o custo por aluno, além de contribuir para o fim das salas multisseriadas. As crianças são transportadas por estradas e veículos muitas vezes sucateados, desestimulando os mais distantes de frequentarem a escola. Com o efeito dessa política, é possível verificar uma intensa redução no número de escolas do campo. Cunha (2010) faz uma análise a respeito da redução das escolas durante a década de 90 e o ano 2000 em algumas cidades, evidenciando uma grande redução.

Ao se realizar essa mesma análise para os anos mais recentes (2002, 2006, 2010) no Estado de São Paulo, verifica-se que, do ano de 2002 a 2006, várias escolas do campo foram fechadas, havendo várias cidades que deixaram de ter educação do campo e outras que antes possuíam várias escolas nessa modalidade tiveram seu número reduzido em um intervalo de quatro anos.

Quando a mesma análise é realizada em relação ao período 2006-10, identifica-se uma tendência contrária: nesse intervalo, houve uma inversão nessa tendência, com o saldo de criação/desativação de escolas, no Estado de São Paulo, positivo em 641; ou seja, ao se somarem todas as escolas

novas e todas as desativadas no período, tem-se um resultado positivo. Verifica-se que vários municípios que haviam perdido suas escolas do campo no intervalo anterior recuperaram suas escolas antigas e, em muitos deles ainda se abriram novas escolas. Além disso, muitos municípios que antes não possuíam escolas passaram a ter.

Para melhor compreender o cenário das políticas públicas voltadas para educação do campo no Brasil, no tópico a seguir, é detalhada a evolução das políticas públicas voltadas para essa finalidade.

## O “despertar” da educação no campo

No Brasil, o contexto histórico, econômico e político foi o direcionador das políticas públicas desenvolvidas pelos governos para atender aos seus objetivos e aos da população. No caso da educação rural, esse reflexo pode ser verificado pelas grandes mudanças ocorridas no cenário de políticas públicas de educação rural, passando por fases de grande valorização e por períodos de abandono e exclusão da população rural no escopo das políticas públicas.

A primeira iniciativa de ação sistematizada, voltada para a educação rural no Brasil, foi a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER)<sup>3</sup>. Criada em 1952 e oficializada somente em 1956 (em pleno modelo desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek), foi extinta poucos anos depois, em 1963. Tinha por objetivo estimular, através da Educação de Base, a adequação da população que vivia no campo ao plano de desenvolvimento econômico. A época em que a campanha foi criada, na década de 50, foi permeada pela ideia de desenvolvimento industrial, e isso impactou na realidade da agricultura e da população que vivia no campo. Nesse contexto, a cultura urbana passou a ser sobrevalorizada em relação à cultura do campo, o que levou à criação de estereótipos em relação à população rural, tida como ingênua, preguiçosa, doente, rústica, atrasada, desambiciosa (BARREIRO, 2010; CALAZANS; CASTRO; SILVA, 1981).

O fundamento da criação da campanha ganhou força nas correntes filosóficas e ideológicas que discutiam o desenvolvimento econômico, cultural e social das populações mais pobres, com o objetivo de integrá-las ao modelo de desenvolvimento e modernização, incluindo o meio rural no processo de expansão industrial da década de 50. Por se tratar de um modelo

---

<sup>3</sup> A execução da CNER ficou a cargo da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), e o modelo adotado seguiu a experiência extensionista dos Estados Unidos, não sendo feitas adaptações ao “pacote” que havia sido testado no país-metrópole, realizando-se um transplante cultural da aplicação da política.

desenvolvido pelos líderes do governo, a CNER, ao “educar” a população, transformava-se em um “passaporte” para a vida urbana, uma vez que os conhecimentos obtidos transformariam o homem do campo em um sujeito inadaptado ao seu meio, e a solução seria buscar a cidade (CALAZANS; CASTRO; SILVA, 1981).

O contexto em que iniciou a valorização da educação rural coincidia com o pós-guerra e a ascensão da guerra fria, com a conseqüente disputa entre o capitalismo e o socialismo. A ameaça da inserção de influências socialistas na população analfabeta brasileira e, portanto, com baixo nível cultural e carente de mudanças do modelo vigente, consistiu em uma ameaça que fortaleceu a atenção direcionada para a redução do analfabetismo no Brasil, tanto no meio urbano como no rural (SILVA; CUNHA, 2002).

Entretanto, o cenário voltado para a educação rural foi drasticamente modificado na década de 60 com a promulgação da Lei n.º 4.024 em 1961. Nessa Lei, a educação rural foi deixada a cargo das municipalidades, que, contudo, não foram resguardadas pela legislação na disponibilização de recursos financeiros e humanos, deixando para as prefeituras a responsabilidade de arcar com os custos de estruturar a educação rural. A partir disso, agravou-se o processo de precariedade da educação rural brasileira e sua completa submissão aos interesses urbanos (LEITE, 1999).

No contexto político do País, o golpe militar de 1964 representou mudanças no cenário da educação no Brasil. Um dos ideais do novo governo era o de expandir o acesso ao ensino médio, mas privilegiando a população urbana. As escolas rurais, por sua vez, foram vinculadas a empresas, reduzindo a responsabilidade do governo sobre a educação rural e, conseqüentemente, excluindo-a dos modelos educacionais que seriam adotados. O ideal de extensão rural que havia sido enfraquecido anteriormente voltou a tomar força, e os professores do ensino formal do campo foram substituídos por técnicos e extensionistas que eram financiados pelas empresas. Naquele período, foi idealizada uma reforma do ensino de primeiro e segundo graus no Brasil, aumentando a obrigatoriedade em termos de anos de estudo e a visão profissionalizante da educação, mas sem se estender para a população rural (SILVA, 2003).

Ao discutir as mudanças pelas quais passou a educação rural no Brasil, Brancaleoni e Pinto (2010) recordam que, durante a década de 70, as políticas públicas voltadas para a educação rural eram muito precárias e, em algumas regiões do País, era comum o Estado prover o transporte dos alunos para as escolas urbanas ou escolas-núcleo (para as quais os alunos de diferentes regiões eram direcionados), desativando as escolas rurais.

O cenário de baixa atenção às políticas públicas de educação do campo, a partir da década de 60 até a de 80, reforçou-se com o aumento dos

índices de êxodo rural registrados na época, no qual se atingiram níveis pouco vistos em outros países, alcançando a cifra de 27 milhões de pessoas (CAMARANO; ABRAMOVAY, 1999; PASSADOR, 2006).

Tal comportamento era reflexo de uma consolidação do modelo de industrialização que vinculava o desenvolvimento à área urbana e restringia a atuação do campo à produção agrícola, que atendia aos preceitos do modo de produção capitalista, limitando-se assim ao desenvolvimento do agronegócio e à manutenção dos latifúndios. Nesse cenário, a população essencialmente rural e ligada à agricultura familiar foi desamparada de políticas que buscassem atender aos seus interesses (CALAZANS; CASTRO; SILVA, 1981).

Ao final do período militar, a educação rural voltou a receber atenção com a elaboração de projetos e programas voltados para o seu desenvolvimento. Destaca-se, nesse período, o surgimento do Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste (Edurural). Tratava-se de um programa federal em parceria com a Universidade Federal do Ceará e financiado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). O objetivo do programa consistia em ampliar as condições de escolaridade do povo nordestino, promover uma reestruturação curricular e adequar o material didático (LEITE, 1999).

O período de redemocratização, que ocorreu no final dos anos 80 e início dos 90, marcava uma nova conjuntura no País e, com isso, mudanças no modelo de governo e na atenção direcionada para a educação. Com a Constituição de 1988, a educação passou a ser um direito de toda a população e dever do Estado. Já na década de 1990, as discussões a respeito da LDB incluíram normas específicas para a educação do campo. Nessa lei, a educação rural foi desvinculada da escola urbana e tornou-se passível de ser adequada à realidade do campo, adotando calendário escolar próprio, reduzindo o número de horas letivas e favorecendo a escolaridade de acordo com a sazonalidade agrícola.

Ainda na década de 90, foi lançada uma política com foco específico na formação da população rural, principalmente nos moradores de assentamentos da reforma agrária. O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera) foi uma política criada pelo Ministério Extraordinário de Política Fundiária, posteriormente incorporado ao Instituto Nacional de colonização e Reforma Agrária (INCRA). O Pronera continua vigente e apoia projetos em vários níveis de ensino, desde a Educação de Jovens e Adultos (EJA), o ensino médio e técnico profissionalizante e o ensino superior (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2008).

Mais recentemente, dois processos políticos foram desenvolvidos para a educação e possuem implicações sobre a educação do campo. O primeiro

deles, o Plano Nacional de Educação (PNE), foi aprovado pelo Congresso Nacional em 2001. Esse plano foi uma iniciativa do Ministério da Educação e foi desenvolvido e apresentado sem aceitar a influência da sociedade civil. As críticas a essa política consistem no fato de ter sido desenvolvida pelo poder público, não contemplando a realidade dos problemas da educação do campo e, conseqüentemente, não atendendo às metas de qualidade da educação requeridas pelo Movimento de Educação do Campo, sendo unilateral e excludente (MUNARIM, 2008a).

O segundo processo político ocorrido foi a elaboração das Diretrizes Operacionais que, diferente do Plano Nacional de Educação, consistiu em um espaço de participação das organizações e movimentos sociais. Sua elaboração contou com encontros, reuniões e audiências públicas nas quais havia autores participantes sensíveis ao Movimento de Educação do Campo (MUNARIM, 2008a). A resolução publicada do PNE assegura à população do campo o atendimento às especificidades relativas a essa modalidade de educação, de forma que está contemplada a atuação dos movimentos sociais como participantes na construção da educação e assegurado que o Estado se responsabilize pela criação de políticas e programas que garantam que a escola do campo se torne realidade para a população camponesa no Brasil.

As mudanças ocorridas na educação, no Brasil, ao longo do século XX, impactaram o cenário da educação do campo no País. Essas são sintetizadas no Quadro 2.

Uma das principais ações recentes realizada de forma a estruturar a educação do campo foi a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) em julho de 2004. Trata-se de uma secretaria do Ministério da Educação que concentra os temas ligados às minorias da educação, sendo eles: jovens e adultos, população do campo e índios, além de temas específicos, como a educação ambiental, educação em direitos humanos e diversidade étnico-racial. A criação da secretaria motivou-se pela preocupação em reduzir as desigualdades educacionais, integrando todos os cidadãos através de políticas públicas de acesso à educação (BRASIL, 2013).

## Quadro 2

Correlação entre a educação no Brasil e a educação do campo do início do século XX até os anos 2000

	CONTEXTO HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	CONTEXTO HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO DO CAMPO NO BRASIL
Início do século XX	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educação elitista — jesuítas;</li> <li>• 1930: criação do Ministério da Educação — responsabilidade do Estado em prover a educação pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Início da educação rural em 1889 através da Pasta de Agricultura, Comércio e Indústria;</li> <li>• Surgimento do Ruralismo pedagógico que visava a fixar o homem no campo.</li> </ul>
Década de 50	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educação definida conforme o modelo nacional-desenvolvimentista;</li> <li>• Mecanismo para o desenvolvimento objetivava a modernização da sociedade e a formação de recursos humanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surgiu a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER);</li> <li>• Objetivo: estimular através da Educação de Base, a adequação da população que vivia no campo ao plano de desenvolvimento econômico.</li> </ul>
Década de 60	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei 4.024 de 1961: preservação da educação nacional urbana voltada para as classes dominantes;</li> <li>• Descentralização para os estados dos ensinos primário e médio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deterioração da educação rural brasileira: Lei n.º 4.024 de 1961;</li> <li>• Educação rural — a cargo das municipalidades — desconsiderava que as prefeituras municipais do interior não possuíam recursos humanos e financeiros para estruturar a educação rural.</li> </ul>
Golpe Militar (1964)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expansão do acesso ao ensino médio, no entanto, privilegiando a população urbana;</li> <li>• Foco no modelo desenvolvimentista.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escolas rurais vinculadas a empresas (tirou a responsabilidade do Governo);</li> <li>• Modelo de extensão rural voltou a tomar forças, e os professores do ensino formal do campo foram substituídos por técnicos e extensionistas financiados pelas empresas.</li> </ul>
Década de 70	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educação para o desenvolvimento;</li> <li>• Viés centralizador pela esfera federal: visava ampliar o acesso através da expansão da rede de ensino;</li> <li>• Repressão aos movimentos estudantis;</li> <li>• Desenvolvimento do primeiro, segundo e terceiro grau no País, buscando formar quadros científicos e tecnológicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas públicas voltadas para a educação rural muito precárias. Em algumas regiões do País, era comum o Estado prover o transporte dos alunos para as escolas urbanas ou escolas-núcleo". O cenário de baixa atenção às políticas públicas de educação rural a partir das décadas de 60 e 80 foi reforçado com o aumento dos índices de êxodo rural registrados na época.</li> </ul>

(continua)

## Quadro 2

Correlação entre a educação no Brasil e a educação do campo do início do século XX até os anos 2000

	CONTEXTO HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	CONTEXTO HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO DO CAMPO NO BRASIL
Década de 90	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crise econômica, social e fiscal;</li> <li>• Não intervenção estatal;</li> <li>• Reforma administrativa do Governo;</li> <li>• Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (1996): priorização do ensino fundamental e busca por aumento de vagas;</li> <li>• Responsabilização da educação pelos estados e municípios (descentralização) sem o respectivo respaldo financeiro para a ampliação de vagas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mudança no cenário rural: “novo mundo rural”: determinação de limites entre o ambiente rural e o urbano tornou-se complexa;</li> <li>• LDB regularizou adequações necessárias à educação rural.</li> </ul>
Anos 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universalização do ensino no fim do século XX: política de redução do investimento público em educação;</li> <li>• Queda no nível de qualidade da educação;</li> <li>• Emergência às políticas públicas participativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Movimento social <b>Por uma Educação do Campo</b>, constituído pelos sujeitos sociais do campo, objetiva criar políticas públicas que visam renovar a chamada educação rural pela educação do campo;</li> <li>• Propõe a incorporação do modo de vida do campo, seus aspectos culturais, sua organização própria de política e trabalho;</li> <li>• Criação de políticas públicas com foco no desenvolvimento da educação campesina.</li> </ul>

Bezerra Neto (2010) discute que a criação da secretaria foi uma consequência da pressão exercida pelos movimentos sociais que atuam no campo (em particular o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra) sobre o estado. A criação da SECADI possibilitou a elaboração de políticas direcionadas para essas minorias sociais. A educação do campo também recebeu atenção por parte da secretaria, e algumas políticas foram elaboradas para possibilitar a melhora dessa educação. O Quadro 3 apresenta as políticas públicas da SECADI e seus objetivos (HENRIQUES *et al.*, 2007; BRASIL, 2013).

## Quadro 3

Políticas públicas, anos de implementação, foco, objetivos e estratégias da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI)

POLÍTICA PÚBLICA	ANOS	FOCO	OBJETIVOS E ESTRATÉGIAS
Escola Ativa	2010	Classes multisseriadas das escolas do campo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivo: melhorar a qualidade do desempenho escolar;</li> <li>• Estratégias: capacitar professores e melhorar a utilização de recursos pedagógicos.</li> </ul>
Projovem Campo — Saberes da Terra	2005	Jovens agricultores; familiares de 18 a 29 anos que não concluíram o ensino fundamental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivo: ampliar o acesso e a qualidade da educação;</li> <li>• Estratégias: adequar a educação às características, necessidades e pluralidade de gênero dos povos do campo; destinar aos agricultores uma bolsa de R\$ 1.200,00 por um ano mediante o cumprimento de 75% de frequência; oferecer cursos em sistema de alternância (tempo-escola e tempo-comunidade).</li> </ul>
Rede de Educação para a Diversidade	2009	Especialização de docentes e educadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivo: fornecer formação semi-presencial em diversos módulos que atendam a diferentes realidades do ensino;</li> <li>• Estratégias: oferecer cursos em oito áreas da diversidade: relações étnico-raciais, gênero e diversidade, tutores, jovens e adultos, <b>educação do campo</b>, educação integral e integrada, ambiental e diversidade e cidadania.</li> </ul>
Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (Procampo)	2009	Educadores dos anos finais do ensino fundamental e médio nas escolas na área rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivo: implementar cursos regulares de licenciatura em educação do campo nas instituições públicas de ensino superior.</li> </ul>
Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo)	2013	Alunos, professores e escolas da educação do campo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivo: implantar a política de educação do campo visando à ampliação do acesso e a qualificação da oferta da educação básica e superior;</li> <li>• Estratégias: Classes multisseriadas; lançamento de livros didáticos adequados às especificidades da realidade rural; apoio à formação superior em Licenciatura em Educação do Campo; construção de escolas equipadas, transporte intracampo.</li> </ul>

FONTE: BRASIL (2013).

Das políticas listadas, destacam-se o **Procampo** e o **Projovem Campo — Saberes da Terra**, por se tratarem de políticas que apresentam maior

disponibilização de dados e informações a respeito de seu funcionamento. De maneira geral, todas as políticas são recentes e demonstram que a preocupação com a educação nas áreas rurais é um tema incipiente no País. A respeito das políticas sobre o Procampo, destaca-se que são disponibilizadas para o acesso público informações sobre as universidades participantes da política. O Projovem Campo — Saberes da Terra divulga todo o material didático com foco nos alunos e professores. O último edital lançado, em junho de 2010, propunha-se a atender 35.000 jovens agricultores familiares.

Ressalta-se que o programa Escola Ativa, conforme informações obtidas junto à SECADI, foi substituído pelo Pronacampo. Esse programa, por sua vez, sofreu várias alterações em sua proposta inicial. Destaca-se por possuir os eixos: (a) gestão e práticas pedagógicas, que incluem obras de referências com as especificidades do campo; (b) formação inicial e continuada de professores, com a oferta do Procampo e expansão dos polos da Universidade Aberta do Brasil com foco específico na licenciatura em educação do campo; (c) Educação de Jovens e Adultos e educação profissional, com ligação ao Programa Saberes da Terra e possibilidades de bolsa-formação para estudantes e trabalhadores rurais; (d) Infraestrutura física e tecnológica com vistas à inclusão digital, bem como recursos para manutenção, conservação e reparo nas instalações existentes e para o transporte escolar.

## Considerações finais

As políticas públicas e sua gestão dependem das mudanças históricas de poder entre os setores social e econômico e da pressão dos diversos grupos ao longo do tempo. A construção e a instrumentalização de políticas de educação do campo dependem, antes de mais nada, da construção política institucional e das influências recebidas dos grupos sociais e dos modelos aplicados no País e no mundo. Assim sendo, fez-se uma retrospectiva da formação política brasileira e da influência dos diversos momentos na promoção da educação fora do meio urbano.

O cenário de políticas públicas no Brasil vem-se alterando de maneira muito dinâmica, tentando readequar a ação do Estado aos movimentos e tendências sociais que estão ocorrendo no País. Tais mudanças estão tornando mais ativa a participação da sociedade na elaboração das políticas públicas. Entretanto, discute-se que boa parte da população do Brasil não possui os conhecimentos básicos necessários para lidar com essa nova realidade participativa. Nesse cenário, um ponto primordial para suprir essas deficiências é o provimento do acesso à escola, principalmente por essa ser

uma instituição que possui uma capilaridade social e, portanto, possibilita o acesso à comunidade.

No que diz respeito à população de áreas rurais no País, as políticas públicas que visam atender suas necessidades educacionais são muito recentes. Verifica-se que o movimento **Por uma Educação do Campo** é o responsável por alterar a concepção de educação rural tida como algo marginal à educação urbana. Iniciado na década de 90, o movimento alavancou a atenção dada pelos órgãos públicos à educação campesina, sendo que, a partir dele, várias mudanças ocorreram, como o surgimento das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo (BRASIL, 2002). Nessas diretrizes está assegurada a adequação das escolas rurais à realidade na qual estão inseridas, e sendo assim, nelas se encontram as sementes das políticas públicas elaboradas para promover a educação do campo no Brasil.

As políticas constituem uma ação recente, originada após muita pressão por parte dos movimentos sociais sobre o Estado brasileiro, sendo, portanto, algo que veio de baixo para cima, atingindo os altos níveis do governo. Ressalta-se que foram identificados cinco programas governamentais, entretanto, as informações disponíveis sobre eles são muito superficiais e pouco acessíveis. Essa constatação demonstra que as políticas ainda são muito novas e se encontram em períodos de ajuste. Melhor compreensão a respeito de seu funcionamento só seria possível a partir de uma investigação profunda através de visitas e entrevistas junto às secretarias da educação e dos integrantes da SECADI.

Cabe ainda destacar que, na proposta de educação do campo, há o rompimento com o antigo paradigma do rural, visto como ambiente de produtivismo e não como espaço de vida. Incorporam-se assim, o modo de vida campesino, os aspectos culturais e sua organização própria de política, trabalho e espaço. Mesmo que ainda existam aspectos a serem mais bem estruturados para a sua efetivação na prática, pelo menos na concepção paradigmática, já se pode averiguar avanços, que certamente possuem ligação com as perspectivas mais recentes com relação às políticas públicas e papel do Estado.

Cabe destacar que as questões apresentadas no presente artigo, tais como os modelos de gestão pública e os contextos (mundial e brasileiro) que levaram à adoção e/ou criação de políticas específicas podem ser exploradas com maior detalhe em trabalhos futuros. Cada uma das linhas das figuras-síntese poderia ser explorada em artigos de igual ou superior extensão do presente artigo. Assim, cabe frisar que não se pretendeu esgotar cada um dos tópicos, e sim fornecer um panorama geral e destacar a liga-

ção entre os modelos de gestão pública no Brasil, as políticas educacionais e a educação do campo.

## Referências

ABRUCIO, F. L. Os Avanços e os Dilemas do Modelo Pós-Burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. (Org.); SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 173-200.

ABRUCIO, F. L. Trajetória Recente da Gestão Pública Brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, edição especial, p. 67-86, 2007.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G. Nova Gestão Pública. In: OLIVEIRA, L. M. DE (Ed.); PINTO, M. C. C. (Ed.). **O Desenvolvimento Gerencial na Administração Pública do Estado de São Paulo**. São Paulo: Secretaria de Gestão Pública/Fundap, 2009.

ANTÔNIO, C. A.; MARTINS, F. J. Estado, Educação e Movimentos Sociais do Campo: luta social pela educação do campo no Brasil. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 10., 2009, Braga. **Anais...** Braga: Universidade do Minho, 2009. V. 01, p. 358.

ARROYO, M. G.; FERNANDES, B. M. **A Educação Básica e o Movimento Social do Campo**. Brasília, 2000. (Cadernos por uma Educação Básica do Campo, v. 2).

AZAMBUJA, D. **Teoria Geral do Estado**. 4. ed. rev. amp. e atual. São Paulo: Globo, 2008.

BAPTISTA, F. M. C. **Educação Rural**: das experiências à política pública. 2. ed. Brasília: Abaré, 2003.

BARREIRO, I. M. F. **Política de Educação no Campo**: para além da alfabetização (1952-1963). São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

BEHRING, E. R. Fundamentos de Política Social. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 10., Recife, 2006. **Anais...** Recife: UFPE, 2006. Disponível em: <[http://www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/texto1-1.pdf](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-1.pdf)>. Acesso em: 23 nov. 2011.

BEZERRA NETO, L. Educação do Campo ou Educação no Campo? **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 38, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/38/index.html>>. Acesso em: 2 jan. 2012.

BRANCALEONI, A. P. L.; PINTO, J. M. R. A Construção do Projeto Político-Pedagógico das Escolas do Campo do Município de Araraquara. **Nuances: estudos sobre Educação**, Presidente Prudente, ano 18, v. 17, n. 18, p. 160-179, jan./dez. 2010.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da educação nacional. **Lex**: legislação federal, Brasília\_DF, dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parecer CNE/CEB n. 1/2006**, 1º de fevereiro de 2006. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12992:diretrizes-para-a-educacao-basica&catid=323:orgaos-vinculados](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12992:diretrizes-para-a-educacao-basica&catid=323:orgaos-vinculados)>. Acesso em: 28 maio 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução CNE/CEB n. 1**, de 3 de abr. 2002. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12992:diretrizes-para-a-educacao-basica&catid=323:orgaos-vinculados](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12992:diretrizes-para-a-educacao-basica&catid=323:orgaos-vinculados)>. Acesso em: 28 maio 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão**. 2013. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=290&Itemid=816](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=816)>. Acesso em: set. 2014.

BRESLER, R.; HOYLER, T.; AMARAL, M.; HEIDTMANN, H.; GRAU, M. O Programa Escola do Campo de Araraquara (SP): a EMEF Hermínio Pagotto e o assentamento Bela Vista do Chibarro. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 14, n.55, p. 105-128, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (Coord.); SPINK, P. (Coord.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, P. S. (Org.); WILHEIM, J. (Org.); SACHS, I. (Org.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222-259.

CALAZANS, M. J. C. Para Compreender a Educação do Estado no Meio Rural — traços de uma trajetória. In: THERRIEN, J. (Org.); DAMASCENO, M. N. (Org.). **Educação e Escola no Campo**. São Paulo: Papyrus, 1993. p. 15-40.

CALAZANS, M. J. C.; CASTRO, L. F. M de; SILVA, H. R. S. Questões e Contradições da Educação Rural no Brasil. In: WERTHEIN, J.; BORDENAVE, J. D. (Org.). **Educação Rural no Terceiro Mundo**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1981.

CAMARANO, A. A.; ABRAMOVAY, R. Êxodo Rural, Envelhecimento e Masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 anos. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, Brasília, v. 15, n. 2, p. 45-65, 1999.

CAVALCANTI, B. S.; PECI, A. Além da (Re)Forma do Aparelho do Estado: para uma nova política de gestão pública. In: CAVALCANTI, B. S. (Org.); RUEDIGER, M. A. (Org.); SOBREIRA, R. (Org.). **Desenvolvimento e Construção Nacional: políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

COLUCCI FILHO, A. A. Gestão de Políticas Sociais — a necessidade de um Estado “rede”. In: IBEROAMERICAN ACADEMY OF MANAGEMENT INTERNATIONAL CONFERENCE, 3., 2003, São Paulo. **Anais...** São Paulo: EAESP-FGV, 2003.

CUNHA, C.G.S. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. 2006. Disponível em:

<[http://www.scp.rs.gov.br/download.asp?nomeArq=Avaliacao\\_de\\_Politicas\\_Publicas\\_e\\_Programas\\_Governamentais.pdf](http://www.scp.rs.gov.br/download.asp?nomeArq=Avaliacao_de_Politicas_Publicas_e_Programas_Governamentais.pdf)>. Acesso em: jun. 2010.

DALLARI, D. A. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

FALEIROS, V. P. **O Que é Política Social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

FERNANDES, B. M.; MOLINA, M. C. O Campo da Educação do Campo. In: MOLINA, M.C.; JESUS, S. M. S. A. (Org.). **Por uma Educação do Campo**. Brasília: NEAD, 2004. V. 5, p. 53-89.

FERRAZ, M.G. L.; PASSADOR, C. S. Responsabilidade Social Ecosocioeconômica. In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, 9., 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FEA-USP, 2006. p. 1-15.

FREY, K. A Dimensão Político Democrática nas Teorias de Desenvolvimento Sustentável e suas implicações para a gestão local. **Ambiente e Sociedade**, Campinas, v. 4, n. 9, p. 115-148, jul./dez. 2001.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

GOMES NETO, J. B.; HARBISON, R. W.; HANUSHEK, E. A.; LEITE, H. R. **Educação Rural: lições do EDURURAL**. São Paulo: EDUSP, 1994.

HENRIQUES, R. (Org.); MARANGON, A. (Org.); DELAMORA, M. (Org.); CHAMUSCA, A. (Org.). **Educação do Campo: diferenças mudando paradigmas**. Brasília: SECAD/MEC, 2007. (Cadernos SECAD, 2).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2010**. Rio de Janeiro, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **PRONERA**. Brasília, 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Panorama da Educação no Campo**. Brasília, 2007.

JOBERT, B.; MULLER, P.. L'Etat en Action: politiques publiques et corporatismes. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.

KAGEYAMA, A. **Desenvolvimento Rural** — conceitos e aplicação ao caso brasileiro. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008. V. 1.

LEHFELD, L. S. **Controles das Agências Reguladoras**. São Paulo: Atlas, 2008.

LEITE, S.C. **Escola Rural: urbanização e políticas públicas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1999.

LIMA; L. P. F.; BEZERRA, M. S. S. Educação do Campo: possibilidades e desafios no contexto atual. In: ENCONTRO DE PESQUISAS E PRÁTICAS EM EDUCAÇÃO DO CAMPO DA PARAÍBA, 1., 2011, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: UFPB, 2011.

MARTINS, P. S. O Financiamento da Educação Básica como Política Pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 26, n. 3, p. 497-514, set./dez. 2010.

MOLINA, M. C.; MONTENEGRO, J. L. A.; OLIVEIRA, L. L. N. A. Das Desigualdades aos Direitos: a exigência de políticas afirmativas para a promoção da equidade educacional no campo. **Raízes — Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, Campina Grande, v. 28-29, n. 1-2, p. 174-190, 2010.

MOLINA, M.C. **A Contribuição do Pronera na Construção de Políticas Públicas de Educação do Campo e Desenvolvimento Sustentável**. 2003. 150 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) — Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

MUNARIM, A. Movimento Nacional de Educação do Campo: uma trajetória em construção. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 31., 2008, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPED, 2008a. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/31ra/1trabalho/GT03-4244--Int.pdf>>. Acesso em: 22 de abr. 2011.

MUNARIM, A. Trajetória do Movimento Nacional de Educação do Campo no Brasil. **Educação (UFSM)**, Santa Maria, v. 33, n. 1, p. 59-76, 2008.

OLIVEIRA, D. A. Gestão Democrática da Educação no Contexto da Reforma do Estado. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. **Gestão da Educação**. São Paulo: Cortez, 2000.

OLIVEIRA, M.R.D. Dos Programas Oficiais para a Educação Rural aos Projetos de Educação do Campo dos Movimentos Sociais, **Revista Labor**, Fortaleza, v. 1, n. 1, 2008.

PASSADOR, C. S. **A Educação Rural no Brasil** — o caso da escola do campo no Paraná. São Paulo: Annablume, 2006.

PAULA, A. P. P. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, p. 37-53, jan./mar. 2005.

RUEDIGER, M. A.; RICCIO, V. O Novo Contrato Social: desenvolvimento e justiça em uma sociedade complexa. In: CAVALCANTI, B. S.; RUEDIGER, M. A.; SOBREIRA, R. (Org.). **Desenvolvimento e Construção Nacional: políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 17-31.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Coprodução do Bem Público. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 11, n. 25, p. 97-120, 2009.

SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. V. 1.

SCHWARTZMAN, S. **O Ensino Superior no Brasil** — 1998. Brasília: INEP, 1999.

SILVA, E. L.; CUNHA, M. V. A Formação Profissional no Século XXI: desafios e dilemas. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 31, n. 3, p. 77-82, 2002.

SILVA, M. S. Diretrizes Operacionais para a Escola do Campo: rompendo o silêncio das políticas educacionais. In: BATISTA, F. M.; BATISTA, N. Q. (Org.). **Educação Rural: sustentabilidade do campo**. Feira de Santana: MOC/UEFS, 2003. p. 28-51.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TENÓRIO, F. G.; ROZENBERG, J. E. Gestão Pública e Cidadania: metodologias participativas em ação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 2, n. 7, jun. 1997.

TENÓRIO, F.G.; SARAIVA, E. Escorços Sobre Gestão Pública e Gestão Social. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O.P. (Org). **Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo**. São Paulo: FGV, 2006. p. 107-132.

VENDRAMINI, C.R. A Escola Diante do Multifacetado Espaço Rural. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 145-165, 2004.

WERLE, F.O.C. Escola Normal Rural no Rio Grande do Sul: história institucional. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 5, n. 14, p. 35-50, jan./abr. 2005.



# As finanças públicas e o impacto fiscal entre 2003 e 2012: 10 anos de governo do Partido dos Trabalhadores\*

Carlos Pinkusfeld Bastos\*\*

*PhD em Economia pela New School for Social Research, Professor do Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)*

Roberto Rodrigues\*\*

*Doutor em Economia pelo IE/UFRJ, Professor do Instituto Multidisciplinar (IM) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)*

Fernando Maccari Lara\*\*\*

*Doutor em Economia pelo IE/UFRJ, Professor da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) e Pesquisador da Fundação de Economia e Estatística (FEE)*

## Resumo

Desde a crise externa no final da década de 90, a economia brasileira tem adotado um conjunto de políticas econômicas conhecido como “tripé macroeconômico”. O principal objetivo estabelecido para a política fiscal nesse contexto foi a obtenção de superávits primários. Tal diretriz seguiu sendo utilizada mesmo com a chegada ao poder do Partido dos Trabalhadores (PT), a despeito desse ter criticado essas medidas. Este artigo tem por objetivo analisar a política fiscal durante dez anos do governo do PT (2003 a 2012), baseado nos dados oficiais de finanças públicas e no cálculo de indicadores de impacto fiscal (IF). Concluiu-se que a meta de superávit primário tornou-se mais um dogma do que um instrumento racional de política econômica. No que diz respeito ao impacto do setor público sobre o crescimen-

---

\* Artigo recebido em jul. 2014 e aceito para publicação em nov. 2014.

Revisora de Língua Portuguesa: Elen Jane Medeiros Azambuja



Este trabalho está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição Não Comercial 4.0 Internacional.

Open Acces (Acesso Aberto)

\*\* E-mail: pinkusfeld@gmail.com

\*\* E-mail: souzaroro@yahoo.com.br

\*\*\* E-mail: fernando@fee.tche.br

to econômico, não se pode afirmar que esse tenha sido contracionista, mas, na maioria dos anos, também não contribuiu para um crescimento mais robusto.

## **Palavras-chave**

**Finanças públicas; política fiscal**

### ***Abstract***

*Brazilian economy adopted a set of economic policies known as “the macroeconomic tripod” after the foreign crisis at the end of the 1990’s. The main goal set for the fiscal policy in such context was the attainment of primary surplus. Such a guideline remained in use even after the Workers’ Party (PT) took over, despite their criticism to those measures. This article aims at analyzing the fiscal policy during the ten-year period (between 2003 and 2012) of PT’s government, based on the official data on public finances and on the calculation of fiscal impact indicators. We conclude that the aim for primary surplus became more of a political dogma than a rational instrument of economic policy. As far as the impact of the public sector on the economic growth is concerned, we can not assure it has been contractionary, but in most of the years analyzed it did not contribute to a more robust growth either.*

### ***Keywords***

***Public finances; fiscal policies***

### **Classificação JEL: H60**

## **Introdução**

A crise de balanço de pagamentos de 1999 teve, como consequência, o abandono da política de bandas cambiais que, desde a introdução do Plano Real, vinha sendo o elemento central da política de combate à inflação. A especulação contra o real e a expressiva perda de reservas levaram o Banco Central do Brasil (BCB) a permitir a flutuação do câmbio e a instituir o regime de metas de inflação. A taxa de juros desempenha papel central

nessa política de controle da inflação, seja ela interpretada pela ótica ortodoxa da restrição de demanda, seja ela interpretada pela leitura heterodoxa na qual a manutenção de elevados diferenciais de juros implica o controle e/ou rebaixamento dos preços internacionais em moeda doméstica.

O papel da taxa de juros, enquanto instrumento para garantir a convergência da taxa de inflação ao centro da meta estabelecida, tem, entretanto, consequências sobre as contas públicas. Na medida em que a taxa de juros fixada pelo BCB afeta o montante de juros pagos pelo setor público, a gestão da política monetária pode pressionar o déficit público e a trajetória da dívida pública. Tendo em vista essa interação, haveria a necessidade de estabelecer um superávit primário capaz de compensar o efeito da carga de juros e controlar a trajetória do estoque de dívida pública.

A continuidade do chamado tripé macroeconômico (câmbio “flutuante”, metas de inflação e superávit primário), mesmo no governo do Partido dos Trabalhadores (PT), que, historicamente, se opunha às políticas ortodoxas dominantes no Brasil desde os anos 90, contribuiu para dar a esse *mix* de política econômica um caráter quase dogmático. Nesse contexto, este artigo tem por objetivo apresentar um quadro relativamente simples, porém amplo, capaz de esclarecer alguns dos mitos e mal-entendidos a respeito da política fiscal brasileira, a saber: (a) que a política macroeconômica deve ter, como meta permanente, um valor constante de superávit primário; (b) que a manutenção de um superávit primário implica necessariamente uma política fiscal contractionista.

Com respeito ao primeiro ponto, busca-se esclarecer a funcionalidade da meta de superávit primário no contexto de uma política fiscal cujo objetivo de fundo é estabilizar a relação entre o estoque de dívida pública e o Produto Interno Bruto (PIB). Para tanto, não se faz necessário recorrer a quaisquer hipóteses teóricas, bastando explicitar algumas relações contábeis que envolvem os juros pagos pelo setor público, a taxa de crescimento da economia e o superávit primário. Com respeito ao segundo ponto, levam-se em consideração alguns aspectos básicos e fundamentais das contribuições de Keynes e Kalecki e interpretam-se as decisões de gasto e tributação do Governo, enquanto componentes da determinação dos níveis de produção e emprego da economia. Nesse contexto, Haavelmo (1945) demonstra que um dado resultado orçamentário pode estar associado a diferentes níveis de impacto do setor público sobre a demanda agregada, o produto e o nível de emprego.

A fim de discutir esses pontos e sua manifestação empírica na economia brasileira, o artigo se organiza da seguinte forma. Na seção 1, discutem-se alguns conceitos muito básicos de finanças públicas e define-se o indicador de impacto fiscal. Na seção 2, apresentam-se alguns esclareci-

mentos metodológicos sobre as séries estatísticas de finanças públicas utilizadas. Na seção 3, realiza-se a análise comportamental desses dados. Na seção 4, apresenta-se a análise do impacto fiscal na economia brasileira, no período. Por fim, são feitas algumas observações, à guisa de conclusão.

## 1 Aspectos conceituais e teóricos

No debate público sobre a política macroeconômica, há uma percepção relativamente generalizada de que o déficit público é algo intrinsecamente nocivo para o funcionamento do sistema econômico. Com base em versões ora mais, ora menos coerentes da ortodoxia econômica, o déficit público é interpretado como um desequilíbrio exógeno que gera distorções ao mecanismo de mercado. Na medida em que uma gestão irresponsável das contas públicas implica, de acordo com esse senso comum, descontrole da dívida pública e inflação, o ideal é que o setor público adote, invariavelmente, uma postura de austeridade. O déficit público aparece, portanto, simplesmente como um mal a ser evitado.

Seja revelando preconceitos, seja resultando de simplificações de conceitos de uma determinada escola de pensamento econômico, tais opiniões acabaram tornando-se dominantes no debate público.<sup>1</sup> Poucos parecem interessados em esclarecer as relações entre o resultado orçamentário do Governo e a trajetória da dívida pública ou em refletir se o superávit primário é capaz de avaliar corretamente o impacto do setor público sobre a demanda agregada. O propósito desta seção é esclarecer esses pontos, começando pela função do superávit primário em uma política de estabilização da dívida pública, depois passando à questão da influência da política fiscal sobre o produto e o emprego da economia.

---

<sup>1</sup> Há exceções, certamente, entre as quais podemos citar o trabalho de Santos (2010), que faz uma análise bastante objetiva das finanças públicas brasileiras no período 1995-2008. Entretanto, mesmo admitindo que "[...] as decisões das administrações públicas brasileiras têm [...] o poder de afetar decisivamente tanto o PIB do próximo trimestre quanto o crescimento da economia ao longo da próxima década" (Santos, 2010, p. 19-20), seu foco não é avaliar o impacto da política fiscal sobre a demanda agregada nem questionar especificamente a adoção do superávit primário como instrumento de política fiscal. Como observado acima, esses são os pontos centrais deste trabalho.

## 1.1 A meta de superávit primário e a trajetória da dívida pública

Como mencionado anteriormente, o indicador fiscal que integra o chamado “tripé macroeconômico” e que domina o debate brasileiro sobre as finanças públicas é o superávit primário do setor público. Podemos defini-lo como:

$$X = T - (G + I_G + TR) \quad (1)$$

$X$  é o superávit primário;  $T$  são as receitas correntes do Governo;  $G$  são os gastos correntes do Governo;  $I_G$  são os investimentos do Governo;  $TR$  são as transferências do Governo.

O superávit primário corresponde, portanto, ao saldo entre as receitas e despesas do Governo, exceto o pagamento de juros. Assim, quando os juros são superiores ao superávit primário, o Governo incorre em déficit nominal, e isso, por sua vez, implica aumento do estoque de dívida pública.<sup>2</sup>

$$\Delta B = J - X = iB - X \quad (2)$$

$B$  é o estoque de dívida líquida do setor público (DLSP);  $\Delta B$  é o déficit nominal;  $J$  é pagamento de juros nominais;  $i$  é a taxa nominal de juros sobre a dívida líquida do setor público.

A partir dessa simples definição, que relaciona o resultado primário, os juros e o estoque de dívida pública, já se pode visualizar uma importante implicação para a análise da política econômica. Se a variável de controle de política econômica é a dívida pública, então a fixação de um superávit primário, independentemente da taxa de juros corrente, não é suficiente para atingir alguma meta dessa variável, pois o resultado final dependerá do montante de juros pago.

O crescimento do estoque nominal de dívida não constitui necessariamente um problema, concordariam mesmo os analistas mais conservadores, pois o procedimento usual é avaliar o comportamento da dívida pública como proporção do PIB. Em outras palavras, o critério tradicional de avalia-

---

<sup>2</sup> Além do déficit nominal, há, em princípio, outras fontes de alteração da dívida líquida do setor público, como a venda de patrimônio público e os ajustes patrimoniais que decorrem de variações na taxa de câmbio. O sentido desses ajustes patrimoniais (isto é, se aumentam ou se reduzem o estoque de dívida) depende da composição da dívida pública bruta e dos ativos financeiros do setor público, em termos de serem denominados em moeda doméstica ou estrangeira. Desconsiderou-se esse fator de variação do estoque de dívida líquida do setor público porque o objetivo deste artigo é explicitar, sob uma forma simples, a relação entre superávit primário e dívida pública, mas esse ponto será retomado quando forem apresentados os dados relativos à economia brasileira, na Seção 4.

ção da “saúde” das contas públicas não é o estoque da dívida em si, mas sim a razão entre esse estoque nominal de dívida e o valor nominal do PIB.

$$b = \frac{B}{P.Y} \quad (3)$$

$b$  é a razão dívida/PIB;  $P$  é o deflator implícito do PIB;  $Y$  é o PIB em termos reais;  $P.Y$  é o PIB em termos nominais.

Com base nas expressões (2) e (3), pode-se deduzir uma relação<sup>3</sup> que expressa a variação da razão dívida/PIB ao longo do tempo.

$$\Delta b = b(r - y) - x \quad (4)$$

$r$  é a taxa real de juros sobre a dívida líquida;  $y$  é a taxa de crescimento real do PIB;  $x$  é o superávit primário como proporção do PIB.

Finalmente, a partir da expressão (4), pode-se obter o nível de superávit primário como proporção do PIB ( $x^*$ ) necessário para manter a razão dívida/PIB inalterada. Para tanto, basta assumir  $\Delta b = 0$ , obtendo-se, assim:

$$x^* = b(r - y) \quad (5)$$

Algumas considerações adicionais importantes podem ser feitas a partir da expressão (5). Ela mostra, em primeiro lugar, que uma meta de superávit primário como proporção do PIB se faz necessária como instrumento para estabilizar a relação dívida/PIB somente em um contexto em que a taxa real de juros é superior à taxa de crescimento real do PIB. Se, porventura, a taxa de crescimento do PIB for superior à taxa real de juros, então a estabilidade da razão  $b$  poderia ser viabilizada mesmo com déficit primário ( $x < 0$ ). Em segundo lugar, o superávit primário como proporção do PIB que estabiliza a razão  $b$  será tanto maior quanto maior for a taxa real de juros e quanto menor for a taxa de crescimento da economia.

Até aqui, não se mencionou nenhum possível efeito da política fiscal sobre as variáveis macroeconômicas. Para compreendê-los, é preciso ir além da simples contabilidade e passar a interpretar as ações de política fiscal à luz da teoria econômica.

## 1.2 O impacto da política fiscal sobre a demanda agregada

Em oposição à leitura ortodoxa, para a qual, em condições de flexibilidade de preços, a economia tende sempre ao pleno emprego dos recursos

---

<sup>3</sup> Por questões de espaço, não foram desenvolvidos aqui os passos que levam a essa relação, mas eles podem ser encontrados em muitos manuais tradicionais de macroeconomia, como, por exemplo, o de Dornbusch e Fischer (1991).

produtivos, Keynes (1985) e Kalecki (1977; 1983) desenvolveram uma concepção segundo a qual o nível de emprego e o produto da economia dependem da demanda efetiva. Tal perspectiva confere importância crucial para a política fiscal, na medida em que os gastos, transferências e impostos exercem importante influência sobre a demanda efetiva.

Em sua crítica às formulações de Rosa Luxemburgo, Kalecki (1977) reconheceu que essa autora havia compreendido corretamente os gastos públicos como um “mercado externo” para a produção capitalista, ou seja, como uma fonte de demanda efetiva capaz de absorver parte daquela produção. De acordo com Kalecki, o impacto efetivo dos gastos públicos depende, entretanto, da forma como eles são financiados. Caso os gastos públicos sejam financiados por impostos sobre os trabalhadores, que supostamente gastam toda a sua renda, não há um acréscimo de demanda, mas apenas uma transferência dos trabalhadores para o setor público. Sendo assim, para Kalecki, os gastos públicos só se constituem em demanda efetiva adicional quando são financiados por empréstimos ou por impostos sobre os capitalistas.

Haavelmo (1945) também observou que diferentes ações de política fiscal podem afetar de forma diferente a demanda agregada. A base do seu argumento é a constatação de que os tributos e transferências impactam a demanda agregada de forma indireta, modificando a renda disponível para o consumo das famílias, ao passo que os gastos públicos com compras de bens e serviços afetam a demanda agregada de forma direta. Sendo assim, dado que apenas uma parcela da renda disponível para o setor privado é transformada em consumo, uma política de elevação dos gastos públicos financiada por aumento de impostos tem um impacto líquido positivo sobre a demanda agregada.

Sob uma perspectiva geral, essas observações de Kalecki e Haavelmo revelam um aspecto central para os propósitos deste artigo: o impacto diferenciado sobre a demanda efetiva, que pode ter diferentes alternativas de gastos, impostos e transferências do Governo. Assim, a composição das receitas e das despesas do setor público, que, para a contabilização dos resultados orçamentários, tem pouca importância, torna-se fundamental para a análise do efeito da política fiscal sobre a demanda agregada.

Considerando-se uma economia fechada, em que a demanda agregada é a soma do consumo privado ( $C$ ) mais o investimento privado ( $I_P$ ) mais os gastos públicos com compras de bens e serviços ( $G$ ) mais os investimentos públicos ( $I_G$ ), tem-se:

$$Y = C + I_P + G + I_G + +I_G \quad (6)$$

Supondo-se que o consumo privado é definido por uma parte autônoma mais uma parte induzida pela renda disponível, que sofre os efeitos da tributação ( $T$ ) e das transferências ( $TR$ ),

$$C = C_A + c(Y - T + TR) \quad (7)$$

então o produto de equilíbrio é um múltiplo dos gastos autônomos do setor privado mais os gastos públicos. Esse múltiplo depende diretamente da propensão a consumir.

$$Y_E = \underbrace{\left[ \frac{1}{1-c} \right] [C_A + I_P]}_{\text{Setor Privado}} + \underbrace{\left[ \frac{1}{1-c} \right] [G + I_G + cTR - cT]}_{\text{Setor Público}} \quad (8)$$

Denomina-se impacto fiscal ( $IF$ ) o efeito das variações dos gastos, das transferências e dos tributos sobre a demanda agregada, considerados, ao mesmo tempo, o efeito multiplicador e os diferentes canais pelos quais essas variáveis impactam a demanda agregada.

$$IF = \left[ \frac{1}{1-c} \right] [\Delta G + \Delta I_G + c(\Delta TR - \Delta T)] \quad (9)$$

O indicador de impacto fiscal busca refletir, portanto, o efeito diferenciado dos gastos, dos impostos e das transferências sobre a demanda efetiva. É importante observar que a análise do impacto fiscal requer, além das informações relativas às finanças públicas, o conhecimento empírico a respeito de um parâmetro fundamental para tanto: a propensão a consumir a partir da renda disponível para o setor privado.<sup>4</sup>

Outro aspecto importante a destacar é que, das variáveis utilizadas nas equações (1) e (2) para a contabilização do déficit nominal e do superávit primário do setor público, a única ausente da equação (9) que define o impacto fiscal é a variável juros ( $J$ ). Esse parece ser o procedimento mais adequado para a análise do impacto fiscal, na medida em que se considera que a propensão a consumir, a partir dos juros da dívida pública, seja muito pequena e possa ser considerada nula.

De um modo geral, o ponto central a destacar, a partir do indicador de impacto fiscal, é que, enquanto para a contabilidade da sustentabilidade da

<sup>4</sup> Na equação (9), tem-se apenas uma propensão a consumir que estaria refletindo o comportamento médio de todo o setor privado com respeito às suas decisões de consumo. Uma análise mais completa teria de considerar uma decomposição da propensão a consumir da sociedade, em termos dos diferentes tipos de impostos e transferências. No caso de alguns gastos diretos do Governo, como os salários do funcionalismo público, o efeito sobre a demanda efetiva também passa pela decisão de consumo, de modo que uma medida mais precisa demanda uma estimativa sobre a propensão ao consumo dos funcionários públicos.

dívida, só o que importa é quanto o Governo pagou mais do que recebeu, para saber em quanto vai ter de se financiar, na análise do impacto fiscal, torna-se importante considerar as variações dos diferentes tipos de gastos, impostos e transferências. Um mesmo resultado orçamentário pode ter diferentes efeitos sobre a demanda agregada, dependendo da sua composição. Assim, déficits nominais idênticos, que geram a mesma elevação do estoque da dívida, podem ter impactos macroeconômicos totalmente distintos.

Por fim, parece possível afirmar, com alguma certeza, que a preocupação de medir corretamente o efeito da política fiscal sobre a demanda agregada aparece mais frequentemente em trabalhos de orientação heterodoxa, em que a determinação do produto depende da demanda efetiva. Tal medida, entretanto, é muito relevante também dentro de uma perspectiva ortodoxa, na qual as pressões inflacionárias são, quase invariavelmente, atribuídas ao excesso de demanda. Como se afirmou acima, os indicadores orçamentários, como o superávit primário e o déficit nominal, não são bons indicadores do impacto da política fiscal sobre a demanda e, sendo assim, também não são adequados para avaliar se a política fiscal está ou não exercendo uma pressão inflacionária sobre a economia.

### **1.3 As duas dimensões da política fiscal**

A partir dessas considerações, pode-se passar a discutir alguns aspectos sobre a adoção do superávit primário como instrumento fundamental para a execução da política macroeconômica no Brasil. Santos (2010) sugere que, de um modo geral, a dinâmica das finanças públicas, no período posterior às crises cambiais de 1999 e 2003, resultou da necessidade de deixar claro para os mercados financeiros que o Governo brasileiro faria a sua parte para garantir a solvência da dívida pública. Desse modo, os aumentos significativos na razão dívida/PIB resultantes daquelas crises estariam na origem da elevação da carga tributária e dos superávits primários registrados posteriormente.

De fato, conforme exposto acima, o nível da razão dívida/PIB é um dos determinantes do superávit primário necessário para estabilizar essa mesma razão. Além disso, para uma dada taxa de juros, a carga de juros pagos pelo setor público tende a ser tanto maior quanto maior for o estoque de dívida pública. Sendo assim, se o objetivo é controlar o crescimento desse estoque, uma elevada razão dívida/PIB tende a requerer um superávit primário elevado, tanto pela razão em si quanto pela maior carga de juros associada. Entretanto, na medida em que se consiga reduzir o estoque de dívida pública como proporção do PIB, os superávits primários necessários também serão reduzidos, pelos mesmos motivos.

Outro argumento possível para justificar a manutenção de um superávit primário elevado *a priori* é a necessidade de se manter um grau de liberdade elevado para a política monetária, cujo objetivo é manter a inflação dentro da meta. Desse modo, a autoridade monetária teria uma margem grande para elevar a taxa de juros quando isso fosse necessário, pois a política fiscal estaria criando condições para acomodar uma maior carga de juros sem pressionar a razão entre dívida e PIB.

Tal estratégia pode resultar, entretanto, em uma armadilha se o objetivo for a estabilidade da dívida pública como proporção do PIB. Isto porque, além do impacto sobre a trajetória da dívida pública, as ações de política fiscal podem ter efeitos significativos sobre a demanda agregada, o produto e a arrecadação de impostos. O aumento do superávit primário, para acomodar uma maior carga de juros, tende a ser um movimento recessivo da política fiscal, mesmo que, ao final, resulte em um déficit nominal inalterado. Isto porque uma redução de gastos públicos que vise elevar o superávit primário implicaria um impacto negativo sobre a demanda agregada, ao passo que um aumento equivalente dos juros nominais pagos não teria impacto positivo sobre a demanda agregada, já que a propensão ao gasto a partir dos juros é pequena. Por essa via, um ajuste fiscal “preventivo”, com o objetivo de impedir uma deterioração dos indicadores de endividamento do setor público, pode revelar-se contraproducente para esse mesmo propósito. Se o efeito recessivo for forte o bastante para reduzir o PIB ou sua taxa de crescimento (afetando, em consequência, também a arrecadação tributária), o resultado final pode ser a elevação da razão dívida/PIB.<sup>5</sup>

Outro aspecto mal compreendido no debate público brasileiro é a eventual “folga fiscal” que, supostamente, surge a partir de uma redução da taxa de juros e, por consequência, da carga de juros sobre o setor público. Ocorre que, se a política fiscal adotar como meta um determinado superávit primário como proporção do PIB, a redução dos juros em si não permite qualquer aumento de outros tipos de gastos. O efeito de uma carga de juros menor, com um dado superávit primário, seria, simplesmente, um déficit nominal menor, com efeito desprezível sobre a demanda efetiva, dada a reduzida propensão ao gasto a partir dos juros.

Conforme exposto acima, por outro lado, se a meta da política fiscal for manter uma determinada relação dívida/PIB, então, de fato, uma menor taxa real de juros pode abrir espaço para o crescimento de outros gastos, mas isso passa, necessariamente, pelo fato de que um superávit primário menor seria suficiente para estabilizar aquela razão. Nesse caso, o efeito sobre a

---

<sup>5</sup> O forte ajuste fiscal da Grécia, a partir de 2009, apresentou tal característica. Apesar da contração muito grande dos gastos, a recessão foi tão profunda, que elevou a razão dívida/PIB.

demanda efetiva seria, provavelmente, positivo, ainda que a sua intensidade dependa de quais ações específicas seriam tomadas para reduzir o superávit primário.

Essas breves observações buscam explicitar que uma análise objetiva da política fiscal precisa levar em conta duas dimensões diferentes. De um lado, trata-se de tentar compreender os objetivos gerais e as metas estabelecidas, visando administrar as finanças públicas. Sob essa perspectiva, pode-se avaliar, por exemplo, se as metas estabelecidas foram coerentes com os objetivos, se foram efetivamente cumpridas, etc. O segundo ângulo de análise é o impacto das ações de política fiscal sobre a demanda efetiva. Nesse caso, os aspectos mais importantes a serem avaliados são o sentido e a intensidade da contribuição do setor público para o ritmo do crescimento econômico. No restante do artigo, procura-se analisar a gestão da política fiscal do Brasil entre 2003 e 2012, levando-se em conta essas duas dimensões. Antes de passar à análise propriamente dita, seguem algumas considerações sobre os dados e informações utilizados.

## **2 Metodologia da compilação dos dados fiscais brasileiros**

Para fazer uma análise dos aspectos introduzidos na seção anterior, é preciso verificar a disponibilidade de dados a respeito do setor público brasileiro, bem como adaptá-los aos conceitos relevantes para a discussão. No que diz respeito às finanças públicas brasileiras, a mensuração do resultado fiscal do setor público pode ser feita de duas formas, a saber: (a) abaixo da linha, verificando-se a variação da dívida desse setor no período; (b) acima da linha, calculando-se, de forma desagregada, todas as receitas e despesas do Governo no mesmo período. A primeira forma de mensuração é fornecida pelo Banco Central (Bacen), e a segunda é organizada e disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

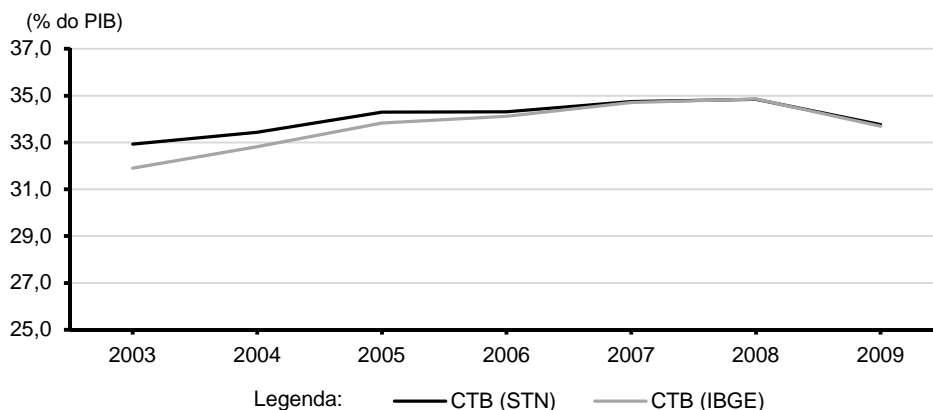
O Bacen utiliza, para efeito de mensuração da dívida pública e do déficit público, o conceito de setor público como compreendendo o setor público não financeiro mais o próprio Banco Central. O primeiro é composto pelas “[...] administrações diretas federal, estaduais e municipais, as administrações indiretas, o sistema público de previdência social e as empresas estatais não-financeiras federais, estaduais e municipais, além da Itaipu Binacional” (Banco Central do Brasil, 2008, p. 131). A instituição divulga os resultados orçamentários pelos conceitos nominal e primário para todo o setor público, incluindo as estatais.

Os dados fornecidos pela STN, por outro lado, só contemplam as administrações diretas das três esferas da Federação. Destarte, para compatibilizar os dados para o impacto fiscal e verificar o comportamento das finanças do Governo de forma desagregada, serão utilizados os dados apenas do setor público não financeiro das administrações diretas. Para as empresas estatais, os dados são fornecidos pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento, compatibilizados pela Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda. No decorrer deste trabalho, serão utilizados apenas os dados referentes aos investimentos dessas instituições fornecidos pela SPE.

Os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (2014) são divulgados em várias planilhas que contemplam diversas informações. No caso específico deste trabalho, será utilizada a série histórica da **Consolidação das Contas Públicas: orçamento fiscal e da seguridade social**, disponível para o período de análise deste artigo (2003 a 2012). Nessa série, as receitas são divididas em correntes e de capital. Como o proposto no trabalho é o resultado primário, considerar-se-ão apenas as receitas correntes. Essas são subdivididas em tributárias, de contribuições, da agropecuária, patrimoniais, industriais e de serviços.<sup>6</sup> A soma dessas receitas em porcentagem do PIB se aproxima da carga tributária bruta fornecida pelo Sistema de Contas Nacionais (SCN) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como pode ser visto no Gráfico 1.

Gráfico 1

Carga tributária bruta (CTB) do Brasil, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) — 2003-09



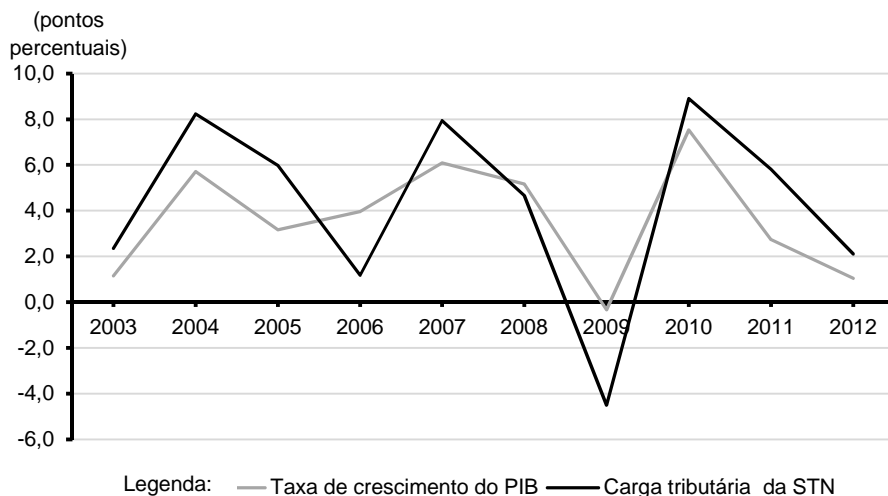
FONTE DOS DADOS BRUTOS: STN (2014).  
IBGE (2014a).

<sup>6</sup> Mais as transferências correntes, que não são consideradas, pois, como o objetivo é todo o setor público, as transferências intergovernamentais se anulam.

Antes de passar para as despesas, é importante destacar que a carga tributária tem um comportamento pró-cíclico. Esse comportamento é visível no Gráfico 2, que apresenta as taxas de crescimento real do PIB e do total de tributos da STN. Nos períodos de maior crescimento econômico, a arrecadação do Governo também apresentou maior crescimento. Nos períodos de queda da taxa de crescimento, a arrecadação também desacelerou, chegando, inclusive, a sofrer uma queda considerável em 2009, quando o PIB apresentou uma pequena redução em termos reais. Dessa forma, conforme o princípio da demanda efetiva (PDE), as despesas do Governo contribuem para o aumento da renda agregada e, por consequência, também para a própria arrecadação do Governo. Assim, pensar a política fiscal apenas em operação contábil das finanças públicas é desconsiderar essa característica diferenciada do Governo dentro da economia. Vale ressaltar, contudo, que nem toda arrecadação tributária é induzida pela renda, pois uma parte é arbitrada pelo próprio Governo e varia de acordo com a alteração da alíquota do tributo.

Gráfico 2

Taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) e Tributos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) — 2003-12



FORNE DOS DADOS BRUTOS: PIB – IBGE (2014b).  
Tributos – STN (2014).

Feitas essas considerações sobre as receitas, resta mencionar alguns aspectos a respeito da fonte de dados sobre as despesas públicas. As despesas para as três esferas do setor público fornecidas pela STN são apre-

sentadas de duas formas: empenhadas e liquidadas. Nas liquidadas, são contabilizados os gastos que, de fato, foram executados naquele período, ao passo que as empenhadas são aquelas que foram firmadas no período, mas não necessariamente executadas. Para o objetivo deste trabalho, o ideal seria utilizar as despesas liquidadas, porém essa informação só está disponível a partir do ano de 2009 e, portanto, não abrange todo o período aqui analisado. Por essa razão, optou-se por utilizar os dados relativos às despesas empenhadas, que estão disponíveis para todo o período 2003-12.

Uma vez prestados esses esclarecimentos a respeito das fontes de dados, pode-se passar à análise do comportamento das finanças públicas nos 10 anos de mandato do Partido dos Trabalhadores, começando pelos valores acima da linha e, em seguida, passando aos valores abaixo da linha.

### **3 Comportamento das finanças públicas entre 2003 e 2012**

A carga tributária total do setor público é apresentada na Tabela 1, em que é subdividida em termos de receita tributária, receita de contribuições e demais receitas. A carga tributária durante o governo do PT teve o seu comportamento condicionado aos acontecimentos políticos e econômicos do período abordado.

O início do primeiro mandato do Presidente Lula foi caracterizado por um ajuste fiscal similar ao efetuado no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Dando continuidade a um programa de ajuste vigente, firmado junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), o novo governo, cujo Ministro da Fazenda era Antônio Palocci, resolveu elevar as metas de superávit primário estipuladas desde 1999. A nova equipe econômica argumentava que o governo anterior não havia feito o esforço fiscal necessário para reduzir a desconfiança dos agentes privados frente ao setor público. Como modo de viabilizar o aumento do superávit primário, a carga tributária (Tabela 1) apresentou um crescimento significativo entre 2003 (32,93%) e 2005 (34,29%). Como será visto adiante, também foram adotadas medidas de redução dos gastos públicos.

O Ministro Palocci deixou o Governo em 2006, substituído pelo Ministro Guido Mantega. A política de superávits primários foi mantida, mas sem a mesma rigidez com que era administrada pela equipe econômica anterior. Além disso, foi formulado um plano de ações que visava acelerar o crescimento econômico. Nesse período, a carga tributária assumiu relativa estabilidade, registrando 34,31% do PIB em 2006 e 34,85% em 2008.

Santos (2010) não distingue esses dois subperíodos (2003-05 e 2006-08) em termos de uma alteração na tendência de crescimento da carga tributária, pois considera que “[...] o crescimento quase contínuo da carga tributária bruta registrado no período 1998-2008 talvez seja o fato estilizado mais marcante das finanças públicas brasileiras no período pós-Real” (Santos, 2010, p. 30). Aponta, entretanto, uma diferença crucial entre o crescimento ocorrido no subperíodo 1998-2002 e o ocorrido no subperíodo 2003-08. Enquanto, no primeiro subperíodo, o crescimento da carga tributária teria sido “legislado”, ou seja, decorrente da introdução de novas contribuições e de alteração de alíquotas, no segundo subperíodo, ele teria sido “espontâneo”, isto é, decorrente de um maior crescimento econômico e do comportamento pró-cíclico da arrecadação tributária. Essa observação parece importante, sobretudo quando se leva em conta o fato de que o Governo perdeu, em 2007, a votação no senado que pretendia prorrogar a vigência da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), implicando a extinção desse tributo no exercício seguinte. Mesmo sem essa importante fonte de receita, a carga tributária não se reduziu em 2008, registrando um pequeno aumento em relação a 2007.<sup>7</sup>

No segundo semestre de 2008, os Estados Unidos viram o seu sistema financeiro entrar em crise, fato que gerou significativo impacto sobre a economia internacional. Diante da rápida e intensa desaceleração do crescimento da economia brasileira em 2009, a equipe econômica passou a utilizar o instrumental fiscal — juntamente com o PAC, lançado no início de 2007 —, para combater os efeitos da crise. Tanto os tributos quanto os gastos e as transferências serviram como ferramentas de ação anticíclica. Foram reduzidas várias alíquotas de impostos indiretos, relacionadas a setores com maior intensidade de mão de obra ou consideradas capazes de dinamizar a economia. Segundo Barbosa (2013, p. 81), essas medidas poderiam ser resumidas em cinco grandes grupos, a saber: (a) aumento da liquidez e redução da taxa de juros; (b) aumento da rede de proteção social e dos investimentos públicos; (c) desonerações tributárias; (d) aumento da oferta de crédito por parte dos bancos públicos; e (e) aumento do investimento público em habitação. Diante dessas medidas, a carga tributária recuou para 33,76% do PIB em 2009, subindo levemente para 34,06% do PIB

---

<sup>7</sup> A extinção da CPMF é mencionada por Santos (2010), ao lado de outras isenções tributárias setoriais de vários tipos, decorrentes do que o autor chama de “[...] medidas provisórias do bem” (Santos, 2010, p. 33). Barbosa (2013) observa que o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) incluiu algumas desonerações fiscais, tais como a criação do Simples Nacional, que é o regime especial para micro e pequenas empresas, e a desoneração para o setor produtivo, com a redução do imposto sobre produtos industrializados sobre bens de capital.

em 2010. Essa queda fica mais visível quando se verifica o comportamento das receitas tributárias, que caíram mais de um ponto percentual do PIB entre 2008 e 2009, mantendo-se nesse patamar em 2010.

Tabela 1

Carga tributária do setor público no Brasil — 2003-12

ANOS	CARGA TRIBUTÁRIA	RECEITA TRIBUTÁRIA	RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	DEMAIS RECEITAS (1)
2003	32,93	15,74	14,18	3,01
2004	33,44	15,55	15,09	2,80
2005	34,29	16,16	15,32	2,82
2006	34,31	16,22	14,42	3,68
2007	34,75	16,58	14,58	3,58
2008	34,85	17,65	13,36	3,84
2009	33,76	16,62	13,09	4,04
2010	34,06	16,77	13,33	3,97
2011	34,88	17,15	13,84	3,89
2012	35,51	17,25	14,13	4,13

FONTE DOS DADOS BRUTOS: STN (2014).

(1) Incluem as receitas patrimonial, agropecuária, industrial e de serviços.

Por fim, a outra alteração significativa na carga tributária durante o governo do Partido dos Trabalhadores ocorreu com a entrada da nova presidente, eleita em 2010. Nos dois primeiros anos do governo da Presidente Dilma Rousseff, a carga tributária brasileira retoma a tendência de crescimento, atingindo 34,88% do PIB em 2011, valor semelhante ao da carga tributária de 2008, ano do início da crise. Em 2012, a carga tributária cresce novamente e atinge o maior nível tanto dentro do período de governo do PT quanto da história do Brasil: 35,51% do PIB. Esse resultado decorreu do fim de vários incentivos fiscais concedidos no segundo Governo Lula, para fazer frente à crise internacional. Para Barbosa (2013, p. 85), essas medidas, junto com a redução das despesas, tiveram como estratégia “[...] combater a inflação e promover um ‘pouso suave’ (*soft landing*) da economia brasileira para um ritmo de crescimento entre 4% e 5% ao ano”, ou seja, “[...] foi necessário retomar uma política macroeconômica menos expansionista”.

Feita essa breve exposição do comportamento das receitas, passa-se agora para a análise das despesas, aspecto das contas públicas que também foram de grande importância para a política econômica adotada. Observando o seu comportamento, é possível identificar os momentos de mudança dentro do período de governo do PT, ainda que com menor clareza na comparação com as receitas porque, no que diz respeito às transferências, há aspectos constitucionais do sistema de seguridade social que con-

ferem aos beneficiários diversos direitos não passíveis de alteração, como o fato de o salário mínimo ser base para o pagamento dos benefícios.

A Tabela 2 mostra que, ao longo do período, houve crescimento da despesa total, que saiu de 28,69% do PIB em 2003 para 32,83% do PIB em 2012. A despesa total só não apresentou crescimento real nos anos de 2003 e de 2011. Essa tendência das despesas totais tem sido criticada e interpretada como uma demonstração de descontrole dos gastos públicos e/ou uma decorrência do inchaço do Estado na economia brasileira. Uma análise mais adequada do comportamento das despesas precisa levar em consideração, entretanto, a característica diferenciada de dois tipos de despesas do setor público: as transferências e os gastos.

Os gastos referem-se à compra de bens e serviços realizados pelo Governo, seja em bens de consumo, seja em bens de investimento, mais os gastos necessários para fazer as instituições públicas funcionarem, incluindo, por exemplo, a remuneração dos funcionários públicos. As transferências, por sua vez, são recursos que o Governo capta do setor privado e repassa ao próprio setor privado. Em sua maioria, as transferências são amparadas pela legislação do País, tendo sido acordadas e aceitas previamente pela própria sociedade. Desse modo, as transferências “circulam” dentro do setor privado da economia, ainda que o canal redistributivo seja o Estado. Ao serem subtraídas da carga tributária bruta, obtém-se a chamada carga tributária líquida, que apresenta o quanto, de fato, o setor público extrai de recursos do setor privado para financiar os seus gastos. As despesas totais apresentadas na Tabela 2 estão decompostas nessas duas grandes contas (gastos e transferências), dada a necessidade de análise em separado.

Observa-se, pela tabela, que o total das transferências realizadas pelo Governo e, mais especificamente, as realizadas pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) aumentaram significativamente durante todos os 10 anos do governo do PT. Partindo de 7,64% do PIB em 2003, houve crescimento real em todos os anos até alcançar mais de 10% do PIB em 2012. Esse comportamento está diretamente relacionado com a política de valorização do salário mínimo adotada pelo Governo ao longo do período.

Tabela 2

## Despesas do setor público no Brasil — 2003-12

DISCRIMI- NAÇÃO	TO- TAL	GASTOS				TRANSFERÊNCIAS		
		Total	Despesas de Pessoal	Outras Despe- sas Correntes	Investi- mento	Total	INSS	Outras
<b>2003</b>								
% do PIB .....	28,69	21,05	13,33	6,85	0,87	7,64	7,27	0,37
Varição real	-2,01	-3,75	2,04	5,02	-61,96	3,13	8,60	-47,85
<b>2004</b>								
% do PIB .....	28,93	21,19	12,77	6,75	1,67	7,74	7,32	0,41
Varição real	6,61	6,44	1,28	4,14	103,85	7,09	6,57	17,19
<b>2005</b>								
% do PIB .....	29,20	20,65	12,06	6,86	1,73	8,55	8,09	0,46
Varição real	4,11	0,50	-2,58	4,83	6,57	14,00	13,96	14,84
<b>2006</b>								
% do PIB .....	30,62	21,60	12,38	7,23	1,98	9,02	8,58	0,45
Varição real	9,02	8,75	6,79	9,54	19,32	9,69	10,17	1,15
<b>2007</b>								
% do PIB .....	30,71	21,51	12,17	7,28	2,06	9,20	8,72	0,48
Varição real	6,39	5,65	4,27	6,78	10,11	8,16	7,85	14,11
<b>2008</b>								
% do PIB .....	30,65	21,41	11,83	7,18	2,40	9,25	8,78	0,47
Varição real	4,99	4,68	2,21	3,80	22,36	5,71	5,87	2,87
<b>2009</b>								
% do PIB .....	32,79	22,78	12,41	7,79	2,58	10,01	9,53	0,48
Varição real	6,60	6,04	4,54	8,11	7,24	7,91	8,29	0,86
<b>2010</b>								
% do PIB .....	32,49	22,76	12,06	7,78	2,92	9,73	9,18	0,55
Varição real	6,56	7,46	4,53	7,41	21,71	4,53	3,53	24,43
<b>2011</b>								
% do PIB .....	31,53	21,80	11,75	7,69	2,36	9,74	9,20	0,53
Varição real	-0,30	-1,61	0,09	1,45	-16,78	2,76	3,01	-1,34
<b>2012</b>								
% do PIB .....	32,83	22,73	12,17	7,90	2,66	10,10	9,52	0,57
Varição real	5,71	6,54	4,45	7,56	13,62	3,84	3,56	8,66

FONTE DOS DADOS BRUTOS: STN (2014).

NOTA: Deflacionado pelo deflator implícito do PIB.

Com respeito ao comportamento dos gastos públicos, observa-se que, apesar de apresentarem crescimento real no período 2006-10, o aumento foi bem menor do que aquele registrado para o total das despesas públicas. Como proporção do PIB, os gastos públicos representavam 21,05% em 2003 e chegaram a 22,73% do PIB em 2012, configurando um acréscimo

de, aproximadamente, 1,6% do PIB. Portanto, fica claro, por esta análise, que o principal componente da expansão das despesas públicas foi o crescimento das transferências ao próprio setor privado e não o aumento da participação direta do Governo na economia através dos gastos em consumo e investimento. A seguir, considera-se o que ocorreu com as rubricas que compõem os gastos públicos.

Com relação às despesas com pessoal, que incluem funcionários públicos ativos e inativos bem como terceirizados, não se observa tendência de crescimento ao longo do período. Pelo contrário, percebe-se que, ao longo do primeiro mandato de Lula e nos dois primeiros anos do seu segundo mandato, houve redução das despesas com pessoal, como proporção do PIB. Partindo de 13,33% do PIB em 2003, essa rubrica havia caído para 11,83% em 2008. Nos anos subsequentes, a despesa com pessoal manteve-se em torno de 12% do PIB. Como se vê, o comportamento dessa conta depõe contra o argumento de que houve um inchaço da máquina pública durante o governo do PT, visto que, considerando-se o período como um todo, houve queda da despesa com pessoal em proporção do PIB.

Com respeito aos investimentos, observa-se que essa rubrica efetivamente registrou um aumento persistente ao longo do Governo Lula. Em 2003, o investimento público correspondia a míseros 0,87% do PIB e, em 2010, alcançava 2,92% do PIB. Em 2011, primeiro ano de mandato de Dilma Rousseff, registrou-se uma significativa redução do investimento público, que voltaria a crescer no ano seguinte, mas sem recuperar o nível de 2010.

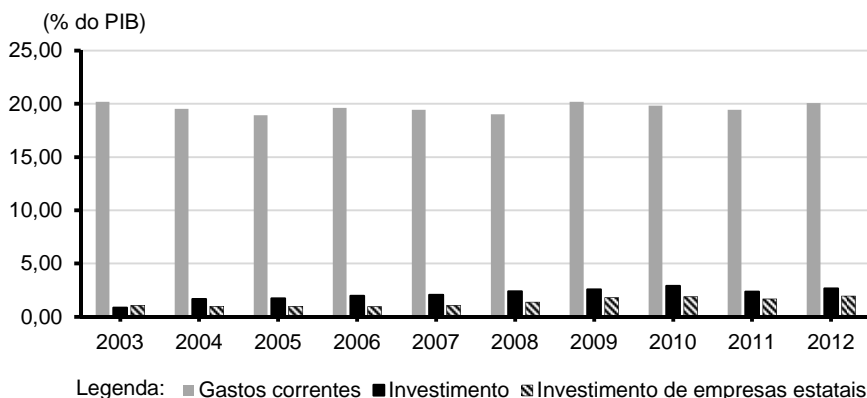
Constata-se, portanto, que não foram os gastos públicos que pressionaram o aumento do dispêndio público, mas sim as transferências. Observa-se, adicionalmente, que o crescimento dos gastos públicos foi liderado pelo aumento do investimento, não pelos gastos com pessoal nem pelos gastos correntes. Estes últimos, que incluem despesas com materiais de consumo referentes ao funcionamento da máquina do Estado, cresceram em ritmo menos acelerado que os investimentos, como pode ser constatado observando-se os dados sobre a sua variação real na Tabela 2.

O Gráfico 3 apresenta os dados sobre os gastos correntes (com pessoal e outras despesas correntes), os gastos de investimento e os de investimentos das empresas estatais. É fundamental observar a importância dos gastos correntes enquanto instrumentos de política fiscal, não só pelo seu tamanho relativo (já que representam mais de 20% do PIB), mas também pela maior flexibilidade de sua realização, na comparação com os gastos de investimento. Ocorre que a legislação brasileira impõe diversos processos burocráticos que dificultam a efetivação dos investimentos públicos. Desse modo, torna-se bastante complicado elevar os investimentos públicos, ainda que não haja maiores dificuldades para reduzi-los, bastando, para tanto,

abandonar determinados projetos, ou seja, em termos de redução, esses são mais facilmente reduzidos que os correntes.

Gráfico 3

Gastos do Governo na administração direta e nas empresas estatais, no Brasil — 2003-12



Legenda: ■ Gastos correntes ■ Investimento ▨ Investimento de empresas estatais

FORNE DOS DADOS BRUTOS: STN (2014).  
SPE (2014).

Pode-se verificar, no Gráfico 3, que, apesar da importância dos investimentos públicos para a determinação da renda no curto prazo e da produtividade global da economia no longo prazo, seu patamar é muito reduzido no Brasil. Pode-se verificar, no gráfico, que os gastos da administração direta para todo o setor público (que engloba a União, os Estados e os Municípios) são pouco superiores aos investimentos das empresas estatais. Constatase, nesse sentido, um grande espaço para o seu crescimento, devido tanto à dimensão continental do Brasil quanto à carência de infraestrutura social básica.<sup>8</sup>

Feito esse levantamento das finanças públicas de forma desagregada, isto é, acima da linha, resta, agora, conferir o comportamento das finanças

<sup>8</sup> A esse respeito, vale observar que, ao contrário do que usualmente é proposto no debate público e acadêmico sobre política fiscal, o incremento dos investimentos não pode ser efetivado às expensas do gasto corrente. Para autores como Giambiagi (2006) e Rezende, Oliveira e Araujo (2008), por exemplo, o aumento das despesas correntes tem levado à alta da carga tributária e atrapalhado a realização de gastos em investimento. Essas análises tendem a considerar as despesas correntes um gasto "ruim", ao contrário do investimento público, que seria um gasto "bom". Entende-se que tal perspectiva é equivocada porque: (a) não leva em conta o papel essencial do gasto corrente para a efetiva execução dos serviços públicos nem sua importância enquanto componente da demanda agregada; (b) omite o fato de que o aumento do investimento público tende a elevar os gastos correntes no futuro.

públicas abaixo da linha. Nessa análise, será abordada a perspectiva da constante ação de política fiscal adotada desde o início do ano de 1999 e que perdurou (e perdura) nos 10 anos do governo do PT, qual seja adotar metas de superávit primário. Conforme discutido acima, a lógica inicial dessa estratégia, herdada do governo anterior, seria a de estabilizar a relação dívida/PIB. Conforme sugerido neste artigo, entretanto, de alguma forma, esse objetivo foi perdendo a relevância, e o superávit primário foi ganhando “vida própria”.

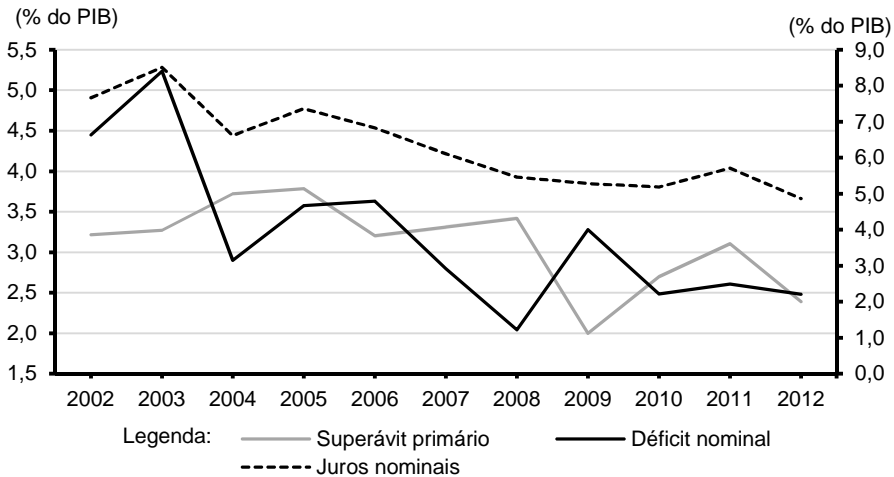
Antes de abordar de forma mais aprofundada a relação entre fluxo e estoque das finanças públicas, cabe ressaltar que o resultado do superávit primário teve o seu comportamento condicionado pelos momentos políticos e econômicos abordados anteriormente, ou seja, (a) de 2003 a 2005, início do Governo Lula, com a equipe econômica comandada pelo Ministro Antonio Palocci, que aprofundou as medidas de arrocho fiscal; (b) de 2006 a 2008, com a mudança do Ministro da Fazenda (entrada do Ministro Guido Mantega), que manteve o resultado primário elevado, mas em proporção menor que o da equipe anterior; (c) em 2009 e 2010, com a utilização do instrumental fiscal para enfrentar a crise externa iniciada em 2008, o que implicou redução significativa do resultado fiscal e; (d) início do Governo Dilma e retomada do arrocho fiscal no primeiro ano de seu mandato, fazendo o resultado primário aumentar.

As informações disponíveis para o setor público brasileiro abaixo da linha mostram que, em todos os anos considerados, o superávit primário foi inferior ao montante de juros nominais pagos, implicando, portanto, déficits nominais e elevação do estoque nominal de dívida líquida do setor público.

O Gráfico 4 mostra que, ao longo do período considerado, há uma tendência de redução dos juros nominais como proporção do PIB, bem como uma tendência de contração do superávit primário como proporção do PIB. Os dados revelam, também, que a redução do superávit primário foi menos significativa do que a queda dos juros nominais, resultando, conseqüentemente, em um menor déficit nominal. Portanto, mesmo que se pudesse sugerir que a tendência de redução do superávit primário estivesse associada ao movimento da carga de juros, ela não foi forte o suficiente para manter um dado déficit nominal. Os movimentos anuais do superávit primário e dos juros nominais mostram, além disso, que, apesar dessa tendência à redução de ambas, suas oscilações são bastante desconexas. Em síntese, a lógica da política fiscal baseada no superávit primário não parece ter sido, portanto, manter um determinado déficit nominal como proporção do PIB.

Gráfico 4

Superávlt primário, juros nominais e déficit nominal no Brasil — 2002-12



FONTE: Bacen (2014).

Conforme discutido na seção 2 deste trabalho, a meta de superávlt primário pode ser funcional para uma política que visa estabilizar a razão dívida/PIB, quando a taxa real de juros é superior à taxa de crescimento do PIB, condição que, em geral, tem-se verificado na economia brasileira. Para alcançar esse objetivo, é preciso perseguir uma meta de superávlt primário que dependa do nível da razão dívida/PIB no início do período, da taxa real de juros e da taxa de crescimento do PIB. Com base nas informações disponíveis<sup>9</sup>, é possível calcular qual teria sido o superávlt primário necessário a cada ano para manter a razão dívida/PIB inalterada.<sup>10</sup>

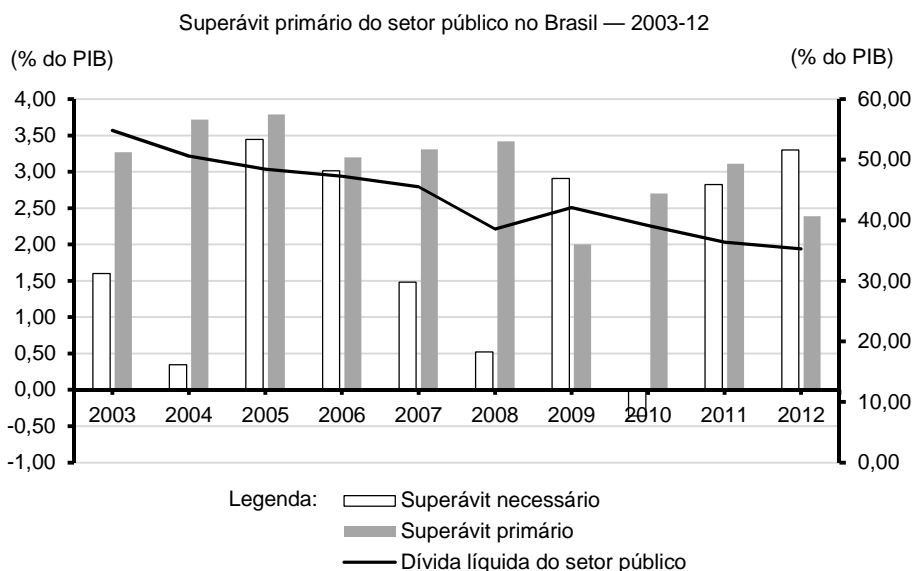
<sup>9</sup> A razão dívida/PIB é divulgada pelo Banco Central, assim como a taxa implícita de juros sobre o estoque da dívida. A taxa real de juros considerada corresponde a essa taxa implícita, descontada pela variação do deflator do PIB.

<sup>10</sup> O superávlt necessário calculado e exposto no Gráfico 5 desconsidera a existência dos ajustes patrimoniais decorrentes da variação da taxa de câmbio, mencionado na nota de rodapé nº 1 acima. Santos (2010) observa que esses ajustes determinaram grandes mudanças no comportamento de **curto prazo** da DLSP ao longo do período 1996-2008. Segundo esse autor, somente em “anos anormais” (anos de forte desvalorização cambial, como 1999, 2002 e 2008), a magnitude do fator patrimonial foi superior ao efeito do déficit nominal. Para os propósitos deste trabalho, é importante notar que, de fato, os ajustes patrimoniais foram importantes e significativos no ano de 2008, mas no sentido de terem **reduzido** a DLSP, em razão da composição da dívida bruta e dos ativos financeiros naquela oportunidade. Portanto, se fosse considerado esse efeito, o superávlt primário necessário seria ainda **menor** do que o exposto no Gráfico 5.

O Gráfico 5 mostra a trajetória da razão dívida/PIB ao longo do período analisado e compara o superávit necessário para estabilizar essa razão com o superávit primário efetivamente realizado, divulgado pelo Banco Central. Pode-se ver claramente, em primeiro lugar, que a razão dívida/PIB caiu significativamente ao longo do período: partindo de 54,83% do PIB em 2003, o estoque da dívida reduziu-se para 35,29% do PIB em 2012.

A segunda constatação importante, a partir das informações do Gráfico 5, é que esse movimento de queda da razão dívida/PIB é consistente com o fato de que, com exceção de 2009 e 2012<sup>11</sup>, em todos os anos, o superávit primário realizado foi superior ao que seria necessário para manter inalterada aquela razão.

Gráfico 5



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Bacen (2014).  
 IBGE (2014b).

Com base nas informações que foram apresentadas nesta seção, portanto, não parece haver fundamento para concluir que tenha havido qualquer descontrole das contas públicas ao longo do período analisado. Os

<sup>11</sup> Note-se que 2009 foi o único ano em que a razão DLSP/PIB aumentou ao longo de todo o período. Já em 2012, mesmo que o superávit efetivo tenha sido menor do que o necessário, a razão DLSP/PIB caiu, possivelmente em função de ajustes patrimoniais semelhantes aos ocorridos em 2008 (ver nota anterior).

superávits primários realizados foram, de um modo geral, superiores ao que seria necessário para estabilizar a relação dívida/PIB. Mais do que estabilizar essa relação, a política fiscal realizada implicou redução quase que contínua da razão DLSP/PIB ao longo de todo o período 2003-12. Esses movimentos correspondem a uma administração bastante cautelosa das finanças públicas.

Conforme apontado anteriormente, o resultado contábil das finanças públicas não se constitui em bom indicador para verificar o impacto da política fiscal sobre as variáveis macroeconômicas, pois, para tanto, é necessário considerar o impacto diferenciado dos gastos, dos impostos e das transferências. Esse é o ponto abordado na próxima seção.

## 4 Análise do impacto fiscal da economia brasileira

Na seção anterior, realizou-se uma apresentação meramente descritiva dos principais componentes de dispêndio e receita. Na seção 2 deste trabalho, entretanto, chamou-se a atenção para o fato de que o impacto fiscal depende das propensões a gastar dos agentes que recebem transferências e/ou pagam impostos, bem como do efeito mais direto que os gastos públicos têm sobre a demanda agregada. Esse efeito básico das diferentes ações de política fiscal, em conjunto com o multiplicador da renda, resulta no que chamamos de impacto fiscal.

A mensuração do impacto fiscal para a economia brasileira requer uma adaptação dos dados das finanças públicas (apresentados na seção anterior) à expressão matemática destacada na equação (9). Isso significa que é necessário: (a) identificar os tipos de rubricas das contas do Governo que afetam a demanda agregada direta ou indiretamente; (b) mensurar a propensão a consumir da economia. Começar-se-á pelo primeiro ponto.

Na seção anterior, foram apresentadas as diversas contas que compõem o resultado final das finanças públicas, com foco no conceito de resultado primário, em função de que o superávit primário é o indicador que concentra as atenções no debate público. Para além da contabilidade do resultado primário, entretanto, existem receitas e despesas financeiras que precisam ser levadas em conta quando o objetivo é analisar os efeitos do setor público sobre a demanda agregada.

As receitas financeiras são fluxos atrelados à alienação de bens, amortização de empréstimos e operações de créditos, portanto, todos associados a estoques e não implicam redução do consumo dos agentes envolvidos e da demanda agregada. No que diz respeito às despesas financeiras, tem-se

os juros, os encargos e as amortizações da dívida pública em poder de outros agentes. São, portanto, transferências ao setor privado que, em princípio, podem ser utilizados para compra de bens e serviços. Entretanto, conforme mencionado anteriormente, considera-se que esse tipo de transferência beneficia uma parcela da população cujo nível de renda já é elevado. Sendo assim, assume-se que esses agentes tendem, como regra geral, a utilizar esses recursos para adquirir mais ativos financeiros, implicando que a propensão ao gasto, a partir dessas transferências, seja zero, e que as despesas financeiras não afetam a demanda agregada.

Feitas essas considerações, retornar-se-á às receitas e às despesas primárias. As receitas primárias são divididas em tributárias, de contribuições e outras (patrimonial, agropecuária, industrial e de serviços). Os dois primeiros tipos (tributária e de contribuições) afetam negativamente a renda disponível do setor privado e, por essa via, a decisão de consumo. Assim, na mensuração do impacto fiscal, seus valores são considerados, mas ponderados pela propensão a consumir. Por outro lado, as outras receitas são derivadas da exploração econômica do patrimônio do Estado e das atividades agropecuária, industrial e comercial. Dessa maneira, não afetam a renda disponível para compra de bens e serviços da sociedade (Giacomoni, 2009) e não são consideradas no cálculo do impacto fiscal.

As despesas do setor público são divididas em gastos e transferências. Os gastos são compostos por dispêndios com pessoal, investimentos e outras despesas. Todos eles afetam a demanda agregada, contudo, enquanto os dois últimos referem-se diretamente à compra de bens e serviços produzidos na economia, os gastos com pessoal correspondem ao pagamento das remunerações dos servidores públicos (ativos e inativos) e dos funcionários terceirizados que prestam serviços para as instituições públicas. Logo, para que este tipo de despesa se transforme em compra de bens e serviços, é necessário que esses trabalhadores tomem a decisão de consumir. Por essa razão, os dispêndios com pessoal precisam ser ponderados pela propensão a consumir. O mesmo acontece com as transferências de renda realizadas pelo Governo, que estão divididas nas feitas pelo INSS (aposentadorias, pensões e auxílios) e outras (incluem as transferências assistências) e dependem da decisão de consumir dos beneficiários. Dessa forma, essas também precisam ser ponderadas pela propensão a consumir.<sup>12</sup>

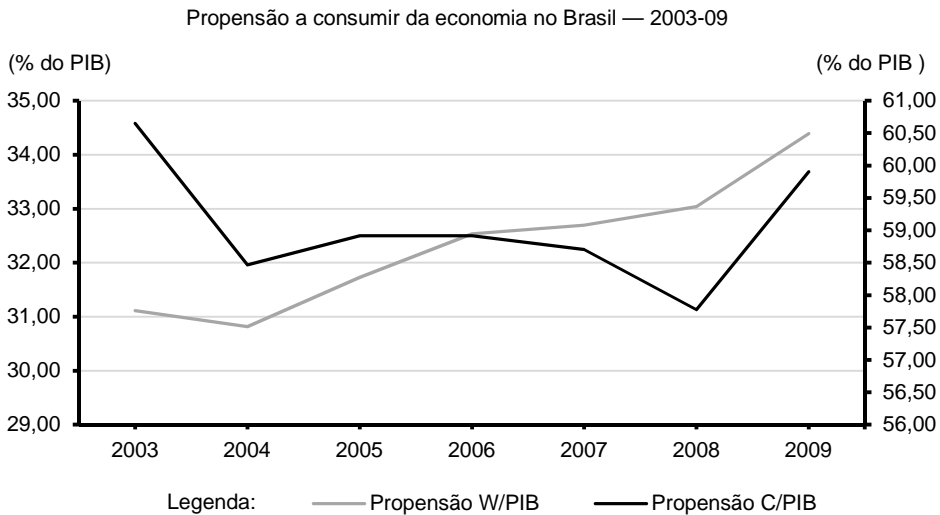
---

<sup>12</sup> Entretanto, cabe ressaltar que os beneficiários de assistência e previdência social tendem a ser pessoas de baixa renda, o que leva a crer que, em sua maioria, consomem toda a renda recebida, ou seja, têm propensão a consumir próxima de um. Para trabalhos futuros, seria interessante decompor os diversos extratos sociais e suas possíveis propensões a consumir.

Definida a forma de tratamento dos diferentes tipos de receitas e despesas, pode-se passar a tratar da mensuração da propensão a consumir da economia brasileira. Para tanto, utilizar-se-ão, neste trabalho, seguindo Rodrigues e Bastos (2010), duas possibilidades extremas para a propensão a consumir. A primeira é baseada na hipótese de que os trabalhadores consomem toda a sua renda. Nesse caso, a propensão a consumir pode ser aproximada pela razão entre a massa de salários e o PIB (propensão W). A segunda é supor que todo o consumo das famílias é induzido pela renda (propensão C). Nesse caso, a propensão a consumir é obtida pela razão entre o consumo das famílias e o PIB.<sup>13</sup>

O Gráfico 6 mostra o comportamento dessas duas estimativas entre os anos 2003 e 2009. Pode-se observar que a elevação salarial a partir de 2005 fez com que a propensão a consumir nessa medida fosse persistentemente ascendente. A medida relacionada ao consumo permaneceu estável entre 2004 e 2007, mas oscilou significativamente entre 2008 e 2009, em função dos efeitos do movimento de crise/recuperação do período.

Gráfico 6

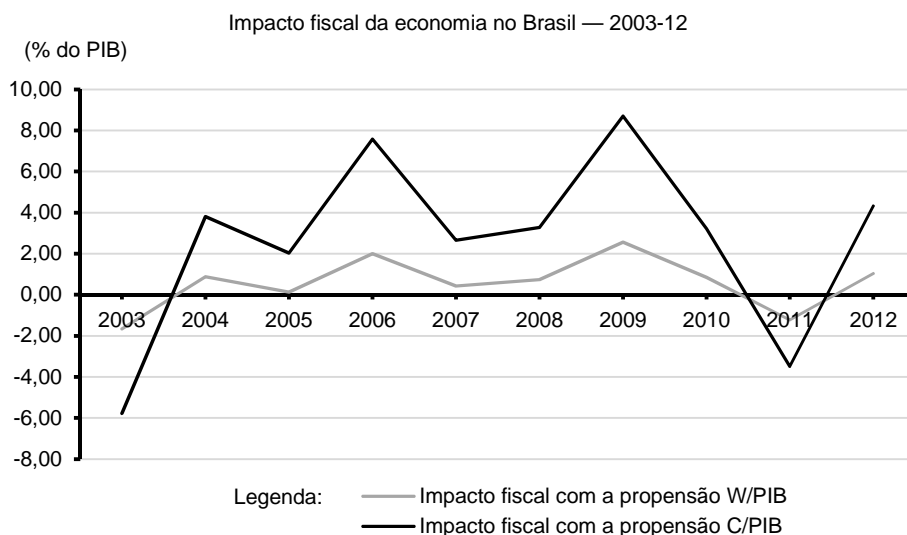


FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2014a).

<sup>13</sup> As informações necessárias para essas estimativas são fornecidas pelo Sistema de Contas Nacionais do IBGE, mas estão disponíveis de forma completa só até o ano de 2009. Para os anos 2010-12, as propensões a consumir utilizadas no cálculo do impacto fiscal serão as respectivas médias referentes aos anos estudados neste trabalho.

Com base nas adaptações das receitas e das despesas do setor público e nas estimativas de propensão a consumir, pode-se, finalmente, calcular o impacto fiscal para a economia brasileira durante os 10 anos do governo do PT. Para tanto, foi utilizada a seguinte estratégia: (a) deflacionaram-se os dados, com base no deflator implícito do PIB, tomando-se, como base, sempre o ano posterior — ou seja, para o ano de 2003, considerou-se o ano de 2004 como base, para o ano de 2004, considerou-se como ano-base 2005, e assim sucessivamente —; (b) calculou-se a variação real das receitas, dos gastos e das transferências para cada ano; (c) dividiram-se essas variações pelo PIB real de cada ano; (d) ponderaram-se as receitas e as despesas com a propensão a consumir e calculou-se o impacto fiscal. Os resultados são apresentados no Gráfico 7, considerando-se as duas possibilidades de propensão a consumir.

Gráfico 7



FORNTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2014a).  
IBGE (2014b).  
STN (2014).

O Gráfico 7 revela diversos aspectos importantes a respeito do impacto da política fiscal nos Governos Lula e Dilma Rousseff. Em primeiro lugar, destaca-se o fato de que, em ambos os casos, foram praticadas políticas fiscais contracionistas no primeiro ano de mandato (2003 e 2011), modificando-se o sinal para expansionista nos anos seguintes (2004 e 2012). Fica visível, também, o efeito da mudança da equipe econômica no Governo

Lula, que implicou uma postura mais expansionista da política fiscal, dado que, em 2006, o impacto fiscal aumentou significativamente em relação ao ano anterior. Observa-se, também, uma elevação significativa do impacto fiscal em 2009, comparado ao do ano anterior, demonstrando o resultado das ações que visavam contrabalançar os efeitos da forte desaceleração do crescimento, em função da crise internacional.

De um modo geral, portanto, é possível concluir que, na maior parte do período analisado, a política fiscal foi expansionista, isto é, contribuiu positivamente para o crescimento da demanda agregada e do PIB. Entretanto, exceção feita aos anos de 2006 e 2009, a intensidade dessa contribuição não parece ter sido mais do que moderada.

## 5 Considerações finais

Este trabalho procurou, ao examinar os dados das finanças públicas do período 2003-12, desfazer alguns mitos comumente encontrados no debate público, e mesmo acadêmico, sobre a suposta necessidade de perseguir uma meta fixa de superávit primário como proporção do PIB e a noção de que o superávit primário é capaz de expressar o impacto do setor público sobre a demanda agregada.

Buscou-se, em primeiro lugar, recuperar o sentido último da política de superávit primário que vigora desde 1999 como uma das pernas do tripé macroeconômico. Tal política foi pensada, inicialmente, como uma forma de compensar a utilização dos juros para alcançar a meta de inflação, evitando que o impacto dessa variável sobre a despesa financeira do Governo implicasse, por meio da elevação do déficit público, uma trajetória explosiva da dívida pública. Demonstrou-se que, na maioria dos anos, o superávit primário efetivo foi superior ao necessário para cumprir esse desiderato e que não houve, ao longo do período, uma relação clara entre superávit primário e conta de juros sobre a dívida pública. Assim, parece que tal política foi perdendo, com o tempo, a funcionalidade para a qual foi criada. Da forma como é posta em prática atualmente, parece sustentar-se muito mais por uma inércia sociopolítica do que por qualquer racionalidade de gestão macroeconômica.

Uma vez esclarecido esse ponto, é importante perguntar como essa política, que aos poucos foi perdendo sua base racional, impactou a economia brasileira no período, em termos de produto agregado. Primeiramente, observou-se que o superávit primário foi elevado, no início do período analisado, tanto por aumentos “legislados” na carga tributária quanto por contenção de gastos públicos, resultando em impacto recessivo sobre o PIB no ano de 2003. Na sequência, a carga tributária seguiu aumentando, mas

isso parece ter passado a ocorrer, em boa medida, em função de um comportamento endógeno, ou seja, como uma resposta ao próprio crescimento do PIB. A substituição do Ministro Antônio Palocci por Guido Mantega, em 2006, marcou uma fase de maior flexibilização da política fiscal e, por essa via, um impacto positivo do setor público na demanda agregada, culminando com uma clara política contracíclica em 2009-10. Por fim, observa-se uma nova inflexão contracionista no início do Governo Dilma Rousseff, com contenção de gastos e aumento considerável da carga tributária.

Ao contrário de uma ideia generalizada de que o gasto corrente teria, no período, crescido em demasia, observou-se que essa variável apresentou uma razoável estabilidade. Na verdade, o que se pode constatar das informações apresentadas é uma elevação do investimento público, ainda de forma tímida e, certamente, em montante insuficiente para suprir as enormes carências da infraestrutura física brasileira. Deve-se ter presente que esse aumento do gasto em investimento, fundamental para o crescimento presente e futuro da economia brasileira, não pode ser interpretado como um movimento que só pode ser positivo se acompanhado de redução dos gastos correntes. Pelo contrário, gastos correntes são necessários para a efetiva operação dos equipamentos públicos que resultam dos investimentos e, por essa razão, tendem a elevar-se junto com o crescimento do investimento público.

Voltando ao período analisado dos componentes das despesas públicas, aquele que mais cresceu foi o das transferências ao setor privado. Esse comportamento resultou, primordialmente, de uma política de valorização de salário mínimo. O movimento torna necessária uma qualificação a respeito da elevação da carga tributária no Brasil. A alta da carga tributária bruta, acompanhada de aumento das transferências, acaba não alterando significativamente a carga tributária líquida. Assim, em grande medida, o aumento da carga tributária bruta não significa que o Governo esteja retirando um montante cada vez maior de recursos do setor privado para executar seus próprios gastos, mas sim que está “intermediando” uma transferência de renda entre indivíduos do setor privado. O impacto macroeconômico dessa realocação de renda depende de uma série de hipóteses sobre o comportamento dos agentes envolvidos nessas transferências. A formulação dessas hipóteses não é trivial e, por essa razão, tal resultado é difícil de precisar.

Como conclusão geral, constata-se que um suposto descontrole fiscal no período analisado é uma imagem, no mínimo, exagerada, para não dizer irrealista. O que salta aos olhos é um déficit de racionalidade macroeconômica em relação às variáveis do setor público. Qualquer que seja a orientação teórica do analista, as variáveis do setor público só ganham significado

na medida em que podem ser incorporadas a um modelo macroeconômico que, por sua vez, reflete uma visão da operação da economia.

Assim, mesmo com base em uma perspectiva ortodoxa, o superávit primário deveria ter sido menor, em boa parte do período estudado, se o objetivo fosse manter a dívida pública em um patamar estável em relação ao PIB. Quanto aos fluxos, seria esse superávit suficiente para causar inflação de demanda? Colocado de outra forma, qual o nível de superávit primário capaz de reduzir a taxa de crescimento para um nível sustentável, com o equilíbrio de pleno emprego? Dado o baixo crescimento a partir de 2011, é difícil argumentar que um descontrole das finanças públicas pudesse estar causando um surto de crescimento com excesso de demanda generalizado.

Se a política de superávit primário é, ao que parece, mais um dogma do que um instrumento racional para os ortodoxos, o quadro é ainda mais estranho quando analisado sob o prisma heterodoxo. Se o objetivo da política macroeconômica for a manutenção de um nível de emprego elevado, então a utilização de um instrumental como o aqui desenvolvido de avaliação do impacto fiscal é central para determinar os gastos públicos e a carga tributária. Ocorre que, com poucas exceções, o debate em torno da política fiscal no Brasil é dominado por ideias preconcebidas e escassa base empírica. Os resultados aqui apresentados indicam que a manutenção de um superávit primário pelo Brasil não foi uma política contracionista em todo o período estudado, como poderia supor uma análise superficial das finanças públicas. Por outro lado, com exceção dos anos de 2006 e 2009, também não se pode afirmar que a política fiscal executada tenha contribuído de forma vigorosa para o crescimento da economia. Por fim, a política fiscal contracionista executada em 2011 parece ser um componente importante para explicar a redução das taxas de crescimento econômico observada desde então.

## Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL (Bacen). **Finanças públicas**: sumário dos planos brasileiros de estabilização e glossário de instrumentos e normas relacionados à política econômico-financeira. 6. ed. Brasília, DF: Bacen, 2008.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (Bacen). **Séries temporais**. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/series/port/aviso.asp>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

BARBOSA, N. Dez anos de política econômica. In: SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 69-102.

DORNBUSCH, R.; FISCHER, S. **Macroeconomia**. 5. ed. São Paulo: Makron Books, 1991.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GIAMBIAGI, F. **A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público?** Rio de Janeiro: IPEA, 2006. (Texto para Discussão IPEA, n. 1.169).

HAAVELMO, T. Multiplier effects of a balanced budget. **Econometrica**, New York, v. 13, n. 4, p. 341-392, Oct. 1945.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sistema de contas nacionais**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2009/default.shtm>>. Acesso em: 21 jul. 2014a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contas nacionais trimestrais**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/defaultcnt.shtm>>. Acesso em: 21 jul. 2014b.

KALECKI, M. **Crescimento e ciclos das economias capitalistas**. São Paulo: Hucitec, 1977.

KALECKI, M. **Teoria da dinâmica capitalista: ensaios sobre as mudanças cíclicas e a longo prazo da economia capitalista**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Série Os Economistas).

KEYNES, J. M. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

REZENDE, F.; OLIVEIRA F.; ARAUJO, E. **O dilema fiscal: remendar ou reformar?** Rio de Janeiro: FGV, 2008.

RODRIGUES, R; BASTOS, C. Análise recente das finanças públicas e da política fiscal do Brasil. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 3., 2010, São Paulo. [Anais...]. [S.l.]: AKB, 2010. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2010/49.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

SANTOS, C. Um panorama das finanças públicas brasileiras de 1995 a 2009. In: CASTRO, J.; SANTOS, C.; RIBEIRO, J. (Org.). **Tributação e equidade no Brasil**: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009. Brasília, DF: IPEA, 2010. p. 19-66.

SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA (SPE). **Anuário Estatístico**. Disponível em:  
<[https://www1.fazenda.gov.br/spe/novo\\_site/home/anuario\\_estatistico.html](https://www1.fazenda.gov.br/spe/novo_site/home/anuario_estatistico.html)  
>. Acesso em: 21 jul. 2014.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Consolidação das contas públicas**. Disponível em:  
<<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn->>. Acesso em: 21 jul. 2014.

# Mudança institucional e direito de propriedade: interpretações econômicas da Lei Geral de Florestas Públicas brasileiras\*

Leonardo Xavier da Silva\*\*

*Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais (DERI) e dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural e em Agronegócios Mestre em Agronegócios pela UFRGS) e Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)*

Gabriela Spohr\*\*\*


## Resumo

O presente artigo tem como intuito debater, sob o enfoque econômico dos direitos de propriedade, a Lei nº 11.284, de 02 de março de 2006, conhecida como a Lei Geral de Florestas Públicas (LGFP). O caminho escolhido para a discussão foi o da revisão bibliográfica. Sítios oficiais do Governo brasileiro foram fonte para a obtenção das instituições que disciplinam o tema, e referências bibliográficas contribuíram na compreensão do processo decisório relacionado às concessões. As análises estão vinculadas ao enfoque institucionalista originado em Coase (1960), especialmente, em relação aos direitos de propriedade. Dentre os resultados, observa-se que a Lei visa a permitir a posse econômica das florestas públicas, mediante regras restritivas de concessão e exploração. Empresas que obtêm o direito de explorar têm de preservar as florestas, ao mesmo tempo em que adquirem a exclusividade de seu uso econômico. A Lei autoriza, em termos práticos, a atividade de extração de madeira. Como outros limitantes, tem-se que a decisão

---

\* Artigo recebido em abr. 2013 e aceito para publicação em maio 2015.

Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini

 Este trabalho está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição Não Comercial 4.0 Internacional.

Open Acces (Acesso Aberto)

\*\* E-mail: leonardo.xavier@ufrgs.br

\*\*\* E-mail: gabii\_sp@hotmail.com

antecipada do tamanho ótimo da firma e a ausência de especificação das sanções para quem descumprir os termos de concessão podem inibir o aproveitamento econômico das florestas públicas.

## **Palavras-chave**

**Lei Geral de Florestas Públicas brasileiras; direitos de propriedade; gestão de florestas; eficiência**

## ***Abstract***

*This article aims to make a discussion related to Law 11,284, of March 2, 2006, known as the General Law of Public Forests (LGFP), specifically with regard to property rights arising from it. The path chosen for the discussion was a review of literature. Websites of the Brazilian government were searched to find out which institutions were responsible for regulating this theme. Bibliographic references contributed to the understanding of the decision-making process of the relevant concessions. The analyses are linked to the institutional approach inaugurated with Coase, especially about property rights. Among the results, it is verified that the Law aims to enable economic ownership of public forests, through restrictive rules about concession and exploitation. Enterprises that are provided with this right to exploit must preserve the forests, at the same time that they acquire the exclusivity of their economic utilization. In a practical way, the Law authorizes the extraction of timber. Among other limitations, the early decision of the optimal size of the firm and the absence of sanctions for those who contravene the terms of the concession can inhibit the economic efficiency in the use of public forests.*

## ***Keywords***

**General Law of Brazilian Public Forest; property rights; forest management; efficiency**

**Classificação JEL: K11, K12**

# 1 Introdução

As interpretações referentes ao uso racional dos recursos naturais têm ocupado espaço nas elaborações teóricas, desde o início do século XX. Em Coase (1960), houve a proposta de se analisar institucionalmente os prejuízos provocados pela ação econômica de um agente a outrem, considerando os direitos de propriedade e a regulamentação do seu aparato legal. Essa foi uma maneira alternativa ao que se tinha como interpretação jurídica do uso do patrimônio ambiental, avaliada pelo autor como não necessariamente vinculada ao que seria economicamente viável (visão de custo de oportunidade).

A discussão sobre os direitos de propriedade ganhou espaço no campo da economia do meio ambiente, em função de permitir mostrar a responsabilidade pelo uso dos fatores e por sua capacidade de gerar argumentos para a análise da recomposição dos recursos e da sua potencial sustentabilidade, ou ainda da decisão econômica a respeito de sua exaustão e/ou extinção sob tal ponto de vista.

Particularmente, oportunizou examinar o processo de regulamentação sobre o aproveitamento econômico das florestas públicas no Brasil, em especial daquelas localizadas na Amazônia Legal. Tem-se, assim, como objetivo deste artigo, fazer uma interpretação econômica da Lei Geral das Florestas Públicas (LGFP - Lei nº 11.284/2006) (BRASIL, 2006), no sentido de se verificar uma possível forma ótima de gestão sustentável das áreas florestais. Para isso, faz-se uma revisão teórica sobre direitos de propriedade baseada nas abordagens institucionalistas de Coase (1960), Demsetz (1967), Hardin (1968) e Williamson (2001).

O caminho escolhido para a construção de tal estudo e o atendimento de seu objetivo foi o da revisão bibliográfica. Os sites oficiais do Governo do Brasil serviram como fontes das instituições que têm disciplinado o tema, enquanto artigos em periódicos serviram para ajudar na compreensão das leis e das decisões de obtenção das concessões por parte das empresas privadas. O texto está construído da seguinte maneira: além desta seção inicial, há uma apresentação de elementos teóricos relacionados à visão institucionalista dos direitos de propriedade; uma breve descrição da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006 (BRASIL, 2006), concomitantemente a interpretações baseadas nas discussões teóricas da economia institucionalista supracitada; além das **Considerações finais** e das **Referências**.

## **2 Gestão das florestas brasileiras: identificação de alternativas sustentáveis**

São muitos os programas e as políticas formulados com o objetivo de promover o desenvolvimento de determinadas regiões ou mesmo países. O Brasil, com dimensões continentais, e, por conseguinte, com locais com características e demandas distintas, requer soluções e projetos implementados de forma a revogar problemas específicos de cada um deles.

No caso da Amazônia, interpretando que a região estaria isolada e subdesenvolvida, conforme sua lógica nacional desenvolvimentista, Getúlio Vargas, então Presidente da República, decidiu criar, em 1953, a Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (Spvea), tendo como uma das intenções a de promover a dinamização da sua agropecuária, via projetos, obras e empreendimentos que melhorassem as condições de vida e o bem-estar das populações da região, expandindo a riqueza do País (MUNHOZ; CECÍLIO, 2009). Durante o regime militar (1964-85), a Amazônia testemunhou uma transformação, na medida em que a região, com seu imenso estoque de recursos naturais e seus vastos “espaços vazios”, foi considerada, pelos governos, um meio para se resolver rapidamente problemas de toda ordem, ou seja, econômicos, sociais e geopolíticos. Nesse contexto, políticas de desenvolvimento foram formuladas e implementadas, com o objetivo de maximizar as imediatas vantagens econômicas, como foram os exemplos da abertura de estradas, do porto de Itaqui e da construção da usina de Tucuruí, dentre outras (BAER; MUELLER, 2002). Essas estratégias de desenvolvimento geraram impactos sociais e ambientais adversos nas áreas rurais e urbanas da Amazônia (SERRA; FERNANDÉS, 2004).

Políticas e programas de desenvolvimento abrangeram, nesse período, a reestruturação e a criação de vários órgãos e planos, como a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), em 1966, que substituiu a Spvea, criada em 1953. A Sudam é fundamental para o conceito de Amazônia Legal, que é fruto de um conceito político cuja área de abrangência inclui os Estados de Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, além de parte do Maranhão.

Na primeira metade dos anos 70, a Amazônia encontrava-se em pleno crescimento econômico e populacional, movido pela ação do Governo militar de “integrar para não entregar”, estimulando o movimento de ocupação dessa região do Brasil. A política iniciada em 1966, chamada de Operação Amazônica, era baseada em um processo de desenvolvimento com a já mencionada Sudam e o Banco da Amazônia (BASA), os quais eram os res-

ponsáveis pelo desenvolvimento da região, com atração de investimentos através da oferta de incentivos fiscais (REMOR, 2004). O objetivo, segundo **Tom da Amazônia** ([2005], p. 92), era: “[...] criar pólos de desenvolvimento espalhados por toda a bacia amazônica [...]”.

O então modelo de desenvolvimento para a Amazônia — posto em prática pelos governos militares pós 1964, para desenvolver e integrar a região ao mercado nacional e internacional — baseava-se em oferecer vantagens a grandes empresários e grupos econômicos nacionais e internacionais que quisessem investir novos capitais nos empreendimentos a serem instalados na região. Seus principais instrumentos eram os incentivos fiscais, reorientados, legalmente, em 1967, principalmente para a pecuária, a extração madeireira, a mineração (cujo mais notório exemplo é o do complexo de Carajás<sup>1</sup>), atividades que, simultaneamente, requerem grandes quantidades de terra, destinam-se à exploração de produtos primários ou semielaborados e geram poucos empregos (MARTINS; SANTOS, 2008).

Várias fronteiras e polos madeireiros consolidaram-se na Amazônia. Esse setor passou a se constituir numa das principais economias, transformando-se em base social e econômica de vários municípios<sup>2</sup> (REMOR, 2004). De acordo com Sabogal (2006), o setor madeireiro na Amazônia contribui para a economia regional e nacional e para a geração de empregos e bem-estar social. No entanto, enfrenta problemas, tal como a baixa qualidade das operações florestais, que ocasionam a degradação e a destruição da floresta. Para resolver esses problemas, a exploração madeireira — um dos principais usos da terra na Amazônia — deve ser praticada de forma sustentável.

O Governo Federal criou, através do Decreto n° 2.473, de janeiro de 1998, o Programa Florestas Nacionais (BRASIL, 1998), com o objetivo de implementar o manejo sustentável das florestas nacionais (Flonas) existen-

---

<sup>1</sup> O Complexo Minerador da Serra dos Carajás é resultado do Projeto Grande Carajás, iniciado em 1980 e localizado na Serra dos Carajás (PA). Atualmente, a mineradora Vale tem a concessão para explorar os minérios da localidade.

<sup>2</sup> De fato, o setor florestal brasileiro contribui com cerca de 5% na formação do Produto Interno Bruto (PIB) nacional e com 8% das exportações; gera 1,6 milhão de empregos diretos, 5,6 milhões de empregos indiretos e uma receita anual de R\$ 20 bilhões; recolhe, anualmente, R\$ 3 bilhões de impostos; conserva uma enorme diversidade biológica (com 6,4 milhões de hectares de florestas plantadas, sendo 4,8 milhões com florestas de produção de *pinus* e eucaliptos; mantém 2,6 milhões de hectares de florestas nativas) (INSTITUTO DE PESQUISA E ESTUDOS FLORESTAIS, 2002). No que diz respeito aos aspectos sociais, o setor florestal é capaz de absorver mão de obra numerosa, colaborando, assim, para uma melhor distribuição de renda para a população. Vale lembrar que a exploração racional das florestas, com base no manejo sustentável, também propicia a melhoria das condições de transporte, acesso e comunicação de determinada localidade (CARVALHO; SOARES; VALVERDE, 2006).

tes e promover a criação de novas áreas. As Flonas destinam-se a compatibilizar a conservação da natureza com a utilização racional de parcela dos seus recursos naturais (BARRETO; VERISSIMO, 2002). De acordo com Araújo (2008a), as Flonas são de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei. É admitida a permanência de populações tradicionais que habitavam a área quando da criação da unidade de conservação (UC), em conformidade com o disposto em regulamento e no plano de manejo da unidade.

Segundo a Food and Agriculture Organization (FAO) (2001 *apud* REMOR, 2004, p. 56), as florestas públicas possuem várias utilidades, e seu potencial econômico é enorme. Como consequência, suas riquezas geram grandes interesses na sociedade. Quando se fala em gestão de florestas públicas, não significa referir-se somente à exploração de recursos madeireiros e não madeireiros, mas reconhecer a importância que uma boa gestão dessas florestas vai muito além, já que pode afetar o controle de erosão e de inundações, os alimentos, os medicamentos, os animais selvagens e a manutenção da qualidade ambiental e da biodiversidade.

Há diversos modelos de administração de Flonas, de acordo com Gray (1999), como, por exemplo, o da privatização quase total das florestas (como ocorre no Chile), passando por padrões mistos, nos quais o controle da terra pertence ao governo, mas o manejo e a exploração são executados por empresas privadas (é o caso da Bolívia, dos Estados Unidos e da Indonésia), até situações em que o governo controla o recurso florestal e é responsável direto pelo manejo e exploração.

Historicamente, segundo Azevedo e Tocantins (2006), as florestas públicas foram geridas através de um mecanismo de privatização pelo qual se entrega as terras às pessoas, por meio de documentos de posse e titulação. A falta de regulamentação do acesso às florestas públicas causa a sua ocupação ilegal, a depreciação, a destruição e o seu corte raso, sem gerar benefícios sociais, ambientais ou econômicos para a coletividade.

Conforme Remor (2004), havia um desafio imposto ao setor público de responder às exigências da sociedade brasileira quanto ao desenvolvimento sustentável. Nesse cenário, o Governo Federal homologou a Lei nº 11.284, em 02 de março de 2006, conhecida como a Lei Geral de Florestas Públicas (BRASIL, 2006). O Projeto de Lei nº 4.776, de 2005 (BRASIL, 2005), sobre Gestão de Florestas Públicas, já regulamenta o uso sustentável das florestas públicas brasileiras e cria o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), tendo como objetivos: regulamentar a gestão de florestas em áreas públicas (domínio da União, dos estados e dos municípios); criar o Serviço Florestal Brasileiro, como órgão regulador da gestão das florestas públicas e fomen-

tador das atividades florestais sustentáveis no Brasil; e criar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), voltado para o desenvolvimento tecnológico, para a promoção da assistência técnica e de incentivos para o desenvolvimento florestal sustentável.

### **3 Elementos teóricos da ciência econômica a respeito dos direitos de propriedade: impedindo a tragédia do uso comum**

Esta seção é dedicada à abordagem da economia relacionada aos direitos de propriedade. Para isso, toma-se como texto de referência aquele desenvolvido por Coase (1960) intitulado **The problem of social cost**. Juntamente com este, argumentos observados nos seminais artigos de Demsetz (1967) e Hardin (1968) são agregados, além de considerações contidas em trabalhos de Williamson (2001) e de Azevedo (2000). Ressalta-se que, ainda que exista, em diferentes correntes do pensamento econômico, a análise relacionada aos direitos de propriedade<sup>3</sup>, optou-se, neste artigo, por tratar o tema sob o enfoque institucionalista, em razão do tratamento que se pretendeu dar ao assunto. Ou seja, pela interpretação da possibilidade de resolução de falhas de mercado existentes nas terras da Amazônia Legal sob o ponto de vista da evolução institucional correlata.

O exame do tema por Coase (1960) teve início na investigação das ações de uma empresa e dos efeitos prejudiciais causados por ela a terceiros. Para isso, o autor considerou a proposta analítica de externalidades desenvolvida por Arthur Cecil Pigou, contudo, criticando a questão de que uma indenização paga por um causador do dano poderia fazer aflorar ações oportunistas, tanto por quem causaria o dano, como por quem fosse vítima do mesmo<sup>4</sup>. Ainda para o primeiro caso, haveria também a possibilidade de o valor da indenização tornar um investimento economicamente inviável.

Assim, Coase (1960) propôs-se a compreender a natureza recíproca do problema dos prejuízos causados por uma empresa a outra. A questão era que evitar o prejuízo de uma agente (B) poderia provocar prejuízo de

---

<sup>3</sup> Esta discussão é observada, por exemplo, em Mises (2010) e Hayek (2010), expoentes da escola austríaca que defendiam a propriedade privada, e na teoria microeconômica aplicada (trocas, modelos de equilíbrio e teoria dos jogos, dentre outras).

<sup>4</sup> Aqui, não há a intenção de desenvolver exaustivamente a abordagem pigouviana relativa às externalidades, tampouco apresentar os detalhes das críticas de Coase (1960) aos argumentos de Pigou (1932). Sobre isso, sugere-se a leitura dos trabalhos dos dois pensadores.

outro agente (A), sem que fosse considerado o custo de oportunidade dos dois. Em outras palavras, ao se verificar que a atividade econômica de uma empresa poderia gerar prejuízo à outra, isso, por si só, impediria as decisões de produção da primeira, impossibilitando uma possível barganha entre as duas firmas que gerasse um resultado melhor para ambas. Aliado a isso, sob a hipótese de sistema perfeito de preços, o prejuízo provocado à empresa B pela empresa A deveria ser contabilizado pela última, exigindo uma nova avaliação da viabilidade da atividade danosa a outrem.

Identificar prejuízos da atividade econômica de um agente a outros só é possível com o estabelecimento de uma delimitação inicial de direitos. Do contrário, não poderá haver transações no mercado para a transferência, ou recombinação de propriedade de fatores de produção, ou de bens e serviços, portanto não haverá obrigação de indenizar aqueles que sofreram prejuízos causados pelo funcionamento de uma empresa. O argumento do autor permite averiguar, nesse ponto, a determinação evidente dos direitos de propriedade ser o caminho possível de se atribuir responsabilidades sobre o resultado da ação econômica de um agente sobre outro, ou, num sentido mais amplo, sobre o meio em que exerce influência.

Como é objetivo da economia a alocação ótima dos recursos, não somente em termos individuais, mas também agregados, é imperativo que a empresa considere o efeito prejudicial de sua produção antes mesmo de decidir agir. Isto porque o fator de produção é considerado um direito de uso e, como tal, pode gerar efeitos nocivos a terceiros, o que provoca a demanda pela identificação do custo total do uso dos mesmos, ou seja, do efeito total do emprego dos fatores, para a empresa e para a sociedade. E a conquista da alocação eficiente, conforme North (1994), precisa considerar o tempo e envolve interação entre experiência e aprendizado, observáveis numa estrutura dinâmica. E isso é eficiência adaptativa, em contraponto à visão estática da chamada eficiência alocativa, esta última típica das visões conservadoras da teoria econômica e também de instituições às quais o poder público por vezes baseia suas ações de política.

Nas considerações sobre direitos de propriedade, Coase (1960) retomou os argumentos de seu texto de 1937 (**The nature of the firm**), em que as transações geram custos. Estes são fruto do processo de negociação que inclui a identificação dos agentes econômicos que desejam trocar informações sobre esses, as condições de negociação e a condução da barganha. As operações ligadas ao mercado são onerosas e até mesmo podem ser impeditivas da realização das trocas. Sobre isso, Williamson (2001) reforça esses argumentos, observando que, como as transações incorrem em custos, e, estas, por sua vez, são a transferência de direitos de proprie-

dade, então o diferencial das trocas reside na eficiência dos agentes refletida, exatamente, na redução dos custos de transação.

Para que uma transação seja factível, é preciso que, primeiramente, haja a identificação clara dos direitos de propriedade, algo que irá definir sobre a eficiência, ou não, do sistema de preços. A capacidade de comparar o custo de oportunidade de uma transferência de direitos de propriedade via mercado com a internalização de partes do processo de produção vai induzir à determinação sobre o tamanho da empresa. Assim, se as trocas promovidas pelo mecanismo de preços forem muito custosas, poderá haver a decisão da empresa de adquirir os direitos legais de tais etapas: as atividades deixam de ocorrer por meio de contratos externos à firma e passam a ser parte das decisões administrativas de como os direitos serão utilizados (COASE, 1960).

A definição de direitos de propriedade foi proposta por Demsetz (1967), em larga medida baseada na discussão de Coase (1960), e estabelece que esta compreende o direito adquirido de beneficiar ou de prejudicar a si próprio, bem como de beneficiar ou prejudicar outrem. Com isso, os direitos de propriedade especificam de que modo as pessoas podem se beneficiar, ou se prejudicar, e, por tal razão, quem deve pagar a quem para modificar ações levadas a cabo pelos agentes. O reconhecimento disso permite entender facilmente a estreita relação existente entre direitos de propriedade e fatores externos (externalidades).

Segundo o autor, a delimitação da propriedade privada internaliza muitos dos custos externos relacionados, por exemplo, a uma propriedade comunal. Em contrapartida, a exclusão da participação, decorrente da delimitação dos direitos de propriedade, gera benefícios ao proprietário, que, em função disso, terá incentivos para utilizar, de maneira mais eficiente, os recursos à sua disposição. Direitos de propriedade demarcados levam à decisão do tamanho ótimo da firma e de sua relação com o mercado. E um dos caminhos a ser seguido para diminuir a vulnerabilidade da empresa nos mercados pode ser a determinação de uma estrutura produtiva que agregue várias etapas da geração de um bem e/ou serviço.

Nesse sentido, insere-se a percepção de Hardin (1968), de que “terras livres” (como é o caso das áreas públicas) tendem a ser excessivamente exploradas, o que provocará sua exaustão, sem que os responsáveis por isso sejam punidos. Em contrapartida, baseando-se em Azevedo (2000), no caso de os direitos de propriedade serem bem estabelecidos, distorções sobre investimentos podem ser minimizadas, algo a inibir o esgotamento dos recursos naturais.

Mesmo com a decisão de verticalização, a empresa estará sujeita a controles de suas operações. Por exemplo, empresas concorrentes com

capacidade de administrar as mesmas atividades a custos menores; há sempre a alternativa de retornar às transações pelo uso do mecanismo de preços; ou ainda o poder público pode impor regras de conduta à firma. Nesse caso, o governo confere padrões que determinem o que as pessoas e firmas estão autorizadas, ou não, a fazer e que devem ser obedecidas; tem condições ainda de definir quais os métodos de produção são permitidos, além de delimitar a espacialização das atividades. O governo pode exigir, ou proibir, a concorrência, dar permissão de acesso exclusivo a fontes de matérias-primas e a fatores de produção, e também se responsabilizar pela produção de bens e serviços a serem elaborados pelo setor privado, a custo maior, ou menor. Coase (1960), ainda que tenha feito referência à interferência do Estado no mercado, ressaltou que suas ações incorrem em custos. Ou seja, a regulação governamental direta pode não levar a economia aos melhores resultados, em comparação às decisões no mercado, ou mesmo intrafirma. De toda forma, a intervenção estatal que melhora a eficiência econômica acontece quando o problema gerado na produção envolve um grande número de pessoas, e, logo, seus custos de solução, através do mecanismo de preços, forem muito altos.

Ao buscar relacionar elementos jurídicos com o problema econômico conectado aos direitos de propriedade, o autor argumentou que existência de custos de transação de mercado provoca a interferência da justiça na atividade econômica. Em função disso, advertiu que os tribunais precisariam compreender as consequências econômicas de suas decisões, algo que reduziria a incerteza acerca do comando da ordem jurídica. Isso significa enfrentar problemas revelados em ações judiciais, avaliando-se os responsáveis diretos por elas, mas também outros agentes por vezes não facilmente identificados. Sobre o tema, Coase (1960) afirmou que, em um mundo com custos de reorganização dos direitos estabelecidos pelo sistema legal, há chance de não se levar em consideração aspectos econômicos dessa reorganização. E o que deve ser decidido, segundo o autor: “[...] *is whether the gain from preventing the harm is greater than the loss which would be suffered elsewhere as a result of stopping the action which produces the harm*” (COASE, 1960, p. 11)<sup>5</sup>.

Outras afirmações do autor sobre o tema merecem referência. A primeira delas é de que a delimitação dos direitos de propriedade é resultado das leis. Sobre a interferência do governo na economia, pode haver a necessidade de sua intervenção, com ações corretivas, quando ele próprio, ao participar das ações econômicas, acaba por provocar distorções no mercado. As ações do governo não são essencialmente inconvenientes, sob o

---

<sup>5</sup> “[...] é se o ganho de prevenir o dano é maior do que a perda sofrida pela paralisação da ação que provoca o dano” (COASE, 1960, p. 11, **tradução nossa**).

ponto de vista econômico. Contudo, há um risco de que sua intervenção ampla venha a proteger os responsáveis pela geração de externalidades negativas.

A abordagem exposta foi desenvolvida principalmente da década de 60 do século passado, respeitando o contexto de sua época. Para a atualidade, há questões que precisam ser relativizadas. De toda forma, há argumentos consistentes já citados que dão conta da análise proposta neste artigo. Algumas questões recentes revelam que essa abordagem dos direitos de propriedade pode ser viável, somente se o número de envolvidos for pequeno, e os danos, facilmente identificáveis. Assim mesmo, como há custos de transação no mundo real, não há como evitar externalidades. Por fim, e o que é o mais importante para as interpretações da economia do meio ambiente, é que essa discussão sobre direitos de propriedade não se ocupa da questão intergeracional.

## **4 Lei Geral das Florestas Públicas: visão econômica baseada nos direitos de propriedade**

Nesta seção, conforme antecipado na apresentação deste artigo, tem-se o objetivo de descrever aspectos gerais da Lei Geral de Florestas Públicas, de 02 de março de 2006 (BRASIL, 2006), interpretando a questão dos direitos de propriedade sob o enfoque econômico institucionalista. Existe, com esta lei, a intenção de delimitar direitos de apropriação na gestão das florestas, autorizando seu usufruto e incentivando as decisões de investimentos em áreas concedidas. Ainda, a lei procura penalizar aqueles responsáveis pelas florestas públicas que não cumprirem seus princípios de exploração, gerenciamento e sustentabilidade.

A Lei Federal nº 11.284, de 2 de março de 2006 (BRASIL, 2006), tem como objeto a regulamentação da gestão de florestas para a produção sustentável, além de instituir, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro, e de criar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal. Para tal, providencia ajustes em leis anteriores. Não é objetivo aqui descrever totalmente a Lei, mas, sim, destacar os argumentos que se relacionam com a discussão proposta neste artigo. Assim, parte-se para uma breve exposição comentada desses pontos.

Logo no Artigo 2º, como de costume, são descritos os princípios da gestão de florestas públicas, que incluem proteção dos ecossistemas, como solo, água, biodiversidade, e valores culturais associados, bem como patri-

mônio público; promoção do uso racional e eficiente das florestas, de acordo com a lógica do desenvolvimento sustentável; respeito ao acesso às florestas pela população, especialmente local; criação de instrumentos de incentivo à agregação de valor de produtos e serviços florestais, bem como à diversificação industrial, ao desenvolvimento tecnológico, à utilização e à capacitação de empreendedores locais e da mão de obra regional; acesso livre, a qualquer indivíduo, às informações acerca da gestão das florestas públicas; promoção e difusão da pesquisa nas áreas das florestas; promoção da conscientização da importância da conservação, da recuperação e do manejo sustentáveis dos recursos florestais; e garantia de condições estáveis e seguras que estimulem investimentos de longo prazo no manejo, na conservação e na recuperação das florestas.

O Artigo 3º apresenta uma série de definições relevantes para a compreensão da Lei, como florestas públicas, recursos, produtos e serviços florestais, ciclo, manejo florestal sustentável, concessão, unidade de manejo, lote de concessão florestal, comunidades locais, auditoria florestal, inventário amostral, órgão gestor, órgão consultivo e poder concedente. Para os propósitos deste artigo, cabe a descrição, exatamente como consta na Lei, dessas definições:

- a) **produtos florestais**: produtos madeireiros e não madeireiros gerados pelo manejo florestal sustentável;
- b) **serviços florestais**: turismo e outras ações ou benefícios decorrentes do manejo e da conservação da floresta, não caracterizados como produtos florestais;
- c) **concessão florestal**: delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio, ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;
- d) **auditoria fiscal**: ato de avaliação independente e qualificada de atividades florestais e obrigações econômicas, sociais e ambientais assumidas de acordo com o Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) e com o contrato de concessão florestal, executada por entidade reconhecida pelo órgão gestor, mediante procedimento administrativo específico;
- e) **inventário amostral**: levantamento de informações qualitativas e quantitativas sobre determinada floresta, utilizando-se processo de amostragem;

- f) **órgão gestor:** órgão ou entidade do poder concedente com a competência de disciplinar e conduzir o processo de outorga da concessão florestal;
- g) **órgão consultivo:** órgão com representação do poder público e da sociedade civil, com a finalidade de assessorar, avaliar e propor diretrizes para a gestão de florestas públicas;
- h) **poder concedente:** União, Estado, Distrito Federal ou Município.

A concessão das florestas públicas e seu adequado uso passam pelo poder concedente e pelo órgão gestor, como se observa em artigos subsequentes da Lei. Em igual sentido, a definição de produtos e serviços florestais são limitantes da exploração das áreas concedidas ao setor privado e às comunidades locais<sup>6</sup>. Há uma determinação do poder público (concedente) de ser o responsável pela inspeção das áreas concedidas. Ou seja, o papel do Estado deixa de ser o de gestor, para se transformar em fiscalizador, podendo ainda receber renda derivada dessa concessão. Assim, a Lei estabelece ao Estado o papel de fazer cumprir regras de uso das áreas, conforme argumento proposto por Coase (1960). E estabelece restrições ao seu aproveitamento econômico.

Na descrição da gestão de florestas públicas para produção sustentável (Título II da Lei), tem-se, no Artigo 4º., a compreensão da gestão das florestas públicas, que é a criação de florestas nacionais, estaduais e municipais<sup>7</sup>, a destinação de florestas públicas às comunidades locais e a concessão florestal, incluindo florestas naturais ou plantadas e as unidades de manejo das áreas protegidas. Em função da necessidade de gestão das florestas públicas, conforme a Lei, existe a possibilidade de o próprio poder público geri-las, estabelecendo inclusive contratos com subsidiárias, via serviços terceirizados, convênios e outras formas que respeitem o processo licitatório e as exigências legais pertinentes. Um limite imposto, nesses casos, é que tais contratos devem vigorar até, no máximo, 120 meses, podendo ser renovados, segundo regras estabelecidas na licitação concernente.

---

<sup>6</sup> "Populações tradicionais e outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica" (BRASIL, 2006, artigo 3º). Um ponto importante da lei de concessões de florestas é a possibilidade de destinar áreas públicas às chamadas comunidades locais. Estas, adequadamente identificadas e caracterizadas, poderão receber, do poder público, posse de áreas que sejam imprescindíveis à conservação dos recursos ambientais essenciais para sua reprodução física e cultural, por meio de concessão de direito real de uso ou outra forma admitida em lei, dispensada licitação. Isso será possível com base no respeito de condicionantes socioambientais definidos em regulamento e ocorrerá respeitando uma lógica de regularização de posse, não exatamente direito sobre áreas não previamente ocupadas por essas comunidades.

<sup>7</sup> Determinadas no artigo 17 da Lei nº9.985, de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000).

A decisão de gestão pelo poder público acaba por ser um mecanismo alternativo de concessão florestal, ao se perceber a possibilidade de se estabelecerem contratos com agentes privados. Porém, os prazos relativamente curtos permitem ao Estado, ao mesmo tempo, ajustar mais rapidamente contratos ineficientes e permitir que, ainda no curto prazo, a floresta seja concedida ao setor privado por prazos mais longos<sup>8</sup>. É uma situação verificada em argumentos de Coase (1960) e North (1994), por exemplo, em que o Estado pode visar à eficiência em seus sentidos alocativo e adaptativo, ao exercer atividades econômicas nesses locais, até que os mesmos encontrem agentes privados aptos (sob o ponto de vista jurídico e econômico) a obter rendas derivadas de suas transações de produtos e/ou serviços florestais.

Da discussão relacionada à concessão florestal, é dado, ao poder concedente, o papel de autorização e formalização da mesma mediante contrato, que, além de respeitar a Lei, deverá ainda atender às normas pertinentes do edital de licitação relacionado. Este, por sua vez, será precedido de audiência pública, por região, organizada pelo órgão gestor.

A concessão de florestas públicas só é possível, se houver um precedente Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF), proposto pelo órgão gestor e definido pelo poder concedente. Nesse plano, haverá a descrição de todas as florestas públicas que poderão ser concedidas nos processos do ano em vigor. O PAOF, *a priori*, expressa adequadamente os recursos naturais que, conseqüentemente, poderão ser explorados por quem adquirir seu direito de usufruto. Fazendo-se uso de afirmativas institucionalistas encontradas em Azevedo (2000), é como estabelecer previamente o direito de propriedade que permitirá reduzir distorções relativas aos investimentos nas florestas públicas, algo que irá definir também a inibição da exaustão dos fatores advindos da floresta.

Para o caso das florestas da União, a possibilidade de outorga terá manifestação prévia da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). O PAOF deverá prever, dentre outros elementos, o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE)<sup>9</sup> da área a ser concedida, excluir unidades de conservação e proteção integral, bem como terras indígenas, diretrizes relacionadas a áreas de fronteira

---

<sup>8</sup> Esses prazos, citados posteriormente neste artigo, podem chegar a 40 anos (480 meses).

<sup>9</sup> “Regulamentado pelo Decreto 4.297/02, o ZEE é um instrumento de gestão do território que estabelece, na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, diretrizes para a proteção ambiental e a distribuição espacial das atividades econômicas para assegurar o desenvolvimento sustentável. O ZEE tem por objetivo geral organizar as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas”. (BRASIL, 2005a).

e prever zonas de uso restrito destinadas às comunidades locais. Ou seja, limitar a espacialização das atividades. Ainda o PAOF conterà argumentos relacionados ao planejamento do monitoramento e da fiscalização ambiental a cargo dos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Nestes, haverá a necessidade de prever recursos humanos e financeiros necessários para essas atividades.

Segundo Araújo (2008), o primeiro PAOF da União (2007-08) afirmava que, do total de 193,8 milhões de hectares de florestas públicas federais inseridas no Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP), 43,7 milhões de hectares (22,5%) eram passíveis, legalmente, de concessões florestais. Destas, 99,8% estavam localizadas na Amazônia. O autor ainda comenta que o primeiro PAOF destinou sete florestas públicas federais à licitação, para concessão florestal, a saber: PAOF de Altamira; Flonas de Itaituba I e II; de Saracá-Taquera; do Trairão; e do Jamari; além da Área de Proteção Ambiental (APA) do Tapajós.

Na Seção IV do Capítulo IV do Título II de Concessões Florestais, é descrito o objeto a ser concedido. Conforme lógica da Lei, o objeto é a exploração de produtos e serviços florestais, contratualmente especificada, e que não faça uso de áreas indígenas e respeite espaço específico para as comunidades locais, preservação ambiental e ainda que as florestas estejam registradas no cadastro de florestas públicas e incluídas nos lotes de concessão florestal. Sob o ponto de vista teórico, há limitação de uso das terras desses grupos da sociedade, que não podem transferir direitos a outros, mesmo quando o custo de oportunidade sugere tal estratégia.

Os limites de exploração estão expostos no Artigo 16 e podem ser, resumidamente, assim descritos: é vedada a outorga do direito de titularidade imobiliária, ou a preferência em sua aquisição; fica proibido o acesso ao patrimônio genético para fins de pesquisa e desenvolvimento, bioprospecção ou constituição de coleções, uso abusivo dos recursos hídricos e comercialização de créditos de carbono. Como se pode constatar, a concessão para a gestão de florestas é bastante limitante nas suas possibilidades de exploração, algo que sobrepõe a importância ambiental à lógica da eficiência econômica. Contudo tal informação, disponibilizada de forma simétrica, permite que os investimentos de quem recebe a concessão sejam dirigidos para exatamente as atividades previstas, evitando “[...] o risco [...] de expropriação dos investimentos incorporados a ela” (AZEVEDO, 2000, p. 50). A Lei dá ao Estado o poder de definir as fontes dos recursos que podem ser explorados e impõe reservas ao uso de métodos de produção e à obtenção de produtos e serviços a serem explorados. Na prática, uma evidente tendência à exploração madeireira nas áreas concedidas<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Sobre isso, ver Ferraz e Motta (2002), por exemplo.

Outro ponto que merece referência na Lei nº 11.284/2006 (BRASIL, 2006) é o regramento do contrato de posse (Artigos 27º ao 35º). As concessões não ocorrerão de maneira agregada, ou seja, para cada concessão haverá a necessidade de um contrato único, em que, nele, constarão todas as obrigações do detentor da concessão, além da previsão de formas de sanção a possíveis prejuízos causados ao poder concedente, ao meio ambiente, ou a terceiros. Não será possível a subconcessão da área concedida. Se isso ocorrer, ou se houver a simples transferência da floresta concedida, o contrato será automaticamente rescindido, aplicando-se as sanções previstas em contrato. Assim, o tamanho ótimo da firma que obterá a propriedade deverá estar estabelecido ainda antes da exploração da área, impedindo ajustes, via mecanismo de preços, que levem a uma decisão fundamentada na eficiência econômica de, por exemplo, promover contratos externos que maximizem os resultados de quem detém a concessão. A lei está baseada no conceito de eficiência alocativa (conceito estático) e não contempla possíveis transformações no mercado que possam levar transferências de direitos de propriedade, diferentemente do que acontece com possíveis casos em que o poder público é o detentor, mesmo que temporário, do direito de propriedade e uso econômico das florestas.

O concessionário estará encarregado de elaborar e executar o PMFS, responder por qualquer dano gerado na floresta, bem como recuperar áreas degradadas, realizar manejo florestal, respeitar ciclos florestais, realizar benfeitorias, comercializar o produto florestal resultante do manejo, dentre algumas incumbências. O prazo máximo dos contratos de concessão florestal será de 40 anos. Ou seja, o beneficiário da permissão terá estipulado em contrato seus direitos (possibilidades de obtenção de renda) e suas obrigações, sob o risco de ser penalizado, caso os termos da permissão não sejam cumpridos. Isso exige uma legítima racionalização prévia do custo de oportunidade.

Cabe também mencionar que os órgãos do Sisnama serão os responsáveis pelo controle e pela fiscalização ambiental das florestas concedidas. Pela identificação dos direitos de concessão, existe a possibilidade de identificar os responsáveis pelos prejuízos da atividade econômica de um agente a outrem. Sobre isso, o pensamento institucionalista de Coase (1960) e Demsetz (1967), por exemplo, aponta que tal responsabilidade é do detentor da propriedade, e esse deve pagar ao Estado os prejuízos da atividade econômica que descumprir as normas estabelecidas na Lei. Contudo não é objeto da Lei estipular os procedimentos de execução do mando e da vistoria pelo citado sistema.

Por fim, o Artigo 73º trata das áreas públicas já ocupadas e garante o direito de continuidade das atividades econômicas realizadas, em conformi-

dade com a Lei, pelos atuais ocupantes de áreas de 2.500 hectares pelo prazo de cinco anos, a partir da data de publicação da referida lei (inciso 2º). Isso para que não haja a ruptura de contratos anteriores à Lei, algo que geraria incerteza e comprometeria a reputação das regras estabelecidas e cobradas pelo Estado. Como consequência de uma situação de tal caráter, aproveitando de considerações constituídas teoricamente por Coase (1937) e Williamson (2001), ter-se-ia um aumento nos custos de transação que poderia tornar inviável a proposta de concessão de florestas públicas.

## **5 Considerações finais**

A presente discussão, como foi possível observar, não teve o intuito de apresentar resultados das concessões, ou mesmo descrever séries de dados físicos ou monetários concernentes à concessão e ao uso econômico das florestas públicas. O objetivo principal foi o de propor uma reflexão acerca das regras sobre exploração econômica das florestas públicas contidas na Lei Geral das Florestas Públicas. A abordagem vinculada à economia institucional sobre direitos de propriedade permitiu que fossem observados aspectos que podem incentivar, ou, alternativamente, inibir o processo de autorização para o aproveitamento dos recursos naturais e a eficiência nos usos das áreas.

Como se pode constatar, há a construção de um importante aparato institucional que visa, primeiramente, preservar florestas públicas sob o risco de exploração excessiva. O repasse dos direitos de uso cria a possibilidade de não exaustão dos recursos florestais. No momento em que Estado se propõe a permitir usos econômicos dessas áreas, desde que sendo respeitadas regras estipuladas na Lei e que devem constar nos contratos, passa a impor responsabilidades àquelas empresas dispostas a obter o direito de uso (propriedade). Aí, tem-se o compromisso das empresas de preservar tais florestas, sob o risco de terem de pagar multas e, no limite, de terem as licenças cassadas. Nesse sentido, há a restrição do uso de áreas por invasores ilegais, e quem vigia isso, na prática, é o detentor da licença. Assim, há incentivos deste para coibir obtenções ilícitas de quase renda, garantindo a exclusividade das receitas advindas das atividades nas áreas sob sua posse.

Em função de a prioridade ser a conservação das florestas, bem como a manutenção das comunidades tradicionais e das nações indígenas em seus territórios, há limites à exploração econômica dos recursos, algo verificado em alguns argumentos, ao longo do texto. Isso provavelmente limita as atividades à extração de madeira, algo que obriga o interessado pelo con-

trato de licença de exploração a medir adequadamente seu custo de oportunidade. De toda forma, o desempenho dessas áreas poderá ser analisado somente no longo prazo. Sob essa lógica, cabe a sugestão de se desenvolverem projetos de pesquisa que permitam simular impactos da exploração econômica das florestas públicas para os próximos 30 ou 40 anos, bem como discutir quantitativamente as concessões, sob o ponto de vista tanto dos mercados, como da economia ambiental.

Mencionam-se ainda dois pontos adicionais que podem provocar inibição da eficiência no uso econômico das florestas públicas: a decisão antecipada do tamanho ótimo da firma e a ausência de especificação das sanções para quem descumprir os termos da concessão. Neste último caso, a estrutura do Sisnama precisará criar uma reputação que faça cumprir as regras de concessão.

## Referências

ARAÚJO, S. M. G. de. **Lei de Gestão das Florestas Públicas: polêmicas e perspectivas**. Brasília: Consultoria Legislativa, 2008a.

ARAÚJO, T. C. D'Á. Aspectos Jurídicos das Concessões Florestais. **Academia Brasileira de Direito**, [S. I.], 21 jan. 2008. Disponível em: <[http://www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art\\_id=1441&autor=Thiago%20C%E1ssio%20d%B4%C1vila%20Ara%FAjo](http://www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art_id=1441&autor=Thiago%20C%E1ssio%20d%B4%C1vila%20Ara%FAjo)>. Acesso em: 24 set. 2015.

AZEVEDO, P. F. de. Nova Economia Institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura. **Agricultura em São Paulo**. São Paulo, v. 47, n. 1, p. 33-52, 2000.

AZEVEDO, T. R. de; TOCANTINS, M. A. C. Instrumentos Econômicos da Nova Proposta para a Gestão de Florestas Públicas no Brasil. **Megadiversidade**, [S.I.], v. 2, n. 1-2, 2006.

BAER, W.; MUELLER, C. Aspectos Ambientais do Desenvolvimento do Brasil. In: BAER, W. **A Economia Brasileira**. São Paulo: Nobel, 2002. P. 399-434.

BARRETO, P.; VERÍSSIMO, A. **Informações e Sugestões para a Criação e Gestão de Florestas Públicas na Amazônia**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2002.

BRASIL. Câmara de Deputados. Agência Câmara de Notícias. **Zoneamento Econômico-Ecológico (ZEE)**. 2005a. Disponível em:

<<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/74787.html>>. Acesso em: 24 mar. 2011.

BRASIL. **Decreto n. 2.473, de 26 de janeiro de 1998**. Cria o Programa Florestas Nacionais, e dá outras providências. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1998/D2473.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1998/D2473.htm)>. Acesso em: 16 set. 2015.

BRASIL. **Lei n. 11.284 de 02 de março de 2006**. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis ns. 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. 2006. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm)>. Acesso em: 01 mar. 2011.

Brasil. **Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 10, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm)>. Acesso em: 16 set. 2015.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 4.776, de 2005**. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para produção sustentável, institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro — SFB, cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal — FNDF, e dá outras providências. 2005. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/PL/2005/msg093-050217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2005/msg093-050217.htm)>. Acesso em: 16 set. 2015.

CARVALHO, R. M. M. A.; SOARES, T. S.; VALVERDE, S. R. Setor Florestal é Destaque na Economia Brasileira. **Revista da Madeira**, [S.l.], n. 95, abr. 2006. Disponível em:

<[www.remade.com.br/br/revistadamadeira\\_materia.php?num=865&subject=Economia&title=Setor](http://www.remade.com.br/br/revistadamadeira_materia.php?num=865&subject=Economia&title=Setor)>. Acesso em: 21 set. 2015.

COASE, R. The Nature of the Firm. **Economica - New Series**, v. 4, n. 16, p. 386-405, Nov. 1937.

COASE, R. The Problem of the Social Cost. **The Journal of Law and Economics**, v. 3, p. 1-44, Oct. 1960.

DEMSETZ, H. Toward a Theory of Property Rights. **The American Economic Review**, [S.l.], v. 57, n. 2, p. 347-359, May 1967.

FERRAZ, C.; MOTTA, R. S. **Concessões Florestais e Exploração Madeireira no Brasil**: condicionantes para a sustentabilidade. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2002.

GRAY, J. A. **Regime de Propriedade Florestal e Valoração de Florestas Públicas no Brasil**: documento de trabalho 02. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 1999. Programa Nacional de Florestas: agenda positiva para o setor florestal brasileiro.

HARDIN, G. The Tragedy of Commons. **Science**, [S. l.], v. 162, p. 1243-1248, Dec. 1968.

HAYEK, F. A. von. **O caminho da Servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTUDOS FLORESTAIS. **Ciência e Tecnologia no Setor Florestal Brasileiro**: diagnóstico, prioridades e modelo de financiamento. Piracicaba: IPEF/MCT, 2002.

MARTINS, L. M.; SANTOS, S. R. M. **Amazônia Legal**. Consultoria Legislativa: São Luiz, MA, 2008.

MISES, L. von. **A Mentalidade Anticapitalista**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

MUNHOZ, F.; CECÍLIO, F. **Amazônia Legal x Desmatamento Legal**: veja o que querem os projetos de Lei que propõem uma composição da região. 2009. Disponível em: <<http://www.amazonia.org.br>>. Acesso em: 28 de mar. 2011.

NORTH, D. Economic Performance Through Time. **The American Economic Review**, [S. l.], v. 84, n. 3, p. 359-368, Jun. 1994.

PIGOU, A. C. **The Economics of Welfare**. London: MacMillan. 1932.

REMOR, A. R. **A Concessão Florestal como Política Pública para o Desenvolvimento Sustentável do Setor Florestal na Amazônia**. Dissertação (Mestrado Economia) — Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

SABOGAL, C.; LENTINI, M.; POKORNY, B.; SILVA, J. N. M.; ZWEEDE, J.; VERÍSSIMO, A.; BOSCOLO, M. **Manejo Florestal Empresarial na Amazônia Brasileira**. Belém: CIFOR, 2006.

SERRA, M. A.; FERNÁNDEZ, R. G. Perspectivas de Desenvolvimento da Amazônia: motivos para o otimismo e para o pessimismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 13, n. 2 (23), p. 107-131, jul./dez. 2004.

TOM DA AMAZONIA. **História da Ocupação da Amazônica**. [S.l: s.n., 2005]. Disponível em: <<http://www.tomdaamazonia.org.br/biblioteca/files/Cad.Prof-4-Historia.pdf>>. Acesso em: 15 de jan. 2011.

WILLIAMSON, O. Transaction Costs and Property Rights. *In*: SMELSER, N. J. (Ed.); BALTES, P. B. (Ed.). INTERNATIONAL ENCYCLOPEDIA OF THE SOCIAL AND BEHAVIORAL SCIENCES. Berlin: Elsevier, 2001. p. 15840-15845.



# Capitalismo, Estado y dependencia: ¿qué sentido tiene el concepto de nación en la periferia?\*

Andrés Ferrari Haines\*\*

Profesor del Programa de Pós-  
-Graduação em Economia Política  
Internacional (PEPI) del Instituto de  
Economía de la Universidade Federal do  
Rio de Janeiro (UFRJ)  
Economista de la Fundação de  
Economía e Estatística (FEE) y Profesor  
de la Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul (UFRGS)

Luiz Augusto Estrella Faria\*\*\*

## Resumen

El trabajo discute el uso del concepto de nación como categoría teórica en los análisis acerca del desarrollo y dependencia en América Latina. Inicialmente, se hace una discusión acerca de la noción de totalidad adecuada al tratamiento de la problemática del desarrollo capitalista y de las relaciones jerarquizadas entre los espacios del sistema mundial. En ese sentido, se argumenta que el movimiento del capital, en general, solo puede ser comprendido en su lugar ideal, el mercado mundial. Adelante, se problematiza la idea de Estado-nación, que pasa a ser entendida como un momento necesariamente fluido de configuración de la relación entre el proceso de valoración del capital y su dimensión espacial. El desenvolvimiento capitalista dependiente latinoamericano es visto como uno de esos movimientos en que la combinación de cierto dibujo del orden mundial con un determinado arreglo de fuerzas sociales locales produjo un resultado único. En ese sentido, se hace una crítica del uso cosificado de la

---

\* Artigo recebido em jan. 2013 e aceito para publicação em nov. 2014.

Revisora de Língua Espanhola: Tatiana Zismann



Este trabalho está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição Não Comercial 4.0 Internacional.

Open Acces (Acesso Aberto)

\*\* E-mail: afhaines@hotmail.com

\*\*\* E-mail: faria@fee.tche.br

idea de nación en los estudios de la dependencia, vista como un ente con potencial de desenvolvimiento. La ilusión del desarrollo es percibida en profundidad y, así, adquiere una perspectiva dramática.

## **Palabras clave**

**Estado; dependencia; América Latina**

### ***Abstract***

*This paper discusses the use of the concept of nation as a theoretical category in the analyses of development and dependence in Latin America. First, we make a discussion on the notion of totality suitable for the treatment of the problem of capitalist development and the hierarchical relationships between the spaces of the world system. In this sense, we argue that the movement of the capital in general can only be understood in its ideal place, the world market. Going further, we problematize the concept of nation-state, which is understood as a necessarily fluid moment of the configuration of the relationship between the process of capital valuation and its spatial dimension. Latin American dependent capitalist development is interpreted as one of those moments when the combination of a certain configuration of the world order and a definite arrangement of local social forces has produced a unique outcome. In this sense, we make a critique of the reified use of the notion of nation in the dependence studies, seen as a being in itself with the potential to develop. The illusion of the development is perceived in depth and thus acquires a dramatic perspective.*

### ***Keywords***

***State; development; Latin America***

**Clasificación JEL: B51, B24, P16, P52**

## **1 Introducción**

El desarrollo de los países latinoamericanos continúa siendo un desafío pendiente. Para quienes tenían esperanzas, los antiguos intentos no han dado los resultados deseados, y peor, los últimos años del siglo XX bien

podrían ser calificados como de “des-desarrollo”, una vez que los cambios generados a partir de lo que suele abarcar el término globalización poco contribuyeron para una retomada del crecimiento. En ese sentido se imprime este trabajo, que tiene como su punto de partida la siguiente afirmación de Immanuel Wallerstein:

*Nothing illustrates the distortions of ahistorical models of social change better than the dilemmas to which the concept of stages gives rise [...]. The crucial issue when comparing “stages” is to determine the units of which the “stages” are synchronic portraits (or “ideal types”, if you will). And the fundamental error of ahistorical social science (including ahistorical versions of Marxism) is to reify parts of the totality into such units and then to compare these reified structures (Wallerstein, 2000, p. 73).*

La cuestión de las posibilidades de desarrollo de los países latinoamericanos se postuló como base de análisis en la idea o noción de un desarrollo nacional y, al hacerlo, se cometió el error de reificar una parte de la totalidad, el concepto de nación. Ya Wallerstein, citando a Luckács, había sostenido que la gran diferencia entre los análisis marxistas — y este trabajo pretende insertarse dentro de esa órbita intelectual — y los demás era el uso del concepto de **totalidad**. Brevemente, ya que constituye el contenido del próximo ítem, por totalidad se entiende un todo estructurado, lógica y jerárquicamente, conteniendo todas las partes del mismo en una serie ordenada de interrelaciones mutuas de un proceso único. Concretamente en este caso, el proceso — el **Ser** en términos hegelianos — es el sistema capitalista que, en uno de sus momentos, indujo a la formación de Estados-nación y, en otro de ellos, abarcó el continente americano — así como terminó abarcando a todo el mundo.

Por eso, la consideración de la nación solo puede ser comprendida si se la inserta dentro del proceso de evolución del sistema capitalista como una determinación de un momento del capital bajo condiciones específicas que le dieron sentido lógico para su objeto esencial: valorizarse. En forma similar, también debe entenderse la incorporación del continente americano a la órbita de este modo de producción. En consecuencia, constituyendo un momento, la nación, como categoría analítica, debe ser tomada relativamente, ya que solamente adquiere sentido dentro de la totalidad. Como sostiene Braudel:

Existe una especie de sociedad mundial, tan jerarquizada como una sociedad ordinaria y que es como su imagen agrandada, pero reconocible. Microcosmos y macrocosmos presentan en definitiva la misma textura (Braudel, 1986, p. 86).

Así, este trabajo procura afirmar que el debate sobre el desarrollo y la dependencia de América Latina resultó limitado al ser abordado sobre la base de la idea de nación. Se congeló a la nación como si fuese, *a priori*,

factible de desarrollo, y de ahí se pasó a investigar los mecanismos para ello, habiendo reificado la parte nación, ya que no se la tomó como momento de un proceso que le dio sentido específico, parcial, pero no absoluto. Está claro que, actualmente, con todos los procesos de integración regional que se observan, y los efectos intelectuales que genera todo lo vinculado a la globalización, resulta infinitamente más fácil desprenderse de las ataduras que proceden del concepto de nación — fuesen las que fuesen. Las naciones parecían firmemente definidas, establecidas y eternas, hasta hace unas décadas atrás, salvo, quizás, para algunas mentes más lúcidas.<sup>1</sup> Como afirma Goldenstein:

*A concepção de um desenvolvimento nacional, no marco de uma ordem internacional estável e regulada, não era uma fantasia idiossincrática, mas decorria do “espírito do tempo”, forjado na reminiscência terrível das primeiras quatro décadas deste século (Goldenstein, 1994, p. 13).*

El peligro que se corre es cometer la misma equivocación en escala mayor, es decir — en lo que nos afecta más directamente, el Mercosur — ¿Por qué sería el Mercosur, *a priori*, factible de desarrollarse? Riesgoso sería que se reitera un “integracionismo utópico”, tal como hubo un “nacionalismo utópico” como método de desarrollo, habida cuenta que:

*[...] o processo de integração é interpretado como um momento na vida dos sistemas econômicos, um momento particular em que se está operando uma alteração profunda em uma de suas dimensões, aquela do espaço. Mais ainda, embora este processo tenha desdobramentos e determinações no plano micro [...] é no plano sistêmico que se estabelecem as determinações da integração, pois ela resulta de um movimento da totalidade (Faria, 2001, p. 26).*

Este trabajo procura, en primera instancia, colaborar en este debate por medio de la crítica a la reificación del concepto de nación. Defendemos que apenas en ese sentido el Mercosur pueda ser visto con fluidez dentro del proceso de valorización mundial del capital, del cual constituye un momento, y así, formando parte de esa totalidad, es que determina sus verdaderas posibilidades de desarrollo.

---

<sup>1</sup> Desde la perspectiva de este trabajo, el debate de hoy acerca del “nuevo-desarrollismo” (Bresser-Pereira, 2011) sigue prisionero de la concepción nacionalista aquí criticada, limitado al marco de un nacionalismo metodológico prendido a una visión reduccionista de la realidad. Como se dice más adelante, es un falso dilema la dicotomía entre una determinación endógena o exógena del curso de la historia social bajo el capitalismo.

## 2 Totalidad y dialéctica

Si el peligro es reificar una parte, es fundamental definir qué se entiende por **totalidad**. Pero para la comprensión de la totalidad se debe empezar con el método dialéctico que envuelve dicha definición, es decir, es el método dialéctico como forma de aprehensión de la realidad que utiliza el concepto de totalidad.

El punto central es retener que totalidad y realidad se confunden, en tanto, constituyen lo mismo. Al decir de Lefebvre (1993, p. 127), la totalidad es la realidad de lo que se procura aprehender. Como no es una construcción apriorística, no se puede captar en forma aislada una totalidad, como tampoco se puede con sus partes. Estas últimas tampoco se confunden con la totalidad. Ambas, totalidad y partes, son necesarias para captar la realidad. Así, el método de captación de la realidad consiste en distinguir por pensamiento el acto de analizar las partes, y por racionalidad, incorporar estas partes dentro del conjunto que les da sentido. Las partes, así, tienen relaciones internas entre sí y con el conjunto. El cambio de cualquiera de ellas afecta, según el vínculo específico, a las demás, modificándose, inevitablemente, la totalidad. Dado que el proceso dialéctico es movilizado por las contradicciones internas, inherentes al **Ser** que se desenvuelve, se percibe que la totalidad no es un todo estático. Es decir, esta totalidad compleja constituye un proceso en autodesarrollo que, por su propia dinámica, se va transformando, y a la vez las interrelaciones internas y, por ende, también las partes se modifican. Este proceso, así, se desenvuelve, pero no en forma aleatoria, sino por medio de una lógica propia e interna que establece los cambios en la medida en que las partes actúan sobre la totalidad y esta sobre aquellas.

De esta manera se distingue, asimismo, la diferencia entre lo que constituye la esencia del proceso — que es la razón de ser del mismo, la lógica motriz — y las maneras en que esta se expresa, ya que si estas últimas pueden adoptar distintas y cambiantes expresiones, aquella, la esencia, se mantiene invariable. Es entre la esencia y las formas fenoménicas que se ubican las interrelaciones, ya que la esencia se encuentra oculta y no se expresa directamente. Por lo tanto, para captarla y entenderla es preciso ir construyendo la totalidad compleja por medio del establecimiento del conjunto determinando las partes y sus interrelaciones. Esto es lo que se llama el proceso de ir de lo abstracto a lo concreto, que fue utilizado por Marx en **El Capital**.

Así, Dussel (1985, p. 32) sostiene que “[...] en El Capital de lo que se trata es únicamente de la ‘esencia’ del capital, primero en general y después en un grado menor de generalidad, pero siempre abstractamente”. De esa

manera, en este proceso, se van abstrayendo momentos, y cada “[...] nivel de la *abstracción* no es el nivel histórico-concreto de lo *real*. Lo que no quiere decir que lo abstraído analíticamente sea irreal; pero no es real *así* (en abstracto) sino en concreto (sobredeterminado por muchas otras condiciones y variables de lo concreto mismo)” (Dussel, 1985, p. 33). Para llegar a esa esencia, Marx parte de la apariencia — fenómeno — de la superficie para captarla, ya que la esencia está ubicada en un plano de profundidad. Así, lo “en general” hace referencia a la esencia que no aparece en el plano fenoménico. Como señaló Dussel, la esencia se manifiesta no directamente en la forma concreta porque esta última está constituida por muchos conceptos.

Para explicar el método dialéctico, Marx analiza el caso de la producción. Comienza examinando qué significa la esencia de la producción, es decir, en general, para concluir por medio de las determinaciones que van surgiendo en la construcción de una totalidad definida como una “compleja estructura codeterminante” (Dussel, 1985, p. 40), en la cual se derivan de la producción en general, las determinaciones de distribución, intercambio y consumo. De esa manera, estas cuatro categorías forman un todo donde “[...] cada uno de los términos — sin embargo — no se limita a ser el otro de manera inmediata, ni tampoco el mediador del otro, sino que, realizándose, crea el otro y se crea en cuanto otro” (Marx *apud* Dussel, 1985, p. 43)<sup>2</sup>. Es decir, a medida que avanza el proceso de conocimiento desde lo más abstracto, surgen categorías que se van continuamente determinando unas a otras, mientras la totalidad se va modificando, resultando más compleja. Por lo tanto, dado que Marx define al todo como “[...] un producto de la cabeza que piensa” (Marx *apud* Dussel, 1985, p. 50), el trabajo dialéctico debe comenzar partiendo de un elemento ubicado en la superficie, esto es, inmediatamente captable. Es decir, se inicia a partir de una representación inicial que se caracteriza por ser “[...] un acto cognitivo inicial, ingenuo, primero, pleno de sentido pero confuso, caótico” (Dussel, 1985, p. 50). Así,

[...] la construcción dialéctica obedece a un doble movimiento. Por una parte, maneja determinaciones (claramente definidas como “conceptos”, ellos mismos “construidos” en cuanto esencia pensada con determinaciones internas) y las relaciona mutuamente entre sí, codeterminándose mutuamente. De esta manera los “opuestos” se codefinen. En un segundo momento se construye sintéticamente con ellos una nueva totalidad que adquiere autonomía (es la totalidad articulada con múltiples

---

<sup>2</sup> “El resultado al que llegamos no es que la producción, la distribución, el intercambio y el consumo sean idénticos, sino que constituyen las articulaciones de una totalidad, diferenciaciones dentro de una unidad” (Marx *apud* Dussel, 1985, p. 46).

determinaciones). Llegado a este nivel concreto lo que antes aparecía como opuesto, ahora forma parte de una “unidad” que los comprende y explica (Dussel, 1985, p. 53)<sup>3</sup>.

Posteriormente, una vez alcanzada la construcción de la totalidad para aprehender plenamente alguna de sus partes, debe efectuarse “el camino de retorno”. Este consiste en volver a captar dicho elemento, pero teniendo en cuenta la comprensión de la esencia, del conjunto de sus relaciones con otras partes y de la dinámica del todo.

El capital tiene un “cuerpo real” y en cuanto real abre un mundo (ontológicamente hablando) espacial. El capital “espacializa” los entes, todo aquello que se funda en su ser (recordando que su *ser* es el valor autovalorizándose). El capital espacializa a los medios de producción y el trabajo en el *lugar* de la producción. Por eso mismo, la circulación se realiza *en el espacio* (Dussel, 1985, p. 252).

Es decir, siguiendo a Dussel, se está considerando el hecho de que la espacialidad es una condición externa de existencia del capital, entendiendo por externa la que constituye parte de la propia esencia del capital externalizarse<sup>4</sup>.

La “condición espacial” del capital determina el lugar, el “en-donde” de cada una de las determinaciones del capital [...]. El valor, esencia del capital, cumple una metamorfosis continua, deviniendo sucesivamente producto, mercancía, dinero. Estas determinaciones *espaciales* se cumplen en torno al “lugar” privilegiado del lugar de realización del capital: el mercado (Dussel, 1985, p. 253).

Arribada a esa conclusión, no casualmente, Dussel define al mercado como un **mundo**. El mercado es mundo para la realización del capital, ya que capta un doble sentido<sup>5</sup>, porque constituye una totalidad y porque la esencia del capital es experimentar una continua metamorfosis que lo lleva a distintos lugares — a incorporarlos — hasta abarcar al mundo entero<sup>6</sup>. O

<sup>3</sup> Como observa Dussel siguiendo a Marx, el mercado mundial aparece así como el último horizonte concreto, como una totalidad construida teóricamente, la cual, una vez elaborada, exige un retorno descendiente.

<sup>4</sup> Agrega Dussel (1985, p. 253): “[...] circulación: pasaje de la producción al dinero como realización y reproducción, recuperación valorizada”.

<sup>5</sup> “El mercado es un ‘mundo’ (totalidad de sentido) donde el producto cambia de ‘sentido’: por el hecho de ‘estar-en’ el mercado deviene mercancía. Su valor de uso porta actualmente un valor de cambio que expresa valor (momento del capital). Esta ‘apariciencia’ (la vendibilidad actual del producto, que no es sino la intercambiabilidad del valor actualmente ‘en’ el mercado) es la oferta de la mercancía como mercancía (y como capital)” (Dussel, 1985, p. 254).

<sup>6</sup> “Los ‘lugares’ donde la mercancía aparece, sus mundos, van de los más simples y abstractos hasta los más complejos y concretos (reales). Desde el mercado local (más

como afirma Faria (2001, p. 37), “[...] a história humana é também a história da aproximação dos lugares, movimento também extremado pelo capitalismo, em sua lógica de expansão através da acumulação do valor abstrato e da apropriação e subordinação do trabalho”. En consecuencia, tal cual como colocó Marx en el ordenamiento de su obra, que comenzaba con el capital en general, la última parte estaría constituida por el mercado mundial.

Es ahí, en donde Dussel efectúa una interesante contribución: “Es sabido que Marx no pudo llegar a la ‘sexta’ parte de su obra, sólo desde ella, desde el ‘mercado mundial’ su discurso hubiera devenido real, concreto, complejo. La ‘cuestión de la dependencia’ supone el mercado mundial” (Dussel, 1985, p. 254)<sup>7</sup>. Para Dussel, es “[...] desde el horizonte espacial del mercado mundial [donde] se podrá construir la categoría de ‘capital periférico’ (espacialmente), menos desarrollado [...] de pasado colonial” (Dussel, 1985, p. 255). Del capital periférico nace la nación periférica que se opone al capital central, a la nación central (Dussel, 1985, p. 339), desde donde Dussel presenta

[...] una hipótesis fundamental del trabajo: todo el discurso de Marx puede desarrollarse teniendo en cuenta la relación mutuamente constituyente (aunque en diverso sentido) del “capital central-desarrollado” con respecto al “capital periférico-subdesarrollado” [...]. Parecería evidente que el sólo plantear la cuestión de un capital “central” y otro “periférico” supone, como punto de partida, el mercado mundial (como totalidad concreta) (Dussel, 1985, p. 371-372).

Pero dentro de esta totalidad concreta que constituye el mercado mundial, como toda totalidad concreta, existe un orden jerárquico. Consiguientemente, en el mercado mundial existen relaciones entre naciones que no son iguales entre sí, sino que, de acuerdo al peso de sus respectivos capitales, van formando el orden, las interrelaciones de esta rica totalidad.

En síntesis, al procurar establecer las posibilidades de desarrollo de las naciones latinoamericanas no se debe comenzar por la determinación de una estrategia de desarrollo, sino ubicar a la misma dentro del movimiento

---

simple y abstracto), pasando por el mercado nacional, hasta llegar al ‘lugar’ concreto, real, complejo y universal al que tiende el capital espacialmente por su propia esencia: el mercado mundial” (Dussel, 1985, p. 254).

<sup>7</sup> Continúa Dussel, “[...] y como muchos quieren pasar directamente (sin mediaciones) del nivel abstracto de El Capital (el capital ‘en general’ es sólo la primera parte de la obra) a América Latina, les ocurre una de dos: o niegan la dependencia (porque quedan atrapados en el nivel general, que por su parte lo confunden con lo nacional, histórico, abstracto), o pasan al ‘dependentismo’ (porque explican todo desde una determinación exterior: el imperialismo, etc)” (Dussel, 1985, p. 254-255).

general del capital dentro de su totalidad — que es el mercado mundial — y definir el momento concreto de este y las relaciones con las naciones, sin perder de vista la esencia del sistema y la forma momentánea en que esta se expresa. Así, partir de la nación sin haber efectuado estos desenvolvimientos intelectuales es un error que deriva en la frustración sobre la “ilusión del desarrollo”. Se procurará mostrar dicha equivocación comenzando con reflejar, en el próximo ítem, la inadecuación del concepto de nación tomado no-dialécticamente.

### 3 La nación como concepto de dependencia

Como se vio en el punto anterior, Marx presenta como debe ser el método correcto de estudio. Él ilustra como desenvolver el método dialéctico de ir de lo abstracto a lo concreto para volver al abstracto, pero ahora como una rica totalidad. De la misma manera, siguiendo los lineamientos básicos planteados por Marx, se debería tratar la idea de nación, que fue adoptada como una realidad dada y no como una determinación consecuente de las interrelaciones de un proceso que le dio ubicación y sentido a su existencia.

Hobsbawm en su libro **Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth and Reality** efectúa un estudio que resulta en una crítica al constructo de nación, tal cual Marx hizo con el de población. El historiador comienza citando a Walter Bagehot, quien, por un lado, “[...] presented the history of the nineteenth century as that of ‘nation-building’, but who also observed, with his usual common sense: ‘We know what it is when you do not ask us, but we cannot very quickly explain or define it.’” (Hobsbawm, 2000, p. 1). De manera, queda planteada la contradicción y la limitación conceptual de trabajar con el concepto de nación como una realidad estable. En realidad, Hobsbawm afirma como conclusión que:

*[...] no satisfactory criterion can be discovered for deciding which of the many human collectivities should be labelled in this way [...]. How indeed could it be otherwise, given that we are trying to fit historically novel, emerging, changing, and, even today, far from universal entities into a framework of permanence and universality? (Hobsbawm, 2000, p. 5-6).*

La consecuencia de esta conclusión no podría ser otra que la de tomar a la nación como una entidad social modificable que pertenece a un período histórico particular y reciente, cuya discusión solo tiene sentido en cuanto se refiere al mismo y, por ende, a los Estados-nación territoriales modernos (Hobsbawm, 2000, p. 9-10). En realidad, Hobsbawm considera tan débil el vínculo que unifica o determina a una nación, que hace suya la frase de que Renan que: “*Getting its history wrong is part of being a nation*”. (Hobsbawm,

2000, p. 12). Por otro lado, Hobsbawm muestra que, incluso, el término moderno de nación solamente surgió a fines del siglo XIX, y que lo hizo bajo la fórmula de equiparación de las nociones de nación como Estado — que es igual a pueblo — en un marco de constelación de Estados-nación como consecuencia de una autodeterminación soberana (Hobsbawm, 2000, p. 19).

Hobsbawm sostiene que la crítica de Smith y de la política económica clásica, al estar dirigida al sistema mercantilista, sólo podía considerar la extensión espacial del mercado mundial. Es decir, no tenía lugar para la idea de nación. No obstante, dado que las naciones constituían una realidad innegable, se las tuvo que tomar en cuenta (Hobsbawm, 2000, p. 26-27), y los ideólogos de la era triunfante burguesa-liberal de 1830-80 adaptaron los conceptos de nación y de Estado-nación en forma que sirviera a esa ideología. De esta manera, Hobsbawm explica la fuerza de la nación con características precisas:

*The characteristic modern state [...] was defined as a (preferably continuous and unbroken) territory over all of whose inhabitants it ruled, and separated by clearly distinct frontiers or borders from other such territories. Politically it ruled over and administered these inhabitants directly, and not through intermediate systems of rulers and autonomous corporations. It sought, if at all possible, to impose the same institutional and administrative arrangements and laws all over its territory [...]. Government and subject or citizen were inevitably linked by daily bonds, as never before (Hobsbawm, 2000, p. 80-81).*

Pero para poder establecer esta relación para las clases dirigentes fue preciso sancionar su legitimidad, y, de acuerdo con Hobsbawm, la identificación entre pueblo y nación fue una manera conveniente y extendida (Hobsbawm, 2000, p. 84). Fue así que los ciudadanos se sintieron parte de una comunidad imaginaria, que fue reforzada desde los Estados bajo la forma de patriotismo, con sus sentimientos y simbología (Hobsbawm, 2000, p. 91).

De esa forma, de lo expuesto por Hobsbawm se desprende que no es correcto analizar las posibilidades de desarrollo de una nación fuera del contexto de totalidad en la cual se inserta, ya que deriva en una representación caótica. La nación solo tiene sentido como momento de la totalidad que constituye el propio desenvolvimiento del capital, y bajo la forma de Estado-nación. Según Braudel (1986, p. 103)<sup>8</sup>, la nación es

---

<sup>8</sup> “[...] una economía nacional es un espacio político transformado por el Estado, en razón de las necesidades e innovaciones de la vida material, en un espacio económico *coherente*, unificado y cuyas actividades pueden dirigirse juntas en una misma dirección [...]. Se habla con respecto a ella de revoluciones: agrícola, política, financiera, industrial. Hay que añadir

resultado de una forma de dominación del capital, surgida durante su desarrollo, tal cual fueron las creaciones urbanas. Del surgimiento de las naciones modernas vinculadas a los centros capitalistas más dinámicos también se va generando la inclusión del espacio mundial. Braudel destaca este vínculo entre los Estados-nación y la economía mundial afirmando que:

La Revolución industrial inglesa seguramente no hubiera sido lo que fue sin las circunstancias que hicieron entonces de Inglaterra, prácticamente, la dueña incontestada del vasto mundo [...]. Y si el *boom* del algodón se fue desarrollando en forma intensa y duradera, fue porque el motor fue relanzado sin cesar gracias a la apertura de nuevos mercados: la América portuguesa y española, el Imperio turco, las Indias, etc. El mundo fue, sin quererlo, el cómplice eficaz de la Revolución inglesa (Braudel, 1986, p. 118).

De esa manera se verifica, tal cual destacó Dussel respecto a la metodología que Marx pretendía utilizar para describir el movimiento del capital, la necesidad de tener en cuenta el marco de totalidad, o en el caso de Braudel, el mundo, al evaluar la suerte de Inglaterra en cuanto nación. En un nivel de abstracción más general, el capital no tiene limitaciones espaciales, esto es, nacionales. Los países centrales surgen en cuanto se va concretizando el desenvolverse del capital, como uno de sus momentos, como consecuencia de las contradicciones inherentes de los **distintos capitales**, que hace que se definan, por un lado, espacios propios para cada uno, y, por otro lado, la expansión hacia la economía mundial. Así, Wallerstein afirma que:

*Capitalism was from the beginning an affair of the world-economy and not of nations-states [...] capital has never allowed its aspirations to be determined by national boundaries in a capitalist world-economy, and that the creation of "national" barriers — generically, mercantilism — has historically been a defensive mechanism of capitalists located in states which are one level below the high point of strength in the system [...]. In the process a large number of countries create national economic barriers whose consequences often last beyond their initial objectives. At this later point in the process the very same capitalists who pressed their national governments to impose the restrictions now find these restrictions constraining. This is not an "internationalization" of "national" capital. This is simply a new political demand by certain sectors of the capitalist classes who have at all points in time sought to maximize their profits within the real economic markets, that of the world-economy. (Wallerstein, 2000, p. 88-89).*

---

a esta lista, asignándole el nombre que se quiera, la revolución que creó su mercado nacional" (Braudel, 1986, p. 107-108).

El caso de los países del continente americano, consecuentemente, por un lado, no puede ser diferente de la esencia básica detrás de la formación de los Estados-nación. Los países americanos resultan, en su primer momento, “*de uma deslocação da fronteira económica europeia*” (Furtado, 2003, p. 121), es decir, del proceso en que el modo de producción capitalista se desenvuelve, y surgen, particularmente, en la mitad del siglo XVIII y mediados del siguiente. Esta sucesión de nuevas naciones, en el continente,

*[...] sugere a existência de determinações gerais que transcendem os quadros nacionais [...]. O sistema colonial montado segundo a lógica do capitalismo comercial e em função dos interesses do Estado absolutista entrou em crise quando a expansão dos mercados, o desenvolvimento crescente do capital industrial e a crise do Estado absolutista tornaram inoperantes os mecanismos restritivos de comércio e de produção (Costa, 1985, p. 17-18).*

No obstante, por otra parte, el surgimiento de las naciones latinoamericanas tampoco puede ser igual al de las naciones centrales. Lo que precisa establecerse son las causas que hicieron que, en el nuevo continente, se generaran nuevas naciones con las características y extensión geográfica que se les conoce. No solo de esta manera se entenderán la dinámica y las particularidades propias de cada una de estas naciones, de forma a avanzar en el proceso de concretización del conocimiento, de distinguir, por medio de los grados de abstracción, lo que va dejando de ser general para ser específico, sino que, por otro lado, se pueden explicar las interrelaciones entre estas y la totalidad a la cual pertenecen, esto es, el sistema capitalista como un todo. Las naciones latinoamericanas nacen ya **condicionadas** por la existencia de las naciones centrales. En particular, si se tiene en cuenta que la soberanía política no necesariamente implica, bajo las condiciones de este sistema, ausencia de subordinación.

*Sob o capitalismo, entretanto, a submissão do espaço pelo capital prescinde de sua conquista política ou militar, embora possa eventualmente servir-se dela. O espaço social é submetido pelo capital quando a relação mercantil se sobrepõe às demais relações sociais e institui sua sociabilidade, quando sua vida é subordinada à lógica da mercadoria, quando a acumulação da riqueza abstrata é a fonte principal de poder, quando o fetiche da mercadoria envolve com seu véu todas as formas da existência social. (Faria, 2001, p. 40).*

Si bien estos temas han sido analizados, de todas formas, lo que está apuntado aquí es la necesidad de conferir estos estudios teniendo en cuenta una óptica que le otorga fluidez a la realidad efectiva de las naciones latinoamericanas. Es decir, ¿desde qué punto de vista son naciones? O

dicho de otro modo, ¿por qué una vez formadas — que es un hecho histórico y no una especulación abstracta — serían viables de desarrollo? O aun, ¿por qué estas naciones deberían mantenerse en la forma que asumieron en su momento embrionario?<sup>9</sup> La respuesta a dichas cuestiones sigue una dirección apuntada por Braudel y también por los institucionalistas. Fue la creación y la continuidad de las instituciones, en la medida en que propiciaron la estabilidad de las relaciones sociales y las plasmaron en el ámbito del Estado-nación, que aseguraron la existencia de estos entes nacionales. Además, una vez que, desde el Tratado de Westfalia, el orden mundial es interestatal, este mismo orden tiene como designio preservar la estabilidad de sus Estados miembros. Pero sí, como lo apuntó Robert Cox (1999), al sistema internacional le dan su formato más allá de los Estados, también las fuerzas sociales que actúan en ese plan. Se puede decir que los Estados-nación tienen su existencia asegurada por una doble determinación. Del lado interno, el equilibrio de poder entre las fuerzas sociales endógenas asegura el buen funcionamiento de las instituciones, que preserva la continuidad de las relaciones sociales que, a su turno, plasman una dada hegemonía y el orden jurídico-político correspondiente, de donde sobreviene la estabilidad de la estructura del mismo Estado. En el plan externo, el equilibrio de poder entre naciones y fuerzas sociales allí presentes impone un dado padrón de convivencia entre los Estados participantes del orden mundial. Un conjunto de normas e instituciones, como la autodeterminación, la no-intervención y el derecho internacional garantizan la independencia y continuidad de los Estados.

A pesar de que los acontecimientos últimos de integración regional parecerían contradecir o desmerecer la necesidad de presentar dichas cuestiones, no obstante, lo que no resulta evidente es que estos procesos se estén implementando llevando en cuenta estos interrogantes. Parecería que simplemente sería el nuevo espacio regional lo que podría desarrollarse. Siendo así, los interrogantes que se colocaron arriba con respecto a las naciones también serían válidos para los nuevos espacios regionales.

De esa forma se justifica rever la cuestión de la formación de las naciones latinoamericanas desde esta perspectiva. Un elemento que debe ser destacado es quiénes estuvieron detrás de este proceso y por qué lo implementaron. Así, por un lado, debe resaltarse el punto en común de arranque en la experiencia nacional de América Latina, en la cual, “[...] en su origen, la mayoría de los movimientos emancipadores tuvieron un

---

<sup>9</sup> Mismo si asumiéramos las diferencias entre los países de Latinoamérica, su distancia a los del centro es semejante.

carácter municipal” (Oszlak, 1982, p. 21). Por otro lado, esto se debió a que, en estos centros, se encontraban los sectores económicos que se vinculaban al capitalismo mundial, por lo que tenían el interés en participar de él y esto requería su independencia de las metrópolis coloniales.

Lo que se está afirmando, por consiguiente, es que la formación de las naciones latinoamericanas fue determinada, ontológica y causalmente, en una etapa de la evolución del sistema capitalista mundial, y que, por lo tanto, superada esta etapa, no necesariamente esas naciones tenían sentido de ser o, si lo tenían, sería bajo la misma forma. No obstante, los intentos de desarrollo de posguerra se implementaron como si estas formas nacionales fueran, básicamente, invariables — entidades fijas o determinadas — en la medida en que cualquier cambio, en su dimensión geográfica o política, está fuera del horizonte de eventos esperables. La evidencia de esta limitación resultó clara a quienes analizaron los intentos de desarrollo a partir de que comenzara, en la década de 70, a observarse que, principalmente, fue una fase de la evolución del capitalismo como totalidad, así como en el período que abarcó la formación de las naciones latinoamericanas.

## 4 Las desventuras de la dependencia

La colocación anterior de Wallerstein sobre los dilemas estériles de las etapas de desarrollo es retomada por Lidia Goldenstein en su interesante invitación a “repensar la dependencia”, donde la autora pregunta si el “[...] *subdesenvolvimento é uma fase pela qual passam certos países, uma etapa passageira rumo ao desenvolvimento, ou o resultado de uma divisão internacional do trabalho que condena a periferia inexoravelmente ao atraso?*” (Goldenstein, 1994, p. 17). Después de haberse verificado empíricamente que los países latinoamericanos continuaron en la rezaga luego de su etapa agroexportadora — resultados contrarios a los prometidos por la Teoría de las Ventajas Comparativas, a partir de Presbich y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) —, parecería que la respuesta era tomar el subdesarrollo como una fase de estos países. Mediante la introducción de la teoría del deterioro de los términos de intercambio, cuya dinámica favorecía a una zona central en perjuicio de una periférica, de forma tal se concibió una estrategia de desarrollo para los países latinoamericanos. Así,

*[...] os trabalhos da CEPAL também acabavam sendo otimistas, pois consideravam que uma política deliberada e correta de industrialização reverteria esse quadro, permitindo à periferia “captar uma parte do fruto do progresso técnico e*

*elevar progressivamente o nível de vida das massas”*  
(Goldenstein, 1994, p. 27).

No obstante las críticas que recibió la CEPAL, el intento de industrialización fue un hecho, pero sin aminorar el carácter periférico de las economías latinoamericanas. Es decir, sin que se equipare el grado de desarrollo de esas economías con el de los países centrales. Esta observación derivó en la interpretación de dependencia para explicar las relaciones entre estos núcleos de naciones. Según Goldenstein, el cambio fundamental que se observa es que el paradigma centro-periferia pasó a ser colocado como una situación de dependencia no entre países centrales y periféricos según una especialización — respectivamente, industrial-primario exportador —, sino como una relación entre países con grados diferentes de industrialización (Goldenstein, 1994, p. 42). Pero, como observa la autora, se continuó limitando el análisis a una realidad histórica determinada que, aunque sea como derivado, mantenía una concepción etapista.

*A análise do movimento do capital internacional foi relegada a um plano secundário e a estrutura industrial dos países avançados tomada como paradigma, um modelo estático a ser alcançado. Criou-se, assim, uma ilusão sobre os limites da nossa industrialização.* (Goldenstein, 1994, p. 48).

Esta ilusión se mostró como tal, luego que el capitalismo, como el sistema de totalidad “à la Wallerstein”, se transformó y se desmoronaron las estrategias que se habían seguido. La autora describe este proceso como “[...] *uma brutal transformação, uma terceira revolução tecnológica acoplada a uma globalização financeira, que modificava não só as relações intracapitalismo centrais, como, obviamente, entre estes e os países periféricos*” (Goldenstein, 1994, p. 49). De esta manera, se verifica la cuestión de que es necesario captar las interrelaciones de las determinaciones que constituyen una totalidad en proceso.

En la actualidad, señala Goldenstein (1994, p. 51), se percibe que fueron demasiados optimistas tanto la CEPAL, considerando “*que basta um bom projeto, uma boa burguesia e um bom grupo de tecnocratas conscientes para se fazer um belo país dinâmico e independente*”, según pensaron tanto Cardoso y Faletto como los teóricos de la dependencia<sup>10</sup>, al

---

<sup>10</sup> “*A novidade das análises da dependência não consistiu, portanto, em sublinhar a dependência externa da economia que já fora demonstrada pela CEPAL. Ela veio de outro ângulo: veio da ênfase posta na existência de relações estruturais e globais que unem as situações periféricas ao Centro [...]. Este tipo de abordagem rompeu, portanto, com a tradição que via a questão do desenvolvimento como um processo de reposicionamento entre países na divisão internacional de trabalho [...] a ênfase que antes era posta globalmente na relação entre o externo (o imperialismo) e o interno (a Nação) passou a ser mediatizada, nas análises sobre a dependência, pelo processo de luta entre as classes.*” (Cardoso, 1995, p. 19).

entender que *“uma integração dinâmica com os países centrais abriria o caminho para um desenvolvimento cuja única barreira possível seria de natureza política”*. Acerca de los últimos, la autora entiende que *“criticaram corretamente as concepções baseadas numa lógica inelutável do capitalismo, porém perderam de vista uma análise do movimento geral do capital internacional”* (Goldenstein, 1994, p. 51).

El problema del trabajo de Goldenstein es que parece que retorna, tras esta conclusión, a plantear la cuestión en los mismos términos al referirse al caso brasileño, lo que implica no analizar el proceso de transformación del capitalismo como una totalidad, sino reificando una determinación dentro del mismo. Esto surge de la hipótesis planteada<sup>11</sup> y de las conclusiones que encamina ella. Por un lado, la autora pareciera estar señalando que el desarrollo brasileño estuvo posibilitado por las condiciones, o la etapa del capitalismo mundial. Así, por ejemplo, también crítica a Cardoso de Mello, quien, a pesar de superar las limitaciones del análisis cepalino, *“[...] caiu na mesma armadilha que Cardoso e Faletto ao supor que a conexão externa era estável e garantia o dinamismo [...]”. A idéia de ‘fim do processo de industrialização’ tem embutida uma percepção da estrutura industrial dos países capitalistas avançados que se revelou irreal.”* (Goldenstein, 1994, p. 53). Por lo tanto, este esquema de crecimiento habría dejado de ser viable ante una nueva dinámica del capital internacional, lo que lleva a la autora a proferir una sentencia terminante: *“el sueño se terminó”* (Goldenstein, 1994, p. 54)<sup>12</sup>. En consecuencia, el error consistió en que no se tuvo una comprensión de la *“verdadeira dinâmica da economia brasileira, que tipo de interação tínhamos com o capitalismo internacional”* y observa que, *“dados que los ‘procesos internacionales têm uma ‘autonomia’ no seu impacto sobre as regiões periféricas maior do que supúnhamos”*, era menor la que tenían las regiones periféricas (Goldenstein, 1994, p. 54-55).

---

<sup>11</sup> *“Nossa hipótese é que, exatamente em função de uma específica relação interna entre e intra classes, houve no Brasil um aprofundamento dos laços de dependência que permitiu um desenvolvimento acelerado durante algumas décadas. Porém, a viabilização do desenvolvimento, apesar da não-resolução de contradições internas, só ocorreu graças a uma dinâmica extremadamente favorável do capitalismo internacional que permitia, via entrada de capital estrangeiro, amortecer os conflitos internos, os quais, sem ele, bloqueariam o processo de acumulação.”* (Goldenstein, 1994, p. 52).

<sup>12</sup> *“O sonho acabou. A ilusão de que estávamos ‘colados’ ao sistema capitalista internacional — e que, portanto, mesmo aos ‘trancos e barrancos’, apesar das crises cíclicas inerentes ao capitalismo, dos problemas de distribuição de renda, das desigualdades regionais, a tendência era crescimento e, conseqüentemente, de diluição desses problemas — perdurou até meados dos anos 80, quando, após algumas tentativas fracassadas de estabilização, começou-se a ter consciência da envergadura das transformações mundiais e de seu impacto no Brasil.”* (Goldenstein, 1994, p. 54).

Pero si de esto se desprende que el desarrollo del período posguerra se vincula a “um arranjo específico do capitalismo internacional” (Goldenstein, 1994, p. 163-4), se cometió la equivocación de entenderlo “[...] como uma dinâmica intrínseca ao sistema e tomado como realidade efetiva” (Goldenstein, 1994, p. 163-164). Sin embargo, posteriormente, la autora finaliza su análisis afirmando que la “[...] grande questão que se coloca para os países periféricos dependentes é a de qual a melhor estratégia para se preservar o dinamismo e garantir a continuidade do desenvolvimento nacional com democracia social” (Goldenstein, 1994, p. 165, destacado nuestro). Así se resalta el término nacional porque muestra que la autora continua atada a la noción de nación de una forma estática, tomándola como un ente con posibilidades, ciertas o no, de desarrollarse. Si se puede admitir como en parte correctas las posiciones de Goldenstein, hay que apuntar una contradicción en la medida en que, la autora correctamente señala el error de las interpretaciones endogenistas que hacen poco de la escena internacional. De otra parte, ella no puede dar cuenta de lo que ocurrió en Asia en el mismo periodo en que Latinoamérica enfrentaba la crisis de su modelo de desarrollo. La continuidad del desenvolvimiento capitalista en aquellas longitudes es prueba de una inherente inestabilidad de las relaciones de jerarquía entre los capitales nacionales. Brevemente, y como lo han señalado Braudel y Wallerstein, el uso del Estado y el monopolio, tan característicos de la dominación burguesa, pueden darle, a una determinada fracción de propietarios del capital que sea hegemónica sobre un espacio territorial al que usualmente llamamos nación, las condiciones de desplazamiento de la periferia a la semiperiferia y, tal vez, al centro del orden económico internacional. Eso ocurrió algunas veces en la historia mundial y, todo lo indica, está en marcha en lo que respecta a China, Corea y posiblemente otros.

En otros términos, la historia lo demostró que, a ejemplo de lo que pasó con Alemania o Japón a fines del siglo XIX, es posible que, al consolidarse en el poder de un Estado nacional por un largo tiempo y reuniendo una serie de requisitos más allá de una cohesión de clase organizada y con ambiciones hegemónicas en la escena internacional, una burguesía nacional puede ser protagonista de un proceso de desplazamiento de su nación en dirección al centro del orden mundial. A eso Wallerstein (2000) llamó la “táctica de la semirretirada mercantilista”. En un tal proceso, después de un periodo de acumulación de fuerzas resultante de una activa política proteccionista que haga posible el desarrollo de la economía nacional, pero sin dejar de aprovechar oportunidades creadas por sus relaciones con la potencia hegemónica, el Estado-nación así fortalecido se arroja a conquistar un lugar privilegiado entre los grandes.

Los requisitos mencionados son aquellos capaces de sostener las pretensiones hegemónicas en el plan económico, político y militar. Robert Cox (1999), cuando analizó los elementos constituyentes de lo que llamó sistema de hegemonía del orden mundial, ofreció un mapa donde se puede buscar esos requisitos. De su contribución es posible identificar los siguientes puntos necesarios a la afirmación de un Estado en el plan internacional. Primero, el desarrollo de una estructura productiva industrial compleja y competitiva. Segundo, una fuerza militar capaz de, tanto disuadir potenciales enemigos como ser una amenaza real a sus competidores. Tercero, un desarrollo tecnológico propio para dar soporte a sus fuerzas productivas y beligerantes. Cuarto, una capacidad de intervención diplomática y política de modo a influenciar las instituciones que rigen el orden internacional. Quinto, el desenvolvimiento en su cultura nacional de la aptitud para diseminarse por el mundo a punto de rivalizar con las concepciones, imágenes e ideas de la ideología dominante. Las posibilidades de esa pretensión hegemónica lograr éxito depende, además, de una escala mínima para las dimensiones territoriales y la población de un Estado-nación. En esa disputa no hay lugar para los pequeños.

## 5 La ilusión del desarrollo

Por lo expuesto y sucedido, el desarrollo de los países latinoamericanos terminó sintiéndose, en gran medida, como una frustración. En realidad, el propio debate sobre el desarrollo parece haber quedado sepultado por el argumento de mercado libre. Retrospectivamente, los análisis tendieron a reflejar que la industrialización que se registró en el continente se debió a la forma de integración del mismo a un sistema capitalista mundial que había modificado las formas de relacionarse internacionalmente. Es decir, se tendió a revertir las causaciones que determinaron los hechos.

De esa manera, en lugar de entender el proceso de industrialización de la posguerra como una imposición o como una expresión del intento de los países latinoamericanos contra una relación dependiente que los empobrecía, se pasó a adjudicar ese mismo proceso simplemente como la forma en que América Latina continuó siendo una región para la extracción de lucros para las naciones mundialmente dominantes. Consecuentemente, en términos de las definiciones antes presentadas, se comenzó a percibir que mientras la esencia del proceso capitalista, en lo que se refiere a poseer simplemente el objetivo de auto-valorizarse, se mantuvo intacta, su forma concreta de satisfacer ese fin se había modificado. Así, el desarrollo

observado en la posguerra, en Latinoamérica, se vinculó, en gran medida, a las condiciones del capitalismo mundial. Por ejemplo, Goldenstein describe así esas particulares circunstancias:

*A expansão do regime fordista e a articulação keynesiana de Bretton Woods sob a hegemonia americana a partir da Segunda Guerra Mundial resultaram em uma especial conjuntura internacional. Amortecendo as tensões do sistema, funcionando como gerador de demanda efetiva e “emprestador de última instância”, os Estados Unidos viabilizaram um grande período de expansão do capitalismo que vai desde fins da Segunda Guerra até fins dos anos 70. Neste momento, sob estas condições específicas, criou-se um espaço de expansão para alguns países periféricos, os quais, em muitos casos, como por exemplo o Brasil, conseguiram desenvolver-se a um ritmo e em uma profundidade nunca antes imaginada. (Goldenstein, 1994, p. 163).*

Fue en ese marco del capitalismo mundial que se observó, en algunos países latinoamericanos, por un lado, crecimiento y cierto desarrollo, pero, por otro, la continuidad de una situación de dependencia. Al comienzo del período surgió la ilusión respecto a las posibilidades de desarrollo que décadas más tarde se diluyó. Según Cardoso (1995, p. 14-15), el objetivo de industrializarse, al menos en su inicio, fue, efectivamente, una conquista de los países latinoamericanos, ya que

*[...] finda a guerra mundial, o comércio internacional se reorganizava e a velha ordem econômica voltava a cobrar seus direitos sobre os recém-chegados à corrida do desenvolvimento. Os donos do poder mundial queriam obrigar os países de economia periférica a retroceder [...]. Foi nesse contexto que se afirmou a luta pela industrialização na América Latina e pela organização do comércio mundial. A CEPAL foi o grande fórum desde debate. (Cardoso, 1995, p. 16).*

La ilusión era que, con el desarrollo, la periferia obtuviera resultados equivalentes a los del centro. Los vaivenes de esa ilusión tendieron a revertir la óptica de análisis, y el período pasó a ser visto más escépticamente.

*A expansão do capital norte-americano no Brasil, e em países da América Latina em geral, assume a forma, praticamente exclusiva, de penetração dos grandes conglomerados [...] o grau de concentração do setor da economia latino-americana formado pelas filiais de empresas norte-americanas é maior que o observado nos Estados Unidos. Enquanto neste país, em 1962, as mil maiores empresas manufatureiras controlavam três quartas partes das vendas totais, na América Latina, já em 1950, trezentas filiais de empresas norte-americanas respondiam por 90 por cento das inversões realizadas na região [...]. Sendo assim, até que ponto é adequado utilizar o*

*conceito de sistema econômico nacional na análise de tais economias?* (Furtado, 2003, p. 50-51).

Furtado vincula la ilusión del desarrollo con el interés económico de grandes conglomerados norteamericanos que, en reducido número, controlaban en gran medida el poder de decisión de ese país (Furtado, 2003, p. 43). Eses conglomerados eran diseminados a través de la teoría de Rostow sobre las etapas del desarrollo en la región, particularmente luego de la Cumbre de la **Alianza Para el Progreso** en 1961. El mecanismo de servirse de la región para sus propios intereses consistió en un discurso de desarrollo que se basaba en que dicha penetración correspondía a la ayuda para superar los dolores del *take-off*. Así, “[...] *cabe às empresas privadas norte-americanas um papel básico no desenvolvimento latino-americano, como principais intermediárias da política de ‘ajuda’ dos Estados Unidos*” (Furtado, 2003, p. 37). Similarmente, Fajnzylber, al evaluar el proceso de industrialización latinoamericano, observa que existió una

[...] vinculación fundamental entre el proceso de internacionalización y lo que se considera que es rasgo dominante del período, a saber, el crecimiento rápido y asimétrico a nivel nacional y sectorial, mediante el papel que desempeñan las empresas transnacionales (ET) en el marco general de referencia del crecimiento y la transformación que experimenta el sector industrial en la posguerra. (Fajnzylber, 1988, p. 53).

Específicamente, observa este autor, es en el sector de bienes de capital donde más se expresa este proceso. Furtado y Fajnzylber coinciden en que el desarrollo latinoamericano fue condicionado por una etapa de la expansión de grandes conglomerados norteamericanos, que generó, entre sus principales consecuencias, la pérdida de capacidad de decisión por parte de los países de la región<sup>13</sup>.

En consecuencia, la especificidad de la industrialización en América Latina radica no sólo en el carácter imitativo de un

---

<sup>13</sup> “En los países receptores, este proceso de concentración implica simultáneamente el desnacionalización de la actividad productiva, lo que evidentemente no ocurre en el país de origen. Esta desnacionalización tiene una doble dimensión: las empresas nacionales crecen menos que las ET que producen bienes similares, pero además la producción de los bienes que se generan en los sectores nacionales se expanden más lentamente que aquellos que provienen de los sectores típicamente transnacionales. Probablemente, un fenómeno similar tiene lugar en los países de origen, pero la diferencia radica en que esta modificación en la estructura productiva y en el patrón de consumo, además de ser endógena, modifica la posición relativa de los distintos agentes económicos nacionales, mientras que en los países receptores provoca un desplazamiento de poder desde agentes económicos nacionales hacia agentes económicos cuya propiedad y dirección están en el exterior y que además aparecen con algún grado de articulación con sus respectivos gobiernos” (Fajnzylber, 1988, p. 201).

patrón de consumo difundido por las ET, fenómeno cuyo carácter “cósmico” parece a estas alturas evidente, sino, lo que tal vez sea más importante, en la incapacidad del sector empresarial nacional para articular una estrategia industrial funcional a las carencias y generosas potencialidades, en el ámbito de los recursos naturales, de los países de la región. (Fajnzylber, 1988, p. 178).

De esa manera, tanto Goldestein como Furtado y Fajnzylber concluyen que lo sucedido durante la posguerra, en América Latina, constituyó una etapa de la evolución del capitalismo mundial que, por sus características, derivó en un desarrollo para la región, sin que, por ello, se anularan las condiciones de lugar dependiente en la economía mundial<sup>14</sup>. De esta forma, el hecho de la industrialización pasó de ilusión a decepción en pocas décadas. Lo que parecía un mecanismo para romper una situación de dependencia se transformó, en la forma, en que la región era funcional dentro de una nueva orden internacional. Cardoso (1995, p. 17) resalta este cambio afirmando que “[...] a partir de meados dos anos cinqüenta o contexto internacional mudou [...] o capitalismo oligopólico refez as relações entre Estado e Empresa nas economias centrais [...] começou a processar-se uma nova divisão internacional do trabalho. Assim, o que fora o sonho da CEPAL veio a se consubstanciar por intermédio da ação das Empresas Multinacionais”, y sitúa también el punto de inflexión en la Cumbre de la **Alianza para el Progreso**, en Punta del Este en 1961<sup>15</sup>.

*Se até meados dos anos 50 a luta em prol da industrialização periférica era, ao mesmo tempo, uma luta antiimperialista, porque os trusts investiam pouco no setor secundário da periferia, a partir desta data a industrialização passou a ser um objetivo do capital estrangeiro em alguns países da periferia (Cardoso, 1995, p. 59).*

En consecuencia, los autores citados concluyen que la industrialización latinoamericana constituyó básicamente la forma de integración de la región

---

<sup>14</sup> Furtado, por ejemplo, distingue el sistema económico mundial surgido bajo la égida británica del posterior dominio norteamericano, en que el primero se trataba de un sistema de división internacional del trabajo — que exigió la apertura creciente de su economía — y que se presentaba como una articulación de subsistemas económicos nacionales, mientras el segundo resulta de la proyección internacional de un conjunto de grandes empresas norteamericanas, y, así, basado en un mercado internacional de productos.

<sup>15</sup> “Não obstante, a percepção intelectual deste processo deu-se de modo tardio na América Latina. A política norte-americana, especialmente durante a época de Kennedy e da Aliança para o Progresso, aceitou parte da crítica implícita nas análises cepalinas mas mudou a ênfase delas. Trouxe para o primeiro plano as discussões sobre os ‘obstáculos internos’ ao desenvolvimento — os sociais e políticos — e patrocinou explicitamente formas mais ativas de cooperação internacional, através da criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento”. (Cardoso, 1995, p. 60).

en una etapa nueva de la evolución del capitalismo mundial. Esto retorna a las observaciones de Wallerstein sobre la cuestión de la totalidad. Para evitar ser sorprendidos nuevamente, lo primero que debe analizarse es el sistema capitalista en su totalidad. No se puede eternizar uno de sus momentos como permanente. Por lo tanto, así como ahora se acepta el período de posguerra como una fase, lo que sucede actualmente también debe tomarse de esa manera. Lo esencial no son las fases, sino la dinámica del capitalismo — que es el elemento permanente<sup>16</sup>. Por eso, las estrategias adaptativas a la nueva realidad son limitadas, ya que si no se comprende la dinámica, existe la posibilidad de ser nuevamente sorprendido.

## 6 Periferia y perspectivas

El elemento esencial de esta economía-mundo capitalista, señala Wallerstein, es la producción en el mercado con el objetivo de obtener el mayor lucro posible. De ahí que no tiene sentido, *a priori*, o en ese grado de abstracción, considerar las entidades nacionales. El capital, en su dinámica esencial, no posee limitaciones espaciales. Él puede, todavía, por razones derivadas de determinadas circunstancias, colocárselas. Pero, este hecho no implica, por un lado, que su esencia, su búsqueda de autovalorizarse, se haya modificado en lo más mínimo, ni tampoco, por otro lado, que acepte confinarse a esa circunscripción geográfica. La existencia de naciones no implica que, de hecho, el capital no procure sobrepasar esas fronteras. Además, finalmente, la formación de los Estados-nación, en un momento del desenvolvimiento capitalista, no significa su perennidad. De esas razones, Wallerstein entiende que:

*Capitalism and world-economy (that is, a single division of labor, but multiple polities and cultures) are obverse sides of the same coin. One does not cause the other. We are merely defining the same indivisible phenomenon by different characteristics (Wallerstein, 2000, p. 76).*

En consecuencia, si capitalismo y economía mundial se confunden en lo mismo, es incorrecto tratar los casos nacionales en forma aislada del

---

<sup>16</sup> “But if there is no such thing as ‘national development’ (if by that we mean a natural history), and if the proper entity of comparison is the world-system, then the problem of stage-skipping is nonsense. If a stage can be skipped, it isn’t a stage. And we know this a posteriori [...]. If we are to talk of stages, then — and we should talk of stages — it must be stages of social systems, that is, of totalities. And the only totalities that exist or have historically existed are mini-systems and world-systems, and in the nineteenth and twentieth century there has been only one world-system in existence, the capitalist world-economy”. (Wallerstein, 2000, p. 74).

conjunto que les da sentido. Frente a este tipo de análisis, que más parece el método tipo *ceteris paribus* de estática comparativa, Wallerstein señala que solo se puede analizar el sistema como un todo, es decir, el capitalismo mundial, por lo que las únicas etapas son las que el mismo desarrolla. Una nación, por lo tanto, si se desarrolla, no está saltando etapas o alcanzando a otra más avanzada, sino que está, en todo caso, contribuyendo a llevar al sistema total a cambiar algunas de sus cualidades y hacerse diferente<sup>17</sup>. La falta de esta comprensión generó una equivocación grave que se mantiene aún enraizada en el presente: confundir capitalismo por industrialización<sup>18</sup>.

*Um dos inestimáveis méritos de Raúl Prebisch foi [...] ter lançado uma campanha pelo progresso econômico de toda a América Latina salientando uma característica comum: a posição da região na periferia do sistema econômico mundial em consequência de ter sido relegada ao papel de fornecedora de matérias-primas e alimentos. Supunha-se que se emancipar dessa condição dependeria em grande parte da industrialização, uma tarefa proposta como se fosse universalmente viável, requerendo apenas capital, espírito empreendedor e o incentivo ou proteção do Estado — como se clima, raça e recursos naturais específicos não tivessem muita importância. Esta postura revelou-se correta. (Hirschman, 1996, p. 185).*

La evaluación final de Hirschman parece provocativa, dado el espíritu de ilusión frustrada de los demás autores. Sostener que la estrategia cepalina fue correcta parecería contradecir las evidencias antes presentadas. Pero hay cierta ironía en esta afirmación, que solo se capta adecuadamente si se mantiene la perspectiva analítica de totalidad del sistema capitalista. Porque, considerando todas las limitaciones que se pueden señalar a la ilusión del desarrollo latinoamericano, su intento de industrialización dejó de generar resultados de importancia. Esos desarrollos no se refieren principalmente al nivel de vida de sus habitantes o a sus tasas de crecimiento industrial en sí. Ellos se distinguen esencialmente por sus efectos sobre la totalidad del sistema capitalista. Por

---

<sup>17</sup> Pero *mutatis mutandis*, se duda que la naturaleza del capitalismo haya cambiado de arriba abajo. Tres pruebas sirven de apoyo: el capitalismo sigue basado en la explotación de los recursos y posibilidades internacionales, o dicho de otra forma, existe dentro de los límites del mundo, o, al menos, tiende a abarcar el mundo entero. Su gran proyecto actual, el de reconstruir este universalismo, sigue apoyándose, obstinadamente, en monopolios de hecho y de derecho, pese a las violencias desencadenadas a este respecto en contra suya. La **organización**, como se dice hoy, continúa sorteando el **mercado**. Pero es erróneo considerar que esto constituya un hecho verdaderamente nuevo. (Braudel, 1986, p. 120).

<sup>18</sup> “Since, however, the intellectual debate between the liberals and the Marxists took place in the era of the industrial revolution, there has tended to be a de facto confusion between industrialism and capitalism” (Wallerstein, 2000, p. 83).

ejemplo, el propio Fajnzylber, con toda su amargura y decepción en relación a la “industrialización trunca de América Latina”, sin embargo, no deja de destacar un resultado importante, y hasta sorprendente, de este proceso:

[...] un elemento, aparentemente muy revelador, que se refiere al comportamiento de la industria de América Latina en cuanto a las exportaciones. Se observa, en efecto, que en el período 1965-1974 la exportación de manufacturas de América Latina se expande a un ritmo más elevado que el de cualquier otra región, incluido el sudeste asiático [...] el ritmo de crecimiento alcanzó en América Latina el 21,1%, más que duplicando el ritmo de crecimiento de las exportaciones de manufacturas de los países desarrollados [...] se trata de un crecimiento que se inicia en niveles casi insignificantes y que esas exportaciones representan una proporción marginal de la producción industrial correspondiente, lo que no ocurre en el caso del sudeste asiático (Fajnzylber, 1988, p. 161-163).

En consecuencia, puede sostenerse que el desarrollo trunco de la industrialización no es esencialmente consecuencia de sus errores de concepción, aunque los haya habido, ni tampoco de la pérdida de la capacidad de decisión de los países latinoamericanos. Esas cuestiones, en todo caso, son agravantes. Lo esencial es que, aun así, la región se estaba industrializando — algunas naciones más, otras menos —, y estaba afectando la realización de ganancia de los principales núcleos del sistema capitalista. El error básico fue considerar real lo aparente; otorgarle, en virtud de una fase, una cara “civilizada” al capitalismo, o, lo que es lo mismo, identificar industria con capitalismo. Braudel coloca esta cuestión en términos claros, sin perder nada de su dramaticidad:

Una revolución, según su etimología, ese movimiento de una rueda, de un astro que gira, y es un movimiento rápido: desde el momento en que se inicia sabemos que está destinado a acabar muy pronto. Ahora bien, la Revolución Industrial fue, por excelencia, un movimiento lento y poco discernible en sus comienzos [...]. El que la Revolución fuese muy lenta y, por lo tanto, difícil y compleja, ¿no nos lo explica el ejemplo que vemos en el tiempo presente? Ante nuestros ojos, una parte del Tercer Mundo se industrializa, pero a través de un inusitado esfuerzo y tras innumerables fracasos y retrasos que nos parecen, a priori, anormales. Unas veces es el sector agrícola el que no ha llegado a modernizarse; otras, falta mano de obra calificada o bien la demanda del mercado se revela insuficiente; en otras ocasiones, los capitalistas agrícolas han preferido las inversiones exteriores a las locales; o bien el Estado resulta ser dilapidador o prevaricador; o la técnica importada es inadecuada, o se paga demasiado cara, lo que encarece los precios de coste; o las necesarias importaciones no compensan con las exportaciones: el mercado internacional, por tal o cual motivo, ha resultado hostil, y dicha hostilidad se

ha salido con la suya. Ahora bien, todos estos avatares se producen cuando ya no es necesario inventar la Revolución, cuando ya los modelos se encuentran a disposición de todo el mundo. Todo debería por lo tanto, ser fácil a priori. Pero nada funciona fácilmente (Braudel, 1986, p. 113-114).

Si bien no es explícito, Braudel no deja de ser claro: no hay razones para continuar la falta de desarrollo del Tercer Mundo — claridad que aumenta al recordar que la esencia del capital es la búsqueda de ganancia. Sólo reteniendo esta noción se puede entender su movimiento y evitar ser sorprendido. Así, en su aspecto geográfico, como en Wallerstein, el capital — o mejor dicho, los agentes que lo personifican — procura prevenir ser limitado por espacios geográficos, así como también busca evitar ser confinado a las reglas de mercados. Básicamente, como se observa en esas circunstancias, resulta significativa la especialización regional. Esto deriva en la importancia de la formación y, posteriormente, de las relaciones entre Estados-nacionales<sup>19</sup>.

Derivado de esto, por otro lado, es la necesidad de generar y perpetuar las diferenciaciones regionales. Wallerstein, incluso, sostiene que la estabilidad del sistema como un todo exige una estratificación tridimensional de la economía mundial. Por una parte, la división posibilita que los mencionados mecanismos de diferentes grados de fuerza de maquinarias estatales, para efectuar operaciones que están fuera de mercado, permiten un intercambio desigual. Este hecho estructural del sistema total, esencial y formativo, persiste desde su inicio<sup>20</sup>. Pero, por otra parte, Wallerstein destaca que la necesidad de la tripartición de la estructura mundial es básica para asegurar estabilidad al sistema capitalista, ya que la ausencia del término medio — que es, a la vez, víctima y victimario del intercambio desigual — podría derivar en la destronación del *status quo* por la mayoría perjudicada. Así, Wallerstein, mediante la observación de la totalidad del sistema capitalista, puede describir adecuadamente el marco en que se operó la **ilusión desarrollista** latinoamericana:

---

<sup>19</sup> *“What we must notice now is that this specialization occurs in specific and differing geographic regions of the world-economy. This regional specification comes about by the attempts of actors in the market to avoid the normal operation of the market whenever it does not maximize their profit. The attempts of these actors to use non-market devices to ensure short-run profits makes them turn to the political entities which have in fact power to affect the market — the nation-states”.* (Wallerstein, 2000, p. 85).

<sup>20</sup> *“The three structural positions in a world-economy — core, periphery, and semi-periphery —[...]. Once we get a difference in the strength of the state-machineries, we get the operation of ‘unequal exchange’ which is enforced by strong states on weak ones, by core states on peripheral areas. Thus capitalism involves not only appropriation of surplus-value by an owner from a laborer, but an appropriation of surplus of the whole world-economy by core areas. And this was true in the stage of agricultural capitalism as it is in the stage of industrial capitalism”.* (Wallerstein, 2000, p. 86).

*It was the Second World War that enabled the United States for a brief period (1945-65) to attain the same level of primacy as Britain had in the first part of the nineteenth century. United States growth in this period was spectacular and created a great need for expanded market outlets. The Cold War closure denied not only the U.S.S.R. but Eastern Europe to U.S. exports. And the Chinese revolution meant that this region, which had been destined for much exploitative activity, was also cut off. These alternative areas were available and each was pursued with assiduity. First, Western Europe had to be rapidly "reconstructed", and it was the Marshall Plan which thus allowed this area to play a primary role in the expansion of world productivity. Secondly, Latin America became the reserve of U.S. investment from which now Britain and Germany were completely cut off. Thirdly, Southern Asia, the Middle East and Africa had to be decolonized (Wallerstein, 2000, p. 98).*

Recogiendo los aspectos que han sido ya mencionados, se entiende que, en primer lugar, los proyectos de industrialización, en América Latina, se llevaron adelante en una etapa diferente a la correspondiente cuando nacieron esas naciones. Este período fue marcado por la hegemonía de Estados Unidos, con implicaciones en las relaciones internas entre las naciones — que eran diferentes, si se quiere, sobrevivientes de la fase anterior. Esto afectó, naturalmente, los tipos de vínculo económico. Segundo, la hegemonía norteamericana estaba confinada a una parte de la dualidad geográfica del mundo, condicionada por el temor a la expansión del bloque soviético a su zona de influencia. Esto derivó en la necesidad de resolver la contraposición entre la búsqueda de obtención de legitimidad en su parte del mundo y la maximización de ganancias económicas. La fórmula para esto fue el denominado **keynesianismo del Estado de bienestar**, que se sustentó por medio de políticas de pleno empleo y búsqueda de cierto desarrollo, al menos, según cada caso.

Pero el mecanismo de desarrollo latinoamericano fue la entrada de empresas norteamericanas en la economía de estos países. Por eso, Wallerstein califica a la región como la zona de reserva de las inversiones estadounidenses. Así se entiende que la industrialización, como objetivo por parte de las naciones latinoamericanas, haya sido, al principio, combatida por parte de este poder hegemónico; en tanto sus representantes aún no se percataron que sus mecanismos de maximización de lucros ya no podrían ser los mismos que durante la hegemonía británica (el comercio de bienes finales), sino que debían adaptarse o transformarse a la implementación de un mecanismo diferente. Este mecanismo fue la penetración de las empresas norteamericanas. De esta forma, se comprende el cambio de actitud con relación a la región en lo que se refiere a la búsqueda de desarrollo en la Cumbre de la **Alianza para el Progreso**. Asimismo,

también adquiere sentido que el conflicto básico entre los países latinoamericanos y el centro hegemónico pasasen a referirse a la cuestión del porcentaje de las ganancias realizadas por las empresas transnacionales en la región, que podrían retirarse en la forma de *royalties*<sup>21</sup>.

Esta perspectiva, adicionalmente, posibilita revisar la evaluación de la ilusión del desarrollo. Pasando por alto las críticas a las metodologías implementadas, las concepciones y las estrategias fueron correctas, lo esencial es que la culminación de esa etapa no se debió a esas deficiencias, sino que, por el contrario, correspondió a que Estados Unidos, como centro hegemónico, modificó las reglas de juego — es decir, la estructura del mundo occidental — cuando su liderazgo comenzó a decaer y dejó de servir a sus propósitos. Wallerstein cita la segunda mitad de la década del 60 como el período en que EE.UU. vio en peligro su posición hegemónica, período similar a cuando Fajnzylber destaca el inicio del crecimiento de las exportaciones de manufacturas de origen latinoamericano. A esto debe mencionarse las diversas formas de pérdidas de rentabilidad y de contestación política y social que internamente — tanto en el centro como en la periferia y semiperiferia — se estaban produciendo contra el sistema capitalista como un todo.

Por lo tanto, no es correcto considerar simplemente que el proceso de industrialización por sustitución de importaciones concluyó porque se agotó. Más bien, al inverso, es preciso considerar que, a pesar de todas las limitaciones que tuvo, ello no impidió que afectase negativamente el objetivo de maximización de las ganancias de los capitales centrales. Así, al concebir una nueva etapa para el desarrollo económico de la región, es indispensable retener constantemente cual es la esencia del sistema capitalista: la autovalorización del capital. El desarrollo industrial es un subproducto, y el desarrollo industrial de América Latina, un subproducto no deseado, en tanto, en lugar de permitir la obtención de ese objetivo, se constituye en una traba. Es solo en esa perspectiva que se puede comprender lo que pasa en Asia desde los años 80, donde la conjugación de cualidades de las burguesías locales y de sus Estados, juntamente con los movimientos de los capitales de los países centrales, creó las oportunidades para que la expansión de la producción industrial en escala mundial encontrara en aquella región sus mejores condiciones, al mismo

---

<sup>21</sup> Parece que, durante un cierto intervalo de tiempo, este proceso se desarrolló en forma lineal: se incrementa la presencia de las ET, se acentúa el déficit externo y se expande la deuda externa. Cuando la presencia de las ET adquiere una magnitud considerable, este problema macroeconómico, del déficit externo, se transforma en un motivo de preocupación microeconómico para ellas, en la medida en que los gobiernos pueden adoptar algún tipo de medida restrictiva que afecta la flexibilidad en el flujo de recursos financieros hacia el exterior. (Fajnzylber, 1988, p. 207).

tiempo en que desarrollaba la capacidad de la región hacerse proveedora del consumo creciente en los EEUU y otros grandes mercados centrales.

Consiguientemente, la elaboración de un proyecto regional — por ejemplo, el MERCOSUR — precisa tomar en cuenta cuáles son las limitaciones del capital dentro de su propio sistema, es decir, sus contradicciones. Tomando el proceso de transformación desde una óptica de totalidad, lo que se resalta es el hecho de la interdependencia.

*O relacionamento entre as economias industrializadas do Centro e da Periferia é “interdependente” mas assimétrico [...] sempre houve “interdependência” entre as economias Centrais e as Periféricas. Mesmo no mais puro colonialismo, o Centro “dependia das matérias-primas extorquidas.” (Cardoso, 1995, p. 22).*

Por lo tanto, ni hay ni hubo una relación de dependencia unidimensional, sino una relación de interdependencia. El carácter asimétrico que observa Cardoso se debe, en gran medida, al mantenimiento de relaciones unilaterales entre miembros del centro y de la periferia.

Pero la existencia de un subproducto, resultado de la consecución de la meta de obtención de lucro, no es en sí un resultado inesperado, sino que es una consecuencia inevitable de las contradicciones inherentes al sistema capitalista. Así como sucede internamente en los Estados-nación, la dialéctica de poder del sistema capitalista se caracteriza por ampliar las bases de dominio. Consecuentemente, el hecho de que la hegemonía estadounidense haya requerido otorgarle a la periferia latinoamericana el derecho a desarrollarse deja una secuela que no es equiparable a la situación previa, cuando tal perspectiva no estaba siquiera colocada. Esto es válido aun si el desarrollo no fue consumado o revertido posteriormente. La importancia de estos compromisos, en la dinámica capitalista, es resaltada por Wallerstein<sup>22</sup>, que destaca dos contradicciones básicas del sistema:

*[...] whereas in the short-run the maximization of profit requires maximizing the withdrawal of surplus from immediate consumption of the majority, in the long-run the continued production of surplus requires a mass demand which can only be created by redistributing the surplus withdrawn. Since these two considerations move in opposite directions (a*

---

<sup>22</sup> *[...] in the process of creating the string state in the first place, certain “constitutional” compromises had to be made with other forces within the state-boundaries and these institutionalized compromises limit, as they are designed to do, the freedom of maneuver of the managers of the state-machinery. The formula of the state as “executive committee of the ruling class” is only valid, therefore, if one bears in mind that executive committees are never mere reflections of the wills of the constituents, as anyone who has ever participated in any organization knows well. (Wallerstein, 2000, p. 88).*

*'contradiction'), the system has constant crises which in the long-run both weaken it and make the game for those with privilege less worth playing [...] whether the tenants of privilege seek to co-opt an oppositional movement by including them in a minor share of the privilege, they may no doubt eliminate opponents in the short-run; but they also up the ante for the next oppositional movement created in the next crisis of the world-economy. Thus the cost of "co-option" rises ever higher and the advantages of co-option seem ever less worthwhile (Wallerstein, 2000, p. 101-102).*

Estas dos contradicciones — la que impide continuar concentrando la riqueza y la que imposibilita captar aliados menores — son las que se debe tener en cuenta al momento de repensar la dependencia. Son estas contradicciones las que deberían definir, en todo caso, cómo establecer una estrategia de desarrollo y cuál será el espacio geográfico adecuado a ella. Asimismo, estas contradicciones son las que deben puntualizar las banderas a ser levantadas para establecer un polo que aglutine a quienes desean abandonar una situación de falta de desarrollo. Está claro que la esencia del sistema capitalista, las consecuencias que lleva impregnada su dinámica, no permite el bienestar a todos sus miembros.

La utilización del concepto de nación constituye una reificación analítica que, por eso mismo, en lugar de verse superada al momento de postularse la noción de una integración regional, más bien al contrario, mantiene viva todas sus limitaciones. Como afirma Faria (1999, p. 278), “[...] *uma análise da presente conjuntura mundial do capitalismo deve, necessariamente, partir do momento em que o estágio de desenvolvimento caracterizado pelo fordismo, com seu regime de acumulação intensivo e seu modo de regulação monopolista, chegou ao seu final*”. Así, este autor destaca que “[...] *da mesma forma que em ciclos de compressão do espaço-tempo anteriores, um impulso tecnológico torna possível às sociedades que lhe têm acesso vivenciar essa mudança de relação com suas dimensões espacial e temporal*” (Faria, 1999, p. 278). La conclusión de Faria (1999, p. 280) es que, también en la región Sudamericana, los cambios de la dimensión espacial son producto del fin de la hegemonía norteamericana, lo que deriva en la creación del Mercosur.

Pero sin superar las limitaciones de cargar con la idea de nación, el propio proyecto se encuentra adolecido. De hecho, el Mercosur, luego de una década de vigencia, se caracteriza por la total diferenciación nacional y por el separatismo internacional de sus integrantes en las dos formas modernas que Hobsbawm caracterizó por la difusión del sentimiento o identificación de pertenencia a la comunidad nacional.

*The first, which requires little comment, was the rise of the modern mass media: press, cinema and radio. By these means*

*popular ideologies could be both standardized, homogenized and transformed, as well as, obviously, exploited for the purposes of deliberate propaganda by private interests and states [...]. The gap between private and public worlds was also bridged by sport. Between the wars sport as a mass spectacle was transformed into the unending succession of gladiatorial contests between persons and teams symbolizing state-nations, which today part of global life. (Hobsbawm, 2000, p. 141-142).*

Tan fuerte sensación de continuar perteneciendo a las antiguas comunidades nacionales solo puede ser una traba a la constitución de ese nuevo espacio nacional. Así, el nuevo proyecto de desarrollo puede estar ya condenada al fracaso. Vale recordar que Prebisch y la CEPAL colocaron al centro y a la periferia como los polos en conflicto, y no la relación entre países, así como también lo hizo la teoría de la dependencia. Por lo tanto, una novedosa tentativa está difiriendo en su forma de análisis y su manera de implementación. Es decir: ¿por qué el Mercosur y no la periferia, o el Tercer Mundo, como ámbito de búsqueda de desarrollo?

En suma, se afirma que en cuanto los miembros de la periferia del sistema capitalista no consigan desprenderse de las limitaciones relacionadas a la idea de nación, para visualizar la identidad que se tiene con los demás miembros periféricos, no será posible la formulación de una estrategia que elimine la estratificación del sistema capitalista. O dicho de otro modo, no es por medio de perpetuar la dinámica del sistema capitalista que la periferia dejará de existir.

## Referencias

BRESSER-PEREIRA, L. C. An account of new developmentalism and its structuralist macroeconomics. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 493-502, 2011.

BRAUDEL, F. **La dinámica del capitalismo**. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1986.

CARDOSO, F. H. **As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1995.

COSTA, E. V. **Da monarquia à república: momentos decisivos**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

COX, R. **Approaches to world order**. Cambridge: Cambridge University, 1999.

DUSSEL, E. **La producción teórica de Marx**: un comentario a los Grundrisse. México, D.F.: Siglo XXI, 1985.

FAJNZYLBBER, F. **La industrialización trunca de América Latina**. México: Nueva Imagen, 1988.

FARIA, L. A. E. Capitalismo, espaço e tempo. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 261-283, 1999.

FARIA, L. A. E. **Os novos espaços do capital**: integração e acumulação no Mercosul. 2001. 178 f. Tese (Doutorado em Economia) — Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

FURTADO, C. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

GOLDENSTEIN, L. **Repensando a dependência**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

HIRSCHMAN, A. **Auto-subversão**: teorias consagradas em xeque. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

HOBSBAWM, E. J. **Nations and nationalism since 1780**: programme, myth, reality. Cambridge: Cambridge University, 2000.

LEFEBVRE, H. **Lógica formal y lógica dialéctica**. México, D.F.: Siglo XXI, 1993.

MARX, K. **Contribución a la crítica de la economía política**. Buenos Aires: Ediciones Estudio, 1970.

OSZLAK, O. **La formación del Estado argentino**. Buenos Aires: Belgrano, 1982.

SUNKEL, O. **Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina**. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1972.

WALLERSTEIN, I. **The Essential Wallerstein**, New York: The New Press, 2000.



# Produção e moeda em uma concepção social e circular\*

André M. Marques\*\*

Professor do Departamento de Economia  
da Universidade Federal da Paraíba

## Resumo

O objetivo principal do trabalho foi investigar a relação lógica entre a produção e a moeda, tendo em conta o papel do mercado financeiro. Constatou-se que, se a estrutura de produção possuir caráter social e circular, como vislumbrada por Nurkse, Neumann, Leontief e Sraffa, o consumo é uma condição para a produção, e o adiantamento de salários explica a magnitude e a variabilidade dos meios de pagamento. Nesse caso, a fusão das empresas e dos bancos em um único setor consolidado representa uma dificuldade analítica de difícil solução. Não obstante, quando bancos e empresas interagem no mercado monetário, decidindo, conjuntamente, o volume de crédito para a produção, a moeda adquire natureza puramente imaterial, conectada com a dimensão do consumo produtivo, e o mercado financeiro provê liquidez às empresas de negócios.

## Palavras-chave

**Produção; moeda; mercado financeiro**

## *Abstract*

*The main objective of the study was to investigate the logical relationship between the production and the money, taking into account the role of the*

---

\* Artigo recebido em ago. 2013 e aceito para publicação em jul. 2015.

Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini



Este trabalho está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição Não Comercial 4.0 Internacional.

*Open Acces* (Acesso Aberto)

\*\* *E-mail:* 00094751@ufrgs.br

O autor agradece as sugestões dos pareceristas anônimos.

*financial market. It was found that, if the production structure has a social and circular nature, as envisioned by Nurkse, Neumann, Leontief and Sraffa, consumption is a condition for production, and the payment of wages in advance explains the magnitude and variability of the means of payment. In this case, merging firms and banks in a single consolidated sector represents an analytical setback difficult to solve. Nevertheless, when banks and firms interact in the money market, jointly deciding the amount of credit for production, money acquires a purely immaterial character connected with the dimension of productive consumption, and the financial market provides liquidity to business enterprises.*

## **Keywords**

**Production; money; financial market**

**Classificação JEL: E22, E27, E52**

# **1 Introdução**

A relação lógica entre a produção e os meios de pagamento da economia nem sempre aparece, de forma explícita, nos trabalhos teóricos ou nas prescrições de política econômica. Na verdade, a maior parte dos autores trata esses dois campos em separado. Depois, com certo esforço, procura integrá-los de uma forma ou de outra. Não obstante, essa relação é importante, especialmente do ponto de vista teórico, e, sempre que possível, deve ser explicitada desde o começo da análise, visto que é na produção que tudo tem início.

No geral, grande ênfase é depositada no comportamento observado da autoridade monetária, em que a natureza da moeda deriva de uma escolha concreta do Banco Central em acomodar, ou não, as demandas por reservas adicionais provenientes dos bancos comerciais, cumprindo a tarefa imposta institucionalmente de emprestador de última instância. Essa via tem a limitação de ser demasiado descritiva; é necessário recolocar a questão no plano lógico da análise, visto que a simples descrição não constitui explicação.

A perspectiva delineada neste estudo não ignora essa institucionalidade, antes, porém, situa a questão unicamente, no plano teórico, que é, em

certo sentido, independente da forma histórica assumida pelas atuações concretas e pelas iniciativas reais dos bancos centrais em geral. A ideia-força subjacente a este estudo é a relação que se estabelece, logicamente, entre a produção e os meios de pagamento da economia e a natureza própria dessa relação, como subproduto da estrutura da produção. Nesse sentido, essa questão antecede o comportamento concreto dos bancos centrais em suas “operações defensivas”. Outra lacuna que se detecta na literatura que estuda a natureza da moeda é a relativa omissão do mercado financeiro. É preciso compreender, logicamente, alguns de seus limites e de suas possibilidades, bem como sua ligação com a estrutura da produção e com o mercado monetário.

Por isso, o ponto de partida do estudo é o reconhecimento de que há, pelo menos, duas formas alternativas de conceber, analiticamente, a estrutura da produção e da reprodução numa economia de mercado<sup>1</sup>: uma perspectiva social e circular, em que o consumo é condição para a produção; e outra, linear e individual, com ênfase na eficiência e na alocação de fatores de produção não reproduzíveis.

Feita essa distinção, um quadro analítico emerge, em que a produção e a moeda estão conectadas logicamente. Portanto, a questão básica é a seguinte: “dada” a estrutura de produção, qual a natureza, como emergem os meios de pagamento e o que explica sua variabilidade do ponto de vista lógico? Quais os limites e possibilidades do mercado financeiro com vistas à produção e sua relação com o mercado monetário?

O objetivo deste artigo é analisar a concepção social e circular da produção, comparando-a com a concepção linear e individual, tendo em conta a natureza dos meios de pagamento e alguns limites e possibilidades do mercado financeiro. Não obstante a aparente generalidade das questões levantadas aqui, o estudo mostrar-se-á útil para a compreensão global do funcionamento de uma economia monetária de produção em que a maior parte das mercadorias é reproduzível, incluindo capital e trabalho. A moeda pode ser considerada símbolo de valor, e o mercado financeiro provê liquidez às empresas de negócios e contribui para a ampliação da produção.

O artigo está organizado em cinco seções. Após a **Introdução**, 2, é apresentado um sumário da estrutura da produção com caráter social e circular. A seção 3 discute alguns supostos teóricos da concepção linear e individual da produção e apresenta algumas de suas limitações. A 4 discute a natureza da moeda, comparando as noções de moeda como estoque de

---

<sup>1</sup> Esse é o ponto de partida para Harris (1978), Baranzini e Scazzieri (1990) e Bortis (1990), embora as questões que esses autores estudem não se situem no campo da teoria monetária. Essa é a premissa deste trabalho.

riqueza e como meio de pagamento e sua relação com a produção e com o mercado financeiro. A seção 5 apresenta os comentários finais.

## 2 A produção de mercadorias como um processo social e circular: Nurkse-Neumann-Leontief-Sraffa

Os termos circular e linear foram empregados por Sraffa, para identificar o agudo contraste entre a concepção original da produção inspirada em Quesnay, modernamente encontrada nos trabalhos de Nurkse (1935), Leontief (1936), Neumann (1945-6), Sraffa (1983), Harris (1978) e Pasinetti (1977, 1988), e, por outro lado, “[...] a visão apresentada pela moderna teoria de uma avenida unidirecional que leva dos ‘Fatores de produção’ aos ‘Bens de Consumo’” (SRAFFA, 1983, p. 257), de orientação neoclássica, representada especialmente pelos trabalhos de Arrow e Debreu (1954) e Arrow (1974).<sup>2</sup>

A noção mais básica da produção como um processo social e circular provém do **Tableau Economique**, de François Quesnay (Bortis, 1990). O autor observou que, para o produto social<sup>3</sup> permanecer constante, ano após ano, sem acumulação real ou decréscimo, uma parte do produto físico devia ser posta de volta na produção. Juntamente com a reposição das máquinas e dos equipamentos, incluía-se uma parte do produto social para a subsistência dos trabalhadores. O que restava do produto, após a dedução dessas magnitudes, era, então, o “produto líquido” ou excedente econômico. A distribuição da renda entre as classes sociais e a interdependência entre os setores produtivos emergiam prontamente do quadro analítico de Quesnay.<sup>4</sup> Para determinadas taxas de salário e técnicas de produção, o excedente econômico era, então, deduzido e tratado como variável residual.

---

<sup>2</sup> Os termos “circular” e “linear” foram inicialmente utilizados por Nurkse, para contrastar a concepção circular e interdependente derivada dos esquemas de reprodução de Marx com o modelo de produção neoclássico, dependente dos insumos originais não reproduzíveis de origem austríaca: “*Each circle of Böhm’s ‘Ringschema’ represents intermediate products; the innermost circle (the ‘highest stage’) is constantly renewed completely by original factors without the aid of intermediate products, while the outermost circle passes each year into consumption. It is clear [...] that it expresses what may be called a linear view of the productive process*” (NURKSE, 1935, p. 233).

<sup>3</sup> Somente as mercadorias provenientes da agricultura resultavam em acréscimo ao produto social.

<sup>4</sup> Ver Garegnani (1984).

A importância da concepção social e circular da produção para a análise econômica foi enfatizada por Leontief no início do século XX e, até o presente, é considerada em alta conta para muitas análises de políticas públicas, planejamento e exercícios de mudança estrutural<sup>5</sup>. Para Leontief (1936, p. 3): “*The idea of general interdependence existing among the various parts of the economic system has become by now the very foundation of economic analysis*”.

Essa concepção da produção está também presente no pensamento de Adam Smith, mais especificamente, no Livro II da **Riqueza das Nações** (Smith, 1999), em que, ao estudar as relações entre a indústria e a agricultura, apresenta uma versão mais elaborada do **Tableau**. Marx (2005) em seus esquemas de reprodução (Capítulos 20 e 21 do Livro 2 de **O Capital**), também reafirma a concepção clássica de um processo de produção de natureza circular e interdependente. Por isso, essa concepção do processo de produção não é nova na literatura. É, todavia, menos divulgada relativamente à concepção linear e individual da produção (troca).

A estrutura analítica da produção numa perspectiva social e circular é caracterizada especialmente pelo fato de as mercadorias aparecerem, simultaneamente, como insumo e como produto, o trabalho ser mercadoria reproduzível, e os insumos originais não apresentarem um significado crítico no processo. O modelo de produção circular de Neumann (1945-6) é considerado o mais rigoroso, completo e explícito modelo matemático até então formulado (BARANZINI; SCAZZIERI, 1990, p. 230). Para Neumann,

*Goods are produced not only from “natural factors of production”, but in the first place from each other. These processes of production may be circular, i.e., good  $G_1$  is produced with the aid of good  $G_2$ , and  $G_2$  with the aid of  $G_1$ , (NEUMANN, 1945-6, p. 1).*

O caráter social da produção aparece na progressiva divisão do trabalho, expresso na exploração de insumos produtivos, na fabricação de novas ferramentas, máquinas, equipamentos e bens de consumo. Isto porque a divisão do trabalho pressupõe a cooperação entre os produtores. Isto é, ela presume uma relação de troca entre os produtores. Em uma economia natural, essa divisão do trabalho é expressa apenas pela troca entre os produtores independentes.

Em uma economia com classes (capitalistas e trabalhadores), há dois níveis de troca de natureza distinta: a troca entre os produtores (KK) — setor de bens de capital e setor de bens de consumo, por exemplo —, de natureza tecnológica; e, por outro lado, a troca entre capitalistas e trabalha-

---

<sup>5</sup> Para um guia detalhado dessa abordagem, com um exercício contrafactual para a economia brasileira, ver Grijó (2005).

dores (KL), relacionada à dimensão do consumo produtivo. Nessa perspectiva, o consumo produtivo de bens de capital e, em especial, de força de trabalho no período atual explica a magnitude do nível de produção nos períodos futuros. Nesse sentido, pode-se dizer que o nível de produção depende do nível de consumo precedente.

Neste último caso, a ocorrência de troca entre os capitalistas e os trabalhadores (KL) está relacionada apenas ao consumo produtivo da força de trabalho. Do ponto de vista da teoria monetária, essa é a troca mais relevante logicamente, posto que o consumo da força de trabalho é necessidade lógica para concretizar a produção nos períodos seguintes. Por isso, o pagamento dos salários e os meios de pagamento da economia estão relacionados logicamente.

*In this way the **productive consumption [...] is in fact a requirement for future production**, so that a link is established between successive time periods. What is feasible in the current period is largely determined by what has been inherited from previous periods. [...] In this picture the production of commodities is often a prerequisite for the production of other commodities, and all commodities appear to be dependent on each other's production (BARANZINI; SCAZZIERI, 1990, p. 229, grifos nossos).*

Nesse quadro analítico, o nível de produção atual é explicado pela magnitude do consumo produtivo dos períodos precedentes, em particular, pela dimensão da compra da força de trabalho e, assim, *a fortiori*, pelo adiantamento de salários. Por isso, há uma ligação logicamente estabelecida entre o mercado monetário e o mercado de trabalho nessa economia. No modelo de produção circular de Neumann, eram estudadas as condições sob as quais uma economia poderia crescer a uma “taxa máxima”, ao longo do tempo. A trajetória de crescimento “máximo” corresponde a uma situação em que todos os setores crescem à mesma taxa, de modo que a estrutura produtiva permanece inalterada ao longo do tempo. Isto é, as proporções entre os setores produtivos permanecem as mesmas. Essa estrutura analítica é a mesma adotada por Sraffa (1983). No modelo de Neumann, o papel das instituições é observado, especialmente, na determinação exógena da taxa de salário, visto que o excedente econômico é residual, introduzindo uma “barreira de consumo”, restringindo, assim, a dimensão do excedente econômico.

No trabalho de Leontief (1936, 1947, 1973), as condições de produção e reprodução são estudadas através da interdependência geral entre os setores produtivos. A concepção padrão, nessa abordagem, é a Matriz de Insumo-Produto, que presume que cada setor pode vender sua produção para todos os demais setores e também comprar dos demais setores. A distribuição de renda, nessa abordagem, é uma questão em aberto, visto

que os registros contábeis não incorporam uma teoria *a priori*. Não obstante, a condição de reprodução do sistema é denominada condição Hawkins-Simons, que, conforme Leontief, recebe a seguinte interpretação:

*For a system, in which each sector functions by absorbing directly or indirectly output of some other sectors, to be able not only to sustain it self but also make some positive deliveries to final demand, each one of the smaller and smaller subsystems contained within it has to be capable of sustaining itself and yielding a surplus deliverable to outside users as well (LEONTIEF, 1987, p. 862 apud BARANZINI; SCAZZIERI, 1990, p. 232).*

O estudo das condições de reprodução do sistema econômico é feito sob a suposição de uma relação tecnológica definida ou “predeterminada” entre os setores produtivos. É a matriz dos coeficientes técnicos de Leontief que expressa a relação de interdependência entre os setores produtivos ou o grau de dependência entre as indústrias da economia.

No trabalho de Sraffa (1983), a estrutura econômica é tratada como um conjunto de relações entre indústrias, definidas, como em Neumann e Leontief, pela escolha da técnica de produção em uso. Isto é, há uma relação estável entre os setores produtivos, e essa compatibilidade é tecnológica, tal como presumida em Leontief. Todavia não é enfatizada a relação de interdependência entre os setores produtivos, mas a mútua dependência entre as técnicas de produção. Para uma economia que produz trigo e aço, a produção de trigo requer o consumo produtivo de ambos em proporções adequadas: trigo e aço; simetricamente, a produção de aço requer o consumo de aço e trigo. As proporções entre os setores produtivos são dadas pela tecnologia em uso, do mesmo modo que a proporção da produção total de aço utilizada no sistema como um todo.

Por isso, os “termos de troca” entre os setores são condicionados pela tecnologia, independentemente das forças de mercado. O setor produtor de trigo necessita fazer compras do setor que produz aço, para repor o equipamento desgastado na produção e/ou para a acumulação real, no caso de o sistema estar operando em um processo de reprodução ampliada. Do mesmo modo, a subsistência dos trabalhadores no setor produtor de aço requer certa quantidade de trigo. Essa dependência mútua entre os setores macroeconômicos pode ser expressa do seguinte modo:

$$\begin{array}{ccc} \text{Despesas de} & & \text{Despesas de} \\ \text{consumo do setor} & = & \text{investimento do setor} \\ \text{produtor de aço} & & \text{produtor de trigo} \end{array}$$

A interpretação dessa relação é de que deve haver compatibilidade tecnológica entre os setores macroeconômicos, que garanta a reprodução do sistema e a sua persistência por longos períodos. É, por isso, interpreta-

da como uma condição de estabilidade macroeconômica. Esse é o núcleo analítico em Nurkse, Neumann, Leontief e Sraffa: todas as mercadorias, incluindo o trabalho, são tratadas de forma simétrica, de modo que os insumos originais não reproduzíveis **não** são o fator decisivo para a produção. Como observa Bortis: “*There is, then, in any period of time a continuous flow of output of means of production, which, in the next period, become part of the productive forces of an economy*” (BORTIS, 1990, p. 69).

Como a produção do período seguinte depende, logicamente, da dimensão do consumo produtivo atual, os meios de pagamento só poderão ter natureza de crédito: isto é, eles só passam a existir, logicamente, como poder de compra na economia, por ocasião da compra da força de trabalho **antes** de existir qualquer mercadoria produzida, por ocasião do adiantamento de salários aos trabalhadores. Nesse sentido não há espaço para uma moeda-mercadoria com propriedades físicas ou materiais como as mercadorias produzidas. Por isso, nessa perspectiva, a concepção da estrutura de produção antecede a concepção lógica da moeda.

A produção, por sua vez, só pode ter início **depois** de efetivadas as trocas KL. Logicamente, portanto, a moeda não poderá ser tratada como mercadoria ou estoque fixo de riqueza com valor intrínseco no início do processo de produção, visto que a única mercadoria *sui generis* disponível nesse estágio é a força de trabalho.<sup>6</sup> À medida que as instituições sociais são consideradas, a economia que produz trigo e aço, sem excedente econômico, pertence a uma economia “natural”. Isto é, não existe a separação entre o trabalho e os meios de produção. Nesse caso, o trabalho ainda não é social, mas individual. Não há trocas entre capitalistas e trabalhadores (KL), somente entre produtores individuais (KK). Não obstante, tão logo passe a existir um excedente econômico no sistema, as instituições sociais passam a exercer um papel fundamental na definição da taxa de salário ou da taxa de lucro (através da taxa monetária de juros): “[...] *their role is to ensure a distribution of the net product among industries in order to guarantee the determinacy of price system*” (BARANZINI; SCAZZIERI, 1990, p. 233). Nesse sentido, a perspectiva da produção como um processo social e circular enquadra-se na tradição dos economistas clássicos, visto que os fatores que determinam a distribuição da renda situam-se no plano político-sociológico:

*Distribution, as implied by the classical vision of production, is thus governed by the social and political structure, which is*

---

<sup>6</sup> Depois que as mercadorias passam para a circulação, nada impede que os capitalistas troquem os bens de investimento por bens de consumo em espécie ou realizem trocas em espécie dentro do próprio setor. Embora raramente observada, essa pequena economia de escambo “dentro” de uma economia monetária não é impossível logicamente.

*made up of various institutions having developed historically. The fact that distribution is the result of an institutional process is perhaps the main reason why economic theories of the classical type may properly be called **political economy**, not just **economics** as in the case of neoclassical economics, where functional income distribution is regulated by factor markets (BORTIS, 1990, p. 74, grifos do autor).*

Diferentemente da concepção dos economistas clássicos, de que a taxa normal de lucro era considerada o resíduo, dependente da técnica de produção (fixada a taxa de salário no nível de subsistência), em Sraffa, a taxa de salário passa a ser tratada como residual, dependente da taxa normal de lucro da economia. Esta, por sua vez, pode ser controlada, institucionalmente, pelas taxas monetárias de juros.<sup>7</sup> Uma característica importante desse sistema de produção é que a distribuição da renda é obtida logicamente **antes** da formação dos preços das mercadorias. Nesse sentido, também está em pleno acordo com os economistas clássicos.

A escolha do salário como variável independente [...] foi devida ao que considerávamos como consistente em mercadorias de primeira necessidade específicas, determinadas por condições fisiológicas ou sociais que são independentes dos preços ou da taxa de lucro. Mas tão logo se admita a possibilidade de variação na divisão do produto, essa consideração perde grande parte de sua força. E quando o salário é considerado como “dado” em termos de um padrão mais ou menos abstrato, e não adquire um significado definido até que os preços das mercadorias são determinados, a posição se inverte. A taxa de lucro, como uma razão, tem significado que é independente de qualquer preço e pode ser, portanto, “dada” antes que os preços sejam fixados. É, assim, suscetível de ser determinada de fora do sistema de produção, em particular pelo nível das taxas monetárias de juros (SRAFFA, 1983, p. 202).

Se a taxa monetária de juros e os meios de pagamento são variáveis macroeconômicas que não podem ser simultaneamente controladas pelo aparato institucional vigente em uma economia de mercado (ARAÚJO, 2002), isto é, através de “operações defensivas” no mercado aberto, segue-se, necessariamente, que o controle institucional só poderá ser exercido, para assegurar a consistência lógica dessa perspectiva, sobre a taxa monetária de juros, e os meios de pagamento serão logicamente governados pela dimensão do consumo produtivo, assegurando a reprodução material e a persistência da estrutura produtiva da economia ao longo do tempo.

Se fosse presumido o inverso, a estrutura analítica da produção teria que ser revista logicamente. Isto é, se a moeda fosse definida como mercadoria e não como natureza de crédito, então os capitalistas estariam trocan-

---

<sup>7</sup> Essa suposição não é incompatível com a Equação de Cambridge. Ver Panico (1997).

do uma mercadoria produzida pelo trabalho por outra mercadoria: seria o mundo das trocas relativas, em que a moeda-mercadoria seria trocada por força de trabalho (KL), para colocar em marcha o processo de produção através do consumo produtivo, e essa moeda-mercadoria teria que derivar de um processo produtivo prévio, a ser também explicado pela teoria.<sup>8</sup>

Tendo em conta o processo social e circular da produção, a consistência lógica entre a produção e a moeda pode ser obtida, se a emergência e a variabilidade dos meios de pagamentos da economia puderem depender logicamente da magnitude da produção de mercadorias, em consonância com a magnitude do consumo produtivo e com a velocidade de reprodução do sistema. É por isso que, nesse sentido, a emergência do crédito bancário para a produção e compra de bens de capital é, *a fortiori*, uma necessidade lógica da reprodução ampliada da economia. Nesse quadro analítico, pelo menos três grupos ou setores macroeconômicos consolidados passam a compor o sistema: as empresas (bens de consumo e bens de capital), os bancos e os trabalhadores. A taxa monetária de juros, tendo em conta as influências a que está sujeita, estudadas no Livro III de **O Capital**<sup>9</sup> (Marx, 2008), não é condicionada pelas leis materiais da produção, podendo ser institucionalmente determinada, como presume Sraffa (1983). Nesse aspecto, a noção de taxa de juros como convenção, encontrada na **Teoria Geral** de Keynes (1936), não é mais que uma reafirmação de uma perspectiva teórica desde o princípio muito clara na obra de Marx.<sup>10</sup>

Em síntese, a concepção da produção como um processo social e circular só se completa com uma teoria monetária específica, que relacione, logicamente, a compra e a utilização da força de trabalho como condição necessária logicamente para a produção do período seguinte, capaz de explicar a origem dos meios de pagamento da economia e sua variabilidade no tempo, em que a taxa monetária de juros seja tratada como uma variável logicamente independente da estrutura material da produção. Isto é, que preserve seu caráter puramente convencional e discricionário.

É importante notar que essa consequência lógica emerge como um resultado da estrutura social e circular da produção, e não de uma premissa teórica arbitrária ou de uma suposição *ad hoc*. Nesse sentido, a emergência dos meios de pagamento e a sua variabilidade ao longo do tempo são uma necessidade lógica da produção e da reprodução material da economia de

---

<sup>8</sup> Nesse caso, a riqueza das nações seria criada e duplicada decretando-se, simplesmente, o aumento do “estoque” monetário.

<sup>9</sup> Ver Panico (1983) e Pivetti (1991).

<sup>10</sup> Ver também Pivetti (1991, p. 8-15), para análise detalhada a esse respeito.

mercado, independente, em certo sentido, das iniciativas concretas do Banco Central através de suas “operações defensivas”.

Se, ao contrário, a taxa monetária de juros estivesse sujeita às leis materiais da produção, ajustando-se às variações independentes da taxa de lucro da economia ( $r = P/K$ ), isto é, explicada por “fatores reais”, como presume o marginalismo, o espectro de discricção sobre a taxa básica de juros definida pela autoridade monetária, nas atuais circunstâncias, seria demasiadamente limitado.

*An important implication of this way of conceiving the relation between the two rates is the denial of any substantial power on the part of the monetary authorities. [...] The power of the monetary authorities is thought to be more apparent than real: given the state of the real forces governing the “natural real rate” [rate of profit], the impact on the price level or on real output and accumulation of any lasting discrepancy between the courses of the two rates would force the monetary authorities so to act as to make the rate of interest in sympathy with the rate of profit (PIVETTI, 1991, p. 8).*

Nesse caso, ter-se-ia que adotar **outra** estrutura analítica para explicar a produção e a reprodução da economia de mercado, pois a estrutura analítica da produção em Nurkse-Neumann-Leontief-Sraffa não comporta essa interpretação. Com observa Panico, “[...] *any attempt to invert the causal link between the rates of interest and profits is bound to put forward an alternative theory of value and distribution*” (PANICO, 1988, p. 1).

### 3 A produção de mercadorias como um processo individual e linear: Walras-Arrow-Debreu

A concepção social e circular da produção não é única e nem a dominante na literatura. A concepção linear e individual do processo de produção é representada pelos trabalhos inspirados na concepção de Walras-Pareto de eficiência e equilíbrio competitivo.<sup>11</sup> Dentre outras, uma característica proeminente nessa concepção é a análise da relação entre os “insumos originais” e os bens de consumo final. Nessa abordagem, o processo de produção é resultado de uma decisão individual, coordenada pelo mercado, através da maximização do lucro da firma.

No agregado, o comportamento das empresas é a simples agregação do comportamento individual. Para alcançar esse objetivo, fixados os preços

<sup>11</sup> Para uma apresentação sintética e clara, ver também Harris (1978, p. 15-20).

dos fatores (trabalho e capital), as empresas combinam os fatores de produção em proporções adequadas: mudanças nos preços dos fatores levam a mudanças nas proporções empregadas; os mais caros são substituídos pelos mais baratos (princípio da substituição). A estrutura analítica dessa perspectiva apresenta três “dados” que estão fora do domínio da economia:<sup>12</sup> (a) as preferências dos consumidores; (b) a dotação inicial de recursos; e (c) a tecnologia em uso, que determina como (b) será transformado em bens de consumo final.

A suposição é de que há um espectro praticamente ilimitado de possibilidades de produção ou um infinito número de técnicas de produção possíveis à disposição das empresas. Esse mecanismo assegura o pleno emprego dos fatores de produção disponíveis, já que a teoria presume (embora não demonstre) que o mercado opera governado pela oferta agregada da economia. O princípio da substituição garante um amplo espectro para a liberdade de ação individual em praticamente todos os domínios da economia (produção, consumo, comércio internacional, etc).

Nessa perspectiva, a noção de consumo produtivo perde o significado, em troca da noção de “alocação” produtiva, derivada da escassez. Como observa Arrow, “*A distinction was drawn between scarce goods and free goods, the former alone being the proper subject matter of economics*” (ARROW, 1974, p. 259). Desse modo, a relação entre a produção e o consumo aparece com outro formato definido: o **consumo** de mercadorias aparece como **objetivo final** do processo de produção. Como é postulada desde o princípio, a dependência lógica de insumos originais não reproduzíveis, o estoque de capital e a força de trabalho são tratados **como se fossem** uma área limitada de terra, emergindo, assim, a noção de “alocação” produtiva. No caso de uma economia que produz trigo e aço, o único objetivo é o consumo de trigo, uma vez que o aço não resulta em utilidade direta para o consumidor. Isto é, o trigo produzido no ano corrente é resultado de um processo produtivo que empregou certo número de “insumos originais” não reproduzíveis. Em qualquer ponto do tempo, a produção depende, logicamente, da quantidade de insumos originais disponível no início do período, e não do consumo. Visto que a teoria não opera com a noção de consumo produtivo, constata-se que não há uma ligação lógica entre os diversos ciclos produtivos subsequentes. Sobre esse aspecto, Harris observa:

*What drives the economy, in this conception, are the intertemporal preferences of individuals engaged in exchanging consumption “today” for consumption “tomorrow”. The basic objective of the economy is consumption; accumulation is an incidental feature of individuals’ consumption decisions and*

---

<sup>12</sup> Ver Garegnani (1984), Bortis (1990) e Dutt (1990, cap. 7).

*comes to an end in the stationary state. In this way the theory effectively denies the continuing and self-sustaining process of expansion of capital as an essential feature of the capitalist mode of production* (HARRIS, 1978, p. 20).

Posto que a produção é vista como uma troca, o ponto de partida da análise é a troca de mercadorias de consumo relacionadas com o comportamento de maximização da utilidade de consumidores e produtores. Os preços das mercadorias de consumo (primeira ordem) são determinados pela troca, isto é, pelas forças da oferta e da procura. Como tal, os preços são proporcionais à utilidade marginal que os consumidores atribuem à última unidade dos bens de consumo. Todavia a produção de mercadorias para o consumo é realizada por outras mercadorias ou “fatores de produção”: capital e trabalho. Não obstante, os valores desses meios de produção de segunda ordem (com relação aos bens de consumo) são determinados pelos preços dos respectivos bens de consumo, que os utilizam como “produtos intermediários”. Sobre a explicação dos preços a partir da utilidade marginal, Schumpeter observa:

*The first problem that Jevons, Menger, and Walras — Gossen too — tackled by means of the marginal utility apparatus was the problem of barter [...] they all [...] aimed at the same goal, which was to prove that the principle of marginal utility suffices to deduce the exchange ratios between commodities that will establish themselves in competitive markets [...]. They established what A. Smith, Ricardo, and Marx had believed to be impossible, namely, that exchange value can be explained in terms of use value [...] **The essential point is that, in the “new” theory of exchange, marginal utility analysis created an analytic tool of general applicability to economic problems [...]** (SCHUMPETER, 1954, p. 911, grifo do autor, apud BORTIS, 1990, p. 77-78).*

Essa circularidade da explicação dos preços na tradição neoclássica é uma das primeiras dificuldades notadas por Schumpeter e outros autores.<sup>13</sup> Uma segunda dificuldade dessa estrutura analítica é bem conhecida: em contraste com a concepção social e circular, não é possível encontrar um começo definido para o processo de produção. Isto porque o capital fixo e circulante da economia não resulta em utilidade direta para o indivíduo, consistindo apenas em “insumos intermediários”. Assim como Kaldor (1937), Nurkse também observou essa dificuldade teórica:

*Capital goods merely represent the intermediate form which the “original” factors [...] assume on their way to final “maturity” as consumable commodities or services. Since — it is argued — neither fixed nor circulating capital is capable of satisfying*

---

<sup>13</sup> Ver Teixeira (2004).

*men's wants directly, these two types of producers' good are treated on the same footing and are both included under the significant designation of "intermediate products". [...] Labor and land, without the aid of capital, continuously produce the "first" intermediate products of the synchronized productive process. But the "beginning" in this sense, of the productive process [...] is in fact impossible to locate in the real world (NURKSE, 1935, p. 232-234).*

Por isso, uma característica interessante nessa estrutura analítica da produção é de que não há a necessidade lógica da produção de bens de capital na economia, visto que eles não resultam em utilidade direta para o consumidor. Dada a estrutura analítica (a) - (c), o nível de produção atual depende do montante de insumos originais não reproduzíveis, disponíveis na natureza, tal como uma parcela limitada de terra. A dinâmica econômica, isto é, a reprodução simples, o decréscimo real da produção ou mesmo a reprodução ampliada (acréscimo real no estoque de capital) do sistema econômico passa a ser explicada pela "disponibilidade" dos insumos originais não reproduzíveis no início do período. Por isso, há uma descontinuidade no processo de produção, em contraste com a persistência, interdependência e circularidade da produção em Nurkse-Neumann-Leontief-Sraffa.

Algumas diferenças analíticas podem ser sintetizadas, comparando-se as duas concepções da produção a partir das duas seções precedentes: (a) na concepção linear e individual da produção, as trocas entre produtores (KK) não aparecem explicitamente, de modo que não há uma explícita interdependência entre as diversas indústrias da economia, como se observa em Arrow e Debreu (1954, p. 266-67) e Arrow (1974). Na concepção de Neumann-Sraffa-Leontief, é enfatizada, explicitamente, a interdependência e cooperação entre os produtores (KK), visto que é caracterizada por operações de compra e venda de mercadorias entre produtores, divisão do trabalho, localização espacial, em particular entre as indústrias que produzem bens de consumo e as que produzem bens de capital; (b) no caso das trocas entre as empresas e os trabalhadores (KL), na produção linear e individual há uma grande liberdade de escolha para o empresário, através do princípio da substituição (infinitas técnicas disponíveis). A troca KL é teorizada como uma troca em espécie. Isto é, as empresas pagam salários em espécie para os trabalhadores. Há pouco espaço para os bancos e para os meios de pagamento nessa economia.

Esse aspecto fica claro no diagrama bem conhecido que aparece nos livros-texto convencionais ("fluxo circular da renda"): as empresas produzem mercadorias e as vendem para as famílias. As famílias vendem força de trabalho e compram as mercadorias produzidas. Não obstante, ficam questões em aberto. Como as empresas podem pagar as famílias, sem vender

as mercadorias? Como as mercadorias podem ser compradas pelas famílias, sem que elas, antes, tenham vendido sua força de trabalho, isto é, sem receber salários? Como poderiam pagar salários, sem linhas de crédito?<sup>14</sup>; c) existe a dificuldade em se detectar o “início” do processo de produção, como observado por Nurkse e Kaldor. Na economia social e circular, o início do processo de produção é dado pela compra de força de trabalho (KL) e pela subsequente efetivação do consumo produtivo, concretizando, assim, a produção de mercadorias. As trocas entre produtores (KK) só podem ter lugar *a posteriori*, posto que nenhuma mercadoria, exceto o trabalho, está disponível para compra ou venda nessa economia, até que o processo de produção de bens de capital e bens de consumo se concretize.<sup>15</sup>; d) na concepção de Arrow e Debreu, emerge uma dificuldade para explicar a reprodução do sistema econômico e a ligação entre os sucessivos ciclos produtivos, expressando uma descontinuidade: os momentos de redução, manutenção ou expansão real do estoque de capital dependem da “disponibilidade” de fatores originais de produção. Na concepção de Nurkse-Neumann-Leontief-Sraffa, a reprodução simples, a manutenção e a ampliação do estoque de capital real do período atual dependem da magnitude do consumo produtivo do período anterior. Esse, logicamente, requer a existência de linhas de crédito na economia, *a fortiori*, dos bancos, uma vez que moeda-mercadoria não pode existir, sem que antes exista alguma mercadoria produzida; e) um equilíbrio perfeitamente competitivo requer que as restrições orçamentárias dos indivíduos sejam respeitadas (ARROW, 1974). Isto é, em uma economia linear e individual, não pode existir, em equilíbrio, endividamento tanto das empresas, quanto dos consumidores. Nesse caso, o estoque monetário observado desapareceria da economia, pois trabalhadores e empresas teriam que respeitar sua restrição orçamentária. Essa exigência restritiva não é parte da concepção social e circular da produção, pois os meios de pagamento da economia flutuam consoante o adiantamento de salários. O estoque monetário observado na economia é o resultado da diferença entre a concessão de crédito às empresas para a compra de força de trabalho (KL) e a liquidação das dívidas passadas junto aos bancos. Nesse caso, o estoque monetário observado corresponde às dívidas não pagas das empresas; f) A taxa monetária de juros, tratada como equivalente à taxa de lucro na estrutura analítica de Arrow e Debreu, é determina-

---

<sup>14</sup> Naturalmente, isso seria possível, se a moeda fosse definida como uma mercadoria que pode ser produzida privadamente pelas empresas, ou pelos indivíduos dessa economia.

<sup>15</sup> Essa característica tem implicações para o então “financiamento do investimento”. Na concepção social e circular, o crédito para a produção deve cobrir todos os custos monetários de produção; concretizada a produção, a compra de bens de capital pelas empresas requer nova concessão de crédito.

da pelas condições materiais da produção; na concepção social e circular, essa variável é independente das condições materiais da produção. Assume um caráter puramente institucional, sem deixar de influenciar as condições materiais de produção, porém, essa influência é de mão única. Em particular, pode ser uma determinante da taxa de lucro e, conseqüentemente, possuir caráter distributivo, na medida em que fixa limites para a taxa de salário.

Naturalmente, há outros elementos teóricos de grande importância relacionados com a produção e com o próprio conceito de capital<sup>16</sup> que distinguem essas duas estruturas analíticas, que não são objeto de estudo deste trabalho, visto que o propósito principal é analisar a relação entre a produção e os meios de pagamento da economia. Nesse particular, o traço que se mostra mais relevante para a teoria monetária é a troca entre os trabalhadores e as empresas (KL). Isto é, a troca entre capital e trabalho, que corresponde à noção de consumo produtivo e também à condição Hawkins-Simons. Na estrutura analítica de Nurkse-Neumann-Leontief-Sraffa, de um ponto de vista lógico, somente a presença dos bancos na economia pode atender à necessidade lógica dos meios de pagamento e sua relação com a compra de força de trabalho, posto que é o consumo que explica a produção subsequente. Nesse aspecto, o mercado monetário, onde operam bancos e empresas, aparece logicamente conectado ao mercado de trabalho, onde interagem empresas e trabalhadores. Por isso, bancos e empresas não podem ser fundidos em um único setor nessa economia. E a moeda, adequadamente definida, apresenta, assim como a produção, um caráter social e circular que transcende seu caráter (técnico) de unidade de medida das mercadorias e dos serviços produzidos.

## **4 Natureza da moeda, da produção e da distribuição da renda nacional**

### **4.1 Moeda como estoque de riqueza ou como símbolo de valor**

Nos primórdios do desenvolvimento econômico, a moeda, enquanto unidade de medida ou equivalente geral, fazia parte do conjunto das merca-

---

<sup>16</sup> Ver, a esse respeito, Panico (1993, p. 118-120), Teixeira (2004) e, especialmente, a coletânea organizada por Eatwell e Milgate (1983). Para um sumário didático, ver Harris (1978, p. 17-24) e Lavoie (1992, p. 26-32).

dorias produzidas. Qualquer agente econômico, diferentemente do que ocorre com a moeda bancária atual, poderia produzi-la individualmente. Por isso, a demanda por essa moeda-mercadoria, objeto físico com valor intrínseco, era **reflexo** da demanda pelas demais mercadorias, uma vez que era utilizada para expressar o valor de outras mercadorias e liquidar os compromissos entre os agentes econômicos. Como observa Kaldor, “*From the very beginning, therefore, the increase in the supply of money in circulation was a response to increased demand and not an autonomous event*” (KALDOR, 1985, p. 5). Descobertas arqueológicas (nas colônias americanas, por exemplo), em episódios isolados da história, faziam com que a moeda-mercadoria pudesse ser eventualmente interpretada como uma **fonte** de demanda na economia.

Durante esse processo histórico, até a emergência das notas bancárias e dos registros eletrônicos nas folhas de balanço dos bancos atuais, a moeda assumiu diferentes formas, não obstante sua natureza persistiu ao longo do tempo: a moeda, desde sua origem remota, constituía unidade de medida, expressão do valor das mercadorias, dependente do volume de produção corrente, na medida em que a demanda por meios de pagamento expressava a demanda por mercadorias produzidas, incluindo a força de trabalho. Contudo era considerada meio de pagamento, independentemente do material de que fosse constituída.

A natureza puramente imaterial dos meios de pagamento estava já na base do processo. Os grandes economistas tinham essa compreensão mais sofisticada e sutil acerca da imaterialidade da moeda. Com relação a esse aspecto, após uma longa digressão histórica sobre a evolução da moeda, Marx explica:

Por isso, em todos os países de circulação desenvolvida, a necessidade do próprio curso do dinheiro obriga a tornar o caráter monetário das fichas de prata e de cobre independente de qualquer grau de perda de seus conteúdos metálicos. Com isso, manifesta-se o que se encontrava na natureza da coisa, isto é, que as moedas de prata ou cobre são já símbolos da moeda de ouro, não porque sejam símbolos feitos de prata ou de cobre, isto é, não porque tenham um valor, mas exatamente ao contrário, por não terem valor nenhum (MARX, 1982, p. 85-86).

A imaterialidade dos meios de pagamento da economia também é endossada por Adam Smith através da distinção entre moedas real e nominal. Os modernos estudiosos da concepção de moeda em Marx tendem a corroborar a natureza inteiramente imaterial da moeda em Marx, especialmente Brunhoff (1992), Mollo (1992) e Realfonzo (1998).

Por isso, historicamente, a noção de moeda como símbolo de valor, com uma natureza totalmente imaterial, como expressão do valor das mer-

cadórias, não está em contradição com a produção e reprodução da economia de mercado. Ao contrário, parece facilitar a reprodução, em escala ampliada, do sistema. Na conhecida fórmula de Marx,  $D - M - D'$ , a necessidade lógica da moeda com natureza imaterial parece ser a resposta mais adequada para explicar como  $D'$  pode ser maior do que  $D$ , em termos monetários, não somente em termos de quantidades físicas de mercadorias produzidas.

Há autores, porém, que partilham de uma concepção arqueológica de moeda, identificando-a com o material de que é feita. Em geral, definem-na como estoque físico de riqueza (moeda como objeto físico, material). Menger (1892) é um exemplo clássico de um autor que comete um “erro fundamental”, na expressão de Realfonzo (1998), pois não distingue entre origem histórica (forma concreta) e natureza lógica da moeda, que é inteiramente independente de sua forma histórica, material. Com relação à concepção da moeda como estoque de riqueza, Schumpeter observa:

*The error involved consists in a **confusion between the historical origin of money** — which, in very many cases, although perhaps not universally, may indeed be found in the fact that some commodities, being particularly saleable, come to be used as the medium of exchange — and its nature or logic — which is entirely independent of the commodity character of its material* (SCHUMPETER, 1954, p. 289, grifo do autor *apud* REALFONZO, 1998, p. 32-33).

Adam Smith, através da distinção entre moeda nominal e moeda real, e Karl Marx, através da noção de “forma do valor”, faziam, claramente, a distinção entre a forma histórica da moeda e, do ponto de vista lógico, a natureza imaterial dos meios de pagamento da economia. É preciso reconhecer, desde logo, que, **antes** de exercer suas funções, é tarefa de uma teoria monetária explicar a **origem** dos meios de pagamento da economia, sua magnitude e sua variabilidade ao longo do tempo, tendo em conta a natureza da produção. Robert Lucas, por exemplo, está convencido de que: “*We need to be explicit [...] **about the way the new money gets into the system and it matters how this is done***” (LUCAS, 1995, p. 257, grifo nosso). Não obstante, como se constata nos trabalhos de Friedman (1970, 1990), nenhuma explicação lógica quanto à origem e variabilidade dos meios de pagamento na economia pode ser encontrada em seus trabalhos.

Admitida a estrutura social e circular da produção enquanto estrutura analítica da produção e da reprodução em uma economia de mercado, uma teoria monetária deve obedecer a algumas condições que lhe garanta coerência e consistência lógica. Em conformidade com o que foi exposto até o momento, uma teoria monetária de produção: a) não pode contradizer a condição Hawkins-Simons, que garante a reprodução continuada do siste-

ma e sua ligação ao longo dos sucessivos ciclos produtivos; b) deve obedecer ao princípio da discricionariedade, isto é, ao caráter predominantemente convencional e discricionário da taxa monetária de juros, independentemente das leis materiais da produção; c) a sua origem não deve render privilégios de senhoriação, isto é, não pode endossar uma retirada de mercadoria produzida do mercado sem oferecer nada em troca; d) não pode resultar em troca relativa, isto é, a produção física de um país deve ser expressa, numericamente, em termos monetários (renda), mas não pode ser somada ao estoque monetário observado da economia; e) na sua origem, não se pode pressupor a existência de renda no sistema econômico<sup>17</sup>, evitando, assim, uma petição de princípio; f) a teoria deve explicar a origem, a magnitude e a variabilidade dos meios de pagamento durante e entre os sucessivos ciclos produtivos.

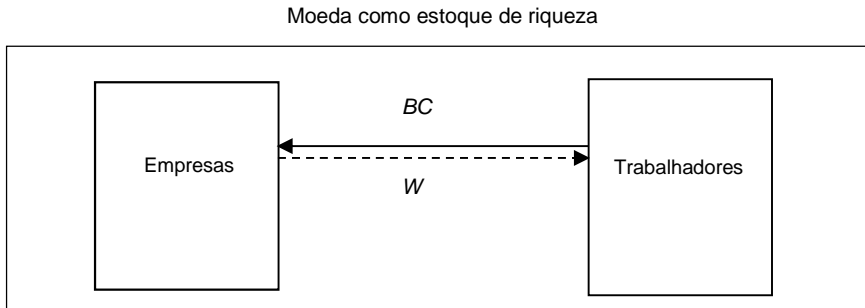
A forma de atender a essas condições simultaneamente é definindo a moeda, isto é, os meios de pagamento da economia, em consonância com Smith e Marx, como um sinal de valor, como expressão imaterial do valor das mercadorias. Isto é, dando ênfase à imaterialidade da moeda (GRAZIANI, 1990, 1996, 2003; CARTELIER, 1996; CENCINI, 1997). Dentre as numerosas concepções metalistas da moeda<sup>18</sup>, que a definem como estoque físico de riqueza, um objeto físico, no sentido de Menger, o monetarismo de Friedman é o exemplo mais bem conhecido na literatura: "Money is treated as a stock, not as a flow or a mixture of a flow and a stock" (FRIEDMAN, 1990, p. 5). Nesse caso, os meios de pagamento da economia e a produção pertencem ao mesmo domínio: ao mundo das **trocas relativas**. Isto é, no ato de compra e venda em que se troca dinheiro por mercadoria (D - M), um estoque de riqueza é trocado por outro estoque de riqueza. Ambos com valor intrínseco. Trocas equivalentes. Por exemplo, se os trabalhadores recebem, enquanto classe, a folha de salários no valor de W, ao comprar bens de consumo das empresas (posto que não poupem) estariam efetuando uma transação que pode ser representada pela Figura 1:

---

<sup>17</sup> Esse aspecto é destacado por Cencini (1997).

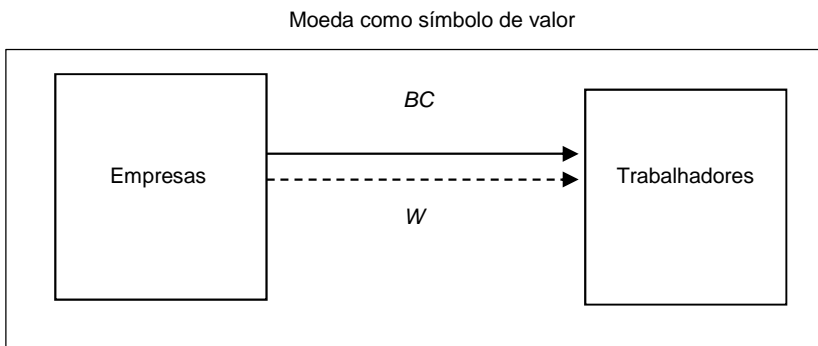
<sup>18</sup> Ver Realfonzo (1998).

Figura 1



Desse modo, uma quantidade de moeda  $W$ , com valor intrínseco<sup>19</sup>, é trocada por uma quantidade de bens de consumo,  $BC$ : portanto, uma troca de equivalentes. Os trabalhadores trocam uma quantidade física de moeda  $W$  (obtida da mineração ou da produção agrícola), com as propriedades apontadas por Carvalho *et al.* (2000), por uma quantidade física de bens de consumo,  $BC$ . Esse é o domínio das trocas relativas, porque se postula que  $W$  e  $BC$  têm valor intrínseco, são equivalentes e pertencem, ambos, ao mundo material das mercadorias produzidas a partir do trabalho. Porém, a moeda como algo imaterial, ou como símbolo de valor, utilizada como unidade de medida para expressar o valor dos bens e serviços produzidos, resulta em uma operação muito diferente, que é ilustrada pela Figura 2.

Figura 2



<sup>19</sup> Proveniente de escavações arqueológicas, provavelmente, ou produzidas, privadamente, pelas empresas de negócios.

Esse é o mundo das **trocas absolutas**, em que os meios de pagamento, no valor de  $W$ , somente “carregam” ou fazem circular, das empresas para os trabalhadores, uma quantidade física de bens de consumo,  $BC$ . Nesse caso, os registros contábeis, sem valor intrínseco nenhum, nos balanços dos bancos comerciais e do Banco Central, apenas expressam o valor das mercadorias e dos serviços produzidos.

Isto é, quando os trabalhadores recebem os adiantamentos de salários, depositados pelas empresas em suas contas correntes, como a produção de bens de consumo ainda não foi concretizada, eles têm apenas moeda nominal, isto é, sem valor nenhum.<sup>20</sup> Não obstante, quando as mercadorias passam a existir no sistema, numa quantidade  $BC$ , após o processo de produção ser concretizado, sendo elas compradas pelos trabalhadores, instantaneamente são monetizadas, de modo que a moeda nominal adquire conteúdo real. Isto é, o valor das mercadorias é expresso, em termos monetários, no momento em que o pagamento é efetuado. E a folha de salários,  $W$ , passa a ter um conteúdo real definido pelo estoque de mercadorias produzidas.

*[...] money is essentially a numerical form with no axiologic value. Through the payment of wages, money and output meet, fusing in a unique object called “income”. By putting money and output together, money acquires a real content, and output is given a monetary form. In other words, money measures (numerically) goods, and goods define the real content of money (CENCINI, 1997, p. 15).*

Diferentemente do que expressa a Figura 1, essa operação não pertence ao mundo das trocas relativas, posto que o salário dos trabalhadores só adquire conteúdo real, isto é, um poder de compra positivo, ao expressar o valor das mercadorias e dos serviços produzidos no ato do pagamento às empresas. Nessa perspectiva, os meios de pagamento no valor de  $W$ , na magnitude da folha de salários da economia, criados pelos bancos sob demanda das empresas, a partir da concessão de linhas de crédito para a produção de bens de consumo e de capital, não têm qualquer valor intrínseco, somente expressam o valor das mercadorias produzidas. Como observa Cencini, “[...] *money takes the place of the physical product and becomes its numerical form, so that the exchange between money and output defines their integration: money and output become the two complementary faces of a unique object*” (CENCINI, 1997, p. 16). Moeda e mercadoria, quando assim reunidas, pertencem ao mundo das trocas absolutas.

Nesse sentido, pode-se dizer que o estoque de mercadorias produzidas para consumo ou para investimento em uma economia pertence ao

---

<sup>20</sup> Poderia ser um talão de cheques ou um depósito com saldo positivo.

mundo material, enquanto a expressão de seu valor, isto é, os meios de pagamento da economia, pertencem, unicamente, ao mundo imaterial. Se essas duas magnitudes pertencessem ao mesmo domínio (mundo material), teriam que ser **somadas** para expressar a totalidade da riqueza das nações. Algo que, desde Adam Smith, se sabe impossível de realizar.

É por isso que, quando combinados (meios de pagamento e mercadorias), formam uma **única** categoria. No caso aqui: renda do trabalho. Os registros contábeis dos bancos, nessa perspectiva, servem como unidade de medida da economia, e não para aumentar a riqueza das nações. Esse seria o caso, se fosse admitido que a moeda, assim como as mercadorias e os serviços produzidos, pudesse ter algum valor intrínseco, tal como postula a concepção arqueológica da moeda, que a define como estoque físico de riqueza e a compara com um produto agrícola. Como observa Cencini (1997, p. 1):

*If money could be created already endowed with a positive value, then the wealth of a given nation would be measured by the sum of the values of its real production and its quantity of money. By arguing that wealth cannot be artificially increased by the simple creation of (nominal) money, Smith was thus able to prove that money is not an element of the set of commodities.*

Por isso, não é exagero observar que, se os bancos comerciais e o Banco Central pudessem criar meios de pagamento com valor intrínseco por sua própria iniciativa, como postula a concepção arqueológica da moeda, eles já seriam proprietários de todo o estoque de capital da economia, uma asserção que é invalidada pela experiência. Também é por isso que os chamados privilégios de senhoriagem só podem existir numa concepção arqueológica de moeda, não em um mundo onde os meios de pagamento da economia não possuem qualquer valor intrínseco, criados e destruídos pelo sistema bancário, sob uma demanda prévia consoante as necessidades materiais de produção e reprodução da economia. Quando a moeda é concebida como meio de pagamento, utilizada para expressar o valor das mercadorias e dos serviços produzidos, em sintonia com a concepção social e circular da produção, ela só passa a existir no momento em que é demandada, não podendo, por isso, ser criada por vontade própria dos bancos comerciais ou do Banco Central.<sup>21</sup>

Assim como o início da produção é identificado com a compra e o consumo produtivo da força de trabalho (trocas KL), a concepção social e circular da moeda identifica a origem dos meios de pagamento da economia no

---

<sup>21</sup> Ver Cartelier (1996), Graziani (1990) e Cencini (1997), para uma análise da relação entre os bancos comerciais e o Banco Central.

interior do sistema bancário: nesse particular, a dimensão do consumo produtivo pode ser interpretado como uma força material atuando na direção da criação dos bancos e de todo o sistema de pagamentos.<sup>22</sup> Nesse caso, as relações básicas macroeconômicas são estabelecidas entre, pelo menos, três macrogrupos consolidados: as empresas (bens de capital e bens de consumo), os bancos e os trabalhadores.<sup>23</sup> Todo pagamento efetuado pode ser visto como uma operação triangular que contempla um banco, um pagador e um recebedor. A fusão de bancos e empresas em uma única categoria macroeconômica, tal como se apresenta nos modelos *IS-LM*, *IS* sem *LM* e similares, impede que se analise a relação entre os bancos e as empresas, e, mais do que isso, essa construção analítica é incapaz de explicar a origem dos meios de pagamento e a sua variabilidade no sistema econômico (GRAZIANI, 1990; CARTELIER, 1996).

Em síntese, uma rigorosa definição de moeda, que atenda às condições de consistência citadas (a - f), em consonância com a natureza social e circular da produção, requer que ela seja tratada, predominantemente, como meio de pagamento na economia, com origem no interior do sistema bancário, com natureza social e circular, na medida em que reúne capital e trabalho (consumo produtivo) em uma genuína relação social, sendo criada e destruída pelo sistema bancário a uma velocidade em consonância com a produção e reprodução material do sistema econômico, não obstante com natureza inteiramente imaterial.

## 4.2 Produção, distribuição, mercado monetário e mercado financeiro

Naturalmente, essa concepção de produção e moeda resulta em implicações acerca da relação entre a produção e o mercado financeiro, onde são transacionados títulos, ações, debêntures, etc.<sup>24</sup> Não obstante, nesse quadro analítico, fica explicitada a razão pela qual o então “financiamento do investimento” não pode depender apenas da extensão do mercado fi-

---

<sup>22</sup> Ver Cartelier (1996), para uma definição rigorosa de sistema de pagamentos.

<sup>23</sup> Para o caso de inclusão do governo, ver Graziani (2003).

<sup>24</sup> Deve ficar claro que não é objetivo deste trabalho fazer comparações com outras abordagens existentes na literatura keynesiana, tais como o circuito “finance-investimento-poupança-funding”, uma vez que tais análises comparativas já existem abundantemente, como em Lavoie (1992, cap. 4) e Lavoie (2014, cap. 4). A ideia central é mais modesta e consiste apenas em apresentar uma visão integrada da produção e a moeda, incluindo o mercado financeiro, com alguns de seus limites e possibilidades, para a reprodução, simples e ampliada, da economia.

nanceiro, já que este não cria meios de pagamento na economia, que, adequadamente interpretado, pode favorecer o fechamento do circuito sem perdas, contribuindo para a reprodução ampliada, na medida em que as empresas emitem títulos e ações para captar a renda não gasta dos trabalhadores, para, então, quitarem suas dívidas passadas junto aos bancos comerciais, provenientes das trocas KL.

Sem o mercado financeiro, a renda não gasta dos trabalhadores permanecerá como saldos líquidos nas contas correntes, forçando as empresas a fecharem o circuito com perdas e maiores dificuldades para rolarem suas dívidas passadas junto aos bancos comerciais, limitando a expansão de empréstimos destinados à produção de bens de capital ou de consumo. A existência do mercado financeiro, portanto, contribui para a ampliação da capacidade de empréstimo das empresas e, assim, para a produção de bens de consumo ou de investimento.

Assim, apesar de contribuir para a reprodução ampliada da economia, o mercado financeiro não é capaz de financiar a produção de bens de investimento. Essa produção (ou de bens de consumo) requer, logicamente, a criação de meios de pagamento (*initial finance*), portanto, requer a interação das empresas e dos bancos no início do circuito (mercado monetário), após a fixação da taxa de salário nominal, no mercado de trabalho. Para a produção ter início, "*It does not matter whether loans are taken for the production of consumption or investment goods: both in fact require initial finance, as explained by Keynes when in 1937 he added the 'finance motive' to his scheme*" (LAVOIE, 2014, p. 270).

Após a sua produção, os bens de capital podem ser vendidos, indiretamente, para os poupadores — quando os trabalhadores compram ações com sua renda, que não foi utilizada em consumo, no mercado financeiro — e, diretamente, para as empresas do setor de bens de consumo, BC, ou para empresas do mesmo setor, BK<sup>25</sup>, produtoras de bens de capital. Como observa Lavoie,

*Firms that purchase capital goods must be able to finance them. Besides their retained earnings, firms must capture the savings of households, either directly or indirectly, through the banking system or other financial institutions such as mutual funds and insurance companies. This final finance phase of the production process closes the monetary circuit of production* (LAVOIE, 2014, p. 270).

---

<sup>25</sup> Quando os bens de capital são comprados, indiretamente, pelos trabalhadores no mercado financeiro, diz-se que há poupança voluntária. Quando os bens de capital são comprados através dos lucros de outras empresas, diz-se que há poupança forçada.

As relações entre a produção, o consumo, a distribuição e a política monetária podem ser estilizadas em um modelo teórico simples, cujas variáveis são descritas no Quadro 1. Assumindo-se que a condição de reprodução material do sistema se mantenha, suponha-se que os trabalhadores não gastem toda a sua renda e comprem títulos das empresas no mercado financeiro, no valor de suas poupanças, ( $S_w = B$ ).

Indicações acerca da influência sobre a distribuição da renda nacional, o espectro de taxa de juros e sua influência sobre a apropriação da renda podem ser visualizados logo a seguir, em que uma parcela da renda nacional é apropriada pelas empresas, pelos trabalhadores e pelos bancos dessa economia.

Quadro 1

## Definição das variáveis

$B$ : valor dos títulos das empresas comprados pelos trabalhadores no mercado financeiro	$C_w$ : propensão a consumir dos trabalhadores
$i_c$ : taxa de juros de curto prazo	$S_w$ : propensão a poupar dos trabalhadores
$i_l$ : taxa de juros de longo prazo	$b_c$ : propensão a investir dos capitalistas
$w$ : taxa de salário paga aos trabalhadores	$\pi$ : produtividade média do trabalho
$L$ : volume de emprego oferecido pelas empresas	$C_w$ : despesa total dos trabalhadores
$P$ : preço de mercado do produto	$I$ : volume das despesas em bens de capital efetuadas pelas empresas através de crédito bancário.
$Y$ : produto real, utilizado para consumo e para investimento	

NOTA: A especificação do modelo é ligeiramente diferente do apresentado por Graziani (1990).

Assim, a oferta global dessa economia, sem levar em conta o comércio exterior e a atividade fiscal, será dada por:

$$Y = \pi.L \quad (1)$$

A despesa total dos trabalhadores será dada por:

$$C_w = c_w (w.L + i_l.B) \quad (2)$$

Se as empresas decidem comprar uma parcela da produção, e obtêm, junto aos bancos, um crédito adicional no valor de  $I$  para comprar uma parcela  $b_c$  do produto total, atendendo à condição de reprodução do sistema, sua despesa total, em termos monetários, será dada por,

$$Y = C + I = C_w + K$$

$$K = b_c(\pi.L)p \quad (3)$$

Tendo em conta (1), (2) e (3), o nível de preços que atende à condição de reprodução será dado por:

$$Y = C_w + K$$

$$p(\pi.L) = c_w(w.L + i_l B) + b_c(\pi.L)p \quad (4)$$

A equação (4), na perspectiva social e circular da produção, indica uma condição imposta pelas empresas, com poder de mercado, para vender suas mercadorias a um preço suficientemente elevado que proteja suas margens de lucro. Dessa expressão, o nível de preços desejado pelas empresas que garante uma margem de lucro positiva será dado por,

$$p^* = \frac{c_w}{1-b_c} \left( \frac{w}{\pi} + \frac{i_l B}{\pi L} \right) \quad (5)$$

A interpretação dessa equação é de que, dadas a propensão a consumir dos trabalhadores e a propensão a investir dos capitalistas, o nível de preços estabelecido pelas empresas depende, positivamente, da taxa de juros de longo prazo do mercado financeiro<sup>26</sup>, do volume de títulos emitidos e da taxa de salário; esses fatores podem ser denominados, conjuntamente, custos monetários de produção (custo com salários mais os juros por unidade de produto). E, inversamente, da produtividade média do trabalho, para determinado volume de emprego,  $L$ . Por isso, é importante observar que, embora a teoria tradicional postule uma relação inversa entre a taxa de juros e o nível de preços, que dificilmente é observada empiricamente, na perspectiva delineada aqui, essa relação tende a ser predominantemente positiva, expressando o comportamento dos preços em relação aos custos monetários de produção. Isto porque a taxa de juros de longo prazo não é mais que uma extensão da taxa de juros de curto prazo e recebe influência direta e acumulativa do nível de taxa de juros que a autoridade monetária pode estabelecer, através de “operações defensivas” no mercado aberto.

Os autores que partilham dessa perspectiva, como Forman *et al.* (1987), Arestis e Eichner (1988), Smithin (2003), Pivetti (1991), Lavoie (1992), não fazem mais do corroborar a observação de Kaldor, segundo a qual,

[...] *short-term rate can be treated simply as a datum, determined by the policy of the central bank. [...] Thus, while the*

<sup>26</sup> Portanto, depende, indiretamente, da taxa monetária de juros de curto prazo.

*current short rate does determine the relation between the current long rate and the expected long rate, this is not true other way around* (KALDOR, 1980, p. 39).

Nesse sentido, está em consonância com a natureza social e circular da produção e com a determinação da distribuição da renda, de um ponto de vista lógico, **antes** da formação dos preços das mercadorias, preservando o caráter discricionário e institucional da taxa monetária de juros, uma vez que a taxa de juros de curto prazo é conhecida pelas empresas no momento da tomada de empréstimos, no mercado monetário, para dar início ao processo de produção.

Assim, a política de juros de curto prazo está conectada não somente com as operações de compra e venda de títulos no mercado financeiro, mas também com o nível de preços desejado pelas empresas. É razoável supor, por isso, que quanto maior a taxa de juros de curto prazo, maior tende a ser a taxa de juros de longo prazo, e vice-versa, sendo que os custos monetários de produção variam em consonância com a gestão do crédito e da moeda operada pelo Banco Central. Por outro lado, para uma política de crédito restritiva da autoridade monetária, representada por uma elevada taxa monetária de juros, também serão maiores os retornos obtidos no mercado financeiro, face à compra de títulos das empresas pelos trabalhadores. Nesse contexto, havendo poupança positiva (renda do trabalho não gasta na compra de mercadorias para consumo, consistindo em saldos líquidos nas contas dos trabalhadores), sob a hipótese de um retorno positivo e elevado no mercado financeiro, a suposição de que saldos líquidos persistam em depósitos não remunerados<sup>27</sup> e de que sejam capazes de influenciar o nível de emprego corrente é demasiadamente improvável, ou de pouca importância, quando comparada com a abertura do circuito, isto é, com a decisão de gasto dos capitalistas, nesse caso, fortemente restringida pelas dificuldades de crédito, expressas pelo nível elevado da taxa básica de juros, que, ao final, reflete-se num mais baixo nível de compra e utilização da força de trabalho pelos capitalistas.

Nesse sentido, o nível de emprego corrente e o volume de produção disponível no período seguinte são uma decisão conjunta das empresas e dos bancos (GRAZIANI, 1990, p. 9), influenciada, de maneira decisiva, pelas iniciativas do Banco Central sobre a taxa básica de juros da economia. Não obstante, as empresas, ao captarem essa poupança positiva, posto que recebam depósitos através dos bancos, em suas contas, exatamente

---

<sup>27</sup> É claro que os depósitos, na atualidade, são, na sua maioria, remunerados. Não obstante, um exame comparativo entre os retornos oferecidos pelos depósitos bancários e a compra de ações no mercado financeiro indica que é perfeitamente razoável considerar os retornos sobre os depósitos próximos de zero ou nulos.

no valor da poupança dos trabalhadores  $T^s$ , estarão, então, aptas a quitar o volume de empréstimos obtidos no mercado monetário, junto aos bancos comerciais, no início do ciclo produtivo precedente, no valor de  $FF$ . Pode-se, a partir desse modelo simples, visualizar o cálculo da taxa geral de lucro  $r$ , a taxa de lucro empresarial  $r_e$  e a apropriação da renda entre os três macro-grupos considerados: os capitalistas, os bancos e os trabalhadores. Os lucros brutos da economia,  $P$ , são definidos como o produto da taxa normal de lucro e o capital total adiantado na produção,

$$P = r(w.L + i_l B) \quad (6)$$

A taxa normal de lucro,  $r$ , por sua vez, é definida como a razão entre o excedente econômico (diferença entre o valor bruto da produção e os custos monetários) e os custos monetários de produção, que constituem o capital adiantado pelos capitalistas no início do ciclo produtivo, a partir dos empréstimos concedidos pelos bancos:

$$r = \frac{\pi L.p - (w.L + i_l B)}{w.L + i_l B} \quad (7)$$

O lucro empresarial, portanto, é obtido, deduzindo-se os juros cobrados pelos bancos comerciais sobre o capital adiantado para a produção:

$$P_e = r(wL + i_l B) - i_c(wL) \quad (8)$$

Similarmente à taxa normal de lucro, a taxa de lucro empresarial será dada pelo excedente econômico, deduzindo-se o montante de juros dos bancos como proporção do capital adiantado para a produção, que, após algumas operações algébricas, resulta em:

$$r_e = \frac{P_e}{(wL + i_l B)} = \frac{wL(r - i_c) + r(i_l B)}{(wL + i_l B)} \quad (9)$$

A interpretação dessa equação é que, mantidos constantes o volume de ações emitidas pelas empresas, a taxa de salário e o volume de emprego, a taxa normal de lucro empresarial depende, positivamente, da taxa normal de lucro e, inversamente, da taxa monetária de juros, determinada no mercado monetário, sob a influência do Banco Central.

Tendo em conta as equações (5) - (9), para um determinado nível de produto real, a sua divisão entre os bancos, as empresas e os trabalhadores de uma economia deve depender da dimensão da taxa de salário real, do lucro empresarial e do lucro financeiro dos bancos. No caso de uma economia aberta, em que as empresas possam emitir títulos no exterior, captando a poupança dos trabalhadores do estrangeiro, a facilidade de quitar suas

dívidas junto aos bancos comerciais é favorecida e pode, em alguns casos, contrabalançar as dificuldades domésticas provocadas por uma política de juros altos ou de restrições quantitativas de crédito bancário.

Naturalmente, o acesso das empresas ao mercado financeiro nacional e internacional não é algo automático ou sem dificuldades. A possibilidade de emissão de ações por uma empresa depende, basicamente, da relação entre o rendimento da ação e a taxa de lucro da empresa (STEINDL, 1983, cap. XI). Como a taxa de lucro tende a ser maior nas empresas oligopolistas, essas são as empresas que, no geral, obtêm, com mais facilidade, a liquidez no mercado financeiro (nacional ou internacional), através da emissão de ações, com isso aumentando sua condição de endividamento junto aos bancos, em vista da maior facilidade de quitar suas dívidas passadas. Nesse sentido, podem também expandir, mais rapidamente, suas instalações industriais. O inverso também pode ocorrer, como observa Steindl:

A redução das emissões de ações tem duplo efeito: de um lado, diminui a taxa de crescimento do capital empresarial e, portanto, as quantias que as companhias podem tomar emprestado, caso desejem manter constante a sua taxa de endividamento; por outro lado, aumenta o montante de poupanças externas que devem ser tomadas por empréstimo a fim de serem usadas pela firma (STEINDL, 1983, p. 174).

Deve ficar claro, porém, que o mercado financeiro nacional ou internacional não pode, de um ponto de vista lógico, “financiar” completamente o investimento, mas, somente, devolver às empresas a liquidez requerida para quitar suas dívidas juntos aos bancos, criadas, no mercado monetário, na abertura do circuito, para dar início à produção, a não ser sob circunstâncias muito particulares.<sup>28</sup> Nacional ou internacionalmente, os bens de capital da economia são financiados no momento em que encontram um comprador, no mercado de produto (diretamente, quando empresas compram instalações industriais através de lucros retidos ou de linhas de crédito adicionais; indiretamente, quando os poupadores compram ações no mercado financeiro). Não obstante, tanto a produção de bens de capital quanto a de bens de consumo requer, logicamente, a concessão de crédito bancário (Seccareccia, 1996), em consonância com as exigências da produção e da reprodução do sistema econômico, expressas, especialmente, pela dimensão da compra e pela utilização da força de trabalho (consumo produtivo).

O que a análise precedente indica, para os fins que se tem em vista neste estudo, é que, quanto maior a taxa de juros de curto prazo, maiores as dificuldades de as empresas quitem suas dívidas junto aos bancos

---

<sup>28</sup> Ver Graziani (1990) e Zezza (2004).

comerciais, e maior a parcela do excedente econômico que será apropriada na forma de lucro financeiro pelos bancos. Nessa perspectiva, uma espiral crescente juro-preço-salário não é uma consequência inesperada de uma política de juros em patamares que venham a provocar comportamentos defensivos por parte dos agentes econômicos.<sup>29</sup> Como ficou explícito na análise feita, há uma ligação indireta entre a taxa monetária de juros e a taxa de salário vigorando entre o mercado monetário (onde operam bancos e empresas) e o mercado de trabalho (onde operam empresas e trabalhadores). De forma análoga, após uma extensa análise, tendo em conta o caráter puramente convencional da taxa monetária de juros em Keynes (1936), Garegnani conclui:

*If, then, the rate of interest depends on the policy of the monetary authorities, both the long-term movement of the average rate of profit and [...] that of real wages are explained by that policy. This does not entail maintaining afresh that the wage bargain has no power to change real wages: the policy of the monetary authorities is not conducted in a vacuum and the movement of prices and of the money wages determined in the wage bargain will be amongst the most important considerations in the formulation of that policy (GAREGNANI, 1983, p. 63).*

## 5 Conclusão

O objetivo principal do trabalho foi investigar, logicamente, a relação entre a produção e a moeda, tendo em conta o papel do mercado financeiro. Constatou-se que, se a estrutura de produção possuir um caráter social e circular, como vislumbrada por Nurkse, Neumann, Leontief e Sraffa, o consumo é uma condição para a produção, e, assim, o adiantamento de salários explica a magnitude e a variabilidade dos meios de pagamento. Nesse caso, a fusão das empresas e dos bancos em um único setor consolidado representa uma dificuldade analítica de difícil solução. Não obstante, quando bancos e empresas interagem no mercado monetário, decidindo, conjuntamente, o volume de crédito para a produção, a moeda adquire natureza puramente imaterial, conectada com a dimensão do consumo e com as exigências da produção e da reprodução do sistema econômico.

Da discussão precedente, admitindo-se a natureza social e circular da produção, pode-se chegar a três conclusões. Em primeiro lugar, a dimensão do consumo produtivo, como uma exigência material de preservação do sistema econômico ou de sua expansão, influencia o montante de crédito

---

<sup>29</sup> Comportamento similar é analisado em Kaldor (1982, p. 58, 61-63) e Lopes (1985).

necessário para cobrir os custos monetários de produção, condicionado pela taxa monetária de juros predeterminada institucionalmente. As empresas negociam um montante de crédito com os bancos, para cobrir os custos monetários por unidade de produto, e, ao fazerem isso, também têm em consideração a taxa de salário desejada pelos trabalhadores. O mercado monetário e o mercado de trabalho estão conectados logicamente.

Em segundo, a influência da taxa de juros de longo prazo sobre a acumulação de capital tende a ser muito pequena ou praticamente nula (STEINDL, 1983, p. 160; PIVETTI, 1991, p. 41). Esse aspecto está em consonância com a suposição de Keynes, segundo a qual a acumulação de capital é decidida autonomamente pelas empresas, cuja insuficiência de demanda decorre do declínio da “eficiência marginal do capital”, baseada em expectativas de longo prazo. Em terceiro lugar, o mercado financeiro pode influenciar a produção, limitando ou expandindo a capacidade de endividamento das empresas e, conseqüentemente, a acumulação real. Porém o mercado financeiro recebe influência unidirecional da política monetária decidida institucionalmente pelo Banco Central.

Tendo em conta esses elementos e a dependência lógica dos meios de pagamento em relação à produção, para além da redução do custo do crédito no mercado monetário, a política monetária, isto é, a definição da taxa básica de juros, pode fazer relativamente pouco para reverter uma tendência depressiva, contudo sua força para provocar a redução do nível de atividade é ampliada nessa perspectiva.

Nesse sentido, a autoridade monetária tende a exercer uma força assimétrica sobre a produção e a reprodução da economia de mercado, já que elevações na taxa de juros reduzem a produção pela contenção na demanda por crédito no curto prazo, entretanto, mesmo com juros nominais próximos de zero, por períodos mais longos, as empresas, normalmente, não embarcam em novos projetos de investimento, a não ser que a utilização da capacidade esteja em níveis elevados<sup>30</sup>.

Não obstante, em uma estrutura de produção social e circular, o espectro de discricão sobre a taxa monetária de juros é claramente ampliado e sujeito às forças políticas e institucionais do momento, que definem, em última instância, os objetivos sociais e políticos em âmbito macroeconômico, independentemente das trocas individuais.

---

<sup>30</sup> Ver, como exemplo, o caso dos países europeus e mesmo dos Estados Unidos após a crise financeira de 2008. Esse assunto foi, recentemente, discutido em Summers (2014).

## Referências

- ARAÚJO, C. H. V. **Mercado de Títulos Públicos e Operações de Mercado Aberto no Brasil**: aspectos históricos e operacionais. Brasília: Banco Central do Brasil, 2002. (Notas Técnicas do Banco Central do Brasil, n. 12).
- ARESTIS, P.; EICHNER, A. The Post-Keynesian and Institutional Theory of Money and Credit. **Journal of Economic Issues**, v. 22, n. 4, p. 1003-1021, 1988.
- ARROW, K. J. General Economic Equilibrium: purpose, analytic techniques, collective choice. **American Economic Review**, v. 64, n. 3, p. 253-272, 1974.
- ARROW, K. J.; DEBREU, G. Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy. **Econometrica**, v. 22, n. 3, p. 265-290, 1954.
- BARANZINI, M.; SCAZZIERI, R. Economic structure: analytical perspectives. In: BARANZINI, M. (Ed.); SCAZZIERI, R. (Ed.) **The Economic Theory of Structure and Change**. Cambridge: Cambridge University, 1990. p. 227-333.
- BORTIS, H. Structure and change within the circular theory of production. In: BARANZINI, M. (Ed.); SCAZZIERI, R. (Ed.) **The Economic Theory of Structure and Change**. Cambridge: Cambridge University, 1990. P. 64-92.
- BRUNHOFF, S. S. A moeda na obra de Marx: concepção e método. In: SILVA, M. L. F. (Org.) **Moeda e produção**: teorias comparadas. Brasília: UNB, 1992. P. 53-65.
- CARTELIER, J. Payment Systems and Dynamics in a Monetary Economy. In: DELEPLACE, G. (Ed.); NELL, E. J. (Ed.) **Money in Motion**: The Post Keynesian and Circulation Approaches. London: Macmillan, 1996. P. 200-237.
- CARVALHO, F. J. C.; SOUZA, F. E. P.; SICSÚ, J.; PAULA, L. F. R.; STUDART, R. **Economia Monetária e Financeira**: teoria e política. Rio de Janeiro: Campus. 2000.
- CENCINI, A. **Monetary Theory**: national and international. London: Routledge, 1997.
- DUTT, A. K. **Growth, Distribution, and Uneven Development**. Cambridge: Cambridge University, 1990.

EATWELL, J.; MILGATE, M. Introduction. In: EATWELL, J. (Ed.); MILGATE, M. (Ed.). **Keynes's economics and the theories of value and distribution**. London: Duckworth, 1983. p. 1-17.

FORMAN, L.; GROVES, M.; EICHNER, A. S. The Cyclical Dynamics of the American Economy: preliminary results from a post-keynesian econometric model. **Economie appliquée**, v. XL, n. 4, p. 681-708, 1987.

FRIEDMAN, M. Quantity Theory of Money. In: EATWELL, J. (Ed.); MILGATE, M. (Ed.); NEWMAN, P. (Ed.) **The New Palgrave: money**. London: Macmillan, 1990. p. 1-40.

FRIEDMAN, M. Theoretical Framework for Monetary Analysis. **Journal of Political Economy**, v. 78, n. 2, p. 193--238, 1970.

GAREGNANI, P. Notes on Consumption, Investment and Effective Demand. In: EATWELL, J. (Ed.); MILGATE, M. (Ed.). **Keynes's Economics and the Theory of Value and Distribution**. London: Duckworth, 1983. P. 21-69.

GAREGNANI, P. Value and Distribution in the Classical Economists and Marx. **Oxford Economic Papers - New Series**, v. 36, n. 2, p. 291-325, jun. 1984.

GRAZIANI, A. Money as Purchasing Power and Money as a Stock of Wealth in Keynesian Economic Thought. In: DELEPLACE, G. (Ed.); NELL, E. J. (Ed.). **Money in Motion: the post keynesian and circulation approaches**. London: Macmillan, 1996. p. 139-154.

GRAZIANI, A. **The Monetary Theory of Production**. Cambridge: Cambridge University, 2003.

GRAZIANI, A. The Theory of the Monetary Circuit. **Economies et Sociétés, Monnaie et Production**, v. 7, p. 7-36, 1990.

GRIJÓ, E. **Efeitos da Mudança no Grau de Eqüidade Sobre a Estrutura Produtiva Brasileira**: análise da matriz de contabilidade social. 2005. 228f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

HARRIS, D. **Capital Accumulation and Income Distribution**. Stanford: Stanford University, 1978.

KALDOR, N. How Monetarism Failed. **Challenge**, may/june, p. 4-13, 1985.

KALDOR, N. Speculation and Economic Stability. In: **ESSAYS ON ECONOMIC STABILITY AND GROWTH**. London: Duckworth, 1980. P. 17-58 (Collected Economic Essays, 2).

KALDOR, N. **The Scourge of Monetarism**. Oxford: Oxford University, 1982.

KALDOR, N. Annual Survey of Economic Theory: the recent controversy of the theory of capital. **Econometrica**, v. 5, n. 3, p. 201-233, 1937.

KEYNES, J. M. **The General Theory of Employment Interest and Money**. London: Macmillan, 1936.

LAVOIE, M. **Foundations of Post-Keynesian Economic Analysis**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1992.

LAVOIE, M. **Post-Keynesian Economics: new foundations**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2014.

LEONTIEF, W. Structure of the World Economy. In: NOBEL PRIZE. **Prize Lecture**. 1973. Disponível em: [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/1973/leontief-lecture.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1973/leontief-lecture.html). Acesso em: 15 mar. 2007.

LEONTIEF, W. Introduction to a Theory of the Internal Structure of Functional Relationships. **Econometrica**, v. 15, n. 4, p. 361-373, 1947.

LEONTIEF, W. Quantitative Input and Output Relations in the Economic Systems of the United States. **Review of Economic Statistics**, v. 18, n. 3, p. 105-125, 1936.

LOPES, F. L. Inflação Inercial, Hiperinflação e Desinflação: notas e conjecturas. **Revista de Economia Política**, Rio de Janeiro v. 5, n. 2, p. 135-151, abr./jun. 1985. Disponível em: [http://www.rep.org.br/ARTICLES\\_VIEWS.ASP?COD=170](http://www.rep.org.br/ARTICLES_VIEWS.ASP?COD=170). Acesso em: 18 set. 2015.

LUCAS, R. E. Monetary Neutrality In: NOBEL PRIZE. **Prize Lecture**. 1995. Disponível em: [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/1995/lucas-lecture.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1995/lucas-lecture.html). Acesso em: 15 mar. 2007.

MARX, K. **Para a Crítica da Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, K. **O Capital. Crítica da Economia Política (Livro II)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

MARX, K. **O Capital. Crítica da Economia Política (Livro III, 3 vol.)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MENGER, K. On the Origin of Money. **Economic Journal**, v. 2, n. 6, p. 239-255, 1892.

MOLLO, M. R. Ricardo e Marx Sobre o Valor e a Moeda. In: SILVA, M. L. F. (Org.) **Moeda e produção: teorias comparadas**. Brasília: UNB, 1992. P. 67-82.

NEUMANN, J. V. A Model of General Economic Equilibrium. **Review of Economic Studies**, v. 13, n. 1, p. 1-9, 1945-6.

NURKSE, R. The Schematic Representation of the Structure of Production. **Review of Economic Studies**, v. 2, n. 3, p. 232-244, 1935.

PANICO, C. Government Deficits in Post-Keynesian Theories of Growth and Distribution. **Contributions to Political Economy**, v. 16, p. 61-86, 1997.

PANICO, C. **Interest and Profit in the Theories of Value and Distribution**. London: Macmillan, 1988.

PANICO, C. Marx's Analysis of the Relationship Between the Rate of Interest and the Rate of Profits. In: EATWELL, J. (Ed.); MILGATE, M. (Ed.). **Keynes's Economics and the Theory of Value and Distribution**. London: Duckworth, 1983. P. 167-186.

PASINETTI, L. L. **Lectures on the Theory of Production**. London: Macmillan, 1977.

PASINETTI, L. L. **Structural Change and Economic Growth**. Cambridge: Cambridge University, 1988.

PIVETTI, M. **An Essay on Money and Distribution**. London: Macmillan, 1991.

REALFONZO, R. **Money and Banking: theory and debate (1900-1940)**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998.

SECCARECCIA, M. "Post Keynesian Fundism and Monetary Circulation", In: DELEPLACE, G.; NELL, E. J. (Eds) **Money in Motion. The Post Keynesian and Circulation Approaches**. London: Macmillan Press, 1996, pp. 400-416.

SMITHIN, J. **Controversies in Monetary Economics**. Cheltenham: Edward Elgar, 2003.

SMITH, A. **Inquérito sobre a natureza e as causas da Riqueza das Nações**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999 (2 vol.).

SRAFFA, P. **Produção de Mercadorias por Meio de Mercadorias: prelúdio a uma crítica da teoria econômica.** São Paulo: Abril Cultural 1983.

STEINDL, J. **Estagnação e Maturidade no Capitalismo Americano.** São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SUMMERS, L. U.S. Economic Prospects: secular stagnation, hysteresis, and the zero lower bound. **Business Economics**, v. 49, n. 2, p. 65-73. 2014.

TEIXEIRA, R. A. **Uma reflexão Sobre o Conceito de Capital a Partir da Controvérsia de Cambridge.** 2004. Disponível em: <[http://www.anpec.org.br/encontro\\_2004.htm](http://www.anpec.org.br/encontro_2004.htm)>. Acesso em: 03 jun. 2006.

ZEZZA, G. **Some Simple, Consistent Models of the Monetary Circuit.** New York: Levy Economics Institute, 2004. (Working Paper, n. 405).

## O capital no século XXI\*

Róber Iturriet Avila\*\*

*Bacharel, mestre e doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, professor da Universidade do Vale do Rio dos Sinos e pesquisador da Fundação de Economia e Estatística (FEE) Graduando da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, estagiário da FEE*

Antônio Tedesco Giulian\*\*\*

O livro de Thomas Piketty **O capital no século XXI** obteve uma repercussão incomum dentre os textos advindos da academia. O sucesso não foi fortuito. Após 15 anos de pesquisa, o autor aborda, de maneira acessível, um tema que foi o centro do estudo da economia política nos séculos XVIII e XIX, mas que perdeu espaço na ciência econômica: a questão distributiva. Além de instigante, sua abordagem temporal se inicia no ano de 1700, contemplando desde o nascedouro do capitalismo até o atual estágio do capitalismo financeiro. O livro tem duas facetas: uma demonstração empírica sobre a distribuição e uma construção teórica sobre os fatores que levam à convergência ou à divergência distributiva.

Embora abranja o mundo, seu trabalho está centrado nos oito países<sup>1</sup> mais desenvolvidos, com destaque à França e aos Estados Unidos (EUA). A principal fonte de dados é a declaração de renda do capital e do trabalho aos órgãos fiscais dos países. O detalhamento de dados de herança é explorado a partir dos dados da França.

Além da introdução, o livro divide-se em quatro partes. Três são as contribuições mais relevantes que o estudo efetua: (a) a compilação de

---

\* Artigo recebido em jul. 2014 e aceito para publicação em nov. 2014.

Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini



Este trabalho está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição Não Comercial 4.0 Internacional.

Open Acces (Acesso Aberto)

\*\* E-mail: roberiturriet@yahoo.com.br

\*\*\* E-mail: antoni@fee.tche.br

<sup>1</sup> Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Grã-Bretanha, Itália, Canadá e Austrália.

dados e a explicitação da concentração de renda e da riqueza no mundo, a partir de 1980, com as políticas liberalizantes, com destaque para o crescimento exponencial da participação do 1% mais rico e do 0,1% mais rico, em especial nos Estados Unidos; (b) debater a relação entre mérito e riqueza, trazendo dados que mostram que a herança e a remuneração sobre o capital são mais determinantes na riqueza do que o acúmulo de conhecimentos e habilidades. Além disso, o autor articula essa questão com a política, remontando o papel central dela na organização social e econômica; (c) proposições para o ajustamento distributivo, a fim de que o capitalismo seja controlado para o interesse geral, por meio da democracia.

A primeira parte do livro traz alguns conceitos, equações teóricas de Piketty e uma visão global do crescimento econômico e demográfico desde 1700. Uma relação importante que o autor desenvolve é estoque de capital/renda ( $\beta$ ). Ela diz quantas vezes o estoque de capital é superior à apropriação da renda (que é contabilmente equivalente à produção). Essa relação traz a **Primeira lei do capitalismo**:

$$\alpha = r \times \beta$$

Onde  $\alpha$  é a participação do capital na renda nacional,  $r$  é o retorno do capital, e  $\beta$  é a relação estoque de capital/renda. Nos países ricos,  $\beta$  paira em torno de 600%, ou seja, o estoque de capital é 600% da renda.  $\alpha$  gira em torno de 30%, e o  $r$  está entre 3% e 5%.

No capítulo 5, na parte 2, o autor expõe outro elemento relevante de sua construção teórica, que é a **Segunda lei fundamental do capitalismo**, dada pela equação:

$$\beta = s/g$$

Essa equação é válida para o longo prazo, em que a razão estoque de capital/renda ( $\beta$ ) é uma relação entre taxas de poupança ( $s$ ) e de crescimento ( $g$ ). Com relação aos países ricos, Piketty demonstra o crescimento da riqueza privada entre 1970 e 2010, a despeito do crescimento da renda *per capita* ter ficado entre 1,6% e 2,0% no mesmo período. Esse fenômeno pode ser explicado, em larga medida, pelo baixo crescimento, pela elevada taxa de poupança e pelo retorno do capital aos países ricos do que foi investido no exterior. Além disso, dois outros eventos ocorreram: redução do capital público e aumento do capital privado em meio à elevação dos preços dos ativos (bolha de ativos).

Consta no livro também o diálogo com o Modelo Cobb-Douglas. Os dados da economia estadunidense explorados entre 1899 e 1922 fizeram sucesso e trazem a ideia de harmonia e justiça social na estabilidade da relação capital-trabalho. Entretanto a estabilidade na participação do capital na renda não implica estabilidade na relação estoque de capital/renda e

tampouco garante harmonia. Os autores do Modelo foram negligentes ao considerarem a estabilidade da relação, assim como os marxistas erram em considerar a participação do capital sempre crescente. Nesse sentido, o Modelo não é adequado para um estudo de longo prazo.

Para Piketty, parece ser bem estabelecida a tendência de estoque de capital/renda ( $\beta$ ) aumentar. Foi isso que ocorreu nos países ricos, entre 1970 e 2010. Assim, o  $r$  cai à medida que  $\beta$  cresce. É provável que a participação do capital cresça nas décadas à frente, até os níveis do início do século XIX. O crescimento ocorrido da participação do trabalho deu-se porque ele se tornou mais importante no processo de produção.

Nos últimos séculos, o conhecimento e a destreza humana aumentaram, mas o estoque de capital também. Assim, não houve uma mudança de uma sociedade baseada no capital para outra baseada no talento e na habilidade. Nessa questão, o autor dialoga com a teoria do capital humano, que vê, na difusão do conhecimento e da tecnologia, poderosas forças de convergência capazes de ajustar as desigualdades e permitir remunerações adequadas à destreza. Mas os resultados de seu estudo apontam que o progresso econômico e tecnológico não implica avanços democrático e da racionalidade meritocrática.

A parte III é a mais importante do livro, por trazer mais dados sobre a distribuição de renda e de riqueza e também por nela estar presente a principal argumentação teórica do autor. É contemplada ainda a discussão acerca do trabalho, do mérito pessoal e da herança como fonte de riqueza.

No período atual, em países como França, Alemanha, Grã-Bretanha e Itália, os 10% mais ricos detêm aproximadamente 60% da riqueza nacional. E, invariavelmente, os 50% mais pobres possuem menos de 10% da riqueza nacional. Nos EUA, por exemplo, o decil mais alto detém 72% da riqueza nacional, enquanto os 50% mais pobres possuem 2%.

A renda do capital assume decisiva importância no 0,1% mais rico e, sobretudo, no 0,01% mais rico. Ou seja, entre os 10% mais ricos, os 9% mais abaixo são assalariados, entretanto, esses assalariados são os executivos das grandes empresas e do setor financeiro. Nas últimas décadas, houve um fenômeno de crescimento dos supersalários, que se configura, fundamentalmente, pela remuneração dos administradores das grandes empresas (CEOs).

Desde 1983, há crescimento da desigualdade. Um exemplo é a França após 1990, que obteve crescimento elevado dos salários mais altos (sobretudo de executivos e de empresas financeiras). Entre o 0,1% e o 0,01% mais rico, o crescimento do poder de compra foi de quase 50% entre 2000 e 2010, em um contexto de baixo crescimento e estagnação do poder de compra para a maioria dos trabalhadores.

O fenômeno dos supersalários não é explicado satisfatoriamente pela teoria da tecnologia e da educação. Na França, a despeito da média salarial ter crescido, a distância entre os salários mais altos e os mais baixos se manteve relativamente estável em um prazo longo, independentemente da maciça democratização do ensino no período, isto é, a elevação do nível educacional não reduziu a desigualdade salarial. Nos EUA, a distância salarial diminuiu até a década de 70 e passou a crescer a partir da década de 80 do século passado.

Uma das figuras mais interessantes de todo o livro é a 9.2. Ela mostra a apropriação do 1% mais rico em quatro países (Austrália, Canadá, Grã-Bretanha e EUA). É bastante claro que a participação dos mais ricos na renda passou a cair nas décadas de 30 e 40 do século passado, chegando ao percentual mais baixo na década de 80, tendo aumentado desde então. Há que destacar que, no período entre guerras, o capitalismo foi mais regulado e houve a implementação da progressividade tributária. Na década de 80, houve reversão de políticas regulatórias, e o mundo entrou na fase neoliberal.

A produtividade marginal, a tecnologia e a educação não parecem fornecer boas explicações para essa disparidade pós 1980. O que auxiliou na redução salarial dos decis mais baixos foi o salário mínimo, que segue normas e valores coletivos de justiça social e não a elevação do maior nível educacional.

No que tange aos bilionários, de 1987 para cá, a média do patrimônio do 1/100 milhões mais ricos do mundo passou de US\$ 3 bilhões para US\$ 35 bilhões em 2013. Um crescimento de 6,8% ao ano. A média anual do crescimento econômico do período foi de 2,1%, e do da renda média, de 1,4%. O crescimento do patrimônio dos bilionários foi, portanto, muito superior à média de crescimento econômico.

A partir desses dados, a visão de que o salário corresponde à produtividade marginal se torna uma visão ideológica que justifica as camadas superiores perante a sociedade. Nesse sentido, a definição salarial é largamente arbitrária e relacionada à hierarquia, até porque estimar a contribuição de um funcionário é muito difícil. Embora a produtividade marginal, a habilidade e a tecnologia deem uma explicação plausível para diferentes remunerações no longo prazo, é preciso demarcar as limitações explicativas.

No capítulo 10 do livro, o argumento central é desenvolvido. A grande influência sobre a distribuição da riqueza dá-se pela relação entre o retorno do capital ( $r$ ) e a taxa de crescimento ( $g$ ). Se o retorno do capital for superior à taxa de crescimento, o risco de divergência, em termos distributivos, é elevado. O que leva a concentração de renda é, portanto:

$$r > g$$

O estoque de capital/renda ( $\beta$ ) aumenta pelo retorno do capital em uma fase de crescimento relativamente baixo. Nessa situação, a riqueza passada tem uma importância desproporcional. Ou seja, a herança cresce mais rápido do que a produção e a renda. Nessas condições, a riqueza herdada tende a superar, em larga medida, a riqueza acumulada ao longo da vida de trabalho. E a concentração de capital agudiza-se, de forma incompatível com os valores de meritocracia e de justiça social. Some-se a isso que a taxa de poupança cresce bruscamente com a riqueza herdada. E a taxa de retorno do capital individual tende a ser maior quanto maior for a herança recebida. Caso haja elevação do preço dos bens imóveis e do petróleo, por exemplo, a divergência estrutural acentua-se.

A desigualdade  $r > g$  é um fato observado em quase toda a história desde 1700, mas não uma lógica necessária. Provavelmente, continuará no século XXI, a depender da regulação entre capital e trabalho. Entretanto é possível que  $g > r$  mesmo sem a intervenção e regulação estatal, no caso da produtividade crescer rapidamente ou de constante inovação. Pode ocorrer também caso haja mais países tecnologicamente avançados. A lógica  $r > g$  é uma realidade que depende de uma variedade de fatores, como desenvolvimento institucional, social, cultural, imposições de grupos específicos e psicologia individual. Contudo, a despeito das forças de convergência para equalização da riqueza e da renda, há forças de divergência que são mais poderosas.

A questão tributária explica, em grande medida, as mudanças ocorridas no século XX. Até a Primeira Guerra Mundial (PGM), praticamente não havia imposto sobre o capital e sobre a renda. E o imposto sobre a riqueza era baixo, o que aumentou após a PGM. Contudo, na década de 80, com a liberalização financeira, os impostos sobre o capital caíram drasticamente. Houve uma amplificação de ordem política que aumentou também a influência política dos beneficiários.

Piketty dialoga também com Vilfredo Pareto e sua teoria de desigualdade estável. Pareto analisou o período 1880-90. Mesmo nesse período, houve um leve aumento da desigualdade, que Pareto tenta esconder. De qualquer forma, sua teoria não serve de base para efetuar uma análise de longo prazo, uma vez que ele se deteve em um período curto. Essa perspectiva de Pareto, de que a desigualdade é estável, permanece até hoje, mas não é isso que se observa no longo prazo.

Posto esse diagnóstico, a tendência para o século XXI é de redução da participação do capital na renda, redução da taxa de retorno do capital e de crescimento maior do que o observado até o século XIX. Ou seja, cairá a

diferença entre  $r$  e  $g$ . Assim, não há tendência de que a desigualdade supere a do início do século XX, mesmo que ela continue crescendo.

A tendência é que a herança ganhe mais importância no futuro, o que não quer dizer que a distribuição no século XXI será tão concentrada quanto no século XIX. Neste último século, a herança era um elemento central da sociedade; no XXI, a renda terá mais influência sobre a riqueza do que outrora.

Embora a habilidade e o conhecimento individuais tenham ganhado em importância ao longo do tempo para explicar a riqueza, a herança também o tem. Piketty expõe que não há naturalidade ou espontaneidade na distribuição e na concentração de renda e que o sucesso social obtido através do talento, do esforço e do estudo é uma ilusão. Os mais ricos são os que receberam as maiores heranças, sobretudo após a SGM, quando a herança passou a aumentar de importância, e muitos desses herdeiros não trabalham e vivem como rentistas.

A figura 11.10, no capítulo 11, traz elementos interessantes. Com dados da França, há a comparação da renda obtida pelo 1% mais rico devido à sua herança com o 1% mais rico devido ao seu trabalho, ambos comparados ao padrão de vida dos 50% mais pobres. Daqueles que vivem do seu trabalho, o padrão de vida é 10 vezes maior do que os 50% mais pobres, de forma relativamente estável, entre 1790 e sua projeção até 2030. Já no que se refere aos mais ricos que vivem com sua herança, em 1790 seu padrão de vida era 27 vezes maior do que os 50% mais pobres. Durante vasto período, portanto, o 1% mais rico o era por herança do capital. No século XIX, os herdeiros de fortunas tinham um padrão de vida três vezes superior ao dos trabalhadores mais ricos.

A sociedade “meritocrática” não permite que figure no topo quem não é herdeiro de uma fortuna. No mundo contemporâneo, o conhecimento e a titulação permitem ao indivíduo um rendimento 10 vezes superior à média. E aos perdedores, a dominação é justificada a partir da justiça, da virtude, do mérito e da baixa produtividade de quem está na base da pirâmide social. As crenças meritocráticas evocam a justiça para justificar as disparidades salariais. A meritocracia extrema explica os supersalários e o rentismo, em detrimento daqueles que não estão nessas esferas. A crença de que a iniquidade advém de princípios racionais e não arbitrários é difundida, embora o estudo da riqueza mostre que há mais arbitrariedade do que se pensa.

O fato de a riqueza reproduzir-se sozinha torna imperativa a discussão da mesma em relação ao mérito. Não importa o quão justificável seja a origem da riqueza, ela pode se perpetuar além dos limites razoáveis e sem justificativa racional em termos de utilidade social. Em muitos casos, as

arbitrariedades da acumulação de riqueza são mais amplas do que as de heranças.

A parte IV do livro de Piketty descreve a construção e a sugestão de um conceito para controlar o capital. Entre 1920 e 1980, o gasto social cresceu consideravelmente, e todos os países ricos tinham altas taxas tributárias. Logo após, de 1980 a 2010, as taxas se estagnaram. A figura 13.1 da publicação demonstra as variações de alíquotas com o passar dos anos.

Piketty concentra-se em dois problemas atuais para o estado social: o acesso igualitário à educação, em especial a educação superior, e o futuro dos sistemas de pensão em um mundo com baixos crescimentos econômico e populacional. Para solucionar essas questões, ele faz uma proposta: imposto sobre o capital.

Segundo ele, as taxas sobre riqueza têm de ser baixas e anuais, e não aplicáveis no momento do recebimento da herança, pois, se os governos tomam, por exemplo, um quarto da riqueza do país, não haverá quase nada remanescente nos anos futuros. A sugestão do autor é: 0% para fortunas de até \$ 1 milhão; 1% ao ano para fortunas de \$ 1 a 5 milhões; e 2% para fortunas acima de \$ 5 milhões. Na Europa de hoje, seriam atingidos sobre esses impostos 2,5% de pessoas, e se arrecadaria 2% do atual PIB europeu (hoje de \$ 15 trilhões), o que resultaria em \$ 300 bilhões em arrecadação.

O sucesso que o livro obteve chama atenção, porque é majoritária, entre os economistas, a concepção teórica de que a desigualdade é uma consequência das diferentes aptidões e conhecimentos dos indivíduos, assim como que a educação formal e o mérito permitem a ascensão individual e a convergência distributiva. Na mesma linha, a lei de oferta e de demanda e a mobilidade de capital e de trabalho levariam à maior igualdade. Além disso, com mais conhecimento difundido, a participação do trabalho aumentaria a poupança, que seria transformada em capital: ou seja, na contemporaneidade, a informação é uma força de convergência de renda.

Contudo essa visão é ilusória para o autor, pois seu estudo sinaliza que as forças de divergência são mais fortes do que as de convergência e que as últimas são mais fracas do que se imagina. Além disso, há pouca evidência de aumento da participação do trabalho no produto. De outro lado, os salários mais elevados afastam-se dos demais em larga medida. O crescimento ocorre com maior produtividade e educação, mas o incremento dessas variáveis não é de 4% no longo prazo, salvo em situações de *catching up*. Logo,  $r$  e  $g$  tendem à disparidade.

Em assim sendo, a tendência é os empresários se tornarem rentistas e mais dominantes sobre os trabalhadores, e o tamanho dessa divergência guarda proporcionalidade com o estoque inicial de capital. Some-se a isso o

fato de que os herdeiros de capital têm um padrão de vida superior aos assalariados mais ricos em quase todo o período, desde o final do século XVIII. Assim, o funcionamento normal do capitalismo gera arbitrariedades e desigualdades que distorcem os valores de meritocracia e da democracia.

A história da distribuição de riqueza tem sido mais política do que econômica. O período em que o mundo reduziu a iniquidade foi entre 1910 e 1950, com guerras, crises e políticas sociais adotadas. O crescimento da desigualdade após os anos 80 também possui razões políticas, sobretudo com relação a impostos e finanças, sob influência e poder dos atores beneficiados. O que é mais grave é a elevação da desigualdade e a projeção de que continue crescendo, inclusive com maior papel da herança na definição da riqueza individual.

Se se tem intenção de equilibrar as forças divergentes e se se busca mais meritocracia e maior democracia, há que se elaborar um imposto global sobre o capital. Piketty tem sua proposição para uma sociedade mais justa em termos sociais, dentro dos marcos institucionais capitalistas. Embora faça projeções, ele explicita que isso depende da política e das decisões da sociedade.

Do ponto de vista teórico, um estudo tão abrangente não é efetuado desde Kuznets. Os economistas ficaram restritos à teoria, com obsessão na matemática. O autor é crítico, inclusive, à formação do economista. Para ele, o enfoque em sociologia, política, história deve ser maior, no intuito de edificar um *approach* preocupado com os salários e com a riqueza. As variáveis econômicas não são autônomas, estando envolvidas com outras esferas da sociedade e, por isso, devem ser estudadas juntas.

Seus dados são preciosos, mas, no livro, não há o devido rigor científico e metodológico em suas demonstrações<sup>2</sup>. O autor disponibiliza-os em páginas eletrônicas, mas essa característica afasta o trabalho do método acadêmico e científico. No mesmo sentido, a linguagem, alguns exemplos e os dados do livro não têm o rigor adequado, transpassando que, em certa

---

<sup>2</sup> Muitas considerações foram desferidas a Piketty. Algumas construtivas, outras apontando falhas e também aquelas que tentam desconstruir o seu trabalho. Dentre estas últimas, há a de Hunter Lewis, publicada pelo Ludwig von Mises Institute. Lewis (2014) considera que o argumento de Piketty é fraco, que alguns gráficos trazem “números loucos” e que Piketty teria dito que a desigualdade  $r > g$  seria inevitável. Lewis, em certa medida, defende o crescimento da desigualdade, porque isso ocorreu após uma queda muito grande daquela. Ele traz dois gráficos de Piketty que mostram a queda da apropriação dos mais ricos após 1920 e também da desigualdade. Esses gráficos invalidariam a tese do autor, já que tanto a desigualdade quanto a apropriação dos mais ricos caíram, indo de encontro à tendência que o autor expõe. Ao longo do livro, porém, Piketty explica que a queda ocorrida foi devido à tributação implementada no meio do século XX e aos ganhos de direitos sociais. Ou seja, Piketty explica as mudanças por fatores políticos. Ele também afirma que  $g$  pode ser maior do que  $r$ . Nitidamente, Lewis não leu o livro antes de criticá-lo.

medida, o autor “extrapola nas tintas”. Mesmo com dados amplos, sua teoria ainda precisa de validação. O uso de dados fiscais é interessante, por ser mais dificultada a omissão do que nas contas nacionais, mas, ainda assim, há que pontuar tais disparidades.

O autor usa conceitos próprios, e o mais controverso é o de *capital*. Ele trata *capital* como sinônimo de riqueza, o que não se observa na literatura econômica. A constituição de um conceito não é um problema em si, mas confunde o leitor, ao, por exemplo, tratar da herança. Há distinção em herdar empresas, imóveis e capital financeiro. Como consequência disso, o retorno do capital ( $r$ ) abarca aluguel, arrendamento, juros, lucros, ganhos com especulação, dentre outros. Esses possuem remunerações e contribuições sociais heterogêneas. Adicionalmente, parte da riqueza não está no sistema produtivo, e, ao se considerar toda ela, o  $r$  fica subestimado, o que abre espaço para falsas interpretações.

Há uma contradição interna em seu *approach*. Como o próprio autor demonstra, o período de égide liberal, tanto antes da PGM, quanto após 1980, foi o de maior crescimento da desigualdade. Mesmo sabendo que a dinâmica capitalista gera esse processo de liberalização e agudiza suas características, o autor o saúda.

Piketty faz críticas a Marx, mas é nítido que tem uma leitura rasa desse autor. Para Marx, o movimento do  $r$  não está na acumulação infinita e, sim, no aumento dos meios de produção em relação ao valor da força de trabalho, o que faz aumentar a produtividade do trabalho e cair a do capital. Ou seja, Marx mostra como se dá a apropriação da renda. Além disso, não há, em Marx, suposição de crescimento nulo da produtividade no longo prazo. Piketty tem seu objeto na distribuição, mas essa é a outra faceta da produção, ou seja, a análise não aprofunda a essência do modo capitalista de produção.

O autor não ignora que é a dinâmica capitalista que impõe essa divergência, mas apenas propõe correções via taxação do capital, ou seja, pelo ajuste no mecanismo de preços e não em políticas de rendas, mesmo que elogie o salário mínimo. Não considera ele a busca de ampliação da participação do trabalho na renda, através de movimentos sindicais e de lutas proletárias, por exemplo. Piketty não teoriza sobre as crises capitalistas, mesmo que coloque a desigualdade como grande fonte da instabilidade financeira recente.

Ainda que crítico aos modelos tradicionais, Piketty deixa a poupança ( $s$ ) em papel relevante em seu modelo, noção essa bastante controversa na teoria econômica. A ênfase na poupança é uma recorrência nos modelos tradicionais de função de produção agregada para explicar o desenvolvimento. Há ainda implícito nessa leitura a ocorrência de uma transformação

da poupança em capital. Contudo, esse acúmulo pode não ser produtivo e sair do circuito. Nesse caso, o aumento da poupança não ativa a acumulação de capital.

A principal crítica que se pode desferir ao livro é a relação entre política e economia na visão de Piketty. Ele observa que mudanças políticas corrigiram distorções distributivas no século XX e permitiram melhorias sociais. Embora o autor trate do poder econômico na política, ele parece subestimá-lo. As mudanças ocorridas no século XX não ocorreram por boa vontade e, sim, porque havia um contexto de crise, de guerra e da ameaça comunista estabelecida pela ordem internacional. Nas décadas de 30 a 70, os movimentos de esquerda cresceram pelo mundo, o que se tornou uma ameaça. No final da década de 70, os países com ideias socialistas estavam perdendo poder. Diante de uma nova crise econômica ocorrida na década de 70, houve mudança na política e na economia, o neoliberalismo, que fez aumentar as desigualdades. Assim, a mudança política só ocorre quando o capital é obrigado a ceder. Há dominação da esfera econômica sobre a política. Uma configuração mais social exige profundas alterações políticas e econômicas que não são de fácil consecução. A mobilidade de capitais, por exemplo, que está dentro do liberalismo que o autor compactua, é uma patente maneira de doutrinar os governos de acordo com os interesses do capital, além dessa aumentar o poder de influência política do capital. Caso o país não se enquadre na política econômica, há fuga de capitais, desvalorização cambial, elevação da inflação, escassez de crédito e, possivelmente, redução do investimento, que levará a uma crise e ao desemprego. E mesmo o liberalismo comercial permite ganhos de competitividade aos países com menos direitos sociais e menores salários. Países com sistemas de proteção social elevado têm muita dificuldade de competir via livre comércio com países sem esses direitos. Desse modo, a convivência de estado social com liberalismo comercial exige que todos os países tenham o mesmo nível de bem-estar social, caso contrário, o liberalismo implode o sistema.

Nas críticas que o autor faz a Marx, considera que seus diagnósticos cataclísmicos não se realizaram. Há que se ponderar se isso não ocorreu justamente porque Marx inflamou os movimentos socialistas que viabilizaram os direitos sociais e a melhor equidade. Assim, o próprio Marx pode ser um dos grandes responsáveis por suas conjecturas não se realizarem.

Piketty evoca o envolvimento político. Mas a política é coautora e, em certa medida, refém do processo de dominação do capital. Há necessidade de que a política altere o rumo concentrador a que o mundo caminha, mas é ingenuidade imaginar que isso ocorrerá com a adesão automática do capital.

## Referências

LEWIS, H. **Thomas Piketty's Improbable Data**. 2014. Disponível em: <<http://mises.org/daily/6741/Thomas-Piketys-Improbable-Data>>. Acesso em: 18 jul. 2014.

PIKETTY, T. **Capital in the twenty-first century**. Londres: The Belknap press of Harvard University press, 2014.



## ORIENTAÇÃO PARA APRESENTAÇÃO DE ARTIGOS

- 1 - A revista **Ensaios FEE**, publicação trimestral da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE), divulga artigos de caráter científico, da área da Economia e das demais Ciências Sociais.
- 2 - Os artigos remetidos à revista **Ensaios FEE** devem ser inéditos e não podem estar em processo de avaliação em outra publicação. Em se tratando de artigos aprovados, cabe ao Conselho de Redação a decisão de publicação. Os artigos aprovados passam por revisão de português e adaptação às normas técnicas da ABNT, sendo as provas submetidas ao(s) autor(es).
- 3 - São também aceitos trabalhos sob a forma de notas, comentários ou resenhas de livros. As notas e os comentários devem ter, no máximo, 15 laudas de 30 linhas, e as resenhas, cinco laudas de 27 linhas.
- 4 - Os artigos submetidos à Editoria da Revista serão encaminhados para apreciação de pareceristas internos e externos à FEE pelo sistema *double blind review*, ou seja, o processo de avaliação assegura o anonimato de autores e de pareceristas.
- 5 - Os artigos, em língua portuguesa (Brasil), inglesa ou espanhola, devem ser apresentados na sua versão definitiva e acompanhados de título, de *abstract*, em inglês, e de um resumo, em português, com 10 linhas no máximo. A remessa dos artigos à Revista implica a cessão dos direitos autorais à FEE.
- 6 - As referências bibliográficas devem conter o nome completo do autor, o título da obra, o local e a data de publicação, o nome do editor e o número de páginas. Sugerimos consultar **Referências & Citações**, disponibilizadas no Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (SEER).
- 7 - Os artigos devem ser encaminhados à Revista através do SEER, no seguinte endereço: <<http://revistas.fee.tche.br/index/php/ensaios>>.
- 8 - Antes de submeter um artigo, recomendamos a leitura das **Diretrizes Para os Autores**, também disponíveis no SEER.
- 9 - Toda correspondência deverá ser enviada para o *e-mail* [revistas@fee.tche.br](mailto:revistas@fee.tche.br).

