# Complexidade e Desenvolvimento

Volume 3

## Diálogos para o Desenvolvimento

Organizadores
José Celso Cardoso Jr.
Carlos Henrique Romão de Siqueira

# Complexidade e Desenvolvimento

Volume 3

## Diálogos para o Desenvolvimento

Organizadores
José Celso Cardoso Jr.
Carlos Henrique Romão de Siqueira

**Governo Federal**

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República**
**Ministro** – Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e de programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**
Marcio Pochmann

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**
Fernando Ferreira

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**
Mário Lisboa Theodoro

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**
José Celso Pereira Cardoso Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**
João Sicsú

**Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**
Liana Maria da Frota Carleial

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura**
Márcio Wohlers de Almeida

**Diretor de Estudos e Políticas Sociais**
Jorge Abrahão de Castro

**Chefe de Gabinete**
Persio Marco Antonio Davison

**Assessor-Chefe de Imprensa e Comunicação**
Daniel Castro

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

URL: http://www.ipea.gov.br

# Complexidade e Desenvolvimento

ipea

Volume 3

Diálogos para o Desenvolvimento

Rio de Janeiro, 2011

Organizadores
José Celso Cardoso Jr.
Carlos Henrique Romão de Siqueira

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) – 2011

**Projeto**
Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro

Série Diálogos para o Desenvolvimento

**Volume 3**
Complexidade e Desenvolvimento

**Organizadores**

José Celso Cardoso Jr.
Carlos Henrique Romão de Siqueira

**Equipe Técnica**
José Celso Cardoso Jr. (Coordenação)
Carlos Henrique Romão de Siqueira
José Carlos dos Santos
Natália Orlandi Silveira

Complexidade e desenvolvimento / Organizadores: José Celso Cardoso Jr., Carlos Henrique Romão de Siqueira. - Brasília : Ipea, 2011.
v. 3 (275 p.) : tabs. – (Diálogos para o desenvolvimento)

Inclui bibliografia.
Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro.
ISBN 978-85-7811-099-4

1. Desenvolvimento Econômico. 2. Pesquisa Econômica. 3. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 4. Brasil. I. Cardoso Júnior, José Celso. II. Siqueira, Carlos Henrique Romão de. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IV. Série.

CDD 338.981

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

*Dedicamos este livro* – in memoriam – *ao professor Gildo Marçal Brandão* (*1949/2010*), *cientista político, intelectual como poucos, que brindou o Ipea – em sua única passagem pelo instituto – com mais uma de suas brilhantes e instigantes aulas. Proferida em julho de 2009 aos então recém-concursados técnicos de Planejamento e Pesquisa, aqui a reproduzimos na esperança de que seu conteúdo, talvez já bem apreendido pelos que lá estiveram, possa agora ser também levado – junto com outras partes igualmente inéditas deste livro – àqueles que não desistiram de pensar* (*e de trabalhar para*) *o desenvolvimento brasileiro.*

## SUMÁRIO

**APRESENTAÇÃO** ..... 9

**INTRODUÇÃO** ..... 11

**PARTE I A (DIFÍCIL) RETOMADA DO DESENVOLVIMENTO COMO OBJETO DE PESQUISA APLICADA E ASSESSORAMENTO GOVERNAMENTAL NO IPEA**

Capítulo 1
A OPACIDADE DO PRESENTE: PLANEJAMENTO, CONHECIMENTO E DESENVOLVIMENTO ..... 17
Carlos Henrique Romão de Siqueira

Capítulo 2
ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: O BRASIL EM DESENVOLVIMENTO – UM OLHAR À LUZ DO DEBATE EM CURSO NO IPEA AO LONGO DO TRIÊNIO 2008-2010 ..... 33
José Celso Cardoso Jr.

**PARTE II AULAS SELECIONADAS, EDITADAS E ORGANIZADAS A PARTIR DO CURSO DE AMBIENTAÇÃO PARA NOVOS SERVIDORES CONCURSADOS NO IPEA EM JUNHO/JULHO DE 2009**

Capítulo 3
COMPLEXIDADE E PLURALISMO METODOLÓGICO ..... 49
Ivan Domingues
Ramón García Fernández

Capítulo 4
NOVAS AGENDAS PARA AS CIÊNCIAS SOCIAIS NO BRASIL ..... 65
Maria Alice Rezende de Carvalho
Leila Christina Dias

Capítulo 5
INSERÇÃO INTERNACIONAL E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL ..... 77
Reinaldo Gonçalves
Eduardo Viola

Capítulo 6
MACROECONOMIA PARA O DESENVOLVIMENTO ..... 95
Fernando Ferrari Filho
João Sicsú

Capítulo 7
ESTRUTURA TECNOPRODUTIVA AVANÇADA E REGIONALMENTE INTEGRADA ..... 113
Mauro Borges
Marco Crocco

Capítulo 8
INFRAESTRUTURA ECONÔMICA, SOCIAL E URBANA ..... 131
Ermínia Maricato
Luiz César Queiroz Ribeiro
Joseph Barat

Capítulo 9
PROTEÇÃO SOCIAL, GARANTIA DE DIREITOS E GERAÇÃO DE OPORTUNIDADES ..... 155
Amélia Cohn
Eduardo Fagnani

Capítulo 10
FORTALECIMENTO DO ESTADO, DAS INSTITUIÇÕES E DA DEMOCRACIA ..... 185
Gildo Marçal Brandão
Luiz Werneck Vianna

**PARTE III O ENSINO DE DESENVOLVIMENTO EM UNIVERSIDADES BRASILEIRAS**

Capítulo 11
O ENSINO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL NOS CURSOS DE ECONOMIA EM UNIVERSIDADES BRASILEIRAS: LINHAS PROGRAMÁTICAS E ALGUMAS SUGESTÕES TEMÁTICAS ..... 199
Carlos Aguiar de Medeiros

Capítulo 12
O ENSINO DO TEMA DESENVOLVIMENTO NAS ESCOLAS BRASILEIRAS: EIXOS TEÓRICOS E PROPOSIÇÕES DERIVADAS DE POLÍTICAS ..... 227
Niemeyer Almeida Filho

**NOTAS BIOGRÁFICAS** ..... 269

## APRESENTAÇÃO

*Diálogos para o Desenvolvimento* nomeia publicações de uma série do Ipea, iniciada em 2009 com a transcrição e a edição de palestras proferidas no âmbito de um Ciclo de Seminários organizado para pensar grandes temas e desafios ao desenvolvimento brasileiro.[1] Em seguida, publicou-se, em linha de continuidade com a premissa dos diálogos para o desenvolvimento, um segundo volume dedicado a disponibilizar estudos sobre a experiência institucional recente que é a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), no âmbito da Presidência da República.[2] Tratava-se, naquela oportunidade, de discutir essa inovação institucional que nasceu no país nos últimos anos e vem se consolidando como instrumento de representação e organização de interesses, explicitação de conflitos e produção de consensos.

O volume 3, ora apresentado, dá continuidade à série, registrando debates e reflexões que emanaram de aulas oferecidas em julho de 2009, durante o curso de Recepção e Ambientação dos novos técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea, então recém-concursados. Em conjunto com os volumes anteriores, e também em sintonia com volumes vindouros já programados, busca-se constituir entendimento amplo e qualificado acerca das temáticas da retomada do desenvolvimento e do desenvolvimentismo como ideias-força da nação (volumes 1, 2 e 3 da série), do planejamento governamental e da burocracia pública (volumes 4 e 5), da gestão e dos mecanismos de controle do Estado e de participação da sociedade em diferentes estágios das políticas públicas brasileiras (volumes 6, 7 e 8).

No agregado, portanto, busca-se instaurar, a partir desta nova diretoria do Ipea destinada às atividades de pesquisa e assessoramento governamental nos campos de estudo do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest/Ipea), uma dinâmica de investigação mais sistemática e organizada em torno dos temas acima apontados – notadamente: desenvolvimento, planejamento, gestão, controle e participação – com vistas tanto a subsidiar processos concretos de tomada de decisões estratégicas no âmbito do Estado, como a mais bem qualificar o trabalho de assessoria técnica praticada pelo instituto, sobretudo nas temáticas supracitadas.

1. Ver Cardoso Jr. *et al.* (Org.). **Diálogos para o desenvolvimento**. Brasília-DF: Ipea, v. 1, 2009.

2. Ver Cardoso Jr. *et al.* (Org.). **Diálogos para o desenvolvimento**: a experiência do CDES sob o governo Lula. Brasília-DF: Ipea, v. 2, 2010.

São a estes desafios e a estes objetivos que convidamos à leitura de mais esta obra do Ipea, em sua atual quadra histórica de retomada dos estudos e proposições voltados ao desenvolvimento brasileiro.

Boa leitura e reflexão a todos!

Marcio Pochmann
Presidente do Ipea

José Celso Cardoso Jr.
Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea e
Coordenador do Projeto Perspectivas do
Desenvolvimento Brasileiro (2008/2010)

## INTRODUÇÃO

A sensação de viver em uma época em aceleração crescente, e de rápidas mudanças, reflete-se na limitação do vocabulário contemporâneo em nomear ou qualificar o tempo presente. Em contexto de generalizadas transformações experimentadas mundialmente desde a segunda metade do século XX, a face do Brasil atual também se transformou e complexificou. Sua sociedade, os arranjos políticos, e o tipo de Estado que aqui se construiu foram forjados na tensa relação entre os interesses políticos internos, suas disputas e embates, e as pressões internacionais.

Com isso, as incertezas sobre o presente e as dificuldades em nomeá-lo parecem apontar para uma transformação da cultura contemporânea e, mais especificamente, uma transformação que atingiu em cheio suas modalidades tradicionais de inteligibilidade. Mas além de sinalizar para a limitação da capacidade de nomear o presente, a crise de paradigmas da atualidade também aponta para a insuficiência das tradicionais abordagens compartimentadas e estritamente disciplinares diante da complexidade do nosso tempo. É neste sentido, portanto, que adquirem relevância os esforços de inter, multi e transdisciplinaridade como estratégias metodológicas para a capitalização dos saberes requeridos para o desenvolvimento.

Entender, interpretar, modificar, ensinar, pesquisar e aplicar conceitos referentes ao desenvolvimento não é algo simples. A heterogeneidade da realidade se impõe nas formas de pensar também seus desafios, e é essa a proposta deste livro. Seu substrato último é o de conceber o desenvolvimento como processo contínuo de aprendizado e conquistas, cujas dimensões, discutidas ao longo dos capítulos aqui reunidos, se agregam – teórica e politicamente – tanto em simultâneo como em patamares equivalentes de importância estratégica, pois hoje, finalmente, sabe-se que ou é assim, ou não se está falando de desenvolvimento.

Nesta perspectiva, este livro se insere num conjunto amplo – mas obviamente não exaustivo – de estudos sobre o que tem sido chamado, dentro do Ipea, de Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, projeto por meio do qual se organizou um conjunto amplo de ações e iniciativas em quatro grandes dimensões: *i*) estudos e pesquisas aplicadas em torno de eixos estratégicos para o desenvolvimento nacional; *ii*) assessoramento governamental, acompanhamento e avaliação de políticas públicas; *iii*) treinamento e capacitação; e *iv*) oficinas, entrevistas, seminários e debates.

De modo geral, o projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro teve por objetivo servir como plataforma de sistematização e reflexão acerca dos entraves e oportunidades do desenvolvimento nacional. Tratava-se, sabidamente, de projeto ambicioso e complexo, mas indispensável para fornecer ao Brasil conhecimento

crítico à tomada de posição frente aos desafios da contemporaneidade mundial. E, para tanto, ele foi concebido para dar concretude aos tais Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Nacional, estabelecidos mediante processo intenso de discussões no âmbito do programa de fortalecimento institucional em curso dentro do Ipea. O conjunto de documentos derivados deste projeto, até o momento, é o seguinte:

a) Livro 1 – *Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro*: *Contribuições do Conselho de Orientação do Ipea* – publicado em 2009.

b) Livro 2 – *Trajetórias Recentes de Desenvolvimento*: *Estudos de Experiências Internacionais Selecionadas* – publicado em 2009.

c) Livro 3 – *Eixo Inserção Internacional Brasileira Soberana*:

- Volume 1 – *Inserção Internacional Brasileira*: *Temas de Política Internacional.*
- Volume 2 – *Inserção Internacional Brasileira*: *Temas de Economia Internacional.*

d) Livro 4 – *Eixo Macroeconomia para o Desenvolvimento*:

- Volume único – *Macroeconomia para o Desenvolvimento: Crescimento, Estabilidade e Emprego.*

e) Livro 5 – *Eixo Estrutura Produtiva e Tecnológica Avançada e Regionalmente Integrada*:

- Volume 1 – *Estrutura Produtiva Avançada e Regionalmente Integrada: Desafios do Desenvolvimento Produtivo Brasileiro.*
- Volume 2 – *Estrutura Produtiva Avançada e Regionalmente Integrada*: *Diagnóstico e Políticas de Redução das Desigualdades Regionais.*

f) Livro 6 – *Eixo Infraestrutura Econômica, Social e Urbana*:

- Volume 1 – *Infraestrutura Econômica no Brasil*: *Diagnósticos e Perspectivas para 2025.*
- Volume 2 – *Infraestrutura Social e Urbana no Brasil*: *Subsídios para uma Agenda de Pesquisa e Formulação de Políticas Públicas.*

g) Livro 7 – *Eixo Sustentabilidade Ambiental*:

- Volume único – *Sustentabilidade Ambiental no Brasil*: *Biodiversidade, Economia e Bem-Estar Humano.*

h) Livro 8 – *Eixo Proteção Social, Garantia de Direitos e Geração de Oportunidades*:

- Volume único – *Perspectivas da Política Social no Brasil.*

i) Livro 9 – *Eixo Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia*:

- Volume 1 – *Estado, Instituições e República.*
- Volume 2 – *Estado, Instituições e Democracia.*
- Volume 3 – *Estado, Instituições e Desenvolvimento.*

j) Livro 10 – *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro.*

k) *Brasil em Desenvolvimento*: *Estado, Planejamento e Políticas Públicas* – edições 2009 e 2010.

l) Série *Diálogos para o Desenvolvimento,* da qual este livro é parte integrante.

Este volume 3, ora apresentado, dá continuidade à série *Diálogos para o Desenvolvimento*, registrando debates e reflexões que emanaram de aulas ministradas em julho de 2009, durante o curso de Recepção e Ambientação dos novos técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea, então recém-concursados. Em conjunto com os volumes anteriores, e também em sintonia com volumes vindouros já programados, busca-se constituir entendimento amplo e qualificado acerca das temáticas da retomada do desenvolvimento e do desenvolvimentismo como ideias-força da nação (volumes 1, 2 e este 3º da série), do planejamento governamental e da burocracia pública (volumes 4 e 5), da gestão e dos mecanismos de controle do Estado e de participação da sociedade em diferentes estágios das políticas públicas brasileiras (volumes 6, 7 e 8).

No agregado, portanto, busca-se instaurar, a partir desta nova diretoria do Ipea destinada às atividades de pesquisa e assessoramento governamental nos campos de estudo do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest/Ipea), uma dinâmica de investigação mais sistemática e organizada em torno dos temas acima apontados – notadamente desenvolvimento, planejamento, gestão, controle e participação – com vistas tanto a subsidiar processos concretos de tomada de decisões estratégicas no âmbito do Estado, como a mais bem qualificar o trabalho de assessoria técnica praticada pelo instituto, sobretudo nas temáticas supracitadas.

Nesta perspectiva, a Parte I conta com textos de Carlos Henrique Romão de Siqueira e José Celso Cardoso Jr. Os autores exploram aspectos da complexificação do tempo presente, o que, por sua vez, suscita a necessidade de requalificar e ressignificar os sentidos e as práticas do planejamento governamental e do próprio desenvolvimento que se pretende ao país em sua atual quadratura histórica.

Na Parte II do livro, por sua vez, faz-se uma reunião de textos organizados e editados a partir do curso de Recepção e Ambientação dos novos servidores – técnicos de Planejamento e Pesquisa – concursados no Ipea em 2009. Composta, fundamentalmente, por aulas ministradas por especialistas de diversas áreas do conhecimento, esta parte do livro oferece painel de ideias e questões que

atravessam inúmeras disciplinas, ajudando a recolocar o tema do desenvolvimento diante dos desafios metodológicos e políticos de nosso tempo.

Ivan Domingues e Ramón García Fernández exploram desafios do pluralismo e da transdisciplinaridade como meio de articular os conhecimentos necessários ao desenvolvimento no presente, enquanto Maria Alice Rezende de Carvalho e Leila Christina Dias perscrutam as novas agendas no âmbito das Ciências Sociais brasileiras hoje. Reinaldo Gonçalves e Eduardo Viola tocam em temas sensíveis e inadiáveis nos campos da inserção internacional e da sustentabilidade ambiental. Fernando Ferrari Filho e João Sicsú, por sua vez, tratam do tema da regulação macroeconômica para uma arquitetura de políticas voltada ao desenvolvimento e ao pleno emprego. Mauro Borges e Marco Crocco apresentam dados e trazem novas ideias sobre a estrutura produtiva brasileira e o desenvolvimento regional a ela associado. Ermínia Maricato, Luiz César Queiroz Ribeiro e Joseph Barat lançam luzes sobre os persistentes problemas da infraestrutura econômica, social e urbana do Brasil. Amélia Cohn e Eduardo Fagnani abarcam questões da proteção social e da garantia de direitos no país. Gildo Marçal Brandão e Luiz Werneck Vianna analisam temas do Estado, das instituições e da democracia.

Na Parte III, por fim, Carlos Aguiar de Medeiros e Niemeyer Almeida Filho traçam um panorama sobre o ensino do desenvolvimento nas universidades brasileiras (sobretudo as de Economia), oferecendo um mapa da situação atual, ao mesmo tempo um guia de atualizações teóricas, linhas programáticas e proposições para políticas públicas.

Em suma, com o esforço aqui empreendido, esperamos ter feito tanto um registro histórico de parte das atividades em curso no Ipea no triênio recente, como estar ajudando na atualização e redefinição de temas atuais para as políticas brasileiras de desenvolvimento – temas estes tão caros à tradição institucional do Ipea. Temos muito ainda que avançar rumo ao desenvolvimento que se quer para o Brasil neste século XXI, mas estamos convictos e confiantes de que, com o retorno desses temas ao centro do debate nacional e dos circuitos de decisão política governamental, o material que já temos em mãos se constitui em ponto de partida fundamental para a construção do futuro.

José Celso Cardoso Jr.
Carlos Henrique Romão de Siqueira

# PARTE I

## A (difícil) retomada do desenvolvimento como objeto de pesquisa aplicada e assessoramento governamental no Ipea

CAPÍTULO 1

# A OPACIDADE DO PRESENTE: PLANEJAMENTO, CONHECIMENTO E DESENVOLVIMENTO

Carlos Henrique Romão de Siqueira

## 1 INTRODUÇÃO

O planejamento, em especial o planejamento de longo prazo, foi uma estratégia central para a reinserção do Brasil no cenário internacional na passagem da primeira para a segunda metade do século XX. Poucas décadas após o fim da escravidão, ao longo do período que vai de 1930 até os primeiros anos do pós-guerra, a ação proativa do Estado brasileiro e de suas instituições foram fundamentais para a diminuição dos laços de dependência externa, para um relativo rearranjo da estrutura de classes, a complexificação da estrutura estatal e a construção de uma sociedade industrial moderna, ainda que regionalmente concentrada e desigual.

O sucesso das práticas de planejamento em conduzir o país a um outro patamar socioeconômico deveu-se, em muito, a uma perspicaz leitura do presente. As condições de interpretação e compreensão dos sinais em circulação no plano mundial foram suficientes para que, ao longo de duas décadas, o país pudesse promover as modificações estruturais para a superação de sua condição baseada no modelo agrário-exportador.

Contudo, ao longo das décadas de 1980 e 1990 as práticas de planejamento sofreram severas críticas. O planejamento passou a ser visto pelos seus críticos como uma prática de intervenção num espaço que deveria ser regido pelo livre intercâmbio, considerado como o único mecanismo capaz de gerar autorregulação e equilíbrio quase-naturais, ou seja, não mediados pela ação artificial do Estado.

Ao fim da década de 1990 e de 2000, a sequência das sucessivas crises econômicas que abalaram o mundo já sinalizava o equívoco, quando não a excessiva ideologização dessa visão. E em 2009, quando por meio do Troubled Asset Relief Program (TARP), o Estado norte-americano foi levado a adquirir ações da American International Group (AIG), Citigroup Inc. (Citi), Chrysler Group LLC (Chrysler),

e General Motors Company (GM), entre outras poderosas empresas multinacionais, sob a rubrica de auxílio financeiro (US GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2009), a visão naturalista (newtoniana) do equilíbrio do mercado, ao menos em sua última versão, foi completamente desacreditada.

O rápido declínio das versões mais ortodoxas do liberalismo do fim do século XX ofereceu oportunidade para a revalorização da importância do papel da regulação estatal. No Brasil, a recuperação da capacidade de investimento do Estado e a atualização de sua estrutura administrativa revitalizaram o campo do planejamento e lhe outorgaram novos objetivos.

Mas como repensar o planejamento nesse novo contexto? Como, ao mesmo tempo, organizar a experiência passada do planejamento e renovar as competências requeridas pelo presente?

O capítulo que se segue tem com objetivo levantar algumas questões relativas ao atual cenário epistemológico, isto é, as condições de saber no presente. Na primeira parte, exploro a dificuldade expressa no vocabulário das ciências sociais contemporâneas em definir o complexo de relações que passou a vigorar especialmente no último quarto do século XX, e suas rápidas e constantes modificações. Na segunda parte, procuro destacar a percepção dessa crise de inteligibilidade da complexidade na discussão sobre o presente nacional. Por fim, na terceira parte, faço uma breve discussão às atuais formas de articulação dos fenômenos complexos, tentando compreender os processos de trabalho multi, inter e transdisciplinar.

## 2 UMA CRISE DE INTELIGIBILIDADE

A sensação de viver em uma época em aceleração crescente, e de rápidas mudanças, reflete-se na limitação do vocabulário contemporâneo em nomear ou qualificar o tempo presente. Esse fenômeno ficou bastante explícito à medida que o prefixo "pós" proliferou dentro e fora da academia e em campos tão diferentes quanto a arte e a economia. Raramente adjetivamos o tempo positivamente, destacando uma característica ou traço da atualidade, mas apontando para uma incômoda falta, um sentimento de descontinuidade, de algo que foi interrompido, superado, deixado de lado.

Esse vocabulário sinaliza que aquilo que experienciamos no presente já não é mais como antes, é posterior, é pós-moderno, pós-marxista, pós-freudiano, pós-colonial, pós-socialista, pós-capitalista, pós-industrial, pós-desenvolvimentista, pós-neoliberal e assim por diante. Como assinalou um importante teórico da literatura, para quem os acontecimentos linguísticos não passam despercebidos, "nossa existência hoje é marcada por uma tenebrosa sensação de sobrevivência, de viver nas fronteiras do 'presente', para as quais não parece haver um nome próprio além do atual e controvertido deslizamento do prefixo 'pós' " (BHABHA, 1998).

Durante a segunda metade do século XX a aceleração do tempo transformou-se em norma,[1] e as principais disputas ideológicas da época, em especial a lógica da Guerra Fria, impôs sua estreita visão sobre o curso da história em âmbito global.[2] A concorrência entre os blocos capitalista e comunista intensificou as transformações em praticamente todos os aspectos da vida. Seja do ponto de vista político, militar, econômico, geográfico, científico, social, religioso, artístico etc. (ver CHOMSKY *et al.*, 1997). É virtualmente impossível encontrar um campo em que essa disputa geopolítica não tenha desempenhado um papel importante.

Medeiros, por exemplo, descreve o processo de transformação do campo tecnológico mundial a partir da criação do que ele chama de "complexo militar-industrial-acadêmico" norte-americano no pós-guerra. A dinâmica criada entre demanda das instituições militares e a oferta de técnicos e cientistas no processo de inovação por parte das universidades, apoiados por maciços investimentos estatais em pesquisa e desenvolvimento (P&D), revolucionaram não apenas a corrida armamentista, mas o cenário tecnológico como um todo (MEDEIROS, 2004).

Transformações relativamente rápidas também ocorreram no campo do trabalho. No imediato pós-guerra, sobretudo nos países centrais, o emprego já foi considerado uma instituição sólida, que proporcionava estabilidade e previsibilidade, permitindo ao trabalhador planejar a vida. Em seu estudo sobre a precarização do trabalho nos Estados Unidos, Sennett mostra como nos últimos 30 anos estabilidade e previsibilidade tornaram-se valores negativos no mundo do trabalho e na cultura dos empregadores. Tais ideias foram substituídas pelas de dinamismo, iniciativa, inovação e reciclagem, que força o trabalhador a pensar em si como um empreendedor em situação de risco. As consequências desse novo regime de trabalho, de acordo com Sennett, é o crescente sentimento de insegurança gerado pelo medo de não se adequar às exigências sempre em mudança do mercado de trabalho (SENNETT, 2001).

Boltanski e Chiapello (2009), da mesma forma, mostram como a rotatividade, o trabalho temporário, as atividades em rede, as consultorias e o cumprimento de tarefas, não mais de expedientes, ganharam espaço no mundo do trabalho na Europa. Tais modificações na relação entre empregados e empregadores desestruturaram as tradicionais formas de remuneração assalariada, trazendo intranquilidade e insegurança para os trabalhadores, cada vez mais dependentes das formas de empregos voláteis, flexíveis e sazonais, com remuneração incerta, baseada em metas e resultados.

1. Essa questão é discutida em Hobsbswan (1998).

2. Essa visão é muito bem explicitada no célebre livro de Fukuyama (1992).

A oscilação da trajetória do Estado não foi menos impressionante. Instituição fundamental do século XX, ele ganhou em presença e importância no imediato pós-guerra. O Estado foi o centro articulador das políticas de recuperação da Europa, garantidor de direitos sociais e de cidadania depois da experiência desastrosa dos anos de 1930 e 1940. No plano internacional, o Estado tornou-se o interlocutor fundamental das nações entre si, e o reconhecimento do direito de autodeterminação dos povos proporcionou um recuo do colonialismo direto conduzido pelos europeus, desencadeando a criação de inúmeros Estados nacionais, especialmente na Ásia e África.

Não mais de 20 anos depois, o Estado começava a sofrer sérios ataques. Em várias partes do mundo, houve uma rápida desestruturação das instituições de garantias de direitos e de serviços criados depois de 1945. Sistemas de proteção social foram desmantelados, e a própria soberania nacional tornou-se conceito morto quando a crise da dívida atingiu seriamente alguns países. A agenda dos chamados ajustes estruturais, imposta em grande parte nos países periféricos, deixou muitas nações com mínima margem de manobra para se autogovernarem.

O Estado, que iniciou o período do pós-guerra como instituição de fundamental valor para a recuperação das economias e das sociedades destruídas pelo conflito, terminaria os anos de 1990 sendo visto pelas concepções hegemônicas e instituições multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, como obstáculo para o livre comércio e o progresso das nações.

A democracia possui igualmente uma complexa e conturbada história a partir de 1945. A ideia de democracia era vista com bastante desconfiança no pré-guerra. Em muitos países, ela foi tomada como sinônimo de "liberalismo", em particular, do liberalismo ao modo angloamericano. Em países como Alemanha, Itália e mesmo a França, para ficar apenas na Europa, importantes e influentes círculos intelectuais e políticos tinham sérias objeções à democracia.

Com o fim da guerra, a democracia torna-se um dos principais conceitos do vocabulário político internacional. Deslocado para o contexto da Guerra Fria, houve um grande esforço em ligar seu significado ao de "liberdade", tal como se viu na expressão "mundo livre", usada para descrever o Ocidente em contraposição à "tirania", associada ao comunismo.

Entretanto, essa relação entre liberdade e democracia não duraria muito. Entre os anos de 1950 e 1970, as nações centrais do Ocidente redesenharam o mapa do Oriente Médio por meio de apoio a golpes de Estado e regimes autoritários (HOURANI, 2006). Na América Latina, por exemplo, a "liberdade" foi protegida não com mais democracia, e sim com menos. Uma após a outra, as experiências democráticas dos principais países do continente foram substituídas, via golpes de Estado, por regimes autoritários, prontamente reconhecidos internacionalmente

como legítimos e apoiados política e economicamente pelas grandes democracias da época (O'DONNELL, 1990).

Nos períodos que se seguiram à substituição dos regimes autoritários na década de 1980, os sentimentos em relação à democracia também oscilaram. Apesar de um clima bastante favorável ao retorno ao estado de direito, as promessas foram maiores que as realizações, frustrando boa parte dos sonhos daqueles que desejavam mudanças mais substantivas. Todo esse cenário, cabe lembrar, foi agravado pela crise da dívida nos anos de 1980 e a recessão experimentadas no período. As respostas a essa situação foram, em muitos casos, a implantação de políticas neoliberais baseadas no desmonte do Estado e de suas instituições públicas em favor do livre comércio, e da lógica do mercado (HARVEY, 2005, p. 75).

As políticas de recuperação do pós-guerra, e mesmo antes com o forçado processo de substituição de importações, geraram um ciclo de crescimento econômico mundial poucas vezes visto nos países da periferia do capitalismo. Essa modificação redesenhou a estrutura urbana de muitos países ao lançá-los, em poucas décadas, na cultura industrial que se desenvolveu ao longo de mais de 150 anos na Europa.

Os números apresentados por Mike Davis são bastante ilustrativos desse processo: a Cidade do México, que tinha 2,9 milhões de habitantes em 1950, saltou para extraordinários 22,1 milhões em 2004; no mesmo intervalo, São Paulo saltou de 2,4 milhões para 19,9 milhões de habitantes; Seul tinha cerca de 1 milhão de habitantes em 1950, e nada menos que 21,9 milhões em 2004; e Bombaim, que tinha 2,9 milhões de habitantes em 1950, em 2004 passou a ter 19,1 milhões.[3]

No interior das "megacidades", tal como Davis as denomina, nasceria todo um novo conjunto de complexos e desconhecidos problemas para países que viveram séculos com suas economias e sociedades voltadas para o meio rural. Nos países periféricos, os acelerados processos de industrialização, que raramente foram seguidos de modernização no sentido próprio da palavra, nasceria um novo tipo de pobreza, novas carências, novas demandas e uma dinâmica social também diferente.

Mesmo nos períodos de crescimento econômico, com relativa ênfase no planejamento, o padrão geral de desigualdade social dos países se reproduziu nas grandes concentrações urbanas. E nos períodos de recessão o Estado, especialmente a partir de 1980 até o fim do século, com as reformas liberalizantes e o

3. Apenas para ilustrar a diferença desse processo entre periferia e países centrais, basta notar que Nova York, que tinha 12,3 milhões de habitantes em 1950, não chegou sequer a duplicar sua população, tendo, em 2004, cerca de 21,9 milhões de habitantes (ver DAVIS, 2006).

retraimento do planejamento em favor da autorregulação do mercado, enfrentou sérias dificuldades em fazer os investimentos necessários na infraestrutura para a manutenção até mesmo de serviços elementares e essenciais como transporte, saúde e educação e saneamento básico.

Durante todo o período que se inicia no pós-guerra, o Estado tinha desempenhado um papel central na organização do mercado imobiliário. Em muitos países, ele foi o principal financiador nessa área, com fortes políticas públicas voltadas para a oferta de moradias para as crescentes populações urbanas. Todo esse cenário mudou rapidamente com sua retirada em favor do livre mercado, e com a ausência do planejamento público.

A sequência dos acontecimentos é por demais conhecida: perda de controle da ocupação territorial, crescente déficit habitacional, estrangulamento da oferta de serviços públicos e um processo de acelerada precarização da vida urbana. Autores como Davis (2006) e Maricato (2000), por exemplo, chegam a sugerir que as consequências foram extremamente graves, a ponto de criar uma estrutura urbana dual, ou seja, uma legal e outra ilegal.

A lista de mudanças ocorridas no período pós-guerra é interminável. As tremendas oscilações ocorridas desde então não são fáceis de nominar, e a compreensão de seu sentido é matéria de inúmeras disputas. Da antes celebrada tese do "fim da história" até a genérica observação da "era dos extremos", muitas são as possibilidades de tentar entender o caráter das transformações, mas dificilmente encontraremos um consenso ou alguma teoria abrangente o bastante para dar conta desse passado conturbado.

Uma das tentativas mais célebres de caracterizar esse período de uma forma não determinística é a perspectiva da "modernidade líquida" de Zygmunt Bauman. A "liquidez", o estado líquido da matéria, é uma metáfora física para tentar descrever o caráter de volatilidade das relações em fins do século passado. Ao contrário dos sólidos, que mantêm sua forma ao longo do tempo, os líquidos são fluidos, e só adquirem forma momentaneamente, de acordo com seu recipiente, estando sempre estruturalmente preparados para se adequar a uma nova configuração de sua distribuição no espaço (BAUMAN, 2005).

O que há de produtivo na metáfora física de Bauman é sua sugestão de que, diferentemente de Marx e Engels, que na metade do século XIX observaram que "tudo que é sólido desmancha no ar", se referindo ao papel transformador das relações tradicionais modificadas pelas sociedades industriais, o que marca o presente é o fato de que gerações inteiras jamais tiveram a experiência do sólido. Em todas aquelas sociedades marcadas pela experiência do desenvolvimento capitalista do pós-guerra, sua experiência estruturante é a da vertigem de um fluxo perpétuo e contínuo de modificações constantes.

## 3 O PRESENTE INDETERMINADO

Esse contexto de generalizadas transformações experimentadas mundialmente na segunda metade do século XX definiu, também, a face do Brasil contemporâneo. Sua sociedade, os arranjos políticos, e o tipo de Estado que aqui se construiu foram forjados na tensa relação entre os interesses políticos internos, suas disputas e embates, e as pressões do contexto internacional.

Sem o benefício da análise *post-facto*, todavia, o desafio de compreender e nomear o presente nacional é uma tarefa não menos complexa que compreender as transformações globais. Aqui também o vocabulário parece faltar. Os que utilizam os termos pós-neoliberalismo ou neo-desenvolvimentismo não fazem mais que reatualizar velhas palavras, cujo valor heurístico para a leitura da situação atual ainda é difícil de se avaliar. Os ganhos em termos de análise e interpretação com a reciclagem de conceitos já existentes, acrescentando-lhes os prefixos "pós" ou "neo", são ainda bastante incertos.

Em seu texto, Francisco de Oliveira prefere assumir o ponto de vista da dúvida radical. Ou seja, sua análise abdica da tentativa de explicar o presente e propõe um trajeto compreensivo. A tradicional diferença entre a explicação – que exibe a prova e encerra o questionamento – e a compreensão – que descreve um percurso – é retomada por Oliveira para apontar para uma espécie de impossibilidade constitutiva de nomear o presente (OLIVEIRA, 2007, p. 14-45).

Em que consiste essa impossibilidade? Partindo do que ele considera um "consenso sobre o fracasso da experiência neoliberal do Brasil", Oliveira (2007, p. 44-45) prefere assumir que "ainda não temos palavras com que formular nosso próprio aprisionamento" ao presente que nos foi legado pelo neoliberalismo. Para Francisco de Oliveira, o grande elemento de indeterminação do presente é a impossibilidade de prever o destino das disputas entre as classes e os grupos de interesses em sua luta pelo poder na arena nacional.

Em sua visão, a atual incapacidade de geração de consensos sobre os grandes temas políticos, como mostrou o aumento do tensionamento entre as perspectivas em debate durante as eleições presidenciais de 2006 e 2010, introduz um importante elemento de incerteza que torna o presente ilegível – ou opaco, como sugere o subtítulo de seu artigo – e o futuro incerto.

## 4 INTER, MULTI E TRANSDISCIPLINARIDADE

As incertezas sobre o presente e as dificuldades em nomeá-lo parecem apontar para uma transformação da cultura contemporânea e, mais especificamente, uma transformação que atingiu em cheio suas modalidades de inteligibilidade. O fundamental a ser retido desse fenômeno, para além das inúmeras insinuações desdenhosas, denegadoras ou jocosas sobre o prefixo "pós" e suas variações, é seu papel

de sintoma de uma crise. Essa crise atingiu praticamente todas as modalidades de produção de significado da contemporaneidade. Da arquitetura à física, das formas de organização do trabalho à sociologia, seria difícil apontar um campo ou uma prática que tenha atravessado as últimas décadas do século passado imune a essas transformações.

Mas além de sinalizar para a limitação da capacidade de nomear o presente, esse vocabulário também aponta para a insuficiência das tradicionais abordagens compartimentadas e estritamente disciplinares diante da complexidade do nosso tempo. As tentativas de compreensão do presente, moldadas pela hiperespecialização e departamentalização do conhecimento, dificultam a compreensão da multidimensionalidade e simultaneidade das modificações em curso.

Para as ciências sociais, tributárias do projeto Iluminista do esclarecimento, e do binômio diagnóstico/intervenção, essa crise desencadeou uma onda de autorreflexão sobre sua trajetória e suas práticas. Alguns dos resultados dessa autorreflexão nos ajudam a compreender melhor as consequências e os limites experimentados hoje pelas ciências sociais.

Em uma dessas autorreflexões, Immanuel Wallestein, em seu livro *O Fim do Mundo como o Concebemos. Ciência Social para o Século XXI*, identifica os momentos de fragmentação e de redução dos campos e disciplinas nas ciências. As ciências sociais se constituem em um longo período, entre 1750 e 1850, com protodisciplinas variadas, poucas ou nenhuma delas exercendo um papel hegemônico. O segundo momento, ocorrido entre 1985 e 1945, é marcado por uma diminuição de variedade de disciplinas, reflexo da unificação gerada pelo ambiente positivista; os campos e disciplinas são reduzidos e poucos são legitimados como científicos.

O terceiro momento ocorre no pós-guerra. Nesse período, diz Wallestein, "o número de nomes legitimados de campos de estudo passou novamente a se expandir, e há muitos sinais de que vá continuar a crescer" (WALLESTEIN, 2002, p. 224).

Movimento parecido ocorreu nas ciências naturais. Sua fragmentação no século XX foi certamente mais radical que nas ciências sociais. Já ao longo das primeiras décadas do século XX, a grande ruptura paradigmática com a física newtoniana expandiu ainda mais o campo. A visão do mundo ordenado pelas noções de harmonia, equilíbrio e previsibilidade do universo newtoniano havia sido abalada pela Teoria da Relatividade. Os novos campos derivados desse abalo modificaram seu método e sua relação com os objetos de pesquisa. Segundo Wallestein (2002, p. 225), nesse novo momento, as ciências naturais

> (...) entendem que o futuro é intrinsecamente indeterminado. Pensam que os equilíbrios são excepcionais e que os fenômenos naturais estão constantemente se

> afastando dos equilíbrios. Eles entendem a entropia como um processo que leva a bifurcações que produzem ordens novas (embora imprevisíveis) a partir do caos, e que consequentemente não se trata de um processo de morte, mas sim de criação. Eles entendem que o processo fundamental de toda matéria é a auto-organização. E resumem essa idéia em dois slogans básicos: não à simetria temporal, mas sim à flecha do tempo; o produto último da ciência não é a simplicidade, mas sim a explicação da complexidade.

Tal mudança paradigmática nas ciências naturais do século XX, no entanto, não exerceu o mesmo impacto sobre as ciências sociais que a física newtoniana e o positivismo exerceram sobre as mesmas entre os séculos XVIII e XIX. Enquanto as ciências naturais do século XX se desprenderam mais ou menos rapidamente de sua herança da chamada Era Clássica, as ciências sociais ainda guardam na genealogia de seus métodos os paradigmas da regularidade, da ordenação e dos equilíbrios que elas absorveram do século XIX.

Atualmente a quantidade de campos de especialização, disciplinas e subdisciplinas é imensa tanto nas ciências sociais quanto nas ciências naturais. Contudo, com a expansão das especialidades a dificuldade atual consiste em como conectar os diferentes saberes fragmentados, dispersos e separados por metodologias, paradigmas e também por barreiras institucionais e corporativas.

Para os objetivos que nos interessam aqui, no entanto, cabe perguntar como as incertezas crescentes ocasionadas pelas rápidas mudanças de cenário político, econômico, tecnológico e social, somadas à dificuldade de consolidar tantos e tão diferentes campos de conhecimento, afetam a função do planejamento estatal e do desenvolvimento. Como fazer avaliações prospectivas quando não apenas o presente, mas a própria multiplicação das especialidades, torna os conhecimentos particulares tão restritos em seu alcance?

É certo que a multiplicação dos campos de conhecimento colaborou imensamente para o aprofundamento do saber. A divisão do trabalho intelectual proporcionou uma imersão em diferentes áreas da realidade jamais alcançada. Contudo, a riqueza das especialidades tende a ficar confinada às suas próprias fronteiras. E o diálogo entre especialistas de diferentes campos torna-se cada vez mais difícil devido à diminuição das áreas de contato entre elas.

Quando nos perguntamos sobre os saberes requeridos para a promoção do desenvolvimento, logo deparamos com a necessidade de articular inúmeras especialidades que, a rigor, compartilham pouco ou nenhuma área de contato.

Nesse sentido, os esforços de inter, multi e transdisciplinaridade adquirem relevância enquanto elemento estratégico para capitalização dos saberes requeridos para o desenvolvimento. A inter, a multi e a transdisciplinaridade se referem

a diferentes formas de articulação das especialidades fragmentadas que podem ser empregadas de diferentes formas para diferentes objetivos e projetos.

A multidisciplinaridade (ou pluridisciplinaridade, segundo alguns autores) pode ser definida como a "justaposição de diferentes disciplinas" (DOMINGUES, cap. 3, neste volume), tal como a define o filósofo Ivan Domingues em seu texto na presente coletânea. Ou seja, trata-se do estudo de um objeto por diferentes perspectivas disciplinares. Domingues (2005, p. 23) lista as seguintes características da multidisciplinaridade: "a) aproximação de diferentes disciplinas para a solução de problemas específicos; b) diversidade de metodologias: cada disciplina fica com a sua metodologia; c) os campos disciplinares, embora cooperem, guardam suas fronteiras e ficam imunes ao contato".

Em outras palavras, a multidisciplinaridade permite o enriquecimento da investigação de um objeto ou tema colocando em discussão as perspectivas de cada disciplina em particular. Os resultados daí provenientes retornam a cada disciplina, traduzidas em sua linguagem, mantendo, assim, a lógica disciplinar intacta.

A interdisciplinaridade, por sua vez, pode ser entendida como a "interação entre diferentes disciplinas". Em outras palavras, trata-se de aplicar métodos ou abordagens provenientes de uma área para problemas estudados por outra. Novamente, segundo Domingues (2005, p. 24), as características da interdisciplinaridade são: "a) a aproximação de campos disciplinares diferentes para a solução de problemas específicos; b) compartilhamento de metodologias; c) após cooperação, os campos disciplinares se fundem e geram uma disciplina nova".

Embora seu objetivo também seja o enriquecimento de uma perspectiva disciplinar, a interdisciplinaridade gera resultados diferentes da multidisciplinaridade ao colaborar para a criação de áreas comuns de diálogo e entendimento entre diferentes campos e especialidades, quando não, possivelmente, colaboram para a criação de novas disciplinas. O exemplo destacado por Domingues é a bioquímica, formada a partir do "compartilhamento de metodologias" entre biologia e química.

A transdisciplinaridade traz novos desafios ao trabalho intelectual. Seu objetivo, diferente da inter e da multidisciplinaridade, é gerar uma experiência que atravesse as disciplinas, ou como define Domingues (2005, p. 24), "é uma fusão de disciplinas". Suas características são:

> a) aproximação de diferentes disciplinas e áreas do conhecimento; b) compartilhamento de metodologias unificadoras, construídas mediante a articulação de métodos oriundos de várias áreas do conhecimento; c) ocupação das zonas de indefinição e dos domínios de ignorância de diferentes áreas do conhecimento: a ocupação

> poderá gerar novas disciplinas ou permanecer como zonas livres, circulando-se entre os interstícios disciplinares, de tal forma que a transdisciplinaridade ficará com o movimento, o indefinido e o inconcluso do conhecimento e da pesquisa.

Diferentemente de suas congêneres já mencionadas, a transdisciplinaridade não guarda nenhuma fidelidade disciplinar. Embora, como ressalta Domingues, seja possível que de suas experiências surja uma nova disciplina, seu objetivo, no entanto, é atravessá-las ou, no máximo, ocupar suas zonas obscuras.

Na perspectiva de Basarab Nicolescu, a transdisciplinaridade visa ainda reunificar o conhecimento. E embora se alimente da matéria produzida pelo saber disciplinar e seja complementar a ela, a transdisciplinaridade se interessa pela dinâmica gerada pela ação de vários níveis de realidade ao mesmo tempo. A descoberta dessa dinâmica passa necessariamente pelo conhecimento disciplinar. Embora a transdisciplinaridade não seja uma nova disciplina, nem uma nova hiperdisciplina, alimenta-se da pesquisa disciplinar que, por sua vez, é iluminada de maneira nova e fecunda pelo conhecimento disciplinar (NICOLESCU, 2008, p. 53-54).

Da mesma forma, ressalta o autor, "como no caso da disciplinaridade, a pesquisa transdisciplinar não é antagônica, mas complementar à pesquisa pluri e interdisciplinar" (NICOLESCU, 2008, p. 55). Dessa maneira, diferentemente das outras de suas congêneres aqui discutidas, a transdisciplinaridade tem como projeto dois elementos fundamentais: primeiro, a religação dos saberes superando as fronteiras disciplinares que fragmentam conhecimento; e, segundo, guarda um forte compromisso – inerente à sua inserção no mundo do conhecimento – com o tratamento dos problemas e questões a partir de uma perspectiva que privilegie as múltiplas dimensões da realidade, uma preocupação central do paradigma contemporâneo das ciências da natureza.

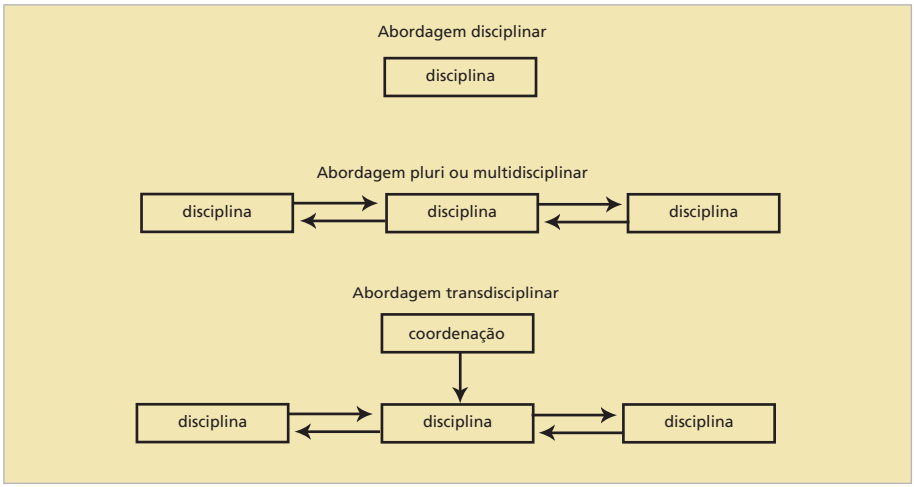
O primeiro projeto da transdisciplinaridade, isto é, a religação dos saberes, não deve ser entendido como uma espécie de ecumenismo ou ecletismo científico, mas como uma tentativa de alargar ou promover áreas de contato entre diferentes disciplinas, ou ainda, inventá-las quando elas não existem. A diferença entre a multi e a interdisciplinaridade, diante da transdisciplinaridade, é sua proposta de atuar em outro espaço, diferente do espaço disciplinar.

Max-Neef sugere algumas imagens para se pensar o trabalho disciplinar, multidisciplinar e interdisciplinar que pode ser útil para a distinção dessas abordagens (MAX-NEEF, 2005, p. 7). Para ele, a disciplina pode ser vista como uma atividade realizada em um único campo isoladamente.

A multi ou pluridisciplinaridade justapõe diferentes disciplinas com maior ou menor grau de relação ou cooperação entre elas, embora não necessariamente coordenadas entre si.

A interdisciplinaridade, por sua vez, requer a colaboração entre as áreas, geralmente coordenadas entre si por um objetivo, e tomando de empréstimo uma das outras, métodos e teorias que iluminem o objeto pesquisado.

FIGURA 1



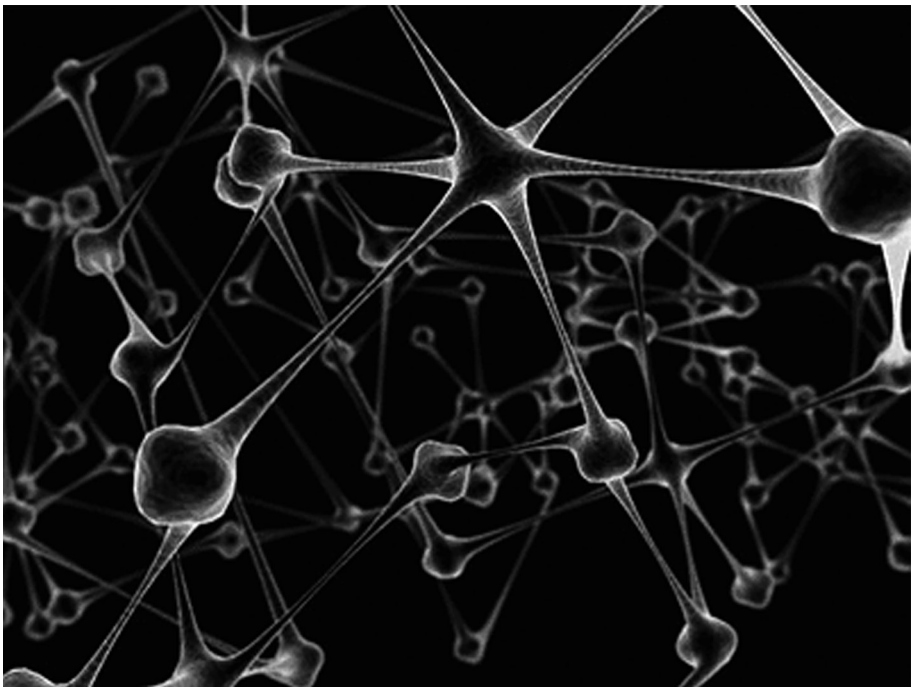

Fonte: Elaboração própria.

No esquema sugerido por Max-Neef é notável a manutenção da compartimentação e, no caso da abordagem interdisciplinar, há até mesmo uma noção de hierarquia nas relações entre os diferentes campos. Essa configuração reproduz, em outra disposição, as tradicionais tópicas do conhecimento, como a Pirâmide do Saber e a Árvore do Conhecimento. Por isso, para pensar a abordagem transdisciplinar Ivan Domingues (2005, p. 34) sugere a imagem da rede neural:

> (...) propomos que a tópica transdisciplinar fosse pensada e figurada como uma rede, baseada não na rede de pescador, toda ela trançada e organizada em malhas, mas na rede da informática, dos neurônios e das telecomunicações, organizada em pontos que se agrupam, que podem estar todos eles conectados ou não.

O segundo projeto da transdisciplinaridade, a perspectiva da multidimensionalidade da realidade, está ligado, nas ciências naturais, à descoberta de que as leis da física newtoniana não se aplicam ao mundo das partículas subatômicas. Essa descoberta forçou a constatação de que dimensões diferentes da realidade podem ser regidas por diferentes leis, o que rompeu com a visão de uma lei geral para a totalidade do universo, revolucionando a tradicional visão da ciência.

FIGURA 2
**Estrutura neural**



Fonte: <http://sistemas.eng.ufmg.br/>. Acessado em: 17 de março de 2010.

Mas o que significa a existência de diferentes níveis de realidade? Nicolescu define assim a ideia:

> Deve-se entender por nível de Realidade um conjunto de sistemas invariantes sob a ação de um número de leis gerais: por exemplo, nas entidades quânticas submetidas às leis quânticas, as quais estão radicalmente separadas das leis do mundo macrofísico. Isso quer dizer que dois níveis de Realidade são diferentes se, passando de um ao outro, houver ruptura das leis e ruptura dos conceitos fundamentais (como, por exemplo, causalidade).

Embora pareça distante, esse tema colocou novas questões às ciências sociais nos últimos 30 anos, a partir do questionamento das teorias fundacionais que a orientaram ao longo da maior parte do século XX.

As tentativas de construção de uma teoria geral da ação no campo das ciências sociais, por exemplo, e sua busca por leis universais que expliquem e tornem previsível a ação humana, ou mesmo o paradigma estruturalista, e sua busca das invariantes culturais, guardam seu parentesco com o paradigma newtoniano. E

não deixa de ser curioso notar que elas se consolidaram nas ciências sociais num momento em que as próprias ciências naturais se viram obrigadas, pelas evidências empíricas, a reduzir o âmbito de validade, e destituir o paradigma newtoniano de sua universalidade.

O uso produtivo da noção de "níveis de realidade" nas ciências sociais pode ser encontrado, dentre vários exemplos, no empreendimento Reinventar a Emancipação Social, conduzido por Boaventura de Sousa Santos. O primeiro projeto, já encerrado, e registrado em uma série de sete volumes, tentou verificar as consequências da modernidade em seis países, de três diferentes continentes (África do Sul, Brasil, Colômbia, Índia, Moçambique e Portugal) ao longo dos últimos 20 anos.

As respostas que cada um desses países encontrou, diante de sua inserção no projeto de modernidade de tipo ocidental que se disseminou na segunda metade do século XX, sugerem a existência de imensas áreas de descontinuidade, nas quais projetos supostamente universais são frequentemente subvertidos pelas realidades locais. A visão de conjunto do projeto oferece um imenso repertório de experiências sociais em diferentes áreas como a política e a democracia, os sistemas produtivos, as concepções de justiça, a biodiversidade e a propriedade intelectual, dentre outros temas. E, assim como são claros os limites da transposição das respostas locais para outros contextos, também fica evidente o caráter provinciano dos valores do projeto hegemônico da última onda da globalização.

## 5 COMPLEXIDADE E DESENVOLVIMENTO

As missões legadas ao planejamento para o desenvolvimento hoje são sensivelmente mais complexas que no passado. A estrutura da sociedade brasileira passou por um profundo processo de diferenciação e diversificação. Nessa trajetória de diferenciação e diversificação, ela colocou para si mesma novos desafios. Esses desafios, como geralmente ocorre em sociedades internamente diferenciadas, raramente são convergentes ou facilmente conciliáveis. É por esse motivo que o planejamento tem hoje um papel estratégico tão relevante. Já não é possível confundir desenvolvimento com crescimento, nem privilegiar uma única de suas dimensões sem riscos de consideráveis desequilíbrios entre classes e grupos sociais – desequilíbrios de natureza política ou étnica, de longo prazo e de difícil reparação.

Ao introduzir a complexidade no espectro de preocupações do planejamento, e ao considerar as possibilidades de uso das abordagens multi, inter e transdisciplinar no processo de produção de conhecimento, os técnicos de planejamento poderão expandir consideravelmente a capacidade de reflexividade, e, portanto, de autoconsciência dos problemas que fazem parte de sua tarefa.

As intervenções que compõem o presente volume da série *Diálogos para o Desenvolvimento*, embora diversificados, formam um interessante mosaico que sinaliza para uma urgente necessidade de complexificar a abordagem sobre o desenvolvimento. A constelação de problemas que envolvem o conceito de desenvolvimento parece exigir uma metodologia aberta e pluralista, onde o antigo imperialismo do econômico, ou o mais recente imperialismo do gerencialismo, possa recuar e abrir espaço a outras perspectivas, igualmente importantes, sem abrir mão do compromisso com o rigor e a busca de alternativas para o futuro.

## REFERÊNCIAS

BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BHABHA, H. **O local da cultura**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998, p. 19.

BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, È. **O novo do espírito do capitalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

CHOMSKY, N. *et al*. **The cold war & the university**. New York: The New Press, 1997.

DAVIS, M. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

DOMINGUES, I. **Conhecimento e transdisciplinaridade**. Aspectos metodológicos. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005.

FUKUYAMA, F. **O fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

HARVEY, D. **O neoliberalismo. História e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

HOBSBSWAN, E. **A era dos extremos. O breve século XX**. São Paulo: Cia. das Letras, 1998.

HOURANI, A. **Uma história dos povos árabes**. São Paulo: Cia. das Letras, 2006.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MAX-NEEF, M. A. Foundations of transdisciplinarity. **Ecological Economics**, v. 53, Mar. 2005.

MEDEIROS, C. A. O desenvolvimento tecnológico americano no pós-guerra como um empreendimento militar. In: FIORI, J. L. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004.

NICOLESCU, B. **Manifesto da transdisciplinaridade**. São Paulo: Trion, 2008.

O'DONNELL, G. **Análise do autoritarismo burocrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1990.

OLIVEIRA, F. de. Das invenções à indeterminação. Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento. In: OLIVEIRA, F. de; RIZEK, C. S.(Org.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007. p. 15-45.

SENNETT, R. **A corrosão do caráter. Consequências pessoais do novo capitalismo**. São Paulo: Record, 2001.

US GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **The U.S. Government role as shareholder in AIG, Citigroup, Chrysler, and General Motors and preliminary views on its investment management activities**. GAO-10-325T, Dec. 16, 2009. Disponível em: <http://www.gao.gov/products/GAO-10-325T>

WALLESTEIN, I. **O fim do mundo como o concebemos. Ciência social para o século XXI**. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

CAPÍTULO 2

# ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: O BRASIL EM DESENVOLVIMENTO – UM OLHAR À LUZ DO DEBATE EM CURSO NO IPEA AO LONGO DO TRIÊNIO 2008-2010

José Celso Cardoso Jr.

## 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo visa levantar questões e apontar perspectivas que permitam proporcionar as condições necessárias para a retomada do debate sobre o papel que o Estado, o planejamento público governamental e as políticas públicas de corte federal devem e podem ocupar no cenário atual, como indutoras do desenvolvimento nacional.

Para tanto, realiza este trabalho por meio de um esforço de ressignificação e requalificação dos conceitos de desenvolvimento e de planejamento público, tais quais se encontram – linhas gerais – em discussão no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) no período recente.

Conclui afirmando que o desenvolvimento é um processo contínuo de aprendizado e conquistas, cujas dimensões ou qualificativos se agregam – teórica e politicamente – tanto em simultâneo como em patamares equivalentes de importância estratégica, pois hoje, finalmente, sabe-se que ou é assim, ou não se está falando de desenvolvimento.

## 2 CONTEXTUALIZANDO O DEBATE EM CURSO NO IPEA[1]

Em tempos como os que estamos vivendo, de largo predomínio das ideias de uma mundialização sem fronteiras da economia (sobretudo a financeira) e de um crescente questionamento em relação à operatividade (em termos de efetividade e eficácia) dos sistemas democráticos de representação, torna-se crucial voltar a

1. Esta introdução é uma versão ligeiramente modificada de Cardoso Jr. e Siqueira (2009).

discutir o tema da *natureza, alcances e limites do Estado, do planejamento e das políticas públicas* no capitalismo brasileiro contemporâneo.

Este tema se torna particularmente relevante agora, uma vez passada a avalanche neoliberal das décadas de 1980 e 1990 e suas crenças em torno da concepção minimalista de Estado. Diante do malogro do projeto macroeconômico neoliberal (baixas e instáveis taxas de crescimento) e suas consequências negativas nos planos social e político (aumento das desigualdades e da pobreza, e o enfraquecimento dos mecanismos democráticos), evidencia-se já na primeira década do novo século certa mudança de opinião a respeito das *novas* atribuições dos Estados Nacionais.

O contexto atual de crescente insegurança internacional (terrorismos, fundamentalismos, guerras preventivas etc.), e de grande incerteza econômica no sentido keynesiano forte, está fazendo com que se veja, nos círculos conservadores da mídia e da intelectualidade dominante, bem como nas agências supranacionais como Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio (OMC) etc., um discurso menos hostil às ações dos Estados Nacionais nos seus respectivos espaços territoriais, em busca de um maior controle sobre a segurança interna, mas também sobre seus sistemas econômicos e sociais. Embora a ênfase das políticas domésticas ainda esteja centrada na harmonização e homogeneização das estruturas de produção e distribuição, nos controles orçamentários e na inflação, começa a haver certo espaço para ações mais abrangentes e ativas dos Estados visando tanto a recuperação do crescimento econômico como o combate à degradação das condições de vida, ações estas que dizem respeito à viabilidade e à sustentabilidade dos sistemas ambientais, de produção e de proteção social em geral.

Estas questões recolocam – necessariamente – o tema do Estado no centro da discussão sobre os rumos do desenvolvimento, em sua dupla perspectiva, global-nacional. Por mais que as economias nacionais estejam internacionalizadas do ponto de vista das possibilidades de valorização dos capitais individuais e do ponto de vista do crescimento nacional ou regional agregado, parece evidente, hoje em dia, que ainda restam dimensões consideráveis da vida social sob custódia das políticas nacionais, o que afiança a ideia de que os Estados Nacionais são ainda os principais responsáveis pela regulação da vida social, econômica e política em seus espaços fronteiriços. O tempo das crenças ingênuas em favor das teses ligadas à irrelevância da atuação estatal em geral parece estar chegando ao fim.

Com isso, recupera-se nas agendas nacionais a visão de que o Estado é parte constituinte (em outras palavras: não exógeno) do sistema social e econômico das nações, sendo – *em contextos históricos tais quais o do Brasil* – particularmente decisivo na formulação e condução de estratégias virtuosas de desenvolvimento.

Desenvolvimento, por sua vez, é entendido em inúmeras e complexas dimensões, todas elas socialmente determinadas, portanto mutáveis com o tempo, como os costumes e as necessidades dos povos e regiões do planeta. Ademais, o desenvolvimento de que aqui se fala tampouco é fruto de mecanismos automáticos ou determinísticos, de modo que, na ausência de indução minimamente coordenada e planejada (e reconhecidamente não totalizante), muito dificilmente um país conseguirá combinar – satisfatória e simultaneamente – aquelas inúmeras e complexas dimensões do desenvolvimento. Mas que dimensões são estas?

Ao longo do processo de planejamento estratégico em curso no Ipea, identificaram-se sete grandes dimensões ou eixos estruturantes para o desenvolvimento brasileiro, quais sejam: *i*) inserção internacional soberana; *ii*) macroeconomia para o pleno emprego; *iii*) infraestrutura econômica, social e urbana; *iv*) estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente articulada; *v*) sustentabilidade ambiental; *vi*) proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades; e *vii*) fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia.

Embora não esgotem o conjunto de atributos desejáveis de um ideal amplo de desenvolvimento para o país, estas dimensões certamente cobrem parte bastante grande do que seria necessário para garantir níveis simultâneos e satisfatórios de soberania externa, inclusão social pelo trabalho qualificado e qualificante, produtividade sistêmica elevada e regionalmente bem distribuída, sustentabilidade ambiental e humana, equidade social e democracia civil e política ampla e qualificada.

Mas somente se esta vontade for coletivamente organizada é que terá alguma chance de sucesso. Daí a importância estratégica do Estado para induzir ou catalisar esta vontade em nível nacional. Não há porque esperar que algo deste tipo e desta dimensão seja obtido por obra das circunstâncias. É bastante improvável que o simples realizar-se de vidas atomizadas consiga produzir, em nível coletivo, os atributos acima mencionados de forma simultânea e satisfatória para a garantia de condições de vida e de reprodução social justas e equilibradas.

Por outro lado, o Estado pode muito, mas não pode tudo. Ele não é – como muitas vezes se supôs em teorias do Estado – um ente externo e coercitivo aos movimentos da sociedade e da economia, dotado de racionalidade única, instrumentos suficientes e capacidade plena de operação. É, sim, parte integrante e constituinte da própria sociedade e da economia, que precisa se relacionar com outros agentes nacionais e internacionais para construir ambientes favoráveis à implementação de suas ações.[2]

2. Um detalhamento algo mais rigoroso desta discussão pode ser visto em Przeworski (1995), ou através de Cardoso Jr. (2006).

É, então, diante da constatação acima enunciada que se parte para a recuperação analítica de alguns pontos importantes para o debate atual sobre o Estado e o desenvolvimento brasileiros. Entende-se que a fragmentação dos interesses articulados em torno do Estado e a frouxidão das instituições burocráticas e processuais em termos da canalização e resolução dos conflitos limitam a autonomia efetiva das decisões estatais cruciais e fazem com que o Estado seja ao mesmo tempo o *locus* de condensação e processamento das disputas por recursos estratégicos (financeiros, logísticos, humanos etc.) e o agente decisório último por meio do qual, de fato, se materializam ou se viabilizam os projetos políticos dos grupos dominantes vencedores.

Neste sentido, o texto que vem a seguir visa levantar questões e apontar perspectivas que permitam proporcionar as condições necessárias para a retomada do debate sobre o papel que o Estado, o planejamento público governamental e as políticas públicas de corte federal devem e podem ocupar no cenário atual, como indutoras do desenvolvimento nacional.

## 3 DESENVOLVIMENTO: REQUALIFICANDO E RESSIGNIFICANDO O CONCEITO E O DEBATE NO BRASIL[3]

Quais são, hoje, os qualificativos mais pertinentes à ideia de desenvolvimento, tais que deles se possa fazer uso corrente para avançar na construção de um entendimento comum deste conceito?

Desde o final da Segunda Guerra Mundial até aproximadamente o começo dos anos de 1970, a palavra "desenvolvimento" se confundia com o conceito de "crescimento econômico", pois era entendido, fundamentalmente, como o processo pelo qual o sistema econômico criava e incorporava progresso técnico e ganhos de produtividade ao nível, sobretudo, das firmas.

Entretanto, com a constatação de que projetos de industrialização, por si sós, haviam sido insuficientes para engendrar processos socialmente includentes, capazes de eliminar a pobreza estrutural e combater as desigualdades, foi-se buscando – teórica e politicamente – diferenciações entre crescimento e desenvolvimento e, ao mesmo tempo, a incorporação de qualificativos que pudessem dar conta das ausências ou lacunas para o conceito. No Brasil, um exemplo sintomático desse movimento foi a inclusão do "S" na sigla do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que passou então a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Este estratagema melhorava, mas não resolvia totalmente o problema. Estavam ainda de fora do conceito de desenvolvimento outros qualificativos im-

3. O restante deste texto é uma versão modificada da Introdução de Cardoso Jr. (2009).

portantes que, desde aquela época, já cobravam passagem pelos crivos teóricos e políticos pertinentes. O mais patente desses qualificativos de então, no contexto brasileiro da década de 1970, referia-se à questão democrática: seria possível chamar de desenvolvimento um processo de crescimento econômico sem democracia, ainda que, esta mesma, matizada à época tão-somente pelos seus próprios qualificativos "democracia civil" e "democracia política"?

A incorporação de direitos civis e políticos, num contexto de crescimento com autoritarismo, passava a ser uma demanda social e um desafio político imensos para mais bem qualificar o sentido do desenvolvimento brasileiro na década de 1970. Mesmo isso, no entanto, não resolvia totalmente a questão, e veio, então, com todo vigor, no bojo do processo de redemocratização do país nos anos de 1980, um movimento dos mais importantes para a história republicana e civilizatória brasileira: o movimento de conquista e constitucionalização de direitos sociais, como condição tanto para melhor qualificar a incipiente democracia nacional, como para melhor qualificar o próprio sentido do desenvolvimento aqui praticado.

No entanto, a dimensão social da democracia e do desenvolvimento não está, ainda hoje, definitivamente inscrita no imaginário público brasileiro, sendo, portanto, um ponto de embate teórico e político ainda muito vivo no Brasil, motivo pelo qual talvez ainda se tenha, na estrutura organizacional de diversos níveis e áreas de governo (e mesmo em organizações privadas), o "social" como qualificativo explícito de reivindicação.

Além do "social", outras dimensões igualmente relevantes de qualificação do desenvolvimento estão já há algum tempo cobrando seus espaços no significado implícito do desenvolvimento, para uma inteligibilidade coletiva mais homogênea do conceito. Tratando-se, bem entendido, de um processo histórico e social mutável e condicionado, não é o caso, aqui, de buscar exaurir os inúmeros qualificativos que poderiam ainda ser alinhavados para conferir um entendimento totalizante ao conceito de desenvolvimento.

Por outro lado, é sim possível e necessário elencar algumas outras dimensões a compor, hoje no Brasil, o espectro de qualificativos indispensáveis para uma compreensão contemporânea, civilizada e civilizante do desenvolvimento. Estão todas elas ainda no plano das reivindicações teóricas, num estágio de maturação política ainda bastante incipiente, e muito distantes também do imaginário coletivo. Mas já se avizinham e frequentam os debates públicos, e já interessam à classe política, aos governantes e aos cidadãos comuns. Nem todas são questões exatamente novas, mas todas elas são igualmente urgentes. Sem pretender esgotá-las ou hierarquizá-las, é possível, no entanto, identificar algumas das mais relevantes, tais quais estão sendo discutidas no âmbito do Ipea, por meio do processo interno de planejamento estratégico acima aludido.

Em primeiro lugar, num contexto de crescente internacionalização dos fluxos de bens, serviços, pessoas, símbolos e ideias pelo mundo, está posta para as nações a questão dos espaços possíveis e adequados de soberania (econômica, política, militar, cultural etc.) em suas respectivas inserções e relações externas. Este tema é especialmente caro a qualquer projeto de desenvolvimento que se pretenda ou se vislumbre para o Brasil, devido a, entre outras coisas, suas dimensões territorial e populacional, suas riquezas naturais estratégicas, sua posição geopolítica e econômica na América Latina e suas pretensões recentes em âmbito global.

Esta importante dimensão de análise está, portanto, ordenada sob o entendimento analítico de que o movimento das forças de mercado, por si só, não é capaz de levar economias capitalistas a situações socialmente ótimas de emprego, geração e distribuição de renda. Ademais, em economias em desenvolvimento, como a brasileira, emergem problemas como altos patamares de desemprego e de precarização do trabalho, heterogeneidade estrutural, degradação ambiental, inflação e vulnerabilidade externa. Daí que o pleno emprego dos fatores produtivos (como a terra, o capital, o trabalho e o conhecimento) converte-se em interesse e objetivo coletivos, apenas possível por um manejo de políticas públicas que articule virtuosamente os diversos atores sociais em torno de projetos de desenvolvimento includentes, sustentáveis e soberanos. Nesta perspectiva, uma nação, para entrar em rota sustentada de desenvolvimento, deve necessariamente dispor de autonomia elevada para decidir acerca de suas políticas internas e também daquelas que envolvem o relacionamento com outros países e povos do mundo. Para tanto, deve buscar independência e mobilidade econômica, financeira, política e cultural; ser capaz de fazer e refazer trajetórias, visando reverter processos antigos de inserção subordinada para assim desenhar sua própria história.

Em segundo lugar, no plano estritamente interno, outras questões igualmente relevantes se manifestam. Os temas que sempre estiveram no centro das discussões sobre o crescimento econômico ganham novos enfoques, demandando que sejam atualizados em seus próprios termos e frente às demais dimensões cruciais do desenvolvimento. Está-se falando dos aspectos propriamente (micro) econômicos do crescimento, ligados às esferas da produção (primária, secundária e terciária), da inovação e da competitividade sistêmica e dinâmica das firmas e do próprio país. Claramente, não se trata mais de priorizar – frente a outras dimensões igualmente relevantes do desenvolvimento – estratégias ou políticas que representem ganhos de produtividade com vistas apenas (ou primordialmente) à apropriação e à acumulação empresarial (seja de controle privado ou estatal, seja ao nível individual ou setorial das firmas). Ao contrário, tem-se já compreensão – mais teórica que política, é bem verdade – de que ganhos sistêmicos e dinâmicos de produtividade só podem ser obtidos (e só fazem sentido nesta nova conceituação de desenvolvimento que se busca construir), se as respectivas políticas ou estratégias

de produção, inovação e competitividade estiverem concebidas e relacionadas à satisfação também das condições postas pelas dimensões da soberania externa, da coerência macroeconômica, da regulação pública (no sentido de estatal, institucional e democrática), da sustentabilidade ambiental, da convergência regional, do equilíbrio campo/cidade, da inclusão e sustentação humana e social, dentre outras dimensões e qualificativos a se explicitarem.

Em outras palavras, as atividades de ciência, tecnologia e inovação, territorialmente articuladas, são concebidas como fundamentais para a redução das desigualdades e para o próprio desenvolvimento nacional. Reforça-se a ideia de que as políticas de desenvolvimento produtivo e tecnológico precisam ser econômica, social e ambientalmente sustentáveis, além de aderentes às diferentes realidades regionais do país. É necessário que a agenda pública priorize políticas de fomento, incentivo e regulação em favor da articulação de atores e regiões. Desta maneira, a compreensão de que políticas e estratégias para a estruturação de um Sistema Nacional de Inovação devem ser regionalmente articuladas e integradas faz com que temáticas ligadas à territorialização e regionalização do desenvolvimento adquiram centralidade na agenda pública. Por isso, esta dimensão do desenvolvimento pensa na estrutura produtiva e tecnológica, na inovação e na competitividade, como condicionantes de trajetórias de desenvolvimento que enfrentem as desigualdades regionais existentes no país.

Em terceiro lugar, portanto, está a compreensão de que temáticas ligadas à territorialização e à regionalização do desenvolvimento tenham maior centralidade na agenda produtiva. Aqui é abordada ampla gama de velhas e novas questões que se fazem repercutir sobre as perspectivas do desenvolvimento nacional hoje, diante dos riscos crescentes ligados à fragmentação regional brasileira, com suas implicações diretas e indiretas sobre os espaços urbanos e sobre a sustentabilidade ambiental. A redução de desigualdades entre os diferentes espaços territoriais do país, de um lado, e a configuração minimamente planejada das cidades e de sua infraestrutura social, com complementaridade entre habitação, saneamento e transporte público, de outro, são algumas das questões discutidas. A elas agregam-se os temas da redução dos impactos ambientalmente degradantes da atividade econômica e da regulação do avanço sobre o território em busca de suas riquezas, os quais se apresentam como igualmente desafiadores para o país.

Dito de outro modo, algumas das questões diretamente relacionadas às dimensões regional, urbana e ambiental são abordadas por meio de ideias que entendem ser a redução de desigualdades espaciais, a complementação, em espaços urbanos, dos componentes sociais da infraestrutura (habitação, saneamento e transporte público), e a concomitante redução de impactos ambientais em diversas ordens, imperativos categóricos do desenvolvimento. Adicionalmente, a ade-

quação e a logística de base da infraestrutura propriamente econômica são outra dimensão fundamental do desenvolvimento, mas que necessitam estar permeadas e orientadas pelas dimensões do regional, do urbano e do ambiental, acima enunciadas. Assim, ganham destaque: a discussão sobre atualização da matriz energética brasileira, com ênfase em fontes renováveis e segurança energética; e a discussão sobre revisão, expansão e integração adequadas das infraestruturas de telecomunicações e de transportes, considerada esta última em todos os modais pertinentes ao Brasil. O desenvolvimento nacional depende, portanto, também de infraestrutura econômica, social e urbana – tudo em perspectiva conecta – e de arranjos institucionais capazes de satisfazer e compatibilizar, em conjunto, os reclamos por crescimento econômico, equidade social e sustentabilidade ambiental.

Não é por outra razão, então, que sustentabilidade ambiental é aqui afirmada como dimensão transversal inseparável das demais (social e econômica), devendo os ativos ambientais serem preservados, geridos e recuperados de forma harmônica e complementar àquelas. As políticas públicas devem dispensar especial atenção à criação de oportunidades para populações tradicionais e grupos socioambientalmente mais vulneráveis. O acesso à água potável e a condições sanitárias adequadas são ativos fundamentais na concepção de desenvolvimento que já se faz imperativa entre os povos do mundo. A conservação das bacias hidrográficas, portanto, deve ser compatibilizada com as atividades econômicas em geral e com os processos em curso de urbanização no mundo. A gestão dos biomas, da biodiversidade e da biotecnologia brasileira representa aspecto econômico e político essencial ao desenvolvimento do país, motivo pelo qual este deve ser pensado a partir de uma realidade de recursos naturais exauríveis. As mudanças climáticas e o fenômeno do aquecimento global devem receber atenção especial e tratamento prospectivo para que se conheçam seus efeitos sobre os biomas e sobre a própria humanidade, e para que se formulem políticas preventivas em tempo hábil. Um novo modelo de desenvolvimento, enfim, deve incorporar inovações sociais, institucionais e tecnológicas que conduzam ao uso estratégico e sustentável desses ativos, traduzido no aumento da eficiência produtiva, no reaproveitamento de rejeitos e no estabelecimento de padrões de produção e consumo que respeitem as capacidades do ambiente.

Finalmente, há uma quarta questão de extrema relevância na discussão sobre o desenvolvimento, qual seja, a ideia de que garantir direitos, promover a proteção social e gerar oportunidades de inclusão são não apenas objetivos plausíveis, mas também condições necessárias a qualquer projeto nacional naquele sentido. Visto este movimento em perspectiva histórica, percebe-se que a civilização ocidental constituiu um conjunto de parâmetros fundamentais de convívio e sociabilidade em torno dos quais passaram a se organizar certos direitos civis, políticos e sociais, balizadores da condição humana moderna. Condensados na ideia forte

de cidadania, o acesso a este conjunto de direitos passa a operar como critério de demarcação para a inclusão ou exclusão populacional em cada país ou região, portanto, como critério adicional de demarcação para se aferir o grau de desenvolvimento nacional em cada caso concreto.

Estes temas são, por sua vez, aqui incorporados segundo a compreensão do Estado como ator estratégico fundamental em qualquer processo que se queira de desenvolvimento, pois é esse ente, em última instância, o responsável por garantir a segurança interna, por ordenar o uso sustentável do território, por regular, enfim, a atividade econômica e promover políticas públicas. Entende-se que, por mais que as economias e alguns processos sociopolíticos estejam internacionalizados, importantes dimensões da vida social permanecem sob custódia das políticas nacionais, afiançando a ideia de que o Estado é ainda a principal referência no que se refere à regulação de diversas dinâmicas sociais que se desenrolam em seu espaço territorial. Em suma, cidadania, inclusão e proteção social são elementos constitutivos cruciais para estratégias e trajetórias de desenvolvimento com maior equidade. A expansão e a consolidação dos direitos civis, políticos e sociais, reunidos sob a ideia de cidadania, devem, portanto, orientar o planejamento, a implementação e a avaliação das políticas públicas em geral. Este processo requer participação e engajamento do poder público, em todas as suas esferas e dimensões, bem como da sociedade civil e dos setores produtivos.

Isto tudo posto, percebe-se, portanto, que as dimensões de análise acima apresentadas como qualificativos hoje inescapáveis da moderna concepção de desenvolvimento visam conferir um sentido agregado ao esforço institucional que está em curso no Ipea. Este sentido agregado de que se fala é um processo em construção, necessariamente contínuo, cumulativo e coletivo. O esforço de reflexão aqui realizado visa, portanto, institucionalizar e sistematizar uma prática de acompanhamento, análise, avaliação e prospecção das diversas políticas, programas e ações governamentais de âmbito, sobretudo, federal. Com isso, pretende-se obter, ao longo dos anos, capacitação técnica e visão institucional abrangente e aprofundada acerca dos problemas nacionais e da capacidade das políticas públicas de enfrentá-los adequadamente. Adicionalmente, espera-se, como resultado desta estratégia institucional, um incremento analítico gradual no que se refere a uma compreensão coletiva teoricamente mais inter-relacional dos diversos temas e assuntos em pauta, como também metodologicamente mais transdisciplinar em termos de técnicas e alternativas de pesquisa.

E embora o objetivo declarado seja – como explorado até aqui – identificar e construir, teórica e politicamente, os qualificativos do desenvolvimento, de modo que deles se possa fazer uso corrente para melhor caracterizar e simbolizar um entendimento coletivo comum do termo e do conceito, sabe-se que, do ponto de

vista do Ipea, esta tarefa passa, necessariamente, pelo estudo do Estado, do planejamento e das políticas públicas como instâncias inescapáveis de mediação entre os tais qualificativos até aqui sugeridos para uma nova compreensão de desenvolvimento, e do próprio desenvolvimento como projeto político em construção.

Realizar este esforço de maneira ordenada e sistemática é, portanto, algo que busca gerar acúmulo de conhecimento e massa crítica qualificada para um debate público bastante caro e cada vez mais urgente às diversas instâncias e níveis de governo no Brasil (e ao próprio Ipea em particular), no sentido de responder a questões do seguinte tipo:

1) Em que consiste a prática de planejamento governamental hoje e que características e funções deveria possuir, frente à complexidade dos problemas, das demandas e necessidades da sociedade?

2) Quais as possibilidades de redesenho e revalorização da função planejamento governamental hoje?

3) Quais as características (atualmente existentes e aquelas desejáveis) e quais as possibilidades (atualmente existentes e aquelas desejáveis) das instituições de governo/Estado pensadas ou formatadas para a atividade de planejamento público?

4) Quais os instrumentais e técnicas existentes (e quiçá aqueles necessários ou desejáveis) para as atividades de planejamento governamental condizentes com a complexidade dos problemas, das demandas e necessidades da sociedade?

5) Que balanço se pode fazer das políticas públicas nacionais mais importantes em operação no país hoje?

6) Que diretrizes se pode oferecer para o redesenho (quando o caso) dessas políticas públicas federais, nesta era de reconstrução dos Estados Nacionais, e como implementá-las?

## 4 PLANEJAMENTO: REQUALIFICANDO E RESSIGNIFICANDO O CONCEITO E O DEBATE NO BRASIL[4]

Como já se sabe, a atividade de planejamento governamental hoje não deve ser desempenhada como outrora, de forma centralizada e com viés essencialmente normativo. Em primeiro lugar, há a evidente questão de que, em contextos democráticos, o planejamento não pode ser nem concebido nem executado de forma externa e coercitiva aos diversos interesses, atores e arenas sociopolíticas em disputa

4. O restante deste texto é uma versão modificada da Introdução de Cardoso Jr. (2009).

no cotidiano. Não há, como talvez tenha havido no passado, um "cumpra-se" que se realiza automaticamente de cima para baixo pelas cadeias hierárquicas do Estado, até chegar aos espaços da sociedade e da economia.

Em segundo lugar, com a multiplicação e complexificação das questões em pauta nas sociedades contemporâneas hoje, ao mesmo tempo em que, com a aparente sofisticação e tecnificação dos métodos e procedimentos de análise, houve uma tendência geral, também observada no Brasil, sobretudo após a Constituição de 1988, de pulverizar e de reduzir, por meio de processos não lineares nem necessariamente equilibrados de institucionalização de funções típicas e estratégicas ao nível do Estado, o raio de discricionariedade (ou de gestão política) da ação estatal, portanto, de planejamento no sentido forte do termo, de algo que precede e condiciona a ação.

Em outras palavras, pode-se dizer que, no Brasil, ao longo das duas últimas décadas, em paralelo à decadência da função planejamento governamental em geral, num ambiente ideologicamente hostil à presença e à atuação do Estado, esta função pública foi adquirindo feições muito diferentes daquelas com as quais, no passado, ela costumava geralmente se identificar. Hoje, na estrutura e forma de funcionamento do planejamento governamental operante no país, esta função está, em grande medida, esvaziada de conteúdo político, robustecida de ingredientes técnico-operacionais e de controle e comando físico-financeiros de ações difusas, diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo, cujo sentido de conjunto e movimento, se o tem, mesmo setorialmente considerado, não é nem fácil nem rápido de identificar.

Então, se as impressões gerais, há pouco apontadas, sobre a natureza e algumas características gerais do planejamento governamental hoje estiverem corretas, ganha sentido teoricamente diferenciado e politicamente importante uma busca orientada a dar resposta às questões aqui suscitadas. Afinal, se planejamento governamental e políticas públicas são instâncias lógicas de mediação prática entre Estado e desenvolvimento, então não é assunto menor ressignificar e requalificar – tal qual sugerido acima para a própria categoria "desenvolvimento" – os próprios termos pelos quais, atualmente, deve ser redefinido o conceito de planejamento público governamental.

Tal qual no caso da categoria desenvolvimento, também aqui é preciso um esforço teórico e político de grande fôlego para ressignificar e requalificar o sentido de inteligibilidade comum ao termo/conceito de planejamento. E tal como no caso da categoria desenvolvimento, também aqui não se pode fazer isso sem um trabalho cotidiano de pesquisa, investigação e experimentação, portanto, sem as perspectivas de continuidade e de cumulatividade, por meio das quais, ao longo do tempo, se consiga ir dando novo sentido – teórico e político – a ambos os conceitos.

Ao se caminhar nesta direção, espera-se a obtenção de maior maturidade e profundidade para ideias ainda hoje não muito claras, nem teórica nem politicamente, para esta tarefa de redefinição e ressignificação do planejamento público governamental. Dentre tais ideias, cinco proposições aparecem com força no bojo desta discussão.

1) Em primeiro lugar, *dotar a função planejamento de forte conteúdo estratégico*: trata-se de fazer da função planejamento governamental o campo aglutinador de propostas, diretrizes, projetos, enfim, de estratégias de ação, que anunciem, em seus conteúdos, as potencialidades implícitas e explícitas, vale dizer, as trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a ação ordenada e planejada do Estado, em busca do desenvolvimento nacional.

2) Em segundo lugar, *dotar a função planejamento de forte capacidade de articulação e coordenação institucional*: grande parte das novas funções que qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental deve assumir está ligada, de um lado, a um esforço grande e muito complexo de articulação institucional e, de outro lado, a outro esforço igualmente grande – mas possível – de coordenação geral das ações de planejamento. O trabalho de articulação institucional a que se refere é necessariamente complexo porque, em qualquer caso, deve envolver muitos atores, cada qual com seu pacote de interesses diversos e com recursos diferenciados de poder, de modo que grande parte das chances de sucesso do planejamento governamental hoje depende, na verdade, da capacidade que políticos e gestores públicos tenham de realizar a contento este esforço de articulação institucional em diversos níveis. Por sua vez, exige-se em paralelo um trabalho igualmente grande e complexo de coordenação geral das ações e iniciativas de planejamento, mas que, neste caso, porquanto não desprezível em termos de esforço e dedicação institucional, é algo que soa factível ao Estado realizar.

3) Em terceiro lugar, *dotar a função planejamento de fortes conteúdos prospectivos e propositivos*: cada vez mais, ambas as dimensões aludidas (a prospecção e a proposição) devem compor o norte das atividades e iniciativas de planejamento público. Trata-se, fundamentalmente, de dotar o planejamento de instrumentos e técnicas de apreensão e interpretação de cenários e de tendências, ao mesmo tempo que de teor propositivo para reorientar e redirecionar, quando for pertinente, as políticas, os programas e as ações de governo.

4) Em quarto lugar, *dotar a função planejamento de forte componente participativo*: hoje, qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental que se pretenda eficaz precisa aceitar – e mesmo contar com – certo nível

de engajamento público dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam eles da burocracia estatal, políticos e acadêmicos, sejam os próprios beneficiários da ação que se pretende realizar. Em outras palavras, a atividade de planejamento deve prever uma dose não desprezível de horizontalismo em sua concepção, vale dizer, de participação direta e envolvimento prático de – sempre que possível – todos os atores pertencentes à arena em questão.

5) Em quinto lugar, dotar a função planejamento de fortes conteúdos éticos: trata-se aqui, cada vez mais, de introduzir princípios da república e da democracia como referências fundamentais à organização institucional do Estado e à própria ação estatal.

O debate e o enfrentamento de todas as questões neste trabalho enunciadas seguramente requerem a participação e o engajamento dos mais variados segmentos da sociedade brasileira, aí incluídos os setores produtivos e os movimentos organizados da sociedade civil. É essencial, contudo, reconhecer que o Estado brasileiro desempenha um papel essencial e indelegável como forma institucional ativa no processo de desenvolvimento do país. Este texto, então, pretendeu contribuir para lançar luz sobre a atuação do poder público na experiência brasileira recente, enfocando aspectos que instrumentalizam o debate sobre os avanços alcançados e os desafios ainda pendentes para uma contribuição efetiva do Estado ao desenvolvimento brasileiro.

Em suma, o desenvolvimento que se busca passa a ser, então, um processo contínuo de aprendizado e conquistas, cujas dimensões ou qualificativos se agregam – teórica e politicamente – tanto em simultâneo como em patamares equivalentes de importância estratégica, pois hoje, finalmente, sabe-se que ou é assim, ou não se está falando de desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

CARDOSO JÚNIOR., J. C. Autonomia *versus* interesses: considerações sobre a natureza do Estado capitalista e suas possibilidades de ação. **Leituras de Economia Política**, Campinas-SP: UNICAMP/IE, n. 12, revista dos estudantes de pós-graduação, 2006.

_____. (Coord.). Introdução. **Desafios ao desenvolvimento brasileiro**: contribuições do conselho de orientação do Ipea. Brasília-DF: Ipea, 2009.

CARDOSO JÚNIOR., J. C.; SIQUEIRA, C. H. R. Introdução: a história como método e a centralidade do Estado para o desenvolvimento das nações. In: CARDOSO JÚNIOR., J. C. (Org.). **Desafios ao desenvolvimento brasileiro**: contribuições do conselho de orientação do Ipea. Brasília-DF: Ipea, 2009.

PRZEWORSKY, A. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CARDOSO JÚNIOR, J. C. (ed.). **Brasil em desenvolvimento**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília-DF: Ipea, 2010.

# PARTE II

## Aulas selecionadas, editadas e organizadas a partir do curso de ambientação para novos servidores concursados no Ipea em junho/julho de 2009

CAPÍTULO 3

# COMPLEXIDADE E PLURALISMO METODOLÓGICO[1]

Ivan Domingues
Ramón García Fernández

**Ivan Domingues –** Quando recebi o convite para vir aqui, fiz um arranjo sobre as questões que seriam tratadas. Dessa forma, vou deixar ao fundo a questão da transdisciplinaridade e focalizar os seguintes temas: primeiro vou tentar traçar um panorama e falar dos desafios do saber e do conhecimento na atualidade e, na sequência, tentarei discutir o uso de novas ferramentas intelectuais, padrões de inteligibilidade e aspectos metodológicos. No terceiro tópico, tratarei da minha experiência pessoal enfrentando esses desafios. E, no fim, darei algumas sugestões pensando a experiência do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Panorama do saber em suas várias áreas na atualidade. O primeiro ponto que gostaria de ressaltar é a ideia de inflação do conhecimento. A atualidade do conhecimento está marcada por essa espécie de inflação, fragmentação de disciplinas e perda de densidade. Esses pontos para mim são da maior importância. Nunca houve uma época em que se produzisse tanto conhecimento como no século XX. A inflação do conhecimento é alimentada pela proliferação de publicações, *papers*, revistas e livros, por um produtivismo em que se pode ver uma nova forma de terrorismo, tendo por divisa o famoso "publicar ou perecer".

São conhecidos os números e os exemplos que atestam esse estado de coisas, típico da era em que vivemos, a pós-moderna, em contraposição a outras eras, como a Idade Média e a Idade Moderna. Na Antiguidade, uma mente encicoplédica, como a de Aristóteles, dominava todo o campo do saber de sua época, acumulado em algumas centenas de livros em sua biblioteca, que era a maior da Antiguidade, antes de ser pilhada pelos romanos, e antes da biblioteca de Alexandria.

1. Este capítulo reúne aulas proferidas pelos professores Ivan Domingues e Ramón García Fernández, durante o curso de Ambientação dos novos técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea, em julho de 2009. Os textos a seguir foram transcritos por Carlos Henrique Romão de Siqueira e Natália Orlandi Silveira, e submetidos aos autores para revisão e validação.

Na Idade Média, segundo Balzac, não o escritor famoso, mas o erudito que viveu no século XVII, Jean Louis Gez de Balzac, o poeta Dante, quando visitou Paris, poderia ter lido todos os 1.338 livros da biblioteca da Sorbonne, a maior da França e uma das maiores do Ocidente. Essa grande biblioteca tinha, portanto, 1.338 livros.

Na Renascença, a figura do intelectual total, multifacetado e humanista, era encarnada por Leonardo da Vinci, que se considerava um iletrado. Dizia-se *un uomo senza lettera*, um homem sem letras. Não obstante, tinha domínio sobre vastos campos do conhecimento, da técnica e da arte, sendo ao mesmo tempo pintor, engenheiro, anatomista e matemático. No início dos tempos modernos, pensadores como Descartes, Hobbes, Leibniz e Newton conheciam tudo que era importante e digno de ser conhecido em sua época, tarefa facilitada pelo número ainda pequeno de livros e pela universalidade do latim.

É justamente esse estado de coisas que foi profundamente alterado na modernidade tardia, ao longo dos séculos XIX e XX, especialmente durante o século XX. A escala do acervo das bibliotecas saltou dos milhares para milhões de volumes. São 23 milhões na Biblioteca do Congresso, em Washington, Estados Unidos, a maior do mundo; 16 milhões na Biblioteca Nacional da China, em Pequim; 14,5 milhões na Biblioteca Nacional do Canadá, em Otawa; 14,4 para a Biblioteca Alemã, com sede em Frankfurt; 13 milhões para a Biblioteca Britânica em Londres; 12 milhões, ou um pouco mais para a Biblioteca Nacional da França, Paris. Na Biblioteca Nacional, no Rio de Janeiro, temos algo em torno de 8 milhões.

Além disso, houve a explosão dos campos disciplinares e das revistas. No fim dos anos 1990 o número era mais de 8 mil disciplinas, dentre as mais diversas áreas do conhecimento. Mais ou menos na mesma época, em editais e programas de pesquisa, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) lidava com 868 áreas e subáreas de conhecimento, abarcando várias subáreas e subdisciplinas e deixando uma multidão de fora.

Essa explosão dos campos disciplinares e das áreas do conhecimento certamente agravou-se no último decênio, tornando os números ainda mais dramáticos. Hoje é simplesmente impossível a alguém dominar o conhecimento em extensão e em profundidade, qualquer que seja a área.

Essa conclusão é um lugar-comum, e a própria mídia vem explorando de tempos em tempos os paradoxos e os desconfortos. Exemplo disso é o artigo de Kenneth Stephen na revista *Veja,* de agosto de 2003. Ele se referia a um paradoxo: o mundo está ficando coletivamente mais inteligente e individualmente mais burro. Com o intuito de comprovar essa ideia, ilustra-a com o número de publicações

diversas, disponíveis nos quatro cantos do planeta, e a capacidade de leitura dos indivíduos. E argumenta que, se alguém lesse três livros por mês, dos 20 aos 50 anos, teria lido mil livros numa vida. Esses números, no entanto, não chegam nem perto dos 40 mil publicados todo ano só no Brasil. Comparado com os 40 milhões de livros catalogados pelo mundo afora, mais 4 bilhões de *home pages* na internet, teses de doutorado, artigos e outros documentos, provavelmente seu conhecimento não passa de 0,00000000000025% do total publicado no mundo.

Outro exemplo eloquente desse paradoxo e desconforto é a área de bioquímica, menos conhecida do grande público. Se um especialista dedicasse todo seu tempo a ler os artigos indexados em revistas especializadas, destinando dez horas por dia, lendo um artigo por hora, ao fim de um ano teria lido cerca de 6% do total de artigos indexados publicados. Situação que ficaria pior se computássemos os artigos não indexados. O déficit aumentaria ainda mais, ano após ano.

A mesma situação ocorreria em outras áreas do conhecimento, sejam nas ciências exatas, biológicas ou humanidades. Sendo que nessa última a situação seria enormemente agravada pelos livros. Creio que esses exemplos e números já bastam para dar uma ideia da situação.

Os paradoxos são enormes, o desconforto também, e vários remédios foram pensados para dar conta dessa explosão que chamo de inflacionária. O autor do artigo da *Veja* pergunta como pode o homem sobreviver no mundo de hoje com uma parcela de conhecimento tão ínfima. Afinal, vivemos na sociedade da informação. Segundo o articulista, o segredo é que cada um se empenhe para conhecer 100% de um pequeno nicho, uma parcela muito pequena do conhecimento humano. Para o autor, esse seria o remédio.

Aparentemente sensata, essa resposta é equivocada em mais de um ponto. Primeiro porque não é mais possível dominar 100% nem de uma microespecialidade. Como é o caso da bioquímica, que não é um caso isolado, ao contrário, é o paradigma. Basta olhar o exemplo da medicina, que renova o estoque de conhecimento de suas diferentes especialidades em ciclos de menos de dez anos, gerando a necessidade de reciclagem permanente. E se os médicos não se reciclam, tanto pior para nós. E a solução de se criar microespecialistas redundaria em combater os males da superespecialização, criando uma especialização maior ainda.

A despeito da solução dada pelo autor, outras estão sendo buscadas, em direções diferentes. Uma delas é a conhecida via do sistema de ensino de agrupar as disciplinas em departamentos e unidades mais amplas, como faculdades e escolas. Esse é o caminho profissional das universidades que, ao tentar combinar o ensino generalizante com a pesquisa especializada, são levadas a instalar, junto com as disciplinas, verdadeiros cartórios.

Outra via é o fomento de pesquisas que façam interface com várias áreas do conhecimento em vista de objetivos comuns, como a solução de problemas técnico-científicos, e a produção de artefatos tecnológicos.

Outra é o incentivo, na esteira dos programas de pesquisa, de abordagens inter, multi e, mais recentemente, transdisciplinares. Dando ensejo à criação de escolas de altos estudos, laboratórios de pesquisas, e institutos de estudos avançados, como os Institutos de Estudos Avançados (IEAs) de Princeton e da Universidade de São Paulo (USP), que têm uma proposta interdisciplinar, além do IEA da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que tem uma proposta transdisciplinar.

Na mesma linha, Edgar Morin propôs recentemente, após uma longa e paciente defesa da causa da religação dos saberes, algo como um dízimo de transdisciplinaridade, de 10%, a que as universidades e os centros de pesquisas deveriam se dedicar. Voltarei a Morin, mais à frente.

Gostaria de acrescentar outros traços do panorama atual do conhecimento, para completar o quadro, avançar nos meus argumentos e chegar até o ponto que concerne ao Ipea.

Até agora, enfatizei um único ponto, a inflação do conhecimento, que é importante, mas não o único: número de publicações, livros, *papers* e a dificuldade notória de acompanhar o que se passa em sua área de especialidade e, pior ainda, no conjunto do sistema dos saberes. Dito isso, gostaria de falar um pouco sobre as consequências, chamando a atenção para outros pontos associados à inflação do conhecimento.

A primeira consequência é a perda da visão do todo; ninguém mais consegue visualizar o todo, em razão da ultraespacialização e da ultrafragmentação do saber. A segunda é a impressão da falta de relevância e a perda de densidade em razão da expansão horizontal e vertical do conhecimento, resultando na multiplicação de áreas e subdisciplinas em que imperam o conhecimento do detalhe, o especialista do pormenor, gerando o paradoxo de Bertrand Russell, o indivíduo que sabe tudo de nada, como nos casos dos especialistas das libélulas do cerrado, ou da borboleta azul da Mata Atlântica.

A terceira consequência, o duplo fim e o ocaso do intelectual generalista que sabia de tudo um pouco, e fornecia a grande suma do saber, como Descartes e Kant, e do perito, do *expert*, o especialista, que hoje não consegue mais dar conta do que acontece no interior do seu campo de especialidade, como mostrado antes.

Desde o início da Era Moderna, o sistema do saber havia decretado o fim do generalista e do sábio de horizontes largos, erudito, artista, cientista, pensador e filósofo, quando o *expert* passou a ocupar o seu lugar; agora é o especialista, que

tudo sabia de seu pedaço, inquieto, que se vê com os dias contados. Trata-se de algo virtual, mas sua consumação é certa e mera questão de tempo. E certamente não muito tempo, podemos dizer.

Há outros traços do saber contemporâneo que gostaria de salientar. Até agora falei apenas do panorama. Alguns desses traços entram em choque com a proliferação e a fragmentação do conhecimento, alimentando uma visão menos unidimensional e, ao mesmo tempo, mais complexa do estado de coisas. Esses traços são de duas ordens pouco conhecidas do público leigo, mas reais e atuais.

Por um lado, no plano mais teórico, acima das disciplinas e especialidades, nós temos a busca da unificação do saber em teorias abrangentes e ciências piloto e paradigmáticas. Esse foi o caso da física, com seu paradigma fisicalista ou newtoniano que, em diferentes momentos, deram ensejo a vários projetos reducionistas de unificação do saber, tomando a física como disciplina piloto, e tendo como objetivo maior reduzir as disciplinas à mecânica. Inclusive disciplinas das ciências humanas.

Por outro lado, à medida que a ciência nova e o paradigma newtoniano foram se expandindo e se estendendo a novos domínios do real, vimos a emergência de zonas de instabilidade e refratárias à redução. É o caso da física einsteiniana e da física quântica, bem como, numa escala e profundidade maiores ainda, da biologia. Foi então, no rastro desse estado de coisas, marcadas por duas tendências díspares e impossíveis de harmonizar, que estudiosos de várias áreas da física, da biologia e das ciências humanas passaram a falar de mudança de paradigma e novas abordagens do real, menos reducionistas e simplificadoras, e mais condizentes com a situação do conhecimento, da experiência e da pesquisa.

Sem poder aprofundar o exame dessa nova situação, caracterizada pela coexistência e conflito entre as duas visões do conhecimento e da ciência que estão em choque, dando lugar a práticas e atitudes não só diferentes, mas discrepantes, vou me limitar a apresentar e resumir as tendências e as características daquilo que, por comodidade, estou chamando de panorama do conhecimento atual.

Primeiro, um elemento importante é a mudança de paradigma. Mas qual é a mudança? É a passagem da física à biologia como ciência piloto, como ciência paradigmática. Na segunda metade do século XX, a ciência paradigmática é a biologia. Sem dúvida é ela que comanda e deverá comandar toda a cena do conhecimento durante todo o século XXI, com certeza.

Temos também, envolvendo ainda a mudança do paradigma, a passagem do reducionismo ao holismo – palavra perigosa essa que leva a alguns tipos de misticismo, como o de Capra – mas que pode ter alguma utilidade ao reter a ideia de todo ou totalidade, de acordo com a etimologia grega. Um dos exemplos que se

encaixam nesse novo paradigma é a teoria dos sistemas, cujo primeiro grande expoente foi Karl Ludwig von Bertalanffy, e a ciência da complexidade, cujo grande expoente é Edgar Morin. Não sou moriniano de carteirinha, estou apenas dando exemplos aceitos por muitos.

Um ponto que eu destacaria seria a ideia de diversidade metodológica, a renúncia a uma metodologia. O que funciona é o conjunto de parâmetros e algoritmos que deverá ser flexionado e recalibrado ao se passar de um campo de estudos para outro.

Outro item que acusa a mudança de paradigma é o favorecimento de experiências multi, inter e transdisciplinares. A multidisciplinaridade é caracterizada pela justaposição de múltiplas disciplinas; a inter, pela interação das disciplinas; e a trans, pela fusão de disciplinas.

Eu já tratei desse tema em outros trabalhos, inclusive discutindo iniciativas como o Projeto Apolo, Manhattan, o Instituto Pasteur, a Escola de Sagres, o programa de inteligência artificial do Massachusetts Institute of Technology (MIT) etc. são exemplos que demonstram esse tipo de experiência multi, inter e transdisciplinar.

Outro traço que sinaliza a busca de novas experiências são as chamadas ciências híbridas: bioquímica, biofísica, bioinformática; bioética, biodireito, sociobiologia, sociolinguística, etnomusicologia, etnobotânica, muitas ciências híbridas.

Outra característica é a tentativa de aproximação da ciência com a tecnologia, a arte e a filosofia. Esse esforço marca muitas experiências no saber contemporâneo.

A base, no entanto, segue sendo a disciplina. Disciplina é uma palavra suspeita. Ela surgiu no fim da Idade Média, com uma acepção moral, designando em francês uma espécie de chicote, usado em castigo a indivíduos para disciplinã-los e enquadrá-los. Mas depois foi metaforizado, passando a designar áreas do saber e campos do conhecimento. E hoje dá ensejo a novas experiências nos campos do conhecimento, menos ciumentas e exclusivas. Porém, tendo unidade focal e ponto de partida. É aprofundando a disciplina – eu sublinho isso – que se chega ao multi, ao inter e ao trans. Ninguém está falando de contradisciplina ou antidisciplina.

Tentarei agora preparar já o fim de minha preleção. Até o momento falei sobre teoria. Gostaria de falar agora um pouco sobre metodologia, ligada ao problema da busca de novas ferramentas intelectuais e padrões de inteligibilidade, um terreno mais epistemológico. Antes falei sobre o panorama do saber, agora vou me restringir ao exemplo da ciência.

A ciência tradicional é marcada pela busca de regularidades. Mas quais são as características dessa busca? Há a ideia de uma ordem profunda das coisas, suas leis, associação da causa e da lei dos fenômenos, uma grande atenção ao *quantum* e à medida das coisas; também uma propensão a classificações e taxonomias; a tentativa de estabelecer inter-relações funcionais, múltiplas relações variadas, e probabilidades estatísticas. Tudo isso ensejando tanto a busca das leis, quanto a ordenação das coisas. Essa é a via da ciência tradicional.

Isso gerou o que chamamos de racionalidade instrumental – outro nome que damos à razão taxonômica e calculadora. Os feitos foram extraordinários, e não vim aqui para falar mal disso. No seio dessa racionalidade, temos a fusão da matemática com a experiência, o que foi importantíssimo. Essa fusão gera uma experiência tecnificada, o laboratório, a experiência medida com instrumentos de precisão, e experimentos, algo mais sofisticado que a experiência. Essa racionalidade que trabalha com experimentos faz uso da lógica bipolar ou bivalente, com duas ideias, a polaridade verdadeiro–falso; lida também com formas objetivadas, as representações são formas objetivadas das coisas, o que gera uma ciência objetivante, que leva à elisão do sujeito. Como contraparte da autonomização da ciência, a filosofia é deixada de lado, e a ética também fica de fora. Nós temos uma ciência aética, e axiologicamente neutra. Lembremos que estou falando da ciência tradicional.

Qual é a via da ciência atual? Eu diria que é ao mesmo tempo igual e diferente. Por um lado é a mesma coisa, o que está em jogo é a busca de regularidades. Mas a estratégia é diferente. Há uma abertura para novas experiências do real e outros usos da razão. O exemplo são as chamadas qualidades secundárias, as sensações. Antes, o estudo das sensações ficava de fora da ciência. Galileu e Descartes entendiam que era assim. Essas eram qualidades secundárias porque a ciência cuidava das primárias, da qualidade das coisas.

As secundárias, as do sujeito, ficavam de fora. Hoje as qualidades secundárias estão dentro do esquadro da ciência, como objeto, por exemplo, das neurociências. E há uma problematização grande em torno disso. A ciência hoje cuida das qualidades secundárias, da experiência, e mesmo da consciência, do jeito que lhes é próprio, numa linguagem conceitual e objetivante. A diferença agora é que as ciências reconhecem que há outras dimensões das experiências, ligadas à busca do sentido e a sua intensificação ou adensamento, que ficarão com a filosofia, com a arte, com a psicologia clínica, e mesmo com a religião, com suas abordagens pertinentes, legítimas e complementares. Ou seja, uma atitude de abertura intelectual.

Com isso surgem novos objetos, estados caóticos, sistemas hipercomplexos, conjuntos *fuzzy*, novos métodos, matemáticas empíricas, ecologias, fractais, lógicas não bivalentes, mas polivalentes e, então, a formatação de uma nova racionalidade.

Como se chamará essa racionalidade? A antiga é a razão instrumental. Mas qual é a nova?

Nesse tópico, os autores hesitam. Pode ser chamada de razão hermenêutica por Gadamer, razão compreensiva, por Max Weber, razão crítica pelos frankfurtianos, dialética, pelos hegelianos e marxistas, e por aí vai.

Pode-se chamar também de ciências reflexivas, que aparece na polêmica de Gadamer com Habermas. Esse ideia aparece também no subtítulo dos livros de Morin sobre método, e é caracterizada por uma grande interface com a filosofia, pelo recentramento da ética, como pode ser lido em vários livros de Morin. O autor, aliás, é um dentre vários que podem ser citados.

Portanto, no cenário atual temos a convivência da via tradicional, que é o *mainstream*, que é a ortodoxia, com a busca de novas experiências e novos usos da razão por obras de *outsiders*. Junto com essa coexistência temos a diversidade de métodos e perspectivas, e o grande desafio é promover e propor a religação dos saberes, a contrapelo da divisão disciplinar.

Tentarei agora concluir minha participação. Primeiro, gostaria de deixar um testemunho pessoal. Como venho enfrentando esse desafio, que não é meu, mas de todos nós? O desafio é muito grande e não é fácil nem trivial lidar com isso. Tenho que levar em consideração o meu lugar de origem, assim como você tem que levar em consideração o seu lugar de origem. E meu lugar de origem é a filosofia; minha área de especialidade é a epistemologia geral e das ciências humanas; faço filosofia da tecnologia, além de trabalhar com ética e metafísica.

Ao longo do tempo pude calcular experiências disciplinares e multidisciplinares, assim como desconfortos e paradoxos. Sou consultor do CNPq, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), e outras agências, onde geralmente fico em situações muito desconfortáveis porque sou obrigado a adotar condutas disciplinares. No campo do ensino a situação é muito rígida. Já na pesquisa é melhor, é mais plástica. Nos meus livros, *papers* e conferências posso adotar uma atitude mais condizente com a formação inter e transdisciplinar. Nessa linha, em meus artigos e livros sobre epistemologia, tecnologia e ética, posso explorar melhor essas interfaces.

No plano institucional o que acontece? Como coordenador do Programa de Pós-Graduação em Filosofia, tenho que adotar uma atitude disciplinar, mesmo porque os programas são disciplinares. Na Capes e no CNPq também. No Instituto de Estudos Transdisciplinares Avançados (IEAT), minha postura é transdisciplinar. E no Núcleo de Pensamento Contemporâneo que acabei de fundar, cuja base é interdisciplinar, lá adotarei uma atitude condizente.

Nessas minhas experiências qual é a minha estratégia? Minha estratégia é aprofundar minhas especialidades. Como minha base é a filosofia, como já dito, procuro explorar esse campo. E no processo de aprofundamento, explorar as interfaces da filosofia com outros campos disciplinares: ciência e biotecnologias no meu caso. O objetivo é promover a dilatação do campo da experiência e a expansão da esfera da racionalidade. Qual é o caminho a ser seguido? Intuitivamente, eu diria, de dentro para fora, expansão, que é o mais seguro, e não de fora para dentro, por incorporação ou anexação, que é mais perigoso e também mais frágil. Isso leva a uma vaguidão que chamo de holismo difuso. Portanto, essa é minha estratégia.

Muito Obrigado.

**Ramón García Fernández –** Primeiramente gostaria de agradecer o convite feito pelo Ipea e sua direção para participar dessa discussão sobre os desafios metodológicos e a complexidade no mundo científico. Vou me ater aqui mais especificamente ao campo da economia. De toda forma, o que foi falado pelo professor Ivan Domingues sobre a inter, multi e transdisciplinaridade é algo que sempre chamou minha atenção. Lembro de que quando faltava uma semana para fazer o vestibular ainda estava na dúvida se prestava para economia, filosofia, história ou ciências sociais. E até hoje não me decidi. Dessa forma, na verdade tento me localizar numa área comum entre essas disciplinas.

Meu ponto fundamental aqui é discutir pluralismo econômico. Tentarei discutir os conceitos de pluralidade e pluralismo, e como fica a verdade em relação ao pluralismo na economia. Depois sairei um pouco da reflexão *meta* da economia para falar da situação atual do campo.

O que incomoda frequentemente na discussão sobre o pluralismo é que muitos o entendem como um convite ao vale-tudo. Acho que esse é o primeiro incômodo em relação ao pluralismo. Contudo, a maior parte das pessoas concorda que vivemos num mundo que opera independentemente dos nossos desejos, no qual as pessoas também têm respostas pouco ambíguas para a maioria das coisas. Do mesmo modo, elas também reconhecem como fatos certos fenômenos da física, por exemplo. Ou seja, de forma geral, as pessoas concordam sobre aspectos da realidade.

Uma questão conceitual que precede essa discussão é que temos de separar o que é pluralismo de pluralidade. Pluralidade é uma situação na qual existem diversos elementos. É algo puramente descritivo. Pode-se ter uma pluralidade de significados, verdades ou valores. Simplesmente se constata, por exemplo, que existem diversas religiões.

Pluralismo, por sua vez, é um conceito normativo e valorativo; ele afirma que é desejável e legítimo que exista pluralidade.

Temos então duas maneiras diferentes de ver a questão. A pluralidade que constata a existência de diferenças, e o pluralismo, que destaca que é desejável e legítimo que haja diferença. Na pluralidade existem múltiplas posições sobre várias questões, enquanto o pluralismo acha desejável que existam as diversas posições.

A realidade é única, mas nós a acessamos através de nossos sentidos, portanto, sempre interpretamos a realidade. Dessa forma, diferentes pessoas podem interpretar a realidade de diferentes maneiras; podem pensar que diferenças ocorrem e existem; e podem agrupar as coisas de maneiras diferentes. Temos aqui então uma primeira pluralidade. Há um único mundo, mas diferentes interpretações sobre esse mundo.

Além disso, mesmo que as pessoas vejam as mesmas coisas, podem teorizá-las de maneira diferente. Mesmo que não tenhamos dúvida de que isto é uma cadeira, podemos organizar nosso conhecimento de maneira diferente, ou seja, podemos ter pluralidade de teorias, o que representa uma segunda pluralidade.

Mas mesmo que cheguemos à mesma posição teórica, podemos nos perguntar sobre os diferentes caminhos que nos levam ao conhecimento; portanto, podemos ter também uma terceira pluralidade, nesse caso a de método.

Nessa breve reflexão temos então as bases necessárias para poder constatar a existência de pluralidade, e por consequência sobre a possibilidade de pluralismo, quanto à verdade, à teoria e ao método. A pergunta agora é se isso é bom ou ruim. Vale a pena o pluralismo ou não?

Antes de discutir isso, gostaria de mencionar um ponto que deveria ficar como pano de fundo. Geralmente utilizamos o termo *a ciência*, mas em 99% dos casos seria mais útil pensar em *as ciências*. Devemos lembrar que nossas discussões sobre metodologia, especialmente na economia, consistem em pegar a última publicação da filosofia da ciência e tentar aplicá-la à economia quando, na realidade, a coisa é mais complicada, porque as ciências têm características diferentes. Existe uma diferenciação entre elas que aprendi no colegial, mas acho que continua valendo. Há uma divisão entre ciências formais e ciências factuais, e outra entre ciências naturais e ciências sociais.

Embora essa discussão tenha sua história na perspectiva das ciências naturais, é nas ciências sociais que ela é central, pois fica muito mais complicado teorizar sobre como os homens vão agir, do que fazer isso nas ciências naturais, nas quais seu objeto não tem vontades. As ciências sociais são objetivas, mas são construídas por seres humanos; nelas, os sistemas são abertos.

Por isso tudo, enfatizo aqui que meu interesse nesta palestra não é pelas ciências em geral, mas pela economia. Pode haver algumas inferências válidas para outras áreas, mas estou restrito às ciências sociais, e à economia em particular.

Voltando a nossa questão, podemos nos perguntar: por que na economia existe uma diversidade de visões? Eu poderia elencar várias razões que justificam a existência de pluralidade e de diferentes visões. Algumas delas são sociais, e existem no nível da comunidade de pesquisadores.

A primeira coisa que destaco (e há uma certa dose de ceticismo nisso) é que sabemos que nunca podemos ter certeza de que uma teoria é verdadeira, mas também que, ao contrário do que pensava Popper, é muito difícil falsificá-la porque nunca sabemos se quando a testamos estamos testando ela mesma ou suas hipóteses auxiliares. Esse, aliás, é um bom problema, pois nos permitiria dizer que, ao termos diferentes visões, nunca temos certeza se conseguimos demonstrar ou não certa coisa.

Outra ideia compartilhada por muitos autores é que os fatos vêm carregados de muita teoria. Quando você interpreta uma realidade, a própria observação já vem carregada de conteúdos teóricos.

Também é importante lembrar aqui a ideia da complexidade do mundo, e por isso surge a impossibilidade de construir representações abrangentes. E, além de o mundo ser complexo, nosso cérebro não é ferramenta suficiente para dar conta dele. Portanto, só podemos fazer representações parciais desse mundo.

Essas características que listei pertencem ao conhecimento em geral. Mas cada um dos pesquisadores tem suas perspectivas específicas. Estamos situados num certo local e tempo, e cada um de nós tem sua origem social; além disso trazemos nossas próprias experiências e temos nossas motivações particulares ao encaminhar um assunto. E tanto o conhecimento pessoal quanto o coletivo têm uma certa trajetória histórica.

Por todos esses motivos, aparentemente, temos boas razões para dizer que há mesmo pluralidade nas ciências sociais em geral. Temos limitações cognitivas, o mundo é complexo, temos origens e interesses diferentes, temos histórias diferentes. Essa é uma boa série de motivos para pensar que deve mesmo haver uma pluralidade. Estamos aqui apenas constatando. A pergunta que vem em seguida é: temos que combater essa pluralidade ou conviver com ela?

Na economia, em particular, essa é uma constatação: há diferentes visões, portanto, há pluralidade teórica e metodológica. E sabemos disso porque há escolhas que podem ser feitas nesse campo. Mas a pergunta permanece: isso é bom ou ruim? Devemos defender o pluralismo?

Esse é talvez o ponto discutível, mas se realmente o conhecimento tem as características que descrevemos acima, se tudo isso é verdade, é sensato dizer que é difícil ter a verdade absoluta. A gente pode até esbarrar nela, mas não tem certeza de que vai chegar lá.

A existência de uma pluralidade de visões parece uma coisa salutar. Por quê? Porque se nosso conhecimento é incompleto, sempre aprendemos mais ouvindo outras perspectivas. Alguém pode ter percebido algo que não vimos. Mesmo ouvindo a besteira que o outro pode falar, tentando convencê-lo de que ele está errado somos levados a nos esforçar e nos sofisticar para convencê-lo de que ele está errado. No mínimo, o pluralismo já vale a pena por isso.

Mas qual seria o risco do pluralismo? Essa é uma coisa já conhecida, mas vale a pena insistir. Primeiro, temos o fantasma do relativismo. Se dissermos que o pluralismo é um vale-tudo, então tanto faz medicina ou feitiçaria. Nos Estados Unidos, por exemplo, existe a grande polêmica do criacionismo. Se somos pluralistas, o que fazemos com o criacionismo?

Ao mesmo tempo, decorre disso outro fantasma, que é pensar que, se tanto vale uma coisa quanto a outra, ficamos então paralisados. Por exemplo, ao definir a política monetária, o que o Banco Central vai fazer? Os juros têm que subir? Não sei, há teorias que dizem para aumentar, e há teorias que dizem para reduzir. Nessa perspectiva, eu poderia fazer um cara ou coroa e escolher qualquer uma (se a moeda ficar em pé, mantemos a taxa!).

O problema é que, quando estamos discutindo a questão do pluralismo, estamos confundindo questões do nível coletivo com questões do nível individual.

O que quero dizer é o seguinte: uma coisa é que eu seja pluralista, ou seja, que eu julgue que a pluralidade seja boa, que valorize que existam pessoas diferentes, pensando coisas diferentes, e propondo coisas diferentes, tentando chegar a algum conhecimento coletivo. Mas no nível individual não posso defender coisas que percebo como contraditórias, porque preciso fazer escolhas justificadas. A diferença está em que no nível individual eu tenho que tomar posições, mas isso não quer dizer que no nível coletivo eu tenha que impô-las. Devo ser pluralista no nível da comunidade sem que isso me transforme num esquizofrênico.

Como é que eu escolho, então? Quero introduzir aqui o conceito de ponto de entrada; ele significa que, em face de certa questão, eu escolho uma perspectiva, mas isso é diferente de dizer que por eu escolher essa posição, ela seja a verdade, ela esteja certa. Ou seja, a partir de certos valores, certos princípios, eu considero que alguma determinada coisa é salutar. É importante que, para se chegar a essa conclusão, eu participe, eu debata, eu me informe. Quanto mais informado, melhor será minha escolha, mais justificada. Se não houver debate,

os motivos da minha escolha podem ser os mesmos, mas as justificativas são mais fracas. Esse exercício do debate e do convencimento é essencial.

Isto, no fundo, sugere estender para o debate científico os mesmos princípios que recomendamos na política, isto é, a democracia. Mas alguém poderia dizer que ciência não é a mesma coisa que política; na democracia todo mundo pode opinar, mas pode todo mundo opinar na ciência também?

Não vejo isso como muito problemático. Acho que ninguém que passou aqui no concurso do Ipea vai querer opinar sobre como se faz um transplante de fígado. Quando você não tem competência para o assunto, a comunidade não te ouve. Nem é arriscado dar voz a quem não é competente, como nesse caso, porque sua voz nem mesmo é ouvida.

Essencialmente, portanto, a ideia de pluralismo é vantajosa, porque a ciência que fica limitada a uma única voz pode até acertar em diversas ocasiões, mas nunca vai ter ninguém que diga quando ela está errada.

Mas também devemos lembrar que uma coisa fundamental é que não podemos adotar um pluralismo estratégico. Isto significaria que, hoje que sou minoria, sou pluralista, mas amanhã, se sou maioria, adeus. A ideia é que o pluralismo seja realmente uma postura, que você acredita ser a melhor que exista.

Como fica então nosso papel como especialistas? Nunca chegaremos à verdade, é certo. Poderemos prover posições informadas. Poderemos também fazer perguntas importantes, mas não daremos respostas únicas. Um exemplo: muitas vezes se ouve a discussão sobre se é melhor protecionismo ou livre comércio para promover o desenvolvimento ou a industrialização de um país. Já vi muitos argumentos inteligentes, de pessoas de vários países, defendendo uma posição ou outra. Eu não posso dar uma saída. Posso falar sobre minha posição, mas não que tais pessoas estão inequivocamente certas ou erradas. Além disso, a própria pergunta pode ser questionada. Afinal, podemos nos perguntar: quanto de protecionismo e quanto de livre comércio isso requer? Os Estados Unidos praticaram protecionismo no século XIX. Mas será que por isso o protecionismo é bom hoje para Guiné-Bissau? Peguei esse exemplo apenas para dizer que é difícil chegar a respostas únicas ou fáceis em relação a perguntas como essas.

Qual o conceito de verdade que podemos almejar? A verdade será o acordo a que chegamos em algum momento. Esse é o conceito de verdade a que podemos chegar, a verdade como consenso. A retórica, ou seja, o estudo da argumentação, nesse sentido, deve ser considerada como meio fundamental para promover o conhecimento. Se o conhecimento se produz através do debate, a disciplina que estuda o debate deve ter algum destaque.

Pode haver métodos específicos para se chegar ao resultado de uma certa questão. Mas não há um único método geral para se chegar à verdade além do engajamento no debate.

Só pode existir, portanto, uma metarregra, que é aquela que diz como se deve fazer os debates. Esses debates devem respeitar a ética do discurso, cujas características já foram ressaltadas por alguns autores: não minta, preste atenção, não engane, coopere, não grite, deixe os outros falarem, explique-se quando solicitado, não recorra à violência e à conspiração para ajudar suas ideias. A única metarregra é que você tem que jogar limpo no debate.

Além disso, podemos chegar a um consenso, mas nem todos os consensos são aceitáveis. Por que não? Por exemplo, o consenso imposto pela maioria sobre a minoria ou, ao contrário, de uma minoria sobre a maioria, está quebrando a ética do discurso, pois você calou os outros.

Portanto, uma comunidade científica que não tenha o padrão ético de ouvir as vozes dos dissidentes pode avançar, mas vai ter mais dificuldades, sobretudo porque não terá a crítica, não saberá quando está errada.

Nesse ponto, gostaria de voltar à economia. Como está a situação atual da economia, que é um campo de conhecimento plural? Hoje temos um *mainstream*, que também tem seus choques internos. No entanto, há certos consensos que permitem a existência desse mesmo *mainstream*, apesar das polêmicas, por exemplo, entre neoclássicos e neokeynesianos. Por outro lado, há diferentes heterodoxias, com diferentes olhares, e que mantêm divergências importantes.

O *mainstream* se modificou em várias questões. Quais são elas? Uma delas é a incorporação de discussões que antes eram exclusivas de escolas heterodoxas. Não é a única mudança, mas é uma das mudanças importantes. Alguns desses exemplos são as instituições, assim como os limites da racionalidade, que eram assuntos só enfatizados pelos heterodoxos no passado. Do mesmo modo, o tema dos rendimentos crescentes, que no passado era tabu, agora é aceito por todo mundo no *mainstream*.

Contudo, o *mainstream* continua ainda intolerante na questão da formalização da ciência. Esse é o ponto que une o *mainstream*. Os trabalhos não formalizados continuam sendo vistos como insuficientes. Mas isso se mostra particularmente complicado à medida que o trabalho interdisciplinar é visto como algo positivo.

Do ponto de vista da heterodoxia, quais são os problemas? Um deles é o pluralismo estratégico. O segundo é que há uma visão de que só se conseguiria superar o *mainstream* quando se conseguisse chegar a um paradigma da heterodoxia. Hoje, no entanto, penso que essa ideia de uma batalha de paradigmas é um sonho impossível, e algo que não é muito bom. Pensar que se vai constituir o

grande paradigma heterodoxo que se oponha ao grande paradigma ortodoxo não é nem possível nem desejável.

Destaco, para finalizar, que há cada vez mais forte um movimento em favor do pluralismo, que coloca o debate mais no centro, e que leva alguns ortodoxos a repensarem suas posições.

A conclusão a que podemos chegar, no fim da palestra, é que o pluralismo é vantajoso como princípio, que é necessário, e que, portanto, deve ser ativamente promovido. Deve haver uma preocupação de criar espaços para pessoas que pensam diferente de você.

Concluindo, direi uma última coisa que pode até ser exagero, mas que para mim é muito importante. Penso sinceramente que tanto as escolas de graduação e pós-graduação quanto as instituições de pesquisa que não promovem o pluralismo, sejam elas ortodoxas ou heterodoxas, apresentam mais um caráter de igrejas, defendendo dogmas ou promovendo heresias, do que sendo promotoras da ciência. Isso acontece em qualquer escola. Acho, por exemplo, que um curso que só ensina a visão da sua turma, sem abrir espaço para as divergências, está formando pessoas de uma maneira errada, mais com cara de padres do que de cientistas.

Muito obrigado.

CAPÍTULO 4

# NOVAS AGENDAS PARA AS CIÊNCIAS SOCIAIS NO BRASIL[1]

Maria Alice Rezende de Carvalho
Leila Christina Dias

**Maria Alice Rezende de Carvalho** – Boa tarde. Agradeço o convite para participar do curso de Ambientação dos novos técnicos de Planejamento e Pesquisa – na verdade, os mais novos intelectuais do Estado brasileiro. Penso que é muito importante a incorporação de cientistas sociais à vida institucional do Ipea e foi com satisfação que me dispus a conversar, como presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), sobre os desafios postos pelo tema do desenvolvimento à reflexão social no Brasil.

Foi-me pedido que organizasse uma breve exposição, levando em conta três tópicos principais: *i*) o diagnóstico da Anpocs sobre os temas prioritários em um contexto de desenvolvimento; *ii*) a relação entre pesquisa acadêmica e política pública; e, finalmente, *iii*) a perspectiva das ciências sociais em relação a um novo ciclo de desenvolvimento nacional. Dividi, portanto, minha exposição em três momentos, a fim de, em primeiro lugar, esclarecer sobre as características e os limites do associativismo científico e, especificamente, da Anpocs. A esse esclarecimento de natureza, digamos, "metodológica", seguem-se, então, os dois outros tópicos, mais reflexivos: o primeiro, quanto à relação das ciências sociais com o tema das políticas públicas e o segundo, quanto ao planejamento do desenvolvimento brasileiro neste recém-iniciado século XXI.

Passo, então, rapidamente, para a apresentação da Anpocs, afirmando, de pronto, que sua cultura institucional é geneticamente comprometida com a ciência social *universitária*. A Anpocs tem a idade da institucionalização dos programas de pós-graduação em ciências sociais no Brasil e ao longo de seus quase 40 anos de existência contribuiu para que esse campo acadêmico e, por tabela, o próprio

1. Este capítulo reúne aulas proferidas pelas professoras Maria Alice Rezende de Carvalho e Leila Christina Dias durante o curso de Ambientação dos novos técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea, em julho de 2009. Os textos a seguir foram transcritos por Carlos Henrique R. de Siqueira e Natália Orlandi Silveira e submetidos aos autores para revisão e validação.

sistema nacional de ensino e pesquisa se robustecessem e se afirmassem nacional e internacionalmente. A intervenção pública da entidade, portanto, tem sido, até aqui, limitada a uma esfera de atuação concernente às questões da nossa institucionalização, como, por exemplo, o desenho de políticas públicas de ciência, definições estratégicas quanto à alocação de recurso para pesquisa, metas para formação de doutores nas diferentes áreas do conhecimento etc. É claro que, em momentos mais dramáticos da vida nacional, a Anpocs se pronunciou como ator público, em defesa da liberdade e da garantia do Estado democrático de direito. E que em todos os seus Encontros Anuais confere destaque a questões da agenda política. Mas não se pode dizer que a entidade se caracterize por uma agenda de intervenção nesse plano. Para isso seria necessário que ela tivesse mecanismos de consulta muito eficientes, capazes de extrair o pensamento majoritário de seus associados a cada momento, os quais, diga-se de passagem, são *programas de pós-graduação* e não indivíduos – o que torna ainda mais complexo o processo de aferição da "opinião da Anpocs" relativamente a qualquer tema.

No âmbito do associativismo intelectual, talvez a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) seja a entidade que mais tenha desenvolvido uma cultura de intervenção. Ela é composta por cientistas que a buscam exatamente por conhecerem sua história, sua tradição. Com a Anpocs se passa algo distinto – não é o cientista social que se associa, ele é parte de um coletivo, de um programa de pós-graduação que decidiu integrá-la. Isso faz toda a diferença. Os representantes que votam nas assembleias da Anpocs, por exemplo, são representantes dos interesses de seus programas, não têm mandato para votar em algo distinto. Enfim, essa longa digressão sobre o *habitus* institucional da Anpocs é uma introdução à nossa conversa, pois, ao se dedicar à organização da agenda das ciências sociais, a Anpocs se manteve ao largo de definições como as que me foram solicitadas, relativas aos temas que deveriam compor prioritariamente uma agenda desenvolvimentista. A entidade, como disse, tem outra história, outro pacto de fundação. O esforço era, então, e ainda é, o de relevar o sistema nacional de ensino e pesquisa, trazer para a entidade representantes de todos os programas, discutir formas de avaliação das nossas atividades, de comunicação interpares, enfim, de alavancar um conjunto de práticas requeridas para a institucionalização do campo das ciências sociais.

Sem pretender estender muito esse tópico, mas mobilizando rudimentos da sociologia da ciência, penso que a Anpocs contribuiu para a institucionalização da comunidade de cientistas sociais brasileiros ao articular crenças e normas próprias, estabelecer um sistema de mérito e de controle sobre reputações. Isso é o que ocorre, por exemplo, em nossos Encontros Anuais, momento em que centenas de trabalhos se expõem à apreciação de pares. Tal procedimento foi decisivo no contexto inaugural dos cursos de pós-graduação em ciências sociais no país e é

relevante ainda hoje, quando se observa fortíssima expansão nacional dessa área do conhecimento. A Anpocs, junto com as agências de fomento – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) –, mas de modo distinto, tem favorecido a socialização na área. São mais de 90 programas e centros de pesquisa associados – e, diante desse quadro, cabe perguntar se a Anpocs continuará crescendo fiel à sua origem ou se a sua vitalidade, nas próximas décadas, exigirá eventuais mudanças de rota.

Penso – e não sou a única – que a simples reprodução do modo como a Anpocs tem operado até aqui, isto é, mediante a realização de Encontros Anuais, está em vias de esgotamento. Em primeiro lugar, pelo crescente custo desse tipo de evento, em um contexto em que o associativismo científico se adensa, e outras entidades similares – Associação Brasileira de Antropologia (ABA), Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS), Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) – têm também pleiteado recursos para eventos de igual natureza. Ao lado disso, as pressões exercidas por patrocinadores ou apoiadores – Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL) etc. – são no sentido de que a Anpocs formule um projeto de que possam ser parceiros e que não se esgote na realização de um único evento. A festa das ciências sociais, em outubro, deveria ser apenas um momento – e nem mesmo o mais importante – de uma cadeia de atividades desenvolvidas durante todo o ano, o que, hoje, como se sabe, não acontece. Há, é claro, a produção de duas revistas, a principal delas a *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (RBCS) é referência para todos os cientistas sociais do país. Mas esse é um trabalho plenamente rotinizado, que depende de um corpo editorial autônomo e que atende a especificações do editorialismo científico, e não as do associativismo. Por isso, a operação de edição das revistas, conquanto atravesse o ano todo, não é contabilizada por mim como uma prática associativa permanente.

Além dos altos custos, outra razão para que a Anpocs repense sua missão leva em conta o fato de que, no mundo inteiro, as agências de produção de conhecimento social não se resumem à universidade. No Brasil, elas se multiplicam no âmbito do Estado e da sociedade civil. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é exemplo disso – uma instituição que originalmente não tinha essa competência específica e que começa a buscá-la. O mesmo ocorre com organizações não governamentais (ONGs) e departamentos de pesquisa de empresas estatais ou privadas. É evidente que o manejo das ciências sociais, nesses casos, é uma experiência intelectual distinta, sob muitos aspectos, daquela empreendida nos centros universitários. E a Anpocs não tem a pretensão de dirigir ou mesmo organizar a pluralidade de atores envolvidos nesse processo. O que não significa

desconhecê-los. Penso, por isso, que o caminho mais interessante seria buscar um diálogo que institucionalizasse progressivamente certos espaços de encontro entre a academia e esses outros institutos – mediação, evidentemente, que a Anpocs poderia realizar. Aliás, vários pesquisadores de diferentes áreas das ciências sociais costumam desenvolver, como parte das suas atividades, cursos ou outros procedimentos de contato e aproximação com seus respectivos objetos de pesquisa. Por que a Anpocs não poderia também exercer esse papel de inscrição das ciências sociais na vida brasileira, mediante a realização de cursos, exposições etc. em escolas, sindicatos, corporações? Se, porém, não for esse o rumo, a pergunta persistirá: *o que fazer com o enorme patrimônio organizacional que construímos ao longo de todos esses anos e que, hoje, se destina exclusivamente à organização do nosso Encontro Anual?* A reflexão sobre essa questão é urgente.

Hoje, mesmo uma demanda simples, como a do levantamento dos temas mais frequentes observados nos últimos dez anos de Encontros Anuais da Anpocs, não seria facilmente atendida. A Anpocs não possui esse material organizado, isto é, há a conservação dos documentos, o registro do que se realizou a cada ano, mas não há pensamento agregado a esse material, não há o tratamento analítico desse registro. Assim, para que fossem conhecidas e divulgadas as tendências intelectuais presentes entre os cientistas sociais brasileiros na década de 1980 seria necessário desenhar esse projeto e realizá-lo com base no material existente em nossos arquivos. Eis aí, por exemplo, uma das atividades obrigatórias a uma entidade que estou chamando de "autorreflexiva", interessada na sua própria trajetória e destino. Esse tipo de informação não apenas deveria existir como deveria estar disponível a quem tivesse interesse, abrindo um largo caminho de comunicação entre a ciência social representada pela Anpocs e a sociedade.

Passo, então, à segunda questão, referente à relação entre ciências sociais e políticas públicas. Já adianto que minha intervenção nesse plano é basicamente impressionista, embora cautelosa. Recorri aos inventários quantitativos produzidos nos últimos Encontros da Anpocs, a uma entrevista do professor Marcelo Ridenti ao jornal *Le Monde Diplomatique*, logo após encerrado seu mandato como secretário executivo da Anpocs (2008), e a entrevistas com cientistas sociais que integram a coletânea *Conversa com Sociólogos Brasileiros*, organizada por Elide Rugai Bastos, Fernando Abrucio, Maria Rita Loureiro e José Marcio Rego, de 2006. Esse material foi bastante útil na composição do argumento que exponho a seguir:

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que todas as questões relevantes do nosso tempo são tratadas nos grupos de trabalhos (GTs) da Anpocs. A competição é intensa, pois cerca de 2.000 a 2.500 propostas de apresentação de textos são enviadas anualmente, e nossa capacidade de acolhimento de trabalhos gira em torno de 40% desse número. Nos últimos cinco anos, a Anpocs estimulou

essa dimensão participativa. Saltamos de congressos com cerca de 1.500 inscritos, em 2005, para 2.500 participantes, em 2009, que apresentaram mais de mil trabalhos no encontro daquele ano, sob a forma de intervenções em GTs, mesas-redondas, simpósios especiais, fóruns de debates e assim por diante. Trata-se de um volume de produção científica impressionante, com enorme diversidade de temas e com o selo de qualidade que a competição confere. Segundo inventário realizado pelo professor Marcelo Ridenti, o eixo temático mais visitado é o da desigualdade, desdobrado em investigações muito variadas, como a que contempla a desigualdade de classe, gênero, raça e de acesso aos chamados bens de cidadania. Ademais, muitas das discussões abrigadas sob o guarda-chuva da Sociologia Urbana dedicam-se a temas similares. Acredito, inclusive, que análises sobre outras dimensões da cidade, sobre a cidade como pólis, como comunidade política, vêm perdendo prestígio entre os cientistas sociais. Decididamente, a cidade tem sido reserva temática para a abordagem sociológica da desigualdade – o que parece traduzir a preocupação dos cientistas sociais com a produção de diagnósticos sobre o problema, de modo a subsidiar o desenho, a implementação e a avaliação de políticas públicas.

A preocupação dos cientistas sociais com esse eixo temático vai de par com a da sociedade e tem reflexo nas políticas de ciência, que passam a destinar um volume maior de recursos para pesquisas na área, produzindo, como consequência, a especialização de novos pesquisadores e a institucionalização de novos grupos de pesquisa. Isso é o que tem ocorrido, por exemplo, com o eixo temático violência/segurança pública, eixo que, tal como o da desigualdade, assumiu posição proeminente no quadro das ciências sociais brasileiras. Esforços para a constituição dessa agenda foram despendidos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) que, com a mediação da Anpocs, promoveu, há oito anos, uma bateria de concursos públicos sobre diferentes aspectos da questão. A Anpocs, naquela ocasião, foi convocada exatamente para organizar bancas examinadoras desses projetos concorrentes. Mais recentemente, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), do Ministério da Justiça, que visa associar políticas públicas de segurança com políticas sociais, também não dispensou pesquisadores do trabalho de formular e desenvolver ações nesse âmbito.

Na verdade, se atentarmos para a organização do Programa de Apoio a Núcleos de Excelência (Pronex) ou para os Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCTs), verificaremos que, no âmbito das ciências sociais, o compromisso do Estado brasileiro de induzir pesquisas de ponta, realizadas por lideranças científicas, tem priorizado, claramente, a questão da violência e das políticas públicas de segurança. Há, hoje, salvo engano, cerca de seis ou sete INCTs da grande área de humanidades, dos quais três se dedicam à questão. Os efeitos, em pouco tempo, são óbvios, pois o montante de recursos é tão grande que coloca a pesquisa em

outro patamar, muito menos artesanal e com muito maior capacidade de atração de jovens cientistas sociais, que começam a profissão associados a um grande projeto.

Internacionalização, relações internacionais, globalização e trocas culturais constituem outro eixo temático bastante frequentado pelos cientistas sociais. E de duas formas principais: *i*) a América do Sul volta a ser privilegiada nos trabalhos da área, e *ii*) os países lusófonos – por iniciativa do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) – passam também a constituir uma frente de interesse para os cientistas sociais. Interesse, aliás, que além dos recursos aportados pelo MCT, conta agora com uma espécie de contrapartida do Estado português para a consecução de pesquisas de interesse mútuo. Em suma, desigualdade, violência e presença internacional do Brasil são as áreas que têm tido maior destaque, contemporaneamente. De qualquer modo, talvez estejamos vivendo uma diminuição da fragmentação temática que caracterizou as décadas de 1980 e 1990. Pois, mesmo quando tópicas, as pesquisas, hoje, buscam inscrever-se no âmbito de uma grande problemática – movimento que pode estar referido à política estatal de "racionalização" da atividade científica, que, entre outras características, tem estimulado a concentração de pesquisadores em poucas redes de pesquisa. Chamo, portanto, a atenção para o fato de que a Anpocs, que já tem operado como mediadora entre a ciência social brasileira e a sociedade (ainda que o faça em grau muito acanhado e, principalmente, pouco reflexivo), deverá ampliar esse movimento, inclusive buscando alianças junto a outras agências que, como ela, têm a missão de esclarecer o debate público brasileiro. É isso que dará uma nova justificação à Anpocs: sua abertura para a sociedade, para seus temas e para outras instituições que tenham também esse objetivo. O grande desafio, porém, consiste em viver essa fricção com as demandas sociais e com as diretrizes estatais e, ao mesmo tempo, garantir a autonomia das agendas de pesquisa. Afinal, à ampliação do aporte de recursos públicos para a pesquisa tem correspondido uma verticalização do empreendimento científico, que cada vez mais alinha do vértice ministerial até o bolsista de iniciação científica. Se não devemos mais permanecer "de costas" para a sociedade, por outro lado não temos conseguido fugir desse abraço organizativo e modelador do nosso campo que as agências estatais têm esboçado.

Por fim, a última questão: planejamento para o desenvolvimento. Serei muitíssimo breve. As concepções dominantes de planejamento social costumam operar com grandes lentes. E a escolha de indicadores como renda, por exemplo, facilita essa prática. Há, contudo, ativos sociais que podem alterar, crucialmente, a vida de uma comunidade. Entre segmentos populacionais mais pobres, como sabemos, a figura da avó traduz a possibilidade de resolução de alguns problemas centrais à trajetória escolar de crianças e jovens. A vizinhança é outro ativo social, como, aliás, é fartamente reconhecido na literatura internacional. Somente a ênfase em grandes escalas pode explicar o fato de o planejador brasileiro não operar

com o tema da vizinhança e não produzir políticas públicas para a construção social de vizinhos. Na França, por exemplo, discute-se a ideia de "justiça de vizinhança", mas se pode pensar também em atividades complementares à vida escolar que tenham a participação da vizinhança e em uma série de outros itens. Quero dizer que a escala da vizinhança não pode ser ignorada pelo planejador, e, nessa escala, a *expertise* dos cientistas sociais pode ajudar. Em suma, cientistas sociais e planejadores apenas iniciamos uma conversa. Conversa política, bem entendido, das mais importantes, que pode resultar no fortalecimento dos elos entre ciência e democracia. Essa é a aposta da Anpocs.

Muito obrigada.

**Leila Christina Dias –** Em primeiro lugar, gostaria de agradecer o convite do Ipea para participar desta reunião, e dizer que sou tão novata quanto vocês. Assumi a presidência da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur) há pouco mais de um mês. Necessariamente o que eu trarei hoje tem menos relação com a experiência de presidente de uma entidade como a Anpur, e mais com as sucessivas participações em diferentes reuniões dessa associação nos últimos 15 anos, e com o trabalho realizado nos últimos 18 meses – organização do nosso XIII Encontro Nacional, realizado em Florianópolis. Esse trabalho rendeu um retrato muito claro do campo em que a Anpur se insere, sendo também – como a Anpocs – uma associação de programas de pós-graduação e centros de pesquisa, e não de associados individuais. A organização desse encontro forneceu grande parte do material que vou apresentar, mas também falarei a partir da minha própria formação como geógrafa. Às vezes eu brinco com o fato de que, ao contrário de alguns colegas com múltiplas formações, eu fiz graduação, mestrado, doutorado e pós-doutorado em geografia em diferentes instituições, mas sempre na perspectiva da geografia. Esta fala é baseada nessa minha posição dentro de uma instituição pluridisciplinar, mas com uma formação disciplinar.

Dividi a apresentação em duas partes: primeiramente, apresentarei, de forma breve, a Anpur, por acreditar que não seja do conhecimento de todos; e na segunda parte, apresento três problemáticas que, do meu ponto de vista, emergiram claramente no último encontro da associação.

A Anpur foi fundada em 1983 por cinco programas universitários, todos na área de Planejamento Urbano e Regional: o antigo PUR, hoje IPPUR (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP), o Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (Propur) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), o

Programa de Mestrado em Desenvolvimento Urbano (MDU), da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), e o Programa de Planejamento Urbano da Universidade de Brasília (UnB). Fui consultar os anais do primeiro encontro, onde está claramente anunciado que sua fundação no início dos anos 1980 resultou da mobilização de um conjunto de instituições, professores e pesquisadores, a partir do reconhecimento de que havia um campo de pesquisa nessa área de planejamento urbano e regional, e também habitacional, e de que era preciso avaliar a natureza e a qualidade dessa produção. Em outras palavras, era necessário avaliar essa produção científica, identificando suas motivações, seus fundamentos conceituais e metodológicos, as condições humanas e materiais para sua realização, além de seus processos de divulgação e apropriação social.

É interessante notar que no primeiro encontro, organizado em 1986 na cidade de Nova Friburgo, uma questão bastante debatida foi o dilema que enfrentava a associação: fundada estritamente por programas da área do planejamento, questionava-se até que ponto ela se manteria fechada nesse campo ou iria se abrir para outras instituições que trabalhassem na escala dos estudos urbanos e regionais. Essa última posição foi a vencedora. Progressivamente, programas na área de geografia, ciência política, direito, economia, arquitetura e urbanismo e outros se filiaram à Associação.

A Anpur constitui hoje uma entidade jurídica de direito privado, que congrega aproximadamente 55 programas universitários. No CNPq essa área de Planejamento Regional Urbano está dentro do grande campo de Ciências Sociais Aplicadas, assim como na Capes. A variação é somente em relação aos seus vizinhos. Assim, no CNPq estamos ao lado da arquitetura, da geografia e do turismo enquanto na Capes estamos ao lado do direito e de outras disciplinas.

Ela é uma associação pluridisciplinar que objetiva incentivar o estudo, o ensino e a pesquisa, divulgar informações e trocar experiências e principalmente promover encontros científicos, permitindo a troca de informações entre os integrantes das instituições associadas. Desde 1999, a Associação publica a *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* (RBEUR). No campo das relações interinstitucionais, a Anpur é associada à SBPC e mantém também relações com outras entidades nacionais e internacionais. Ela organiza, com regularidade, atividades no interior das reuniões da SBPC, participa de várias entidades nacionais e internacionais, tem assento no Conselho das Cidades (Ministério das Cidades), inclusive em seus comitês técnicos, e no conselho gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

A Anpur promove – nos anos pares – Seminários de Avaliação do Ensino e da Pesquisa em Estudos Urbanos e Regionais, trazendo novas experiências metodológicas à tona, momento de avaliar o que vem sendo pesquisado e como vem

sendo pesquisado nos diferentes programas. Nos anos ímpares promove grandes encontros nacionais. O último aconteceu em Florianópolis com o título Planejamento e Gestão do Território – Escalas, Conflitos e Incertezas. A ideia era problematizar essas temáticas no âmbito do planejamento e na gestão do território. Seus grandes encontros têm uma estrutura com conferências, sessões temáticas, mesas-redondas e algo que eu considero muito rico, que são as sessões livres. Essas sessões são auto-organizadas, propostas por grupos de pesquisadores que atuam em diferentes instituições; no momento do encontro vemos emergir, na verdade, aquelas discussões de temáticas que mobilizam as redes mais estruturadas de pesquisadores.

Para fins desta apresentação, busquei raciocinar em termos de temas prioritários, e acabei enunciando três principais problemáticas que emergiram no último encontro da Anpur. As questões da violência e da desigualdade, expostas por Maria Alice Rezende, são fundamentais no campo, mas a partir da organização do material produzido nas sessões livres, procurarei abordar aqui o que vem sendo discutido e debatido de forma não consensual e referente a questões ainda sem respostas.

A primeira problemática é a que denomino "Entre a concepção e a implementação de políticas urbanas: tensões e desafios". A seguir, serão expostos trechos de três apresentações das já mencionadas sessões livres. O primeiro trecho foi extraído da sessão livre organizada por Raquel Rolnik, professora da FAU/USP, que teve um importante papel no Ministério das Cidades, e hoje é relatora da Organização das Nações Unidas (ONU):

> (...) avaliações preliminares do processo de elaboração de planos diretores participativos no Brasil revelam as tensões e contradições entre elementos de inovação introduzidos por atores sociais envolvidos com a questão da reforma urbana. E apesar da herança de um planejamento urbano excludente e tecnocrático, estruturada através de um zoneamento correspondente aos mercados imobiliários de média e alta renda.

Uma segunda sessão livre – proposta pela professora Fernanda Furtado da Universidade Federal Fluminense (UFF) – reuniu um grupo de pesquisadores, discutindo "(...) a distância que vem sendo observada entre as formulações mais genéricas de políticas voltadas para gestão social da valorização da terra e a sua implementação através da aplicação de um conjunto de novos instrumentos presentes no Estatuto das Cidades", ou seja, apontando a distância entre um e outro. No último caso, em sessão proposta por Nabil Bonduki, também professor na FAU/USP, afirmava-se que:

> (...) embora o planejamento habitacional não tenha nenhuma tradição no país, ao contrário dos planos diretores, um número significativo de entes federais deverá elaborar planos de habitação, sem que exista ainda clareza sobre o que são esses planos,

para o que servem e qual a metodologia que devem empregar, e como se articulam os outros instrumentos de planejamento urbano, como o próprio plano diretor, planos de saneamento das leis de uso e ocupação fundiária.

Esses temas discutidos no âmbito do XIII Encontro Nacional da Anpur chamam a atenção para alguns pontos que parecem importantes nesse diálogo entre as associações científicas e o Ipea. Primeiro, eu penso que essas três passagens destacam o que o geógrafo Milton Santos chamava de *rugosidades*, ou seja, o peso das heranças do espaço construído. O que foi exposto nessas sessões livres chama também a atenção para a distância que se observa entre a concepção mais geral dos planos e das políticas e sua implementação. Aponta, ainda, para a sempre necessária discussão metodológica no âmbito dos planos e das políticas e para a transversalidade, ou seja, para a maneira como os diferentes planos ou modos de planejar se articulam uns aos outros, trazendo a ideia de um espaço, também, relacional. E chama a atenção, também, para a questão da variação das políticas públicas, e para as diferentes possibilidades e escalas de avaliação – do nível das políticas mais amplas para o nível de projetos específicos. Por exemplo, da ideia de reforma urbana à implementação de projetos na cidade. Repetidas vezes o Encontro da Anpur revelou, através de diferentes falas, a necessidade de avaliar processos de implementação de projetos, pessoas envolvidas, recursos, qualidade, efetividade na realização etc. Na medida em que avaliações no nível macro das políticas públicas muitas vezes parecem não dar conta dos processos de implementação de projetos.

Uma segunda problemática eu denominei "Formulação e implementação de políticas públicas em um país de dimensão continental e com grande diversidade econômica, cultural, social, territorial e ambiental". Como são pensadas as escalas de análise e as escalas de ação política? Esse debate sobre a natureza das escalas apareceu no XIII Encontro em diferentes momentos, com debates sobre o papel e o significado das escalas de governo, das escalas de ação política, das escalas de gestão participativa (espaços institucionalizados de participação), da escala dos movimentos sociais ou da emergência de novas escalas espaciais. Embora a escala seja um conceito muito importante para a Geografia e para outras ciências humanas, há certo consenso de que ela foi largamente utilizada como ideia para impor uma ordem organizacional ao mundo, ou seja, foi ligada a uma vertente teórica que pensa os níveis escalares como parte de uma matriz de escala que preexiste para ordenar processos da vida social. Uma outra vertente teórica pressupõe que as escalas são socialmente produzidas através de processos de luta e de compromisso. Nessa perspectiva, as escalas seriam ativamente criadas através da prática dos atores sociais, e não representariam, simplesmente, o quadro explicativo para entender o mundo à nossa volta. Nas palavras do geógrafo Neil Smith, "(...) a escala é uma resolução geográfica de processos sociais contraditórios de competição

e cooperação". A produção e a reprodução contínua da escala expressam tanto a disputa social quanto a geográfica para estabelecer fronteiras entre diferentes lugares, localizações e sítios de experiência. A questão da escala é central hoje no discurso político, leigo e acadêmico, e considerá-la na perspectiva desse construtivismo social constitui um avanço na discussão do debate de políticas públicas e planejamento. Eu considero importante trazer para a agenda de pesquisa e para a agenda da política uma reflexão sobre as escalas insurgentes, aquelas que aparecem fora da matriz onde se encaixam os processos da vida social.

A terceira e última problemática é a da "Gestão territorial: consensos, dissensos ou justaposição negociada de interesses conflitantes". No âmbito da sessão temática 2 – "Gestão do território: práticas e possibilidades da política" –, os professores Geraldo Magela Costa e Maria Lúcia Refinetti Martins leram aproximadamente 150 trabalhos que versaram sobre princípios e modelos conflitantes nos caminhos do desenvolvimento econômico e na ocupação do território; os processos e efeitos da violência urbana; as relações de conflito que se desenvolvem em torno da conservação, da reprodução ou do controle dos espaços estabelecidos *versus* as lutas para transformação do espaço ou para produções de novas formas de territorialidade; estudos sobre novos protagonistas e conflitos no uso e na gestão dos territórios em relação a múltiplos processos (riscos ambientais, mudanças climáticas, reconhecimento e demarcação de territórios tradicionais e tantos outros). O que nós vimos é que muitas vezes as ideias de território, região e espaço são usadas como sinônimos, e a única referência dada é o sentido de localização e de extensão – desse território ou região. Observamos muitas vezes a ausência da compreensão de um sentido próprio, da etimologia do conceito de território, ou seja, o lugar na terra com o sentido de apropriação, de controle – uma fração do espaço apropriada a partir de relações de poder. A ausência dessa dimensão do poder, de controle e apropriação oculta os processos políticos. E se essas relações não forem, adequadamente, reconhecidas, podem comprometer e, muitas vezes, inviabilizar algumas das políticas federais.

Para finalizar, gostaria de dizer que não sei se atingi o objetivo de apresentar a Anpur. Mas o fato é que essa breve apresentação também me ajudou a organizar algumas ideias e levantar novas questões.

Muito obrigada.

CAPÍTULO 5

# INSERÇÃO INTERNACIONAL E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL[1]

Reinaldo Gonçalves
Eduardo Viola

**Reinaldo Gonçalves –** O que trago aqui para vocês tem a ver com a agenda de trabalho do atual programa de pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) na área de Economia Internacional. E, para isso, espero contribuir mais do ponto de vista conceitual e analítico do que do ponto de vista da interpretação factual. O que eu quero é, simplesmente, chamar a atenção para conceitos essenciais que serviriam como conceitos estruturais de análise nessa área e que são, na minha avaliação, pilares para o programa de pesquisa do Ipea.

O documento do Ipea de diretrizes estratégicas para o futuro trabalha com o conceito de *inserção soberana.* Este conceito chama a atenção para dois substantivos fundamentais: autonomia e independência. Então, o que o Ipea faz nesse programa é recuperar um conceito muito caro àqueles que pensam a inserção internacional de uma forma proativa e não de forma passiva, ou seja, aqueles que se distanciam de um olhar mais liberal, que têm em suas agendas diretrizes estratégicas como a liberalização, desregulamentação, privatização, dominação financeira, ausência de planejamento etc. Quando se tem uma agenda desse gênero, um conceito como o de inserção soberana perde o sentido.

Mas quando o Ipea chama a atenção para esse conceito como estrutural para os seus trabalhos, seja de pesquisa ou de intervenção nas políticas públicas, está recuperando um conceito antigo que tem a ver com a questão do poder. A soberania nada mais é que o poder que é próprio do Estado Nacional. No fundo é aquele conceito weberiano clássico em que poder é a probabilidade de se realizar a própria vontade independentemente da vontade alheia. Quando você transporta isso para o âmbito do Estado-nação, a soberania é a probabilidade de

1. Este capítulo reúne aulas proferidas pelos professores Reinaldo Gonçalves e Eduardo Viola durante o curso de Ambientação dos novos técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea, em julho de 2009. Os textos a seguir foram transcritos por Carlos Henrique R. de Siqueira e Natália Orlandi Silveira, e submetidos aos seus autores para revisão e validação.

o Estado-nação realizar a sua própria vontade independentemente da vontade de outros Estados-nações; esse é o conceito de soberania. No documento do Ipea, esse conceito é trazido com essa ideia de autonomia de políticas, para realizar o que o governo achar que devem ser as políticas públicas.

A ideia fundamental é a rejeição dessa inserção passiva ou subordinada no cenário internacional, que tem sido uma marca da economia brasileira, diga-se de passagem, uma marca que persiste desde 1990. Esse modelo é o que se chama de modelo liberal periférico; um modelo liberal que conta com duas peculiaridades dramáticas para o Brasil: a vulnerabilidade externa e a dominação financeira. Ou seja, é um modelo liberal de terceira classe. Esse modelo continua predominante no Brasil de hoje, e não há nenhum indicador de que mude num horizonte previsível de curto e médio prazo. Com esse conceito, presente no documento do Ipea, você vê mapeada uma série de temas que são tratados no contexto do programa de trabalho da instituição, desde a questão do investimento externo direto até a da integração regional – tema também relevante mas que tem "andado para trás", tem havido um retrocesso, o Brasil vem se integrando menos na esfera comercial com os países do Mercado Comum do Sul (Mercosul), basicamente pela própria vulnerabilidade externa dos países (por exemplo, nível cambial e volatilidade) e por divergências de estratégias de desenvolvimento de longo prazo entre países da América do Sul.

Na América Latina temos três grandes tipos de estratégias de desenvolvimento. Há o grupo de países com foco antiliberal ou de orientação socialista, composto por Venezuela, Equador, Bolívia e Argentina; tem o grupo do liberalismo livre-cambista representado por Uruguai, Chile, Peru e o México; e, no meio, você tem o modelo liberal periférico, caso do Brasil, da Colômbia e do Paraguai. Então, essa divergência de modelos tem levado ao retrocesso do Mercosul e da integração sul-americana, e a evidência é conclusiva nesse sentido.

Retornando, temos então vários temas importantes a tratar, como as questões do petróleo, do padrão de comércio, da internacionalização da produção, das negociações multilaterais etc. Assim, a gente observa uma série de temas que são relevantes nas esferas das relações internacionais, a saber, monetária e financeira, comercial, produtiva e tecnológica. Temos que trabalhar o tema da inserção internacional, portanto, dentro dessas grandes esferas, e todos esses temas que citei fazem parte de uma delas. A percepção que tenho é que a esfera monetária e financeira foi deslocada para a macroeconomia, e aqui devemos ficar atentos porque a lógica dos macroeconomistas é diferente. Quem chega à estabilização macroeconômica via economia internacional olha de forma diferente dos macroeconomistas, que têm um viés mais de curto prazo. E nós chegamos através da economia internacional, o que nos dá uma visão mais abrangente do que a dos macroeconomistas *stricto sensu*. Geralmente, acoplamos uma visão de longo prazo, mais estruturante,

ou seja, estabilização com crescimento econômico, redução da vulnerabilidade externa e mudanças estruturais. Quem chega a partir da macroeconomia, quem quer que seja, keynesiano ou pós-keynesiano, tem uma visão mais curto-prazista, ele perde a relação entre a dinâmica de desenvolvimento e a macroeconomia. Então, uma coisa para a qual o Ipea deve atentar é este deslocamento das questões financeiras internacionais para a área de macroeconomia. Corre o risco de se perder o conteúdo de desenvolvimento por causa, justamente, desse viés de curto prazo dos macroeconomistas, independentemente da vertente.

Duas questões que considero fundamentais, nesse tipo de agenda que trata da inserção soberana nas esferas financeira, produtiva, comercial e tecnológica, são referentes a dois conceitos: um, o de vulnerabilidade externa, e o outro, o de *policy space,* ou seja, a autonomia da política. Conceitos que, na realidade, estão por trás das ideias de independência e autonomia que aparecem no programa do Ipea. Nos manuais de economia internacional e de economia política internacional, e também nos manuais de relações internacionais, o tema da vulnerabilidade não está presente; não é um tema dos países avançados, não é um conceito relevante nestes países. É uma ideia que não foi apropriada pela teoria convencional de relações internacionais, é um conceito que surge da práxis da dependência, da vulnerabilidade, da pouca autonomia e da baixa capacidade de resistência – de muitos países, entre eles o Brasil – a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos. Essa ideia de *policy space* é uma ideia que, nos últimos anos, tem sido muito explorada no âmbito das Nações Unidas, principalmente a turma que se distanciou da agenda liberal comandada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial.

Então, nas agências das Nações Unidas que tratam da questão da inserção internacional, tem havido a revalorização do conceito de *policy space*. A questão é, então, gerar graus de liberdade nas políticas públicas, ou seja, que haja um número mínimo de restrições que inibam políticas públicas nos países, e isso tem significado uma importante contribuição. Para dar um exemplo, na área comercial, em que medida acordos no âmbito bilateral, plurilateral, como é o Mercosul, ou no âmbito multilateral, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), reduzem os graus de liberdade, o grau de manobra das políticas públicas? Sejam políticas industriais, tecnológicas, monetárias, financeiras, de câmbio, de controle de capitais, quaisquer que sejam, a pergunta é: em que medida esses arranjos jurídicos e institucionais restringem os graus de liberdade na política pública? Essa é a questão da autonomia.

Todo arranjo jurídico institucional implica um *trade-off,* ele traz um benefício – na área comercial, por exemplo, o acesso ao mercado; na área financeira e monetária, sinaliza um clima de investimento favorável, ou um *spread* menor –,

mas tem como *trade-off* a perda de graus de liberdade, de margem de manobra na política pública. Seja referente a coisas banais como a tarifa externa comum, que dá uma engessada na política comercial, até um acordo tríplice, ou um arranjo bilateral que se faça, a exemplo de Itaipu, ou um contrato de longo prazo como a compra de gás da Bolívia; são arranjos que acabam criando restrições para as políticas públicas. Esse é um grande debate, que considero importante nesse contexto da inserção ativa e da soberania. A questão central é encontrar o ponto de equilíbrio nesse *trade-off*. Você quer maximizar o *policy space* por um lado, e por outro quer maximizar o beneficio da inserção internacional. É interessante pegar o caso da Argentina que, desde 2003, vem fazendo o quê? A Argentina é, na realidade, um governo de modernização excludente etc., mas tem duas dimensões importantes: um, maximizar a taxa de crescimento e dois, maximizar o *policy space.* Por isso eles brigam com o sistema financeiro, brigaram com o FMI, não se submetem ao esquema da OMC; eles não assinam as coisas que o Brasil tem assinado, não endossam essas atitudes mais passivas do governo brasileiro. Por quê? Porque estão tentando maximizar o *policy space* deles, tanto o governo precedente como o atual. Isso é uma característica importante que envolve essa agenda não liberal, antiliberal, do governo argentino desde 2003.

Então temos dois conceitos fundamentais para tratarmos desse projeto de trabalho, dessas diretrizes do Ipea. Iniciando a discussão pela vulnerabilidade externa, ela é, em razão inversa, a capacidade de resistência a pressões, a fatores desestabilizadores e a choques externos. Ela é uma probabilidade, logo, se ela é pequena, tem-se muita vulnerabilidade, se é alta tem-se uma baixa vulnerabilidade. Na realidade, ela se concretiza com o poder. O poder de você realizar a sua própria vontade (políticas públicas) independentemente do que o mundo está fazendo. O fato é que países como o Brasil têm baixíssima capacidade de resistir ao mundo, ou seja, possuem uma alta vulnerabilidade externa. No meu livro sobre economia internacional. tento quantificar isso e mostro – atribuindo um índice para cada uma das esferas comercial, produtiva, financeira e monetária, e tecnológica – que o Brasil é um dos países mais vulneráveis. O importante é fazer uma discussão e uma quantificação sobre como isso evolui ao longo do tempo, no caso da economia brasileira. Pode acontecer uma peculiaridade, que alguns devem inclusive estar se perguntando se afinal essa vulnerabilidade caiu nos últimos anos.

Se pegarmos alguns indicadores, como a relação reservas sobre importações, ou exportação sobre dívida externa ou qualquer coisa em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), esses indicadores de conjuntura indicam uma melhora significativa a partir de 2003, e principalmente a partir de 2006. Obviamente, a explicação disso é a fase ascendente do ciclo econômico internacional, ou seja, não tem nada a ver (ou tem muito pouco a ver) com os nossos méritos e, sim, com o que ocorre no mundo.

Tanto é verdade que nos últimos anos vimos várias discussões equivocadas, e até mesmo engraçadas, a respeito da "blindagem" do Brasil. Diziam que a nossa vulnerabilidade externa caiu, alguns chegaram a dizer que não mais tínhamos qualquer vulnerabilidade externa, pois havíamos liquidado a dívida com o FMI etc. Isso, contudo, de qualquer ângulo que se olhe, não se sustenta. A discussão do nosso passado recente se baseia em coisas desse gênero, em função da crise que estava chegando, e então chamavam a atenção de volta aos indicadores de vulnerabilidade externa conjuntural que estavam todos melhorando. O argumento era que a crise, portanto, não iria pegar o Brasil, por causa desses indicadores, esse era o argumento dos otimistas, seja da direita ou da esquerda. Já o realismo crítico sustentava que a crise iria chegar ao Brasil já que o Brasil era, então, um país com elevada vulnerabilidade externa estrutural. De um lado, os otimistas se referiam à queda da vulnerabilidade se pautando pelos índices de conta-corrente, de exportação etc., e por outro lado, quando a crise nos atinge, o discurso muda, não mais estávamos blindados, mas o impacto da crise seria pequeno. Daí, os analistas adeptos do realismo crítico diziam que seria grande o impacto da crise, bastava olhar a taxa de desemprego e a inadimplência, que subiam, e o PIB, que despencava. Outro argumento era que o Brasil seria o primeiro a sair da crise, como se fosse possível prever data e horário para isso. Esse argumento era rebatido pelo realismo crítico segundo o qual a vulnerabilidade era tão grande que provavelmente seríamos um dos últimos a sair da crise.

Aqui temos dois conceitos importantes presentes no debate na academia ou nos trabalhos de pesquisa que, geralmente, não se prendem aos indicadores de conjuntura. O que trazemos da análise desse passado recente é a vulnerabilidade externa comparada e a vulnerabilidade externa estrutural. Já mostramos o seguinte: como boa parte dos países como o Brasil é muito sensível ao que acontece no mundo, quando o Brasil melhora é porque o mundo melhorou, dessa forma, é fundamental se comparar com o resto do mundo. Isso significa que é necessário criar indicadores de vulnerabilidade externa comparados; é o caso, por exemplo, dos *spreads* dos títulos públicos no mercado internacional. Por exemplo, economistas narram a queda anual do *risco país* de 2003 até 2007, de 600 pontos para 204 pontos, e dizem "graças a nós". Aí você vai olhar o mundo, e todos os indicadores do mundo também caíram. Então, comparativamente, o Brasil não mudou nada, ficou na mesma posição, ao ponto de nesse período todo estar, sempre, entre os sete maiores *spreads* do mundo. Ou seja, comparativamente ao resto do mundo, a vulnerabilidade externa continua tão alta quanto era antes, porque a redução dos indicadores (seja o déficit de transações correntes, seja o *spread*, seja o nível de reservas etc.) é decorrente do que vem do mundo, e não das mudanças em políticas de governo, que, na verdade, não ocorreram.

Outra ideia importante é que se pode ter uma melhora na conjuntura, mas o fato concreto é que você pode estar fazendo políticas estruturais que levem a mais vulnerabilidade externa, ou seja, a menos soberania nacional. Um exemplo é o mercado de produtos agrícolas e minerais, em que toda aquela dúzia de problemas específicos vai trazer dependência via *commodities*, reforçando um padrão de inserção retrógrado no sistema mundial de comércio. A vulnerabilidade externa estrutural do Brasil está refletida na política externa focada na liberalização de acesso a produtos agrícolas, e isso é uma dimensão comercial em que a vulnerabilidade externa se mostra em sua conotação de longo prazo. A mesma coisa com os passivos externos, no ano de 2008: com a crise em que estávamos, tínhamos um passivo externo de US$ 1,60 trilhão. Desse montante, uns US$ 550 milhões eram de curtíssimo prazo, vinham de derivativos, mercado de ações e tesouraria de multinacionais; era dinheiro que saía de forma rápida. A exposição era muito grande.

Na discussão sobre a nossa vulnerabilidade externa é fundamental escapar da discussão de indicadores de conjuntura que podem não estar refletindo a nossa dinâmica interna, a inserção internacional ou as estratégias políticas, mas pode estar refletindo uma mudança da conjuntura internacional, uma fase do ciclo. Outra coisa fundamental é nos compararmos com os outros, pois o poder é relacional, ele depende do que acontece com o outro. A vulnerabilidade externa é sempre um conceito relacional, não é você sozinho, é você frente ao outro que pode, ou não, estar te pressionando. É algo que vale para todos. Então, a vulnerabilidade externa estrutural é essa ideia de longo prazo para políticas estruturais. Ela depende das opções disponíveis, depende também, de forma negativa, dos custos de ajustes; no fundo, depende da eventual capacidade de resistência, mas também dos custos de ajuste.

A vulnerabilidade tem, portanto, duas pernas: quais são as *opções* que eu tenho para fazer o ajuste? Por exemplo, no Brasil, onde não há controle de capitais, você tem reduzidas suas opções de ajuste. De modo geral, não temos um grau de liberdade como há na Argentina, por exemplo, com a questão das políticas comerciais, ou como em outros lugares, com o controle de capital. E além dessa questão das opções, que você pode ampliar ou reduzir de acordo com as diretrizes de governo, temos o *custo de ajuste*. Ou seja, você resiste, mas o impacto que isso tem sobre o país é muito maior caso você tenha uma vulnerabilidade mais elevada. Então, são duas pernas importantes da vulnerabilidade, que não é só questão de resistir, mas qual é o custo da resistência. O custo da resistência de uma economia que vinha de uma trajetória com 5,7% ou 6% ao ano (a.a.), e em um intervalo de curto prazo despenca para menos 0,2%, é um custo significativo.

Quanto à vulnerabilidade externa comparada, a gente deve sempre pegar os indicadores e trabalhar com variáveis reduzidas, ou seja, nós e a média comparada do

mundo, ou nós e a menor taxa do mundo para, assim, vermos qual é a nossa posição relativa. Não adianta melhorarmos quando o mundo melhora ainda mais do que a gente. Nesse caso, em termos de poder, que é relacional, acabamos ficando para trás. E é interessante trabalhar com vários indicadores nas quatro esferas. Na esfera comercial é fundamental analisar a evolução do padrão de comércio; quando a gente reprimariza nossa pauta de exportação, com toda a predominância do agronegócio no padrão de negociação que a gente faz hoje, essa coisa de o Brasil ser o celeiro do mundo – algo que deveríamos ter até vergonha de falar. A eficiência do aparelho produtivo que é uma coisa importante para o Brasil que vai se desindustrializando, a ineficiência sistêmica do aparelho produtivo com a falta de investimento (com uma taxa de 18% a 19%), o dinamismo tecnológico, o sistema nacional de inovações se fragmentando, inclusive, nas universidades. Os departamentos de pesquisa de empreiteiras hoje se enfraqueceram, viraram conglomerados, dois departamentos de pesquisa não são mais estatais – tem um ou outro (exemplo, Petrobras), o resto acabou –, os departamentos de pesquisa das universidades estão se diluindo, todos estão virando consultores, departamentos de pesquisas inteiros desapareceram de algumas empresas nacionais e internacionais, e por aí vai.

Outro problema sério que temos de levar em consideração é que o nosso sistema financeiro é uma robusta caixa-preta. Imaginar que as coisas acontecem como se o Roberto Setúbal e o Moreira Salles se sentassem e conversassem há mais de um ano e, então, no meio da crise, dissessem ao mundo as novas estratégias dos bancos, unindo-os com o discurso de formarem "o maior banco do Hemisfério Sul". É preciso ser muito ingênuo para acreditar que aquilo não foi resultado da quebra de, pelo menos, um dos dois bancos que tinha fortes vínculos internacionais e foi arrastado pela crise financeira nos Estados Unidos. No Brasil, a gente só sabe que um banco está quebrado depois que ele quebra, porque é o sistema é uma caixa-preta. O Banco Central do Brasil (BCB) tem uma fiscalização extraordinariamente precária e há mais de dez anos vem sendo fragilizada. O sindicato dos funcionários do BCB, por sinal, vem há anos alertando para isso. Esse é um aspecto importante a considerar quando da realização das políticas públicas nessa área. O problema então não é só a nossa vulnerabilidade externa, pois temos grandes fragilidades institucionais internas.

Retomando, a vulnerabilidade externa estrutural é, então, basicamente, um fenômeno de longo prazo. Tem a ver com o padrão de comércio, com a natureza do sistema financeiro, com o sistema nacional de inovações, com o padrão de internacionalização da produção do país (a questão da desnacionalização da economia brasileira). Isso vai enfraquecendo a capacidade de resistência do Brasil. O melhor exemplo é o das montadoras, que vinham numa trajetória de crescimento em 2007-2008, explodindo seu faturamento, daí, de repente (segundo semestre de 2008) despenca, e tem que haver a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados

(IPI). De repente, aquelas empresas que estavam com um enorme caixa de reserva, tudo foi embora para fora para segurar a tesouraria das matrizes. Isso mostra uma vulnerabilidade externa estrutural muito grande do país. São temas que estão relacionados à inserção soberana, alguns são temas antigos, outros não.

Três argumentos do passado recente: *i*) a redução da vulnerabilidade externa conjuntural é função não dos nossos méritos, que são pouquíssimos, e sim resultado da fase ascendente do ciclo internacional; *ii*) a vulnerabilidade externa comparada mantém-se estável; e *iii*) a vulnerabilidade externa estrutural aumenta em função desse modelo liberal periférico que vem se mantendo e aprofundando. Esse modelo, como já citei, tem como características básicas a liberalização, a privatização, a desregulamentação, a subordinação, a dominância do capital financeiro etc.

Para finalizar, retorno ao conceito de *policy space*, à autonomia de política, à probabilidade de realizar a própria vontade. Agências das Nações Unidas colocaram esse tema nas suas agendas. A ideia é sempre olhar para o *trade-off* que existe, pensar em políticas públicas de longo prazo sempre olhando para o *trade-off* existente quando se procuram os benefícios da inserção internacional. A vulnerabilidade externa estrutural depende, também, das restrições internas. Se houver um país com problemas de governança, que tenha um corpo técnico medíocre, ou um corpo técnico incompetente, nesse caso você tem restrições internas extraordinárias que agravam as restrições externas. Depende de coisas desse tipo. O problema das restrições é, então, igual tanto para o plano externo como para o plano interno, inclusive a qualidade institucional.

Este curso do Ipea é exatamente isso, um *upgrade* institucional, para reduzir as restrições internas na qualidade técnica, algo que não tem nada a ver com o governo. A gente não tem que pensar o Brasil dos governos, não temos que pensar em 2010, temos que pensar o Brasil no horizonte de 2022, por exemplo.

No plano externo, entramos na tecnicalidade que é específica e deve ser levada em conta em inúmeros temas; desde a questão do FMI – ou seja, em que medida dando dinheiro ao FMI gera-se *policy space* – ao *trade-off* que há de autonomia de política e acesso ao mercado internacional. Toda vez que negocia acesso ao mercado você perde a autonomia de política, você abandona cada vez mais essa autonomia de política para ter ganhos de acesso ao mercado; isso é justamente o que o governo brasileiro está fazendo na OMC, o que é lamentável. E qual é o problema? Você precisa de um ponto de equilíbrio, e o ponto de equilíbrio vai depender das diretrizes estratégicas, você tem que estabelecer a fronteira, o limite do *policy space,* e estas são decisões estratégicas de governo. O que os técnicos têm que fazer é mostrar os *trade-offs*, estabelecer os benefícios para você escolher que medida utilizar, qual é o ponto de equilíbrio a se utilizar em cada uma das quatro esferas. A Argentina está fazendo o movimento contrário ao do Brasil, focando na

maximização do *policy-space,* enquanto nós estamos mais para a linha da inserção subordinada, focando no maior acesso ao mercado externo. Mas dentro do governo brasileiro temos posicionamentos diferentes ao longo dessa fronteira, o que é fundamental para o trabalho técnico, para sinalizar para o governo o que significa cada ponto de *trade-off*. Creio que a diretriz estratégica deve ser aumentar o grau de autonomia de política, ou seja, gerar mais *policy space.*

Se a gente pegar de Adam Smith até hoje, mais de 230 anos de ciência econômica, não há um economista, mesmo os com mais soberba, que conseguiu ousar fazer uma teoria do equilíbrio do padrão de comércio. Nunca houve quem dissesse: "O equilíbrio do padrão de comércio está aqui". Mas para o governo federal, hoje, temos um padrão de comércio equilibradíssimo, está ótimo! E nos perguntamos: "Mas por que está ótimo?" E temos como resposta: "É porque temos 50% de *commodities* e 50% de manufaturados!" Esse é o tipo de coisa que a tecnicalidade não admite, tem que ter complacência zero. Porque isso atrapalha a qualidade da pesquisa e acaba afetando a política pública.

Muito obrigado pela atenção.

**Eduardo Viola –** Em primeiro lugar, agradeço o convite. O que vou falar agora é basicamente como está mudando a referência do que seja a sustentabilidade. Como nós, cada vez mais, nos acostumaremos a ler e a ouvir, não mais desenvolvimento sustentável, e sim desenvolvimento de baixo carbono, crescimento de baixo carbono, transição para uma economia de baixo carbono. Ou seja, a questão climática atingiu tal centralidade no sistema internacional, porque houve uma declinação importante das incertezas científicas. Não uma eliminação absoluta das incertezas sobre o ritmo e a velocidade das causas humanas nas mudanças climáticas. A percepção de ameaça da mudança climática para a humanidade aumentou muito para a maioria dos países do mundo que levantaram esforços em prol de uma nova arquitetura internacional, para hoje constranger a intensidade de carbono da economia mundial e, portanto, de cada economia nacional. Isso é uma negociação e um processo complicadíssimo de engenharia e acordo de cooperação para a humanidade, algo que não tem precedentes históricos. Não está garantido que será bem-sucedido, mas o curso é esse. E fundamentalmente, na medida em que se está cada vez mais preocupado em se trabalhar para o médio e o longo prazo, eu diria que existe praticamente a certeza de que vocês, como técnicos do Ipea, trabalharão cada vez mais pensando e analisando tecnicamente as alternativas de desenvolvimento do Brasil como um desenvolvimento de baixo carbono, já não mais um desenvolvimento genérico com o rótulo "sustentável", que é muito difuso, tende a ser opaco. É claro que ainda vai se escutar muito sobre desenvolvimento sustentável, mas quando se faz uma análise mais refinada, a gente

percebe que não se deve falar mais em desenvolvimento sustentável, mas em desenvolvimento de baixo carbono. Isso tem a ver com as transformações decisivas na percepção das ameaças da mudança climática no processo de construção dessa nova arquitetura para restringir as emissões de carbono.

Desse ponto de vista, primeiro eu gostaria de colocar qual é, hoje, a principal realidade dentro do sistema internacional, que é a seguinte: temos oito países como principais emissores de carbono no mundo, que coincidem, em sua maioria, com as principais economias do mundo – considerando, aqui, a União Europeia (UE), formada por 27 países, como um único país. Dentro desse quadro, que é dinâmico, tivemos no ano de 2008 em primeiro lugar a China, que representa 22% das emissões globais, essas emissões crescendo, aproximadamente, a 8% a.a. Em segundo lugar os Estados Unidos, que eram os primeiros até 2007, representando 20% das emissões e crescendo um pouco menos de 1% a.a. Em terceiro lugar estava a UE com 15% e crescendo cerca de 0,4% a.a. Em quarto lugar a Índia, com 8% das emissões globais e crescendo entre 10% a.a. e 12% a.a., é a taxa de emissão que mais cresce, juntamente com a Indonésia. Em quinto lugar, a Rússia com 5,5% das emissões e crescendo, muito aceleradamente nesta década, a 5% a.a. Em sexto lugar, a Indonésia com 5% das emissões globais de carbono, também crescendo entre 10% a.a. e 12% a.a. Em sétimo lugar o Brasil, que detém entre 3,5% e 5% das emissões globais de carbono, e há uma diferença muito grande, porque não contamos os anos de 2004 e 2008, porque houve uma coisa decisiva no Brasil nos últimos quatro anos que foi uma drástica queda das emissões em função da diminuição do desmatamento da Amazônia, que passou de um nível extremamente irracional, para, digamos, um nível menos irracional. E, por último, o Japão com 3% das emissões globais de carbono.

É óbvio que alguns dados são mais precisos que outros, dependendo, ainda, da importância do desmatamento, mas esses são os grandes *players* da transição para uma economia de baixo carbono em termos de países. O que é importante é que esse é o volume total. Nós temos, então, outras duas variáveis referentes à proporção das emissões globais, a taxa de crescimento e as emissões *per capita*. Eu faço essa ressalva porque na nossa visão comum e na imprensa aparecem ideias muito genéricas e difusas. Por exemplo, se coloca muitas vezes ou a proporção ou, pior, apenas o número absoluto de emissão e não a taxa de crescimento.

O terceiro fator importante são as emissões *per capita*, o que, obviamente, é muito diferente do volume. China e Estados Unidos são similares em proporção de emissões, mas os Estados Unidos têm 19 toneladas de carbono por habitante, enquanto a China tem 5 toneladas por habitante, e a Índia 1,5 tonelada por habitante, por exemplo. Outra coisa é pensar quanto à intensidade de carbono, aí é uma dinâmica ainda mais diferente. A Índia e a Indonésia são as economias

mais intensivas em emissão de carbono no mundo, ou seja, maior quantidade de carbono a cada US$ 1 mil de PIB. Dessas grandes economias, a mais eficiente é o Japão, que emite, aproximadamente, 0,2 tonelada de carbono por US$ 1 mil de PIB. A taxa europeia é de, aproximadamente, 0,3 tonelada, mas é bastante variável, pois tem-se os níveis muitos baixos da Dinamarca e da Suécia até o nível muito alto da Polônia. Depois, os Estados Unidos com 0,4, o Brasil com 0,8, a China com 1,2, e a Índia entre 1,5 e 1,6 toneladas de carbono por PIB, assim como a Indonésia.

Essas são todas as variáveis que nós precisamos entender no jogo do que é contribuição e responsabilidade dos países, o que é, de fato, eficiente, justo e equitativo relativamente, pelo menos no modelo combinatório que é o que domina no sistema internacional. É uma combinação de poderes, de gases, e eficiência. Um tipo de esforço dentro da cooperação internacional. Assim, o importante é saber que todos os impasses de um acordo, hoje, estão associados a essas quatro variáveis, não apenas ao volume total. Estão relacionados, também, à intensidade, ao PIB *per capita* e à taxa de crescimento anual dessas emissões.

Nesse momento, qual é o ponto importante? Nós estamos num mundo em que o regime que criamos, há dez anos se mostra inefetivo, qual seja, o Protocolo de Quioto. Ele restringe as emissões apenas dos países ocidentais e comunistas da década de 1990 que, à época, eram desenvolvidos. Então, basicamente, hoje, dos oito grandes emissores, somente dois estão em estado de constrangimento do carbono, a UE e o Japão. Veja bem, esses dois, reunidos, somam apenas 18% das emissões globais de carbono atualmente, e somente essas estão sob leis nacionais, produto de um acordo internacional, que é o Protocolo de Quioto.

Do outro lado, temos dois grandes emissores, China e Estados Unidos, que não estão sob constrangimento: os Estados Unidos porque não ratificaram o acordo e a China porque o documento, inclusive, a favorece, haja vista que não só não é obrigada a reduzir, como sequer tem que reduzir a curva de crescimento dessas emissões. Ou seja, a Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) e o Protocolo de Quioto são defasados da realidade do mundo, por várias razões, mas talvez uma das mais importantes é que, quando foram firmados, não se previa, em absoluto, que os gigantes demográficos teriam um dinamismo econômico tal que lhes permitiria crescer a altas taxas médias, saindo de um nível de renda *per capita* muito baixa, como é o caso da China.

Os supostos econômicos basilares à arquitetura do Protocolo de Quioto se mostraram inconsistentes, e essa é, portanto, uma das razões pelas quais ele é inefetivo. E hoje estamos em uma nova realidade onde a negociação é extremamente complexa. Já há quem escreva sobre o tema do que seria um acordo efetivo para mitigar a mudança climática, para que ela passe do nível atual, que é irreversível,

para um nível perigoso, definido como um aumento da temperatura média da Terra superior a 2 ºC sobre o ano-base de 1990. Supõem uma redução muito forte das emissões de carbono para os anos de 2040 e 2050: reduzir as emissões globais em torno de 40% das emissões do ano 2005. O esforço de redução é gigantesco e o que ele diz que o que precisaríamos fazer é o seguinte: Estados Unidos, Japão, UE, e Canadá precisam fazer um drástico esforço de descarbonização de suas respectivas economias, o que criaria legitimidade para que países de economias emergentes como a China, Índia e Brasil entrassem em um processo rápido de estabilização e depois redução de emissões.

Segundo alguns autores, países com a renda *per capita* da China ou do Brasil precisam estabilizar-se na próxima década, antes de 2020, e países como a Índia teriam, ainda, até 2025 para estabilizar-se. Então, países de altas rendas *per capita* precisam reduzir já; os de renda média *per capita* precisam estabilizar-se no prazo de dez anos para, então, começar a reduzir; enquanto os países pobres teriam uma margem para ainda aumentar suas emissões até 2025.

Nisso está toda uma combinação do nível de racionalidade com o custo da redução de emissões, pois os custos também são muito diferentes. Dos oito grandes emissores, o Brasil tem um custo baixo de redução de emissões. E desses oito, somente dois são anômalos: Brasil e Indonésia. A Indonésia é o mais extremo, é um grande emissor baseado fortemente no desmatamento, entre outras coisas, porque sua floresta é uma floresta mais antiga, com altíssimo estoque de carbono, e por isso, cerca de 70% a 80% das emissões são derivadas do desmatamento.

Há 15 anos a situação do Brasil era diferente, mas hoje são decorrentes do desmatamento 50% das emissões. O Brasil no período 2005-2008, pela primeira vez, reduziu de forma consistente as emissões, porque antes havia um ciclo de redução de um ano, voltando a subir em, no máximo, dois anos, assim, a média permanecia em torno de 20 mil km². Isso chegou a dois picos em 1995 e 2004, este último ano com 24 mil km² de desmatamento. Mas nesses últimos quatro anos (entre 2005 e 2008) tivemos uma queda realmente virtuosa. Houve, pela primeira vez, um esforço eficaz contra o desmatamento da Amazônia. Os dados mostram isso, embora o pico de queda tenha sido em 2007, seguido de uma pequena subida em 2008. Mas passar de uma média de 20 mil km² para uma média de 12 mil km² a 13 mil km² é, realmente, uma mudança muito grande. Uma mudança até no sentido de quebrar a impotência de uma maldição brasileira, como se não pudéssemos controlar o desmatamento na Amazônia, porque fomos um país que se fez com o uso imediatista dos recursos naturais. Nós derrubamos toda a Mata Atlântica e será sempre assim. Esse discurso gera, inclusive, paranoias a respeito da soberania nacional na Amazônia. Então o ocorrido entre 2005 e 2008 foi uma quebra de imaginário, dessa ideia coletiva muito importante que,

infelizmente, não está inteiramente processada, e a mídia não ajuda a processar, porque é muito imediatista. Então, nós conseguimos fazer isso, mas temos que continuar aprofundando, esse é o ponto.

Eu diria, então, que temos 50% de nossas emissões derivadas do setor moderno que estão crescendo muito, porque cresceu muito o consumo de óleo combustível e de diesel, apesar do *flex,* do combustível leve, do etanol. O consumo de diesel cresceu porque a ineficiência do transporte brasileiro é muito alta, há um gargalo na região metropolitana, pelo fato de ser a nossa infraestrutura rodoviária muito precária, outra variável sendo o problema da predominância desequilibrada desse tipo de transporte, da ineficiência do transporte multimodal como as ferrovias e as hidrovias. Mas essas são 50% das emissões, os outros 50% são de desmatamento, nós podemos, então, continuar as reduções, podemos fazer um novo esforço. O custo da redução de emissões por causa do desmatamento amazônico é o mais baixo de todos os oito países, os oito atores principais do ciclo global do carbono, o que é algo muito importante e que, a despeito dos muitos que se preocupam principalmente com o Acordo de Copenhagen, eu considero esse segundo tipo de redução a questão do momento.

Há outra variável muito importante que é ainda uma insuficiente capacidade de persuasão sobre a China. O eixo do mundo atual para transformar a realidade do carbono depende de quanto se torna mais virtuosa a interdependência entre Estados Unidos e China, também na área do carbono, não apenas em outras áreas. A profundidade recessiva da interdependência sino-americana quebrou quase todos os prognósticos dos teóricos das relações internacionais, então, o que é muito interessante é que a grande questão é como a mudança americana é persuasiva sobre os chineses.

Os chineses, nos últimos anos, mudaram de uma percepção que considerava a questão ambiental como um problema de longo prazo, como se dissessem "o nosso problema é crescer economicamente e depois nos prepararmos para a ameaça climática". A China é uma sociedade confuciana, então a comunidade científica tem muito prestígio, e os climatólogos chineses mostram que a China é um país muito vulnerável a mudanças climáticas, por duas razões fundamentais: por um lado, quais são as áreas mais vulneráveis genericamente? São as áreas de interposição da circulação atmosférica terrestre e oceânica. A China tem um vasto litoral de baixa altitude, que são áreas onde mais se dão os fenômenos climáticos mais extremos. O problema não é que vai subir demais o nível da água e vai inundar Xangai, por exemplo, isso não faz o menor sentido. Nós estamos falando de um dos berços da civilização humana, um dos fundamentos para grande parte das sociedades que lá se radicavam, hoje sendo uma das áreas mais vulneráveis porque mudaram as condições, porque hoje são essas áreas baixas onde se tem a maior formação

de fenômenos climáticos extremos, particularmente, tormentas e precipitações – no caso do Oceano Pacífico, por exemplo, os furacões são muito mais severos. Essas são as manifestações específicas da mudança climática e foi por isso que os chineses mudaram sua percepção, e agora estão preocupados. Já não é mais um problema de longo prazo, remoto; agora, é de interesse nacional  a China mitigar a mudança climática.

Mas ainda há um segundo ponto: quanto será o custo para os chineses e os americanos? Como eles são duríssimos na negociação, o importante é que o diálogo chinês e o americano sobre o clima se acelerou extraordinariamente no governo Obama. Mas o acordo travado por eles é suficiente? Ainda é um enigma, porque pode ainda ser minado, inclusive. Ele estabelece que a redução de emissões nos Estados Unidos em 2020 seja de 17% em relação ao ano-base de 2005, enquanto o Protocolo de Quioto estabelecia uma redução de 7% para ao ano-base de 1990, portanto esse acordo estabelece uma redução de emissões muito limitada, o que faz com que os Estados Unidos nem sequer atinjam o compromisso da UE, que é uma redução de 20% em 2020 em relação ao ano-base de 1990. O que os cientistas pensam é que essa taxa é pouco, havia de ser 30% ou 40%, o que serviria como um exemplo, criaria um constrangimento sobre os países emergentes. O que acontece é, então, que os Estados Unidos não fizeram o que deveria ter sido feito. O governo reconheceu, e agora, ainda por cima, foi premiado. Então, como o Obama reconheceu, os Estados Unidos têm uma colher de chá e vão mais lentamente, não se parte mais de 1990, agora o ano-base é 2005. Então, passa-se por um problema de legitimidade, não é fácil.

Eu digo tudo isso para mostrar que a grande negociação não é fácil mas, ao mesmo tempo, atrai forças para cooperar de forma muito profunda, porque as elites de todos os principais países se sentem ameaçadas. A única elite que não se sente ameaçada pela mudança climática é a elite russa, por motivos bastante complexos, relacionados ao colapso do comunismo, ao lugar da Rússia e sua resistência a temperaturas baixas, enfim.

Então, isso cria uma força para cooperação, algumas coisas interessantes e otimistas aconteceram, os pacotes de estímulo que houve no mundo pela crise na economia, a partir do último trimestre de 2008, tiveram coisas absolutamente surpreendentes. Países como a China, por exemplo, tiveram, ou ao menos programaram, 35% do pacote de estímulos associado à transição para uma economia de baixo carbono. Se você pensasse pela teoria clássica das relações internacionais, deveria ter sido o oposto: frente a uma crise internacional, a China faria um estímulo altamente intensivo em carbono, diminuiria os parâmetros das termoelétricas para ficar com um custo mais baixo. Mas não, houve um impulso extraordinário em energia solar e eólica, a China já se transformou no principal produtor

de "solar-fotovoltaica", mas antes era muito para exportação, agora vai ser tudo para o mercado interno.

A Coreia do Sul tem 65% do seu pacote de investimento direcionado para a transição para uma economia de baixo carbono, incluindo projetos que ainda são muito caros, mas que eles percebem como decisivos para o futuro. Por exemplo, o projeto perto de Seul de energia de marés, que ainda é muito caro comparado à energia solar e eólica, mas que está sendo colocado à frente dos demais, sendo vanguarda no mundo. Enquanto isso, os nossos pacotes de estímulos foram desastrosos, por exemplo, a redução do IPI que foi feita massivamente para todos os carros. O que tinha que ter feito era, pelo menos, ter certa seletividade, que a redução do IPI fosse para carros *flex* com determinado nível de desempenho e consumo de gasolina, que tivesse um parâmetro mais preciso, algo que estimulasse precisamente a eficiência com uma baixa taxa de carbono dos carros, mas não, nós reduzimos o IPI genericamente para todos os carros. Outros países fizeram isso, foi o posicionamento de Obama para ajudar Detroit, por exemplo, levando a uma transformação do paradigma automobilístico norte-americano, seguindo o paradigma da Toyota. Em relação a isso nós estamos mal.

Por fim, eu gostaria de acrescentar, mais especificamente, algo sobre o nosso quadro de transição para uma economia de baixo carbono, dividindo em dois setores clássicos: por um lado, a questão da eletricidade, do transporte e da energia industrial, e por outro, a questão do desmatamento e do *agrobusiness*. E por que isso é importante para nós? Porque grande parte das emissões globais, aproximadamente 75% das emissões dos gases, é de dióxido de carbono gerado pela queima de carvão, petróleo e gás natural, nessa ordem, do pior para o melhor. Tem que ser considerado, também, o desmatamento, queima de biomassa, como fontes de emissão de gases, além de outros dois gases importantes que são o metano e o óxido nitroso. Aproximadamente 15% das emissões globais de carbono são de metano, e quase 9% de óxido nitroso. E nós utilizamos muito de ambos, porque o óxido nitroso é muito importante para o *agrobusiness*, para os fertilizantes, e o metano para a pecuária. Outra parte importante para nós são as hidroelétricas e o lixo, por causa do metano. Em outros países, o metano, por exemplo, seria pouco relevante.

Do ponto de vista da eletricidade estamos muito bem: entre 83% e 85% da nossa eletricidade é hidroelétrica, o que não quer dizer que todas sejam de baixa intensidade de carbono. Por exemplo, as hidroelétricas que se fizeram na Amazônia, como Tucuruí e Balbina, todas emitem muito metano, foram malfeitas, o que não quer dizer que todas as hidroelétricas tenham esse problema, mas aquelas são desastrosas. Balbina jamais poderia ter sido feita onde foi, e o terreno de Tucuruí deveria ter sido limpo.

Enfim, há diversas coisas que já aprendemos a fazer diferente. A energia hidroelétrica é nossa vantagem: somos o terceiro país em consumo de energia hidroelétrica do mundo, mas o problema que estamos tendo é no sentido de diversificar a matriz de produção de eletricidade. Isso é algo muito necessário porque, caso contrário, ficamos vulneráveis, inclusive a mudanças climáticas que tornam erráticos os padrões de precipitação, mudando a altitude dos reservatórios etc.

O problema é que saltamos para um programa de diversificação da matriz elétrica que está enfatizando termoelétricas de óleo combustível e até de carvão mineral, e energia nuclear. Isso, do ponto de vista do óleo combustível e de carvão, é ir na contramão da história, não faz o menor sentido praticar este tipo de coisa. Quanto à energética nuclear, o plano que existe é inadequado para um país como o Brasil, onde o potencial hidroelétrico não aproveitado é gigantesco (60%), um dos maiores do mundo, o potencial eólico e solar, também, é gigantesco. O eólico já é bastante competitivo mundialmente, nós não temos uma boa arquitetura para premiar o desenvolvimento da energia eólica como matriz elétrica e energética. A energia solar-fotovoltaica ainda não é competitiva, porém cada vez mais vai se tornando fundamental, e depois temos toda a eletricidade derivada da biomassa.

O problema é que fizemos um plano de expansão elétrica que vai na contramão da transição para uma economia de baixo carbono. Ou seja, mesmo estando muito bem em eletricidade, nosso futuro está no caminho errado, nós não seremos considerados terríveis pecadores por não termos pecado muito no passado, afinal a nossa realidade é assentada sobre as hidroelétricas, portanto, se passarmos de uma taxa de 85% para 80%, ou 78% ainda será uma taxa altíssima comparada a outros países. Mas isso acontecer no Brasil é ruim, em função do seu potencial que é outro, então por que adotar a energia nuclear no Brasil? Apenas para manter a inércia de todo um complexo ineficiente que foi criado há quase 30 anos? E, junto a essa, há uma série de outras perguntas que podemos fazer. Terminar Angra 3 é uma coisa, construir mais uma ou duas, para manter um acompanhamento do ciclo tecnológico, ótimo, eu acho até saudável. Mas querer construir mais cinco ou oito usinas nucleares, a partir de 2030, me parece muito irracional.

Do ponto de vista geral do uso da energia, uma questão importante é a margem para o aumento da eficiência sistêmica, algo que também tivemos um processo extraordinário e que não valorizamos o suficiente. O apagão de 2001 provocou um aumento de 20% de eficiência energética sistêmica na economia brasileira, mas isso é reversível, ou seja, aconteceu, mas se não criarmos estímulos, se não criarmos uma estrutura regulatória que estimule e puna a sociedade, ou talvez as duas coisas, podemos perder. Todas as sociedades do mundo têm uma margem extraordinária de aumento de eficiência sistêmica energética, esse é um dos grandes fatores para a possibilidade de se fazer uma transição para uma economia

de baixo carbono, e nós temos isso e não estamos planejando e dando importância suficiente à questão.

Para vocês, como técnicos, é muito importante que tenham internalizado e pensado a fundo quanto a esse padrão de aumento de eficiência sistêmica em todos os usos da eletricidade e, também, da própria energia para produção industrial.

No transporte, a grande questão está colocada na superação do gargalo de infraestrutura e, paradoxalmente, nós temos uma loucura: estamos aumentando a quantidade de carros com uma malha rodoviária e ferroviária totalmente estranguladas e cada vez mais ineficientes, aumenta-se tanto a intensidade do carbono e assim como o desconforto e a poluição. Nesse sentido, o paradoxal é o seguinte: nós precisamos de uma combinação para construir uma infraestrutura ferroviária urbana e interurbana que estimule o transporte coletivo, essa é uma questão decisiva.

Precisamos mudar o parâmetro atual de que o transporte coletivo é para pobre, digamos assim, e para a classe média o transporte é só de carro. Na área da Amazônia, o que é decisivo, e é algo que está todo dia na mídia, é mudar a correlação de forças, as coalizões. O que se tem hoje? A população pobre é cúmplice do processo de desmatamento que, em grande medida, é ilegal. Então, o nosso problema não é a lei, o nosso problema é um problema de *law enforcement*, de estado de direito pleno, ou seja, que a lei se cumpra. Nós temos uma extraordinária legislação nacional quanto à emissão de carbono na Amazônia e no Brasil; nossa emissão *per capita* é de 5 toneladas por habitante por causa da Amazônia, porque senão poderia ser de 2 toneladas por habitante, e dessa emissão da Amazônia o que se gera de PIB é mínimo.

Ou seja, essa é a grande diferença entre desativar uma termoelétrica na China que implica queda do PIB e aumento do desemprego, e reduzir o desmatamento na Amazônia, em que não há queda do PIB, somente punição para setores muito pequenos da sociedade, inclusive porque uma das coisas mais irracionais existentes hoje na Amazônia é a pecuária. Agora, isso é, sim, muito difícil de fazer, porque você não pode simplesmente reprimir a população pobre, que está aliada e apoiando a ilegalidade, pois ela vive disso. Então, é preciso criar todo um sistema que premie. Um dos exemplos que foi criado recentemente, mas ainda muito incipiente, é o Bolsa Floresta no Estado do Amazonas. Essa é a grande questão, não se tem que mudar a lei, mas sim implementá-la, ou seja, que haja mais órgãos federais, mais justiça federal, mais Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e outros na Amazônia, e também que a população pobre da Amazônia, de desmatadores, de agentes que transgridem, passem a apoiadores da lei. Sem isso, é muito difícil avançarmos mais do que avançamos na redução do desmatamento na Amazônia. E o custo é baixo, muito baixo quando comparado ao custo de reduzir emissões em outros países. Esse é

mais ou menos o quadro: o Brasil é um país que tem uma situação muito favorável no que tange à transição para uma economia de baixo carbono, e, quando digo isso, não é ufanismo, é realmente consistente, mas não está garantido que iremos nos aproveitar desse potencial.

Se a humanidade cooperar no século XXI e conseguirmos realizar essa transição – que, como disse, não está garantida, pois pode aumentar a competitividade e acontecer toda uma degradação civilizatória –, o Brasil estará numa posição muito favorável, pois tem uma matriz energética hidroelétrica, tem um potencial solar e eólico gigantesco, tem a experiência e o programa de etanol mais desenvolvido do mundo.

Agora, quanto aos estudos de vulnerabilidade de adaptação à mudança climática, nós estamos muito mal, e isso é algo muito importante quanto à combinatória dos recursos naturais. Os estudos de adaptação à mudança climática são fundamentais porque a mudança climática já é irreversível, então, dentro desse contexto, há três medidas: a primeira é investir fortemente em estudos de vulnerabilidade. Nós temos uma área onde avançamos muito no estudo de vulnerabilidade de colheitas, de produtos agrícolas à mudança climática, um estudo feito pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), com um mapeamento, e como se deslocam as diversas produções, que é muito bom, mas em outras áreas, como de vulnerabilidade humana, nós não temos nada.

A segunda é algo simples: é reforçar e investir no desenvolvimento das estruturas da defesa civil. Nós não temos uma cultura de defesa civil, pois ainda não tivemos necessidade, somos um país sem terremotos, sem vulcões, e tudo isso parece um privilégio, mas se torna uma vulnerabilidade porque no extremo climático nós sofreremos, como todos. Uma coisa decisiva para readaptar-se é ter uma forte cultura de defesa civil. Ou seja, treinamento da população em todos os lugares, principalmente, nas encostas dos rios, treinamento para precipitações intensas etc., ter uma boa defesa civil muda muito o nível de sofrimento humano e o custo material dos fenômenos climáticos extremos.

A terceira tem a ver com os estudos de mudança de padrões de licenciamento, que incorporam o ritmo climático. Por exemplo, as hidroelétricas do rio Madeira foram planejadas sem avaliação do ritmo climático, para vocês verem como estamos atrasados.

E eu concluo por aqui, muito obrigado.

CAPÍTULO 6

# MACROECONOMIA PARA O DESENVOLVIMENTO[1]

Fernando Ferrari Filho
João Sicsú

**Fernando Ferrari Filho** – Inicialmente eu queria agradecer o convite do Instituto Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para participar desta discussão com vocês. Vou procurar mostrar que a macroeconomia não é uma questão resolvida, como alguns teóricos do *mainstream*, no passado, sinalizavam; mais especificamente, me reporto a um encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia (ANPEC), em 1994, em Florianópolis, em que Robert Lucas Jr. disse, categoricamente, que a macroeconomia era um *solved problem*, ou seja, não havia mais questões controversas na teoria macroeconômica. Ironicamente, desde 1994 várias crises financeiras e cambiais se manifestaram na economia mundial, sendo que a mais recente, a crise financeira norte-americana, originada no mercado *subprime* em 2007, acabou afetando o lado real da economia mundial, gerando, em 2009, uma recessão sem precedentes desde a Grande Depressão. Pretendo argumentar que macroeconomia não é um *solved problem*, principalmente pelo fato de que, na Ciência Econômica, há espaço para diversas "tribos" de economistas e, portanto, não existe um pensamento monolítico acerca dos fenômenos macroeconômicos. Este que vos fala, assim como o João Sicsú, é um economista heterodoxo, de formação pós-keynesiana. Então, a discussão sobre "macroeconomia para o pleno emprego" que vou apresentar para vocês é uma versão alicerçada na macroeconomia pós-keynesiana que entende que os problemas macroeconômicos não estão resolvidos e que a macroeconomia real, não necessariamente, é uma macroeconomia de pleno emprego. Dito de outra forma, a macroeconomia pós-keynesiana apresenta mecanismos para mitigar os problemas advindos de crises de demanda efetiva e de desemprego, de instabilidades cambial-financeiras etc. Essa é a ideia que pretendo apresentar ao longo de minha exposição.

1. Este capítulo reúne aulas proferidas pelos professores Fernando Ferrari Filho e João Sicsú durante o curso de Ambientação dos novos técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea, em julho de 2009. Os textos a seguir foram transcritos por Carlos Henrique R. de Siqueira e Natália Orlandi Silveira, e submetidos aos seus autores para revisão e validação.

Inicio com uma citação do capítulo 24, último capítulo da *The General Theory of Employment*, *Interest and Money* (TG) de John Maynard Keynes.[2] Segundo Keynes, economias capitalistas, ou economias monetárias, apresentam dois problemas crônicos que são difíceis de serem solucionados: por um lado, tanto a renda quanto a riqueza são pessimamente distribuídas; por outro, o sistema econômico, regularmente, não assegura as condições de pleno emprego – ou seja, o desemprego é recorrente. Então, apesar de nosso seminário ser sobre "macroeconomia do pleno emprego", em uma perspectiva pós-keynesiana economias capitalistas ou monetárias são inerentemente instáveis e, assim sendo, situações de concentração da renda e da riqueza e de desemprego acabam prevalecendo.

Para compreender a dinâmica das economias monetárias, primeiro apresentarei, muito sucintamente, os fundamentos das teorias de Keynes e dos pós-keynesianos, para mostrar por que a macroeconomia real não necessariamente é a macroeconomia do pleno emprego. Segundo, pretendo apresentar uma Agenda Econômica para a estabilidade macroeconômica de economias emergentes, para o Brasil em especial, que diz respeito a um conjunto de medidas de natureza fiscal, monetária e cambial. Por fim, procurarei mostrar, muito brevemente, que nos últimos anos – mais especificamente, a partir do segundo mandato de Lula da Silva – alguns pontos dessa agenda estão sendo articulados.

Vamos ao primeiro ponto, qual seja, a dinâmica econômica segundo Keynes e os pós-keynesianos.

Muito rapidamente, quais são os principais fundamentos da teoria pós-keynesiana? Primeiro, a economia é um processo histórico, isto é, a ideia básica é que as tomadas de decisões dos agentes têm como referência um passado conhecido, que não tende a se repetir, e um futuro que é completamente incerto. Dessa maneira, diante de um contexto em que o passado não se repete e de recrudescimento das incertezas sobre o futuro, os agentes não tomam decisões de gastos, pois não conseguem precificar os ativos, não conseguem estimar a renda futura etc. Assim, entre tomadas de decisões arriscadas no presente que podem ser equivocadas e terem custos ou tomadas de decisões conservadoras, os agentes preferem as segundas. Em suma, no tempo histórico, as tomadas de decisões equivocadas e os custos inerentes a elas são irreversíveis.

Segunda questão: a expectativa dos agentes, por exemplo, a expectativa que nós temos em relação ao preço das ações dentro de 30 dias, ou da inflação ao final de 60 dias, e assim por diante, é condicionada pela incerteza. Ou seja, formação de expectativa não é condicionada a um comportamento de eventos pretéritos conhecidos, ou de eventos supostamente antecipados, mas sim condicionada,

2. KEYNES, J. M. **The general theory of employment, interest and money**. Prometheus Books, 1997.

fundamentalmente, à incerteza. Por quê? Porque, apesar de termos informações passadas e intuições, o que nos auxilia na tomada de decisão, tais informações e intuições não nos asseguram que os eventos, por exemplo, econômico, político e social, ocorrerão conforme o que esperávamos quando de nossas decisões. Em suma, expectativas não são determinadas por riscos probabilísticos, mas, sim, por incertezas.

Terceiro ponto: moeda é uma "instituição", sem dúvida a mais importante da dinâmica de economias monetárias, com prêmio elevado e que representa o elo entre o presente e o futuro. Mas por que ela é essencial? No capítulo 17 da TG, Keynes mostra que moeda apresenta algumas peculiaridades que a diferenciam dos demais ativos. Essas peculiaridades são: primeiro, a elasticidade de produção dela é muito baixa; segundo, a elasticidade de substituição é próxima de zero; e terceiro, o seu prêmio de liquidez é elevado. Assim sendo, devido às suas peculiaridades e diante de um contexto de incerteza sobre o que ocorrerá na economia no futuro, as tomadas de decisões dos agentes direcionam-se para a demanda por moeda (preferência pela liquidez). Ademais, tais peculiaridades fazem com que moeda expresse as relações contratuais das economias monetárias.

A quarta questão é que, por ter as referidas peculiaridades, moeda não é tão-somente numerário. Ao contrário dos (neo) clássicos, que entendem que moeda é um numerário ("véu monetário"), ou seja, é neutra, em economias monetárias moeda não é neutra e a essência da atividade econômica é a acumulação de riqueza monetária. Assim, moeda *nunca* é neutra. Em outras palavras, posições conservadoras dos agentes em busca de preferência pela liquidez acabam postergando tomadas de decisões sobre produção, consumo, demanda efetiva etc.

Quinta questão: instituições importam. E o que são as instituições? É um Estado indutor e capaz, por exemplo, de articular políticas públicas e sociais contracíclicas. É um banco central que sinaliza taxas de juros para estabilizar os preços e, principalmente, para afetar as decisões de gastos de consumo e investimento dos agentes. São autoridades econômicas (AE) que sinalizam a estabilidade da taxa de câmbio para dinamizar os contratos cambiais e equilibrar o balanço de pagamentos, entre outras. São regras claras e transparentes sobre a dinâmica da atividade produtiva. Enfim, instituições, públicas ou privadas, importam para a funcionalidade das economias monetárias. Instituições são importantes para a criação de um "ambiente institucional" favorável às expansões de demanda efetiva e emprego, pois são elas que, em um contexto de incerteza, mitigam as expectativas adversas dos agentes quando de suas tomadas de decisões sobre o que consumir, produzir etc.

O último ponto é que essas economias estão, em grande parte pelo que se expôs acima, sujeitas recorrentemente à insuficiência de demanda efetiva e, portanto, crise de desemprego. Ou seja, a macroeconomia real não é a macroeconomia do pleno emprego.

A partir desses pontos, tem-se, por um lado, a ideia de "teoria monetária da produção", desenvolvida principalmente pelos pós-keynesianos, em especial Paul Davidson (*Money and the Real World*).[3] Por outro, Hyman Minsky (*Stabilizing an Unstable Economy*)[4] elabora a "hipótese de fragilidade financeira" para mostrar por que economias monetárias são recorrentemente instáveis e sujeitas a crises financeiras. Em outras palavras, os pós-keynesianos resgatam os fundamentos teóricos de Keynes e "formalizam" argumentos teóricos para explicar a macroeconomia real. Para os pós-keynesianos, a ação do Estado e das AEs, via políticas fiscais e monetárias contracíclicas (por exemplo, o capítulo 9 do livro do Minsky, em que são propostos o *Big Government* – um Estado ativo e dinâmico – e o *Big Bank* – um banco central como prestamista de última instância) e política cambial são fundamentais para dinamizar a demanda efetiva e mitigar quaisquer impactos de instabilidades monetárias e financeiras sobre o lado real da economia. Assim, para os pós-keynesianos, a estabilização macroeconômica está relacionada ao controle dos preços e à necessidade de se ter crescimento econômico sustentável, não necessariamente de pleno emprego. Por que faço questão de mencionar que a estabilidade macroeconômica passa também pelo controle e arrefecimento da inflação? Para deixar bem claro que, por mais que a prioridade seja expandir a demanda efetiva e arrefecer a crise de desemprego, que são inerentes à dinâmica de economias monetárias, isso não quer dizer que a economia pós-keynesiana faça apologia da inflação, como muitos acadêmicos e *policymakers* fazem crer. Essa ideia de que economistas pós-keynesianos são apologistas da inflação acaba configurando-se em um argumento ideológico por parte do pensamento conservador, principalmente pelo fato de que os referidos economistas defendem um Estado interventor, um banco central ativo, políticas macroeconômicas contracíclicas etc. Nesse particular, não é demais chamar a atenção para o fato de que o próprio Keynes era contrário à inflação: em 1940, em *How to Pay for the War*, ele deixa claro que quando a economia se encontra em uma situação de pleno emprego, políticas fiscais e monetárias expansionistas tendem a gerar inflação. Ou seja, Keynes não era apologista da inflação.

Duas questões adicionais. Por um lado, a "teoria monetária da produção" estabelece uma relação/elo entre incerteza, moeda e desemprego. Nessa relação, moeda, como visto, *nunca* é neutra. Mais uma vez, em contexto de incertezas – quando eu não sei *i*) qual será minha renda futura; *ii*) se serei demitido; *iii*) se os salários reais cairão; e *iv*) se a taxa de juros se elevará, e assim por diante – eu travo minhas decisões de consumo, de investimento, de produção etc., e, ao travá-las, automaticamente procuro como refúgio um ativo que nos garanta segurança e

3. DAVIDSON, P. **Money and the real world**. Edward Elgar Publishing, 2003.

4. MINSKY, H. **Stabilizing an unstable economy**. 1 ed. McGraw-Hill, 2008.

confiança, qual seja, a moeda. Assim, quando a preferência pela liquidez (entesouramento) se exacerba – e sendo a moeda um ativo com as peculiaridades mencionadas acima –, eu não dinamizo o processo produtivo, a renda não é expandida e o emprego não é gerado. Por outro, a teoria de Minsky nos auxilia a compreender que crises de demanda efetiva passam necessariamente pela instabilidade dos mercados financeiros. Ou seja, economias monetárias são inerentemente instáveis porque, em grande parte, a instabilidade origina-se pela forma na qual a atividade produtiva é financiada pelo mercado financeiro. Nesse particular, o mercado financeiro, como diria Keynes, tem um papel dúbio: o mercado financeiro gera recursos/liquidez para os agentes tomarem decisões de gastos; e, ao mesmo tempo, ele procura satisfazer aqueles que buscam melhores aplicações em termos de rentabilidade financeira. Em outras palavras, o mercado financeiro estimula, via crédito, o desenvolvimento da atividade produtiva e sinaliza oportunidades de valorização da riqueza sob a forma financeira. Mais uma vez voltando a Keynes, no capítulo 12 da TG ele deixa claro o caráter pernicioso dessa dubiedade do mercado financeiro ao escrever que, quando o "desenvolvimento das atividades de um país torna-se o subproduto das atividades financeiras, os níveis de renda e emprego vão mal". Se analisarmos as crises cambiais das economias emergentes nos anos 1990 (brasileira, russa e do leste asiático, entre outras) e as crises recentes do *subprime* e financeira, o argumento de Keynes é apropriado.

Explorando um pouco mais a relação entre "teoria monetária da produção" e a análise de Minsky, por que a crise financeira acaba afetando a demanda efetiva e, por conseguinte, o lado real da economia? Pelo fato de que, conforme dito, a preferência pela liquidez (inclusive o "empoçamento" de crédito por parte do mercado financeiro) posterga a realização de gastos dos agentes. Quando as tomadas de decisões dos agentes são condicionadas à incerteza e, ademais, as margens de segurança do financiamento do processo produtivo são fragilizadas, conforme supõe a teoria minskyana, logo surgem crises de demanda efetiva e, com elas, crises financeiras.

Mais uma vez, as crises cambiais das economias emergentes nos anos 1990 são ilustrativas: as crises brasileira, russa e do leste asiático podem ser, de certa maneira, analisadas sob a ótica da "hipótese de fragilização financeira" de Minsky.

Por sua vez, a atual crise financeira corrobora a análise de Minsky: a prosperidade econômica leva, inexoravelmente, à crise econômica, porque, no primeiro momento, todos os agentes tomam posições arriscadas. Pois bem, sabendo-se que as decisões de investimento somente podem ser tomadas em conjunto com as decisões de como os investimentos devem ser financiados, logo há uma conexão entre os lados real e financeiro. Assim sendo, se os empreendedores não têm capital de giro próprio e, portanto, tomam recursos de terceiros (ou no mercado de

capitais ou no sistema financeiro), então, inevitavelmente, a decisão de investir os leva a uma questão crucial (suas e do mercado financeiro), qual seja, de que maneira o financiamento do investimento ocorrerá (*hedge*, especulativo ou *Ponzi*). Enfim, pelo fato de o lado real não ser desconectado do lado financeiro, crises financeiras e de demanda efetiva estão relacionadas.

Se, concluindo, sob a ótica keynesiana e pós-keynesiana (*à la* Minsky) tem-se uma conexão entre os lados real e financeiro e crises de insuficiência de demanda efetiva estão relacionadas à instabilidades financeiras, o que fazer?

Inicio, agora, o segundo ponto, que eu chamo de elaboração de uma Agenda Econômica para a estabilidade macroeconômica, principalmente para economias em desenvolvimento ou emergentes, tais como a brasileira. Para tanto, as teorias de Keynes e dos pós-keynesianos, Minsky em especial, são fundamentais.

De Keynes, tomemos o capítulo 24 da TG. Segundo ele, para solucionar os problemas crônicos do capitalismo, quais sejam, a crise de desemprego e a concentração da renda e da riqueza, são necessárias políticas fiscal, monetária e de rendas, visando, com isso, a criação de um "ambiente institucional" favorável às tomadas de decisão de gastos dos agentes. Sempre que os agentes, por total incerteza acerca do futuro, encontrarem-se em dúvida sobre a melhor decisão, gastar ou preferir liquidez, o Estado, através de suas políticas e ações econômicas, tem de sinalizar a eles o melhor caminho a seguir, que não é, necessariamente, a preferência pela liquidez, mas, sim, a decisão de gastos em investimento e consumo. Essa é a ideia de "socialização do investimento" expressa no referido capítulo. Para aqueles que nunca leram a obra de Keynes e, portanto, são neófitos em teoria keynesiana – apesar de se sentirem com "autoridade" para falar sobre teoria keynesiana –, a expressão acaba induzindo ao argumento ideológico de que Keynes era favorável ao socialismo. Argumento completamente equivocado. A ideia de "socialização do investimento", pelo menos na minha percepção, está relacionada ao fato de que as políticas econômicas intervencionistas devem sinalizar, mais uma vez, um "ambiente institucional" favorável à tomada de decisões de gastos dos agentes, fundamentais para expandir a demanda efetiva. Esse "ambiente institucional" sinalizado pelo Estado tem como objetivo mitigar, o máximo possível, as incertezas inerentes às tomadas de decisão de gastos dos agentes.

Quanto a Minsky, como sabemos, ele propõe o *Big Government* e o *Big Bank*, sendo que ambos devem ser articulados e fazer parte da funcionalidade das economias monetárias. A ideia de um Estado interventor e articulador de políticas públicas e sociais, de políticas macroeconômicas etc. é essencial para expandir a demanda efetiva, reduzir as diferenças sociais e impulsionar os investimentos privados, entre outros. O *Big Government* não deve ser chamado meramente para remediar as crises, mas sim para prevenir as crises. Por sua vez, a ideia de um banco

central ativo diz respeito não somente às funções básicas de um banco central que, entre outras, são a regulação e o monitoramento do sistema financeiro – mas, principalmente, à sua ação para prover liquidez e juros baixos sempre que o sistema financeiro contrai-se. Ademais, o papel do *Big Bank*, em épocas de crise financeira, é evitar risco sistêmico, atuando, assim, como prestamista de última instância. Em suma, tanto o *Big Government* quanto o *Big Bank* devem assegurar as condições para a estabilidade macroeconômica.

Indo nessa direção, eu entendo que uma Agenda Econômica para a estabilidade macroeconômica de economias em desenvolvimento ou emergentes deve contemplar as referidas ideias de Keynes e Minsky. Para tanto, meu objetivo é apresentar uma Agenda Econômica, alicerçada em Keynes e Minsky, que possa assegurar a estabilidade macroeconômica de países emergentes, mais especificamente a economia brasileira. Do meu ponto de vista, economias emergentes têm algumas particularidades comuns: não têm moedas conversíveis, recorrentemente apresentam problemas de balanço de pagamentos, a inflação é sempre um "fantasma" e têm dificuldades para crescer sustentavelmente, com inclusão social e distribuição de renda. No Brasil, não é diferente. Apesar de desde 1994 termos inflação sob controle, o país não consegue crescer de forma robusta e sustentável, bem como tem apresentado recorrentes situações de desequilíbrios de balanço de pagamentos em transações correntes – nesse particular, não é demais ressaltar que, desde o Plano Real, nós somente não tivemos problemas de balanço de pagamentos em transações correntes entre 2004 e 2007. Portanto, falta de crescimento pujante e sustentável, bem como equilíbrio intertemporal de balanço de pagamentos são dois problemas crônicos do Brasil. Um terceiro problema é a natureza fiscal. Os desequilíbrios fiscais, decorrentes em grande parte do fluxo de rolagem da dívida pública, acabam impedindo que as políticas fiscais sejam mais ativas tanto para expandir os investimentos públicos quanto para ampliar os programas sociais. O quarto problema é que há muitos anos a política fiscal subordina-se ao regime de dominância monetária: toda vez que a inflação ameaça ultrapassar o alvo da taxa de inflação, qual seja, 4,5%, o Banco Central do Brasil (BCB) eleva a taxa Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC), comprometendo o equilíbrio fiscal e afetando a atividade produtiva. Esses problemas acabam convergindo para uma questão maior: crescimento pífio e desemprego elevado. Para se ter uma ideia, entre 1995 e 2008, o país cresceu, em média, cerca de 2,9% ao ano, sendo que o crescimento econômico ocorreu *à la stop-and-go*.

Diante de tais problemas, o que fazer para que a economia brasileira tenha estabilidade macroeconômica (inflação baixa e sob controle, crescimento econômico sustentável e inclusão social e equilíbrio intertemporal de balanço de pagamentos)? Equacionar a questão externa, priorizar metas de crescimento ao invés de metas de inflação e operacionalizar políticas fiscal e monetária contracíclicas são fundamentais.

Vamos a elas. Primeiro, é necessário eliminar nossa restrição externa. Em outras palavras, não podemos mais crescer dependendo de "poupança externa". O modelo pós-keynesiano de crescimento com restrição de balanço de pagamentos de Thirlwall nos mostra que a taxa de crescimento econômico sustentável deve ser compatível com a taxa de crescimento das exportações, pois, assim, o balanço de pagamentos apresenta uma trajetória de equilíbrio. Para tanto, para eliminar a restrição externa são necessárias algumas medidas: incentivos financeiros, creditícios e fiscais para as exportações; política industrial; política cambial competitiva; diversificação da pauta de exportações; e fortalecimento das relações comerciais e financeiras do país com países do Sul – diga-se de passagem, essa questão tem sido articulada pelo governo Lula da Silva, pois desde 2003 o governo brasileiro tem se preocupado em integrar economicamente a América do Sul, tem diversificado seus parceiros comerciais etc. Em relação à diversificação da pauta de exportações e à ampliação dos parceiros comerciais do Brasil, é importante mencionar que nos anos 2000 deixamos de ser exportadores predominantemente de *commodities* e temos exportado produtos com capital-intensivo, bem como nossas exportações, hoje, dependem muito menos dos Estados Unidos do que dependiam no passado – até poucos anos atrás as exportações brasileiras para os Estados Unidos eram da ordem de 25,0%, ao passo que atualmente elas não excedem 18,0%. Ainda sobre os parceiros comerciais brasileiros, dois pontos: primeiro, nossas exportações para os países emergentes têm crescido significativamente, em especial para China e Argentina; segundo, o fortalecimento das relações comerciais, não somente com os países do Mercosul, mas com os países da América do Sul, tem sido relevante e estratégico. Nesse particular, o Brasil tem sido importante para a consolidação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul).

Explorando um pouco mais algumas das medidas mencionadas, a política industrial deve ser articulada de forma a dinamizar o volume de comércio, através, sobretudo, do aumento da competitividade da estrutura produtiva, de uma política que vise à atração de investimento estrangeiro direto (IDE), de uma política comercial ativa, em conformidade com as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) – se entrarmos no *site* da referida instituição, podemos perceber que existem várias salvaguardas de política comercial que os países emergentes podem adotar quando eles têm, momentaneamente, problemas de balanço de pagamentos advindos de choques assimétricos, de uma política tecnológica etc. Enfim, o objetivo da política industrial tem de ser o de reestruturar as exportações e substituir as importações. Em relação à política cambial, câmbio administrado e regulação dos fluxos de capitais são fundamentais. A ideia é de que, por um lado, o BCB administre a taxa de câmbio para que se tenha uma taxa de câmbio real efetiva de equilíbrio. A taxa de câmbio não pode oscilar tanto e abruptamente, inviabilizando o fechamento dos contratos de câmbio, afetando os preços (efeito

*pass-through*) etc. Taxa de câmbio é uma variável que não pode ser determinada, unicamente, pela lógica operacional do mercado de divisas. Ademais, política de acumulação de reservas e mecanismos de controle de capitais são importantes para que a taxa de câmbio seja estável. Nesse particular, João Sicsú e eu organizamos um livro (*Câmbio e Controle de Capitais*: *avaliando a eficiência de modelos macroeconômicos*) que procura mostrar os princípios e as vantagens de um regime cambial administrado com restrição de fluxos de capitais.

No que diz respeito à operacionalização de políticas fiscal e monetária contracíclica, elas são essenciais para assegurar o crescimento econômico sustentável, com inclusão social. Como sabemos, políticas fiscais contracíclicas são essenciais para expandir a demanda efetiva. Exemplo específico e recente? Se não fossem as medidas de renúncia fiscal – Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) etc. – implementadas na economia brasileira no início de 2009, provavelmente a crise do *subprime* teria maior impacto sobre o Brasil. Diga-se de passagem, a reação fiscal (e também monetária) das AEs foi um pouco tardia, do meu ponto de vista, mas foram fundamentais para mitigar o impacto da referida crise no Brasil. O mesmo argumento vale para a política monetária. Flexibilização da taxa de juros, sem perder de vista o controle da inflação, é importante para expandir consumo e investimento. A relação entre as políticas fiscal e monetária no Brasil é evidente: para reduzir o fluxo de rolagem da dívida pública, condição para que tenhamos um ajuste fiscal estável, é necessária a redução da SELIC. Juros menores e, portanto, déficits financeiros também menores implicam resultados fiscais maiores e, por conseguinte, recursos disponíveis para investimentos públicos e programas sociais. Ainda em termos fiscais, estímulos sob a forma de redução de impostos, programas tipo Bolsa Família etc. são importantíssimos. Pelo multiplicador keynesiano da renda, estímulos fiscais sob as formas de transferência de recursos ou de gastos governamentais diretos impactam mais do que proporcionalmente o nível de renda da economia. No Brasil, onde a propensão marginal da população é elevada, principalmente a de baixa renda, programas sociais, tipo Bolsa Família, acabam tendo um efeito multiplicador expressivo sobre a renda.

De onde devem sair os recursos para operacionalizar uma política fiscal contracíclica, voltada para programas sociais, investimentos em infraestrutura, e assim por diante. Além da redução da taxa de juros que acaba aliviando o custo de rolagem da dívida pública, é necessária uma reforma tributária. Como? Imposto sobre grandes fortunas, imposto sobre capital e elevação das alíquotas de imposto de renda. Ademais, a racionalização dos impostos indiretos é importante.

Voltando à questão da política monetária, ela deve ser ativa no sentido de, por um lado, se preocupar com o controle da inflação, principalmente se esta for

de demanda (diga-se de passagem, penso que a inflação brasileira dos últimos anos não tem sido um problema de demanda), e, por outro, se sensibilizar com o arrefecimento da atividade produtiva. O BCB não pode elevar a SELIC toda vez que ocorrer um choque (cambial ou de *commodities* agrícolas) que acabe tendo impacto sobre os preços, argumentando, com isso, que o efeito da elevação de juros acaba reduzindo a demanda e, assim, contrabalanceando o impacto do choque inflacionário. No início de 2008, essa situação ficou clara: a inflação se acelerou devido tanto a um choque de oferta agrícola quanto de *commodities* minerais e a reação do BCB foi imediata no sentido de elevar a SELIC. Operacionalizar política monetária é mais do que querer monitorar a inflação. É, principalmente, olhar e ser sensível para os indicadores reais de atividade econômica, consumo, investimento, renda e emprego. Ademais, taxa de juros elevada tem efeitos transmissores negativos sobre, por exemplo, taxa de câmbio (no sentido de apreciação) e dívida pública (maior custo de carregamento de rolagem da dívida). Por fim, uma questão importante acerca da preocupação com a inflação: se a inflação for, eventualmente, por pressão inflacionária, ao invés de elevar a SELIC, o BCB poderia elevar o depósito compulsório e restringir o crédito.

Por fim, as políticas fiscal, monetária e cambial, bem como outras medidas mencionadas, somente contribuem para uma Agenda Econômica para a estabilidade macroeconômica para o Brasil se, e somente se, o objetivo-fim da política macroeconômica não for o controle da inflação, via metas de inflação, mas, sim, o crescimento econômico sustentável, com inclusão social. Nesse sentido, a nossa Agenda Econômica deve estar centrada em metas de crescimento.

Concluo fazendo um ligeiro comentário sobre a aplicabilidade da nossa Agenda Econômica no governo Lula da Silva. Se no período 2003-2006, a política econômica do governo foi consideravelmente conservadora, a partir de 2007 ela tem sido ligeiramente flexível, principalmente a política fiscal. Para tanto, a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi fundamental. A flexibilização da política econômica caracterizou-se ainda mais na crise financeira internacional, pois a meta de superávit fiscal foi reduzida de 3,75% para 2,5% do Produto Interno Bruto (PIB) e o BCB, além de ter reduzido a SELIC, injetou liquidez no sistema financeiro. A despeito, todavia, da ligeira flexibilização da política econômica do governo Lula da Silva a partir de 2007, enquanto a política econômica estiver alicerçada no tripé das metas de inflação, metas de superávit fiscal e câmbio flutuante, é pouco provável que asseguremos a estabilidade macroeconômica, conforme nossa definição.

Eu espero ter atingido o objetivo desejado pelo Ipea, e por vocês.

Obrigado.

**João Sicsú** – Eu quero dizer que comungo de muitas ideias, no plano teórico, que o Fernando apresentou, mas quero frisar que tenho muitas discordâncias com relação à variação de desempenho da economia brasileira, e algumas discordâncias sobre proposições políticas e econômicas. Então acho que, talvez, a gente consiga animar, aqui, a conversa com algumas polêmicas.

Inicialmente, quero dizer que a economia brasileira não pode ser caracterizada como tendo o mesmo padrão de crescimento do Plano Real para cá. Acho que já tivemos posicionamentos bastante diferenciados da economia brasileira. Não é comparável à economia brasileira do início de 2006 até o terceiro trimestre de 2008 com a economia brasileira no início do Plano Real, entre 1999 e 2003. A economia brasileira, apesar de ter tido grande sucesso na estabilização monetária, no controle da inflação pós-Plano Real, foi de fato muito instável do ponto de vista das decisões de investimento, até 2003. Acho que isso é o que caracteriza o *stop and go,* muito mais pela taxa de investimento, pelas decisões de investimento, do que pelos resultados do PIB nesse período.

Acho que entramos, a partir de 2006, em uma rota de crescimento bastante aceitável, onde a taxa de investimento superava entre duas e três vezes a taxa de crescimento do PIB. Algo sempre ficou como ponto de interrogação para mim, aliás, em todo o período, não só no período de 2006 para cá. Há tantas críticas à política econômica adotada, aos erros de política econômica, mas o Brasil não se transforma em um grande desastre. Então, essa é uma questão que nós deveríamos pensar. Nós temos a taxa de câmbio no lugar errado, temos a taxa de juros no lugar errado, temos uma política fiscal contracionista, mas o Brasil não dá numa Argentina, não dá num Equador, o Brasil não desaba. Então, eu acho que deveríamos relativizar e pensar em outros argumentos que podem ser levantados, que expliquem a estabilidade social e econômica brasileira que não estão, como podemos ver nos últimos tempos, ancorados exclusivamente em posições de câmbio, juros e política fiscal. Esse é um questionamento.

Acho que a economia brasileira entrou em outra rota de crescimento, a partir de 2006. A partir de então não há nenhum *stop*, mas na verdade *go*, *go*, *go*, vamos dizer assim. Realmente, a partir do quarto trimestre de 2008, a economia muda, mas não só a economia brasileira, todas mudam, inclusive a chinesa, que é considerada um exemplo do ponto de vista fiscal, monetário e da regulação. Apesar disso, vinha com uma taxa de crescimento de 10% e caiu para 6%, a Índia, que vinha com uma taxa de 8,5% também caiu para 6%. Então, nós desabamos, mas outros desabaram também com grande magnitude. Eu diria que o tropeço que tivemos é do tamanho do tropeço chinês, ou proporcional ao chinês: eles cresciam a 10% e estão crescendo a 7%, nós estávamos crescendo a uma média, nos últimos três anos, de 4,5% e passamos a 0%. Então, tomamos um tombo tal qual

as economias que estão mais organizadas, do ponto de vista macroeconômico, também o tomaram. Na mesma magnitude.

No Brasil há algo que sustenta a macroeconomia que não é a política macroeconômica. Acho que é, basicamente, o que foi estabelecido na Constituição de 1988, onde o salário mínimo (SM) tem um papel preponderante, via distribuição de benefícios pela previdência social. Acho que isso explica, em grande parte, o nosso sucesso a partir de 2004, quando o SM, de fato, assume uma trajetória mais acentuada de crescimento e onde o consumo passa, inicialmente, a puxar o crescimento do PIB, estimulando, posteriormente, decisões de investimento. De fato, a política do segundo mandato do governo Lula é diferente do primeiro, tem diferença na política cambial, tem diferença na política monetária, tem diferença na política fiscal.

A previdência social distribui, por mês, dois terços dos seus benefícios (são cerca de 20 milhões de benefícios) no valor de 1 SM. O crédito no Brasil saiu, nesse período, da faixa de 20% para mais de 40%, e a produtividade aumentou significativamente a partir de 2004; diria que, por um lado, extremamente negativo, foi a importação de bens de capital, com esse câmbio que nós detestamos, mas que possibilitou muita importação de bens de capital e o aumento da produtividade e dos rendimentos em geral. O SM aumentou muito, mas os demais rendimentos também aumentaram, e isso é resultado do aumento de produtividade que é, por sua vez, resultado dessa infeliz taxa de câmbio que nós temos.

Essa é a minha visão sobre como a economia brasileira tem se comportado nos últimos tempos. Acho que, de fato, a política macroeconômica brasileira precisa mudar e nós pensamos que existe outra arquitetura que dá mais estabilidade, não garante tudo, garante uma parte. Precisamos ter uma arquitetura de seguridade social, associada a uma arquitetura macroeconômica, que dê estabilidade social e que abra espaço para um projeto de desenvolvimento. Eu diria que a China estaria quase isenta dessa crise se tivesse essa outra perna que acabei de mencionar: um sistema de seguridade social. E ela só tem macroeconomia, então, foi atingida. O Brasil não tem macroeconomia, mas tem, apesar de muito criticada, muita seguridade social, o que segura esses trancos, essas crises que, agora, não têm nada a ver com a gente porque essa foi uma crise que veio de fora para dentro, e é a seguridade social que segura o tranco dessas crises nesses momentos. Então, precisamos ter duas pernas, a perna da arquitetura social de seguridade, seguro-desemprego e benefícios sociais, e precisamos ter a perna da segurança macroeconômica.

Então, vou mencionar algumas concordâncias e discordâncias com meu amigo Fernando.

Sobre o controle da inflação. A inflação brasileira, de fato, nunca foi uma inflação de demanda nesses últimos tempos. Ela sempre foi uma inflação pelo lado dos custos. Mas não podemos ter a ilusão de que qualquer política de restrição – seja monetária ou fiscal (no caso brasileiro, nós utilizamos a monetária) –, qualquer política contracionista, independentemente da causa da inflação, se de custos ou de demanda, é controlada por uma restrição de política macroeconômica. Se temos um choque energético, e ali tem um custo que vai ser passado aos preços, nós podemos fazer uma política de restrição monetária, de restrição da demanda, que isso não vai impedir os empresários de repassarem seus custos, que estão aumentados, para os preços. O que acontecerá é que vai contrair a margem, ainda que a inflação seja de custos. Uma política de restrição monetária, não importa a causa, sempre controla a inflação. Assim como uma política fiscal tem o mesmo efeito. Eu diria que o BCB tem tido sucesso em controlar a inflação por um instrumento que tem pouca inteligência e muitos custos. Pouca inteligência porque ele não estabelece um outro objetivo, tal como o faz o Federal Reserve (Fed). No Fed o mandato de direção não é para controlar a inflação, porque se eu tenho como restrição, enquanto gestor de política monetária, somente controlar a inflação e tenho um instrumento chamado taxa de juros, não importa qual é a causa da inflação que eu elevo, elevo, elevo os juros sem limite, porque a inflação, em algum momento, vai ser controlada. O problema é que nós temos que questionar o custo desse controle. O regime de metas, no caso brasileiro, tem especificamente este problema, de estabelecer um objetivo único com um instrumento único, e não dar nenhuma restrição à utilização deste instrumento. Este instrumento foi a 13,75% mas ele podia estar em 26%, podia estar em 45%, como já esteve nos últimos tempos. Ao cabo, vai se controlar. Então acho que inflação deve ser tratada de uma outra forma, deve ser tratada como um conjunto de preços que podem ser controlados. O BCB controla um preço, tem um preço que o BCB sabe controlar muito bem, chama-se taxa de juros, a taxa SELIC, aquilo que o BCB estabelece aqui é uma meta, ele vai lá para a mesa e opera todos os dias. E por que ele consegue controlar esse preço? Porque ele tem estoque suficiente de títulos e de reais, então qualquer preço é controlável. A taxa de juros é um preço e o BCB controla este preço. Se ele tiver uma quantidade sem fim de dólares e de reais, ele controla a taxa de câmbio. Podemos até pensar em outros mecanismos que à frente serão mencionados. Mas ele controla a taxa de câmbio. Inflação pode ser controlada. Inflação é um conjunto de preços que podem ser controlados de acordo com a causa, inclusive no ano passado o governo fez isto. O mundo inteiro sofreu dois choques de inflação, inflação do preço de petróleo e inflação de alimentos. No caso do Brasil, utilizou-se um instrumento extremamente inteligente e útil, e descartou-se a taxa de juros para este fim. O preço do petróleo foi a R$ 140, o governo, então, reduziu a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), agora o preço do petróleo caiu para R$ 40, e o que o governo fez?

Aumentou a Cide, assim, o preço na bomba continua o mesmo. Então, existem instrumentos para controlar causas da inflação com custos sociais muito menores que a taxa de juros. A gente tem que variar. O câmbio pode ser controlado, o câmbio é uma das causas da inflação e pode ser também controlado ou por uma quantidade enorme de reservas ou com outros instrumentos, instrumentos de controle amigáveis, como estabelecer tributos para o movimento de capitais, ou controles administrativos, simplesmente proibindo determinados fluxos financeiros. Agora estamos passando por um momento em que o câmbio começa a derreter de novo, porque os capitais estão entrando para a bolsa e para títulos públicos. Que tal estabelecer um imposto sobre a entrada de capitais? Assim, não se está quebrando nenhum contrato, simplesmente estabelecendo um imposto, quem quiser paga o preço, quem não quiser não paga. Isto só reduz a atratividade do país, mantém a nossa taxa de câmbio mais estável, e não precisamos desses capitais, para a dívida interna, nós temos nossos recursos. Quanto à bolsa, ninguém vai dizer que os recursos que estão entrando estão financiando a emissão primária para investimento de empresa; o que está acontecendo é a valorização de ativos, somente isso e mais nada. Então, é possível manter o câmbio estável, eu diria até que outros preços devem ser mantidos estáveis.

O choque de alimento do ano passado, por exemplo. Apesar de o BCB ter elevado a taxa de juros, o que o governo fez foi ampliar o crédito agrícola, então, ampliamos a oferta de alimentos. Essa é uma forma de se combater a inflação, ali onde havia um desequilíbrio entre oferta e demanda de alimentos. Eu diria o seguinte: é preciso manter a inflação sob controle, mas é preciso que se olhe a causa da inflação e se combata cada causa em particular. O que esse regime de metas para a inflação tem de problema é que ele possui um instrumento para qualquer causa, que é: se o preço do petróleo vai a R$ 140, ou o preço de alimentos vai ao pico, no mercado internacional, o BCB, aqui, eleva a taxa de juros. Dá resultado? Dá, porque os preços que são influenciados pela taxa de juros ficam comprimidos, e o que nós conseguimos aqui no Brasil é: manter a inflação sob controle, mantendo-se o desequilíbrio de preços relativos. Os preços que são atingidos pela taxa de juros ficam extremamente comprimidos, e os outros continuam onde estão. Os preços dos alimentos, por exemplo, continuaram seu caminho, não olharam para a taxa de juros, se esta foi elevada ou não, mas outros preços foram comprimidos. Esse regime distorce – exatamente por ficarem os preços relativos desequilibrados – o vetor de preços relativos, que fica desequilibrado.

O que aconteceu no período anterior? No período anterior nossa inflação era multiplicada basicamente por preços administrados, que não têm nenhuma sensibilidade à taxa de juros, mas a nossa inflação ficava sob controle. Por quê? Os preços de mercado, preços livres, sofriam pressão da taxa de juros e a inflação ficava sob controle. A inflação ficava sob controle, mas os preços relativos ficavam

desequilibrados. À época eu dava até um exemplo quanto ao preço de um aparelho celular que iria à zero, que é o preço de mercado, o preço livre, mas a tarifa administrada estava na lua; esta é, exatamente, a distorção entre preço relativo, administrado e livre. Acho que é preciso ser mais inteligente no controle da inflação e entender que taxa de juros controla, sim, mas tem um custo muito elevado. E quais são as medidas para montar uma arquitetura de controle da inflação? São inúmeras, um país tem de ter um conjunto enorme, os países que são bem-sucedidos no controle da inflação, como a Nova Zelândia, que nunca teve inflação. A Nova Zelândia nunca teve inflação porque tem um conjunto de instrumentos que mantém a estabilidade dos preços nesse país, e ninguém por lá desmontou todos os instrumentos para somente utilizar a taxa de juros. O que se fez foi colocar no alto o regime de metas de inflação e isto se transformou em exemplo para o mundo inteiro. Foi o primeiro país, em 1989, a utilizar esse regime. Isso já existia na teoria, mas foi o primeiro país a aplicar, e todos acharam muito bom, só que a manutenção dos preços na Nova Zelândia não tem nada a ver com o regime de metas de inflação, aliás, em nenhum país dos anos 1990. O que houve foi uma queda, um movimento deflacionário, um movimento de desinflação, melhor dizendo, um movimento de queda de inflação em diversos países, sejam países em desenvolvimento ou desenvolvidos. Isto aconteceu independentemente de terem ou não regime de metas, aconteceu em todos os países. Nos anos 1990 a inflação desinflou; logo, não há relação com este regime.

Sobre a política fiscal, temos que pensar em um orçamento que esteja dividido em duas partes. Uma parte de gastos correntes, que seja estável, que não fizesse parte dessa política anticíclica keynesiana, porque gastos correntes, em tese, são para atender necessidades básicas de funcionamento do Estado e da sociedade, portanto, não devem oscilar, não devem ser maiores ou menores de acordo com o ciclo econômico. Isso diz respeito à estabilidade de vida que se deseja dar ao cidadão, assim gastos correntes devem ser estáveis. Mas deveríamos ter, no orçamento, uma parte de gastos de capital, que pudesse ser utilizada para acelerar a economia ou para desacelerá-la.

E quando a inflação fosse de demanda (o que eu adoraria que nós tivéssemos, até comemoraria esse dia, porque, então, estaríamos com pleno emprego!) tudo o que fosse produzido seria vendido, seria realmente uma inflação para ser combatida com restrição fiscal. Acho que devemos utilizar o orçamento fiscal para reduzir o ritmo das obras públicas, dos gastos públicos em capital. Creio que um orçamento de capital é o orçamento que deve ser utilizado para a estabilidade na taxa de crescimento do produto e do emprego. Gasto corrente deve permanecer onde está, a fim de atender às necessidades da sociedade e de funcionamento do Estado. Mas para isso seria necessário montar uma estrutura que não estivesse ligada somente a economistas e cientistas sociais, mas a uma estrutura que envolvesse,

inclusive, engenheiros, porque obras públicas não podem ser decididas de um dia para o outro, há de se ter um projeto na gaveta, organizado. É preciso ter uma articulação entre a engenharia e as ciências sociais para utilizar o orçamento de capital de forma anticíclica, sabendo o momento de desacelerar ou de acelerar. E quando se trata de engenharia não se pode parar uma obra, o que se pode fazer é desacelerar a obra, assim como também não é possível construir uma ponte de um dia para o outro.

Assim, é preciso ter um orçamento de capital para ser um instrumento de política anticíclica, mas não tenho a menor dúvida de que a relação entre a dívida e o PIB deve ficar estável, não se faz política fiscal somente olhando para a variável real. Deve-se olhar para esta variável, que é simbólica para credores da dívida pública. E aqui eu não estou me importando com o nível da relação dívida/PIB, nós agora estamos em pouco mais de 30%. O Fundo Monetário Internacional (FMI) nos sugeriu, nas suas condicionalidades, que fosse abaixo de 50%, nós já atingimos isso há muito tempo. Por outro lado, existem países que têm 15%, outros que têm 150%, e países que têm 70%, e nós estamos em torno de 38%, agora. Isso não faz nenhuma diferença. Faz diferença a trajetória dessa relação entre dívida e PIB. Se ela se torna explosiva em um curto período, isto sim, é grave, e quanto a isto devemos nos preocupar. A administração da dívida pública, que está dentro da administração fiscal, é algo que deve ser olhado com bastante rigor. Política fiscal não deve ser uma política de déficit, como não deve ser uma política voltada só para variáveis reais, mas sim variáveis reais e administração da dívida pública. Eu diria, também, apesar de chocar alguns keynesianos, que nós devemos, sim, buscar ter um orçamento equilibrado, mas não por uma questão moral, como se fosse pecado gastar mais do que se arrecada, mas simplesmente porque para se ter potência para gastar quando for necessário é preciso ter um orçamento equilibrado. Quem tem um orçamento completamente desequilibrado é fraco na hora de enfrentar uma crise como essa. Nós estamos muito bem em termos fiscais, estamos com um déficit nominal de 2,3%, o que é muito bom. Podemos ainda aumentar esse déficit, já chegamos a quase zero uma vez. Agora, equilíbrio fiscal não se alcança como resultado de política de gastos, pelo contrário, o orçamento, os resultados de superávit ou déficit, se o orçamento é equilibrado, não tem relação com cortar gastos, mas sim com o vigor da economia. Qualquer economia que se torna vigorosa, robusta, e tem saúde, tende ao equilíbrio fiscal, simplesmente porque em qualquer economia os mecanismos de arrecadação são muito mais eficazes, mais velozes que os mecanismos de gasto. A economia brasileira rapidamente reduziu o seu déficit com o crescimento, e rapidamente vai aumentar o seu déficit em fases de desaceleração. Então, equilíbrio fiscal é o espelho do vigor econômico, e não o contrário, como a imprensa costuma dizer e alguns colegas costumam incentivar. São argumentos ideológicos que sustentam essa ideia. Se

haverá déficit ou superávit é um problema de crescimento econômico, o problema não é quanto à possibilidade de que iremos crescer se tivermos um orçamento equilibrado. Eu diria, exatamente, o contrário: se crescermos, não teremos déficit, teremos equilíbrio. Busco o equilíbrio como meta, porque, na verdade, busco o vigor econômico, e com a economia dando ao governo um orçamento equilibrado, no momento em que houver a tendência para uma desaceleração do ritmo de crescimento da economia, o governo terá orçamento equilibrado e capacidade de realizar gastos. O governo que está estrangulado não pode usar política fiscal, governo estrangulado nunca poderá ser um governo keynesiano. O keynesianismo não tem relação com a defesa de desequilíbrio do orçamento, e sim com política de gastos, e políticas anticíclicas quando necessárias, e política anti-inflacionária, quando a inflação for de demanda.

Acho que para aumentar a potência da política fiscal, temos de pensar em algo, em que os macroeconomistas têm pensado muito pouco, quanto à participação dos salários ou dos rendimentos do trabalho no PIB. Quanto maior essa participação, maior é a propensão média a consumir da sociedade e, portanto, maior é a potência da política fiscal. Nisso os macroeconomistas têm refletido muito pouco, mas é importante pensar na distribuição funcional da renda, ou seja, quanto mais salários, mais ganhos de autônomos no PIB e, por definição ou hipótese, a propensão média a consumir será maior. O multiplicador será maior, e a cada gasto do governo, aumentará o seu impacto sobre a economia. Nós temos de pensar em políticas de recuperação dos salários no PIB, e segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2005 e 2006 já houve recuperação. Tivemos uma queda grande quanto a essa participação dos salários no PIB de 1994 a 2004, e em 2005 e 2006 já houve recuperação. É possível que o crescimento econômico tenha proporcionado recuperação ainda maior nos anos de 2007 e 2008, o que dá mais potência à política fiscal.

Por último, sobre a política cambial, concordo com Fernando Ferrari quando diz que devemos ter uma taxa de câmbio mais competitiva para produtos manufaturados, ou então isso acabará distorcendo toda a produção da economia brasileira. Acho que um instrumento importante, que os asiáticos usam para não valorizar o seu câmbio, por incrível que pareça, é a taxa de juros, eles têm uma taxa de juros semelhante à americana. Então, uma forma de proteger o câmbio é ter uma taxa de juros baixa. Eu acho que nós devemos pensar, também, nesta fundamentação para se ter uma taxa de câmbio baixa, em que ainda se pode ter um câmbio competitivo. Com uma taxa de juros alta, vai haver sempre pressão para a valorização cambial. E isso é explícito, embora não se diga mas se perceba pelos relatórios, por exemplo, do Banco da Coreia ou da Malásia, que uma das formas para se proteger o câmbio é com juros baixos, o que reduz a atratividade de capital externo. Esse câmbio é, portanto, decisivo, porque, como disse anteriormente, o

câmbio de R$ 1,60 fez com que a nossa produtividade aumentasse porque houve importação de bens de capital. O preço de bens de capital em dólares é importante, obviamente, para o empresário, mas bens de capital são comprados com financiamento de longo prazo. Eu diria que há algo, também, muito importante para os empresários, que é a estabilidade do câmbio. Ainda que seja um câmbio mais desvalorizado, porém estável, que permita ao empresário fazer contas. Essa estabilidade do câmbio desvalorizado pode compensar a instabilidade atual com tendência de valorização. Eu prefiro a primeira opção: dar para os empresários um câmbio desvalorizado, mas com estabilidade na qual ele possa fazer contas de financiamento para importação de bens de capital. Embora, eu não descarte e acho que nós não devemos nunca descartar, conforme já foi dito pelo Fernando, a ideia de controle de capital, ainda mais agora. Controle de capital é fundamental neste momento, principalmente, sobre a entrada, apesar de toda a série de discussões que exista a respeito de entrada, de saída, residente, não residente, administrativo, de mercado, e outros cortes possíveis. Agora, o nosso problema é de entrada, e é um momento de fazer. Não adianta fazer quando a economia já estiver lá na frente se recuperando, quando já tiver entrado tudo o que tinha para entrar, nessa hora não adianta pensar em controle de capital. Então, acho que o câmbio é preço estratégico nessa história, e que nós devemos pensar em controlar, tal como o BCB controla o outro preço importante que são os juros.

Obrigado.

CAPÍTULO 7

# ESTRUTURA TECNOPRODUTIVA AVANÇADA E REGIONALMENTE INTEGRADA[1]

Mauro Borges
Marco Crocco

**Mauro Borges –** Gostaria primeiramente de agradecer ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) pelo convite. É um prazer estar aqui, e ter a oportunidade de discutir o trabalho que desenvolvo. Alguns desses trabalhos, aliás, estão sendo realizados em parceria com o Ipea.

Apesar de trabalhar há muito tempo com desenvolvimento regional, resolvi sair um pouco desse tema hoje. O que vou falar terá mais relação com desenvolvimento setorial. Essa mudança se justifica porque esse tema tem a ver com pesquisas que o Ipea está fazendo. Dessa forma, no intuito de aprofundar esse diálogo entre nós, achei que seria mais interessante apresentar as linhas de pesquisas com as quais já estamos trabalhando conjuntamente.

Para começar, vamos tentar recuperar um conceito existente na literatura sobre organização industrial, discutido no Brasil amplamente desde o início das pesquisas empíricas sobre o tema, coordenadas pela Maria da Conceição Tavares, que é o conceito de liderança na indústria. Claro que esse conceito tem uma trajetória internacional também muito importante, e sobre o qual temos refletido junto com o Ipea.

É importante ressaltar que há um antecedente já antigo de trabalho conjunto entre o Ipea e o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar). A temática central é a relação entre indústria e inovação tecnológica, desenvolvimento econômico e políticas públicas. Esse é o núcleo temático das pesquisas que já estamos fazendo há mais de cinco anos.

1. Este capítulo reúne aulas proferidas pelos professores Mauro Borges e Marco Crocco durante o curso de Ambientação dos novos técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea, em julho de 2009. Os textos a seguir foram transcritos por Carlos Henrique R. de Siqueira e Natália Orlandi Silveira, e submetidos aos seus autores para revisão e validação..

Há quatro trabalhos em andamento a partir dessa abordagem. O primeiro é *Inovação e empresas inovadoras na indústria brasileira*, encomendado pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), gestora da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Essa pesquisa trabalha com os setores que a PDP considera prioritários. O *Sondagem da inovação tecnológica*, também encomendado pela ABDI. A ideia aqui é de fato inovadora, e podemos discutir isso mais tarde. Mas a ideia é ter um *survey* trimestral da inovação tecnológica, que realmente ainda não existe no Brasil. Há muito *survey* sobre indústria. Há a Pesquisa de Inovação Tecnológica (PINTEC), que gostaríamos que fosse anual, mas ainda não é. Hoje ela é realizada de dois em dois anos, e houve muita descontinuidade. Sabemos que o desenho dela é bastante avançado, o que é um enorme ganho.

O que estamos pensando em fazer aqui é um acompanhamento da inovação que pretende captar um elemento que a PINTEC não capta, que é o elemento das expectativas do ponto de vista da inovação tecnológica. Uma pesquisa feita de dois em dois anos ou anual não capta expectativa. O mês zero dessa pesquisa é junho de 2009, e o que se pretende é obter uma medida da expectativa. E seria, na verdade, complementar à PINTEC porque teríamos dados de fluxo da inovação tecnológica. Coisa que a PINTEC sozinha não consegue por conta da periodicidade.

Eu diria que nossa pesquisa é ousada. Tem risco, evidentemente, mas temos uma equipe bastante competente. Tanto no Cedeplar quanto no Ipea, há muita gente envolvida, e temos já um caminho percorrido que pode minimizar os riscos inerentes a esse tipo de pesquisa.

A terceira pesquisa é *Empresas potenciais exportadoras da economia brasilei*ra. O enfoque é a competitividade da indústria brasileira. Usamos a mesma metodologia aplicada para a avaliação de impacto por parte de agências internacionais, como o Banco Mundial.

A origem desse trabalho é a dissertação de mestrado do Bruno Araújo, um pesquisador do Ipea. A ideia já avançou desde o início até hoje porque aqui fizemos um tipo de exercício do ponto de vista setorial, que é o que importa em termos de promoção à exportação. Para a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex), a questão fundamental para se usar os mecanismos corretos para a exportação é ter um mapeamento dessas potenciais empresas exportadoras do ponto de vista setorial, algo que faz um diálogo direto com a PDP.

Finalmente, o quarto trabalho é uma *Avaliação dos fundos setoriais da FINEP*. Este é um estudo importante e o Ipea se empenhou muito para viabilizá-lo. O convênio com a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) foi assinado este mês[2] e a pesquisa está começando a fazer a primeira avaliação oficial dos fundos

2. Nota dos organizadores: refere-se ao mês de julho de 2009.

setoriais no Brasil. E, como se sabe, esses fundos têm um papel extremamente relevante do ponto de vista do financiamento da inovação tecnológica no país.

Portanto, as quatro pesquisas estão muito articuladas. Há uma linha de conexão entre elas, na qual a indústria é o foco principal, embora não exclusivamente. A ideia é que tanto a pesquisa de avaliação dos fundos, como a de potencialidades exportadoras se expanda para pesquisa sobre o setor de serviços, algo nada simples de se fazer. Apesar disso, há a intenção de que incluamos esse setor nas pesquisas, e não ficarmos exclusivamente centrados na indústria.

Todas as quatro pesquisas que apresentei são de duração relativamente longa. A média geral é de dois anos para cada uma, e de fato é um desafio grande que estamos enfrentando nesse momento.

A temática comum presente nas pesquisas está inserida num contexto mais geral de preocupações. Primeiro, como acumular desenvolvimento tecnológico e acumular conhecimento nas empresas. O nosso enfoque é a empresa, não num setor *stricto sensu*. Claro que o ambiente de atuação dela é o setor, mas nossa unidade de análise em todas as quatro pesquisas é a empresa. Ou, no caso do trabalho sobre fundos setoriais, instituições de pesquisa e pesquisadores, como os líderes de grupos de pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que estão em nossa amostra.

Há algumas hipóteses subentendidas nessas pesquisas. A primeira é a tese clássica relacionada à indústria de substituição de importações. Ou seja, a inovação tecnológica se realizava via aquisição de bens de capital. A inovação se dava através de capital fixo, de um bem tangível e através da entrada de grupos nacionais em alguns setores importantes da economia brasileira.

O que estamos nos propondo a fazer nesses estudos é pensar o outro lado da história, que é o investimento em geração de conhecimento. Esse é o ponto que une de fato todas essas pesquisas.

O centro da política industrial dos países que desejam mudar de posição está concentrado na acumulação de conhecimento e no investimento necessário para isso. Sabemos que nenhum país mudou de posição relativa sem que esse aspecto fosse considerado como o elemento principal da política industrial.

É claro que subliminarmente já estamos considerando como um dado que é necessário uma política industrial num país com as condições de desenvolvimento que temos. Isso para nós é um suposto teórico. Não estamos discutindo a necessidade ou não de uma política industrial. Esse é um dado do qual partimos. Podemos voltar a essa questão se houver algum interesse nesse debate, mas esse já é um suposto do estudo.

A PINTEC nos ajudou demais a fazer isso que estamos fazendo. Eram necessárias duas coisas: ter uma pesquisa nacional de inovação tecnológica, e um esforço de consolidar isso nas bases de dados existentes no Brasil. Inicialmente isso foi feito na tese de doutorado do João Alberto De Negri, que originalmente fez a integração das bases de dados. Depois houve uma integração feita pelo Ipea e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). E é sobre essa base de dados integrada que estamos desenvolvendo essas pesquisas. Sem isso as pesquisas fundamentadas em microdados não seriam possíveis. E esse é um mérito do Ipea. Dificilmente uma universidade sozinha conseguiria fazer, pois há uma dificuldade institucional de se conseguir transitar em todos os espaços necessários para colher os dados.

Ressaltar isso é importante, porque damos como certa a existência das fontes de informação. Mas não é nada dado. E isso fica mais claro quando vemos a situação dos nossos países vizinhos da América do Sul, nos quais a consolidação dessas informações está longe de ser alcançada, sobretudo a sofisticação que tem as bases consolidadas pelo Ipea.

A ideia, portanto, é trabalhar a partir dessas bases de dados. Vamos tentar trabalhar na perspectiva setorial. A ideia de setor é repensada a partir da unidade de análise empresa, e a partir de uma base integrada que nos forneça um conjunto de informações que vai muito além das características produtivas da empresa, como, por exemplo, os dados da Pesquisa Industrial Anual (PIA). Há uma série de outros elementos que, ao longo do tempo de pesquisa, notamos que são extremamente importantes. Por exemplo, os dados de emprego que a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) fornece e que a gente consegue integrar com os dados da empresa são extremamente importantes para uma série de resultados das firmas e dos setores.

Quem conhece essas pesquisas sabe bem qual é o contexto. Um deles é o da inovação das empresas na economia brasileira, com base na diversidade e amplitude dos setores industriais. A indústria brasileira é muito ampla, pelo tamanho do país, e é muito diversa e heterogênea. E essa é uma realidade que enfrentamos para fazer esse tipo de pesquisa.

Outra questão sobre o contexto é que o mercado é enorme. O mercado doméstico é muito importante para o desenvolvimento industrial. O tema das exportações é muito relevante, mas pensar a indústria num mercado doméstico extremamente grande como o do Brasil é realmente um esforço muito particular.

Estamos operando com um universo de 80 mil firmas industriais, com mais de dez pessoas ocupadas. São 6 milhões de trabalhadores e essas firmas gastam em torno de US$ 3 bilhões em pesquisa e desenvolvimento (P&D), ou seja, algo em torno de R$ 6 bilhões. Esse número é bastante consistente com várias fontes que checamos ao longo do tempo.

Os indicadores de inovação estão muito distantes dos países desenvolvidos, como seria de se esperar. E também se distanciam de alguns países em desenvolvimento como Coreia e Taiwan, como também já é sabido. Mas o fato é que estamos bastante aquém pensando numa questão fundamental que é o *catch up* da indústria brasileira. Os dados indicam que estamos ainda bastante defasados.

Outro dado da PINTEC diz que 30% das empresas brasileiras são consideradas inovadoras. Há uma série de erros nesse dado. Ela segue um manual de ordem, como todos sabemos, mas essa pergunta é intrinsecamente frouxa. É impossível fazer uma primeira pergunta que consiga separar o joio do trigo, ou seja, dizer o que é inovador e o que não é. O percentual de 30% parece bastante razoável, mas na Argentina esse percentual é maior. Ou seja, por esses indícios você começa a desconfiar da pergunta por motivos óbvios. Assim, a partir dessa referência é preciso ter muito cuidado ao se trabalhar com ela.

No caso da União Europeia (UE), esse percentual sobe para 50%. Entre 30% no Brasil e 50% na Europa, era de se esperar um número menor para o Brasil se a resposta fosse rigorosamente idêntica lá e aqui. Mas esses números são apenas para que tenhamos uma referência.

Cerca de 5 mil a 7 mil empresas brasileiras, dependendo do critério que se use, realizavam gastos em P&D. Esse dado depende da frequência, da intensidade e outras variáveis. Em 2003 essas empresas investiram em média 0,6% de seu faturamento em P&D. Mas esse número é meio mágico, a cada PINTEC ele varia. Comparando, por exemplo, com Alemanha e França a diferença ainda é bastante grande.

Um dado importante é que 2,8% das empresas brasileiras fizeram alguma inovação de produto para o mercado em 2003. Queria explicar um detalhe dessa pesquisa. Primeiro, ela pergunta se a empresa é inovadora, depois se essa inovação foi relevante para a empresa mas já existia para o mercado, ou se a inovação era novidade para o mercado. Ou seja, duas coisas completamente diferentes. A empresa pode, por exemplo, estar trazendo um novo bem de capital de uma geração atual, porque ele tinha um maquinário antigo. Mas, do ponto de vista do mercado, aquela geração do bem de capital já está em operação em outra empresa. Então esse é um caso de inovação para a firma, mas não para o mercado. Quando você pergunta se a inovação é para o mercado já há um filtro maior, que pode ser aplicado àquele percentual de 30% das empresas que são consideradas inovadoras.

Outro dado interessante é que 177 empresas brasileiras inovam para o mercado internacional. Essas empresas sim, do ponto de vista do mercado, fazem inovação. Essas empresas são uma categoria especial, são empresas *top*.

Sobre a questão da heterogeneidade das empresas brasileiras, acho que todas as publicações do Ipea já falaram muito sobre isso, e essas pesquisas corroboram, de uma forma geral, algo que a literatura já vem apontando desde os anos 1970.

Um aspecto ainda pouco trabalhado sobre isso seria uma atenção especial à heterogeneidade do ponto de vista intrassetorial. Esse tipo de análise intrassetorial, dentro de cada setor da indústria, só seria possível com análise de microdados. E as bases de dados que montamos, assim como a abordagem que propomos, permite que isso aconteça. Esse tipo de trabalho parte de algumas perguntas: até que ponto a heterogeneidade e a capacidade tecnológica das empresas se manifestam no nível dos setores industriais? Qual o nível de diferenciação dentro dos setores?

Nós trabalhamos, por exemplo, com indústrias bastante tradicionais, como madeireiras. Nesse setor de madeiras, no entanto, descobrimos que o negócio de uma empresa *top* é manejo de floresta. Não é mais apenas tirar madeira. Há nesse setor grandes gerenciadores de florestas renováveis, e algumas dessas empresas atuam em nichos de mercado extremamente lucrativos. Ou seja, olhando pela média, o setor de madeiras é um setor tradicional, mas há diversidade. Há trabalhos com biotecnologia, e outros elementos que colocam certas empresas numa situação de fronteira. É outro tipo de empresa que no dado agregado é colocada junto com as empresas mais tradicionais, que estão desmatando as florestas. Esse tipo de diferenciação foi possível com a abordagem com a qual trabalhamos.

Eu queria agora passar rapidamente por alguns aspectos teóricos. A ideia aqui é penrosiana. Estamos trabalhando com empresa, e o que estamos privilegiando é o acúmulo de recursos, tangíveis e intangíveis que a empresa domina. Esse é o resumo da abordagem. Ela parte daí. Claro que há um forte diálogo com as coisas neoschumpeterianas, porque a Penrose, mesmo sem o saber, era schumpeteriana. Os textos e mesmo a principal obra dela são institucionalistas, numa abordagem claramente schumpeteriana. A ideia de base, sobre a especialização tecnológica, da firma como um acervo de recursos, principalmente intangíveis, argumentos sobre conhecimento tácito, tudo isso foi trabalhado por neoschumpeterianos.

Não há nenhuma novidade do ponto de vista teórico. Eu particularmente gosto de coisas velhas, se forem de boa qualidade. É preciso separar a boa da má teoria. E eu acho que no caso da nossa pesquisa estamos usando uma boa teoria. É uma visão baseada em recursos, sobre a qual há uma enorme tradição que eu não vou nem tentar tratar aqui, pois são coisas muito conhecidas.

O que nos interessa na pesquisa está nessas três perguntas: quais os recursos mais relevantes que a empresa domina? É desejável desenvolver novas competências nas áreas de domínio tecnológico das empresas? E, por fim, como ampliar as competências das empresas? São perguntas como essas que orientam nossas pesquisas do ponto de vista empírico.

Nós conseguimos estudar retrospectivamente as empresas com microdados, individualizadas. E conseguimos, com algum tipo de modelagem, trabalhar prospectivamente algumas questões sobre a ampliação das competências das empresas.

Duas generalizações empíricas importantes nas nossas pesquisas são: primeiro, que há diferenças sistemáticas entre firmas, considerando como elas controlam os recursos necessários para que implementem suas estratégicas específicas. Essas diferenças sistemáticas são possíveis de detectar através dos microdados, e definir perfis bastante específicos, mesmo dentro do mesmo setor, com competências muito diferentes. Além da questão teórica que conhecemos, conseguimos chegar a algum nível de detalhe com esse tipo de análise, que antes as pesquisas empíricas no Brasil não alcançavam.

Outra generalização é que a diferença entre as empresas em termos de acervos tangíveis e intangíveis tem muita estabilidade. Dados com os quais trabalhamos em série histórica apresentam muita estabilidade. É impressionante como há estabilidade em suas posições relativas e nas características que as tornam ou mais ou menos competitivas.

Dois pressupostos que adotamos nessa abordagem dizem respeito: primeiro, à diferença de alocação de recursos entre as empresas e à ideia tipicamente penrosiana de que o que importa para a empresa é o seu crescimento a longo prazo, e não a maximização de seus lucros, que é a variável principal de todas as decisões estratégicas da empresa. Não é uma decisão de maximização de curto prazo que move as decisões. Essa é uma coisa que particularmente nos interessa.

O segundo pressuposto diz respeito ao conceito de regime tecnológico, que é também muito útil, porque aqui nesse conceito está a ideia de oportunidade, de cumulatividade, de probabilidade. Nesse sentido, o conhecimento relevante da empresa, por essas propriedades que mencionamos, é interessante para uma pesquisa que está centrada na questão setorial.

Não vou entrar em detalhes sobre as características da inovação, sobre a questão da certeza, da ideia de trajetória e regressibilidade das decisões, mas é um tema schumpeteriano e faz um diálogo direto com a questão da Penrose.

Por fim, nosso objetivo é fazer uma ponte entre a pesquisa e a política industrial em curso no país. Essa é a ideia que motiva as pesquisas. O que buscamos é mapear os sistemas setoriais de inovação. Baseados naquele aporte teórico, consideramos que os sistemas setoriais de inovação são fundamentais para a política industrial brasileira. Obviamente, vários setores não têm ainda um sistema setorial de inovação. Alguns estão no início desse processo, e outros simplesmente estão fora dele. A ideia de sistema é orgânica, de articulação em cadeias e redes, e esses

elementos estão ausentes em muitos setores. O nosso parâmetro é a ideia genérica de sistema setorial de inovação como um elemento de referência.

A proposição de políticas estará baseada no ponto de vista e nos pressupostos teóricos adotados pela pesquisa. É importante considerar a eficiência de o processo de inovação tecnológica operar de uma forma orgânica e sistêmica, o que daria um empuxo muito forte para os setores, como a articulação entre empresas, porque elas poderiam operar como cadeias e redes de forma mais integrada, e não apenas na relação de insumo e produto. As políticas, portanto, seriam pensadas a partir dessa ausência, na pressuposição de que uma relação mais sinérgica do ponto de vista dos agregados setoriais seria muito importante levando em conta a competitividade setorial.

Partimos então para a pretensão de definir lideranças de empresas do ponto de vista empírico. Trabalhamos com dois critérios: liderança, que é a diferenciação de um produto e líderes em custo, levando em consideração que se uma empresa tem liderança em diferenciação e custo, ela é exportadora. Então, entrou como um dado que ela tem que ser exportadora. Há uma série de detalhes técnicos que não poderá ser exposta aqui, mas a ideia geral foi essa. Foi daí que partimos para definir a tipologia de empresas líderes.

Criamos também a categoria de empresas seguidoras. Grande parte dessas empresas também é exportadora, só que não tem liderança do ponto de vista tecnológico. A ideia de liderança, claro, é totalmente ligada à ideia de liderança em tecnologia. Existem empresas seguidoras que são robustas, e o fato de não terem o custo de serem pioneiras na inovação pode ter vantagem quanto à performance. Não excluímos essa questão do nosso horizonte. E o resultado final mostra que existem seguidoras muito importantes, algumas com mais peso no comércio exterior do que as líderes.

Eu vou parar por aqui, deixando claro que trabalhamos nessa linha, e o trabalho ainda está em curso. Estamos abertos a novas sugestões, críticas, coisas muito importantes quando lidamos com pesquisas um pouco diferentes.

Muito obrigado.

**Marco Crocco –** Antes de começar, gostaria de agradecer ao Ipea pelo convite. É uma honra estar aqui falando para a nova turma que hoje ingressa na instituição. Minha estratégia começa com a apresentação de alguns fatos sobre a temática que nos foi colocada, falar um pouco sobre a discussão teórica e histórica e, por fim, volto a alguns fatos empíricos. O trabalho que apresento aqui foi baseado em algumas pesquisas anteriores.

Primeiro vamos aos fatos. O que eu direi aqui não é novidade, mas só pelo título do tema que nos foi proposto é possível imaginar que há um problema com a articulação regional, caso contrário o assunto não estaria em voga.

Em 1991, existiam apenas 32 microrregiões com mais de 40 mil postos de trabalho. Essas regiões basicamente estavam localizadas em São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, ou seja, região Sudeste e Sul. Há pontos em Manaus, Belém, Fortaleza. Mas acho que não há em Recife. Ou seja, é uma estrutura produtiva extremamente concentrada no espaço. Dez anos depois, no ano 2000, esse quadro praticamente não muda. Observa-se que antes existiam 32 microrregiões com mais de 40 mil postos de trabalho e dez anos depois existiam apenas 35.

Isso mostra um problema. Se essa estrutura é concentrada eu apostaria que ela não é articulada. E esse é um fato em relação à estrutura industrial brasileira: ela é extremamente concentrada. Do ponto de vista da economia regional isso é um problema e, gostaria de enfatizar, é um problema de política industrial. Além disso, o mais importante, pode ser um problema para a estratégia de crescimento do país. E é esse problema que iremos explorar aqui. Quando analisamos os dados das empresas exportadoras e inovadoras, vemos que a concentração é ainda maior. Portanto, todos esses dados nos colocam questões sobre como desconcentrar essa estrutura.

Se vamos falar sobre tecnologia avançada, é importante levar em consideração dados sobre pós-graduação. Os dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) mostram uma concentração espacial dos cursos de mestrado e doutorado na região Sudeste e Sul do país. Esse é o quadro e esses são os fatos.

Se esse é o quadro, se de fato temos de pensar em estruturas produtivas tecnológicas avançadas e regionalmente articuladas, isso implica dizer que temos de discutir política industrial e tecnológica do ponto de vista regional. O pressuposto básico dessa intervenção é que acreditamos em política industrial e tecnológica.

Antes de entrar nessa discussão, tentarei justificar a necessidade de se pensar política industrial, ou seja, por que regionalizar essa política? Para isso, temos de pensar em três dimensões: uma dimensão macroeconômica, uma dimensão territorial, e uma dimensão microeconômica.

A dimensão macroeconômica é mais direta. Uma estrutura industrial regionalizada e articulada é importante para a construção e a criação de um mercado de massas, o que não é contraditório com uma inserção internacional competitiva. A construção de um mercado de massas não é uma alternativa ou contradição com uma inserção internacional competitiva, pois ao contribuir para a criação de um mercado de massas, ele se torna o elemento central para a construção

de economias de escala e escopo, tão necessárias para as vantagens comparativas dinâmicas, base de sustentação de longo prazo da competitividade internacional de um país. Regionalizar a política industrial, tê-la como um elemento auxiliar no combate à desigualdade regional de renda, e criando um mercado de massas, é fundamental.

Além disso, ainda do ponto de vista da dimensão macroeconômica, regionalizar significa aproveitar as potencialidades decorrentes da diversidade. A diversidade possui muitas dimensões: o Brasil é diverso, e essa diversidade não precisa ser vista como um problema necessariamente; ela pode ser vista também como um ativo, tanto do ponto de vista dos recursos naturais, como humanos, culturais, localização, estratégias. Todos esses elementos devem ser entendidos como base para abertura de novas janelas de oportunidades, seja como vantagem locacional, seja para contribuir para a superação dos efeitos de trancamento locacional de pequenos municípios.

Um pequeno município que está fadado a ficar confinado à sua estrutura produtiva, baseado nas vantagens comparativas ricardianas, está fatalmente submetido aos riscos que o efeito de trancamento pode ter. E tentar superar isso é colaborar para a superação das desigualdades regionais.

Mas o eixo da minha intervenção é a questão da regionalização da política industrial e tecnológica. Essa regionalização e a construção de uma estrutura não só regionalizada, mas articulada também, é fundamental para o reordenamento do território. E esse é um tema central: o território brasileiro precisa ser reordenado. É impossível conviver num país onde existem 16 cidades com mais de 1 milhão de habitantes e espaços vazios que geram problemas fundamentais.

Do ponto de vista territorial, a política industrial e tecnológica é fundamental para reordenar o território através da construção de novas centralidades. O conceito de centralidade é muito importante nessa apresentação e vou explorá-lo melhor mais adiante.

Essa política apresenta várias dimensões. Há uma dimensão reativa, porque a reordenação do espaço é necessária. Já não dá mais para viver em cidades e grandes aglomerações urbanas como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e outros, onde é impossível contar com uma estrutura urbana condizente. Mas há também um papel proativo, porque propõe-se a construção de novas centralidades que auxiliam no combate às disparidades regionais ao abrir novas oportunidades locacionais.

Do ponto de vista da empresa, uma política industrial e tecnológica regionalizada significa a possibilidade de incorporação ou consolidação de novos mercados e consumidores e janelas de oportunidades locacionais. É também im-

portante porque isso pode complementar estratégias de crescimento das empresas aproveitando potencialidades e diversidades regionais.

Essas estratégias podem estar baseadas na criação de barreiras, manutenção de lucratividade, diversificação de riscos urbanos, regionais e ambientais. Pode contribuir também para a redução dos custos de transação relacionados à fragmentação do espaço regional. Por exemplo, se saio de Brasília em direção ao Norte, encontrarei um centro urbano importante apenas a muitos quilômetros de distância daqui, atravessando espaços vazios, difíceis para o transporte de produtos, pois aumenta o custo, mas não a escala de produção. E isso é um problema sério gerado pela fragmentação espacial. Portanto, construir novas centralidades com um suporte da política industrial regionalizada contribuiria para a redução desse tipo de problema.

Uma política industrial e tecnológica regionalizada também contribuiria para se evitar a difusão de externalidades tanto pecuniárias quanto tecnológicas no espaço, elemento que pode ajudar no ganho de produtividade, dinamismo econômico etc.

Também pode colaborar para mitigar a incidência de externalidades negativas associadas às aglomerações urbanas e, consequentemente, reduzir os custos de produção. Especialmente para estimular a capacitação regional.

Essa é uma abordagem fortemente baseada em economia regional. Ou seja, com o olhar de um economista regional, estou tentando mostrar como a integração da estrutura produtiva é importante territorialmente, macroeconomicamente e microeconomicamente, dialogando com a política regional. Minha preocupação aqui é a redução das disparidades regionais.

Justificada a importância de uma política regional, vamos tentar recuperar historicamente como se deu o diálogo entre política industrial e política regional. Podemos fazer uma divisão temporal nos rebatimentos regionais da política industrial. Há uma primeira fase que vai da década de 1930 até a década de 1970, período em que há o keynesianismo como paradigma forte do Estado. Há um Estado intervencionista e uma política regional que foi classificada como *top down*.

A segunda fase começa a partir da metade da década de 1970, dentro de uma orientação neoliberal, políticas que foram conhecidas como política de cima para baixo, com caráter altamente descentralizado focado em produtividades endógenas das economias locais. Dessa forma, é possível fazer duas divisões históricas das políticas regionais.

Mas o que quero explorar aqui é que para cada tipo de política regional existirá um diálogo diferenciado com a política industrial, ou seja, terá uma forma de articulação da indústria com a região de uma forma diferenciada.

Vou começar com o enfoque keynesiano de políticas regionais. Nesse período surgiram várias teorias de cunho keynesiano que postulavam que o desenvolvimento alcançado de uma região estaria condicionado à posição ocupada por ela em um sistema hierarquizado e assimétrico, cuja dinâmica está fora da região. O que temos aqui são as teorias centro-periferia, teoria da dependência, modelos de causação cumulativa, os efeitos acumulativos de escala e aglomeração, demanda estimulada, ou seja, essas eram as interpretações sobre a dinâmica regional. Segundo essas teorias, o desenvolvimento regional se dava necessariamente de forma desequilibrada e assimétrica.

Em função dessa interpretação do desenvolvimento regional, o combate à desigualdade regional será centrado em políticas fortemente focadas nas indústrias. E há várias teorias para justificar isso: a teoria do *big push*, que previa a concentração de recursos escassos em projetos selecionados de uma região específica. E também as teorias de polo/crescimento, que diziam haver uma racionalidade similar aos *big pushs*; ou seja, você escolhe um polo, centraliza investimentos na região, e os encadeamentos da empresa para a frente e para trás fariam com que houvesse grande desenvolvimento na região; derivado disso, existiram também outros mecanismos como atração de investimentos externos, investimentos estratégicos do setor público, inclusive em estatais. Em linhas gerais essas eram as linhas de políticas de desenvolvimento regional derivadas daquele contexto.

Por outro lado, o modelo industrial da época era: substituição de importações, defesa da indústria nascente e criação de empresas estatais em setores estratégicos. O que é importante para nossa discussão é que esse tipo de política tinha um diálogo direto com a política regional, elas dialogavam diretamente. Era possível combater desigualdade regional e implementar um projeto de substituição de importações. Essas políticas não necessariamente colidiam. Em suma, era possível criar e proteger a indústria e combater as desigualdades regionais.

Portanto, nesse período há um entendimento do desenvolvimento regional que terminava com uma proposta de política regional, e que dialogava diretamente com a política industrial. Nesse sentido, a construção de uma estrutura produtiva tecnológica articulada regionalmente ocorria de forma bem mais fácil, porque existia esse diálogo.

Houve experiências similares no mundo todo. Na França, por exemplo, houve uma política industrial para frear a concentração em Paris, alterando o ordenamento territorial. No Reino Unido houve o plano de 1947, que orientou e condicionou uma série de investimentos, dizendo inclusive que era proibido abrir indústrias em determinadas regiões. A Itália criou uma agência de desenvolvimento para a região Sul, claramente inspirada no modelo de polo de desenvolvimento, concentrando indústrias, estatais, e investimentos numa determinada região.

Muitos outros países adotaram esse modelo, inclusive o Brasil, com a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e outros tipos de experiência.

Qual a avaliação desse período? Obviamente há muitos aspectos favoráveis e desfavoráveis, eu não vou fazer um juízo de valor. Eu acho que favorável, mas vamos aqui listar alguns argumentos.

Na maioria dos países onde essa política foi implementada houve redução de desigualdades regionais de forma clara e marcante. Na França, esse foi um período conhecido pelo crescimento com desconcentração. E, de fato, o crescimento de Paris se estabilizou. Houve uma estagnação da conurbação urbana na cidade de Paris. Além disso, a França expandiu o que foi chamado de metrópole de equilíbrio, uma distribuição da atividade mais equilibrada no espaço. Na Itália existem dados que mostram uma redução pela metade da diferença do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* entre a região Norte e a região Sul. E no Reino Unido houve a criação de 300 mil postos de trabalho devido a esse tipo de política.

Os argumentos desfavoráveis são os seguintes. Primeiro, a competência exclusiva do Estado para a condução das políticas levou a certo grau de paternalismo e diversas formas de assistencialismo, o que poderia ter explicado vários dos casos de insucesso. Nem todas as experiências foram bem-sucedidas. Segundo, nas políticas de tipo *top down*, onde se vai a uma determinada região e se instala um determinado tipo de indústria, nem sempre se consegue enraizar os mecanismos de crescimento. Isso ocorre provavelmente porque foi estabelecida uma pequena vinculação com as capacitações locais. Ou seja, a partir de cima instala-se uma atividade econômica, e ela vira uma catedral no deserto, estabelecendo pouquíssimas relações. E se essa indústria é retirada dali ou privatizada, sem subsídio, essa empresa não consegue mais se sustentar nessa região, e nesse local ela se torna inviável.

As avaliações apresentadas até aqui foram aquelas feitas até a década de 1970. Na década de 1980, com a crise do Estado keynesiano, sobre a qual não entrei em maiores detalhes, inicia-se uma nova modalidade de políticas de crescimento, para responder à crise do modelo anterior. E nela se destacam a menor atuação do Estado, permitida apenas para corrigir falhas de mercado; o desenvolvimento local endógeno, que virou a pérola desse período; a ênfase na competitividade, não no crescimento nem na redução da disparidade regional. A ênfase passa a ser a competitividade, e a ênfase passa a ser mensurada principalmente pela inserção internacional, como elemento central de desenvolvimento.

Esse aspecto da política combina-se aqui com diversas concepções: o papel do conhecimento, da inovação, da geração e absorção de externalidades no processo de desenvolvimento econômico etc. A partir daí foram enfatizados os elementos facilitadores dos processos de aprendizagem-desenvolvimento. É a partir daí que surgem as ideias de não desenvolvimento industrial, tudo é local, ligação

com o desenvolvimento das potencialidades do local. Surgem também os conceitos de sistemas locais ou regionais de inovação, cidades científicas, incubadoras de empresas, parques tecnológicos, circuitos industriais, *clusters* (de vários tipos).

Antes de falar sobre as consequências desse segundo enfoque, queria destacar dois aspectos centrais dessa perspectiva. Primeiro, o entendimento de que a geração de conhecimento seria suficiente para o surgimento e a difusão de externalidades de conhecimento no espaço. E isso levaria à convergência entre países e regiões. Esses argumentos foram muito caros às novas teorias do desenvolvimento, que pleitearam a ideia de convergência de renda. Em segundo lugar, o conceito de desenvolvimento local endógeno.

Vou discutir um pouco mais detalhadamente esse tema porque faltava o conceito de região nesses dois enfoques. Externalidade e região são conceitos muito pouco trabalhados nessa discussão. E apesar dessas teorias falarem muito de localidade, isso não quer dizer que incorporaram a discussão sobre região. No Brasil e no mundo discute-se *cluster*, seja o do Vale do Silício ou o Arranjo Produtivo Local (APL) de Santa Rita do Sapucaí como se fossem a mesma coisa. Como se fosse a mesma coisa em Caruaru ou na África, tudo é considerado *cluster*, APL, tudo é desenvolvimento. Contudo, os espaços são completamente diferentes. E vou tentar introduzir essa discussão aqui, justamente para mostrar como esses conceitos podem ter impactos distintos quando discutimos variáreis importantes na política industrial.

Quando se discute externalidade, especialmente de conhecimento, é importante pensar na geografia. A externalidade de conhecimento não flutua no espaço. Todos falam nas externalidades, vários autores usam o conceito, que é correto, mas falam de algo que foi gerado em um local qualquer e que se desloca ou expande para outro. Gero um fenômeno aqui e a externalidade parece que voa. Mas as externalidades, de fato, não flutuam, e isso ocorre devido a dois fatores: a centralidade e a dimensão geográfica da transmissão do conhecimento, e a relação entre centralidade, conhecimento, capacitação e capacidade de absorção. Já ressalto, adiantando um pouco a conclusão, que essa discussão de externalidades tem a ver com outra, a de construção de centralidades.

A questão das centralidades e a dimensão geográfica do conhecimento são, na verdade, bastante simples. Centralidade é a capacidade de uma região de oferecer serviços cada vez mais sofisticados. O fato de uma região prover serviços sofisticados como serviços bancários, consultorias técnicas, serviços hospitalares sofisticados faz com que o entorno não possa ter esse serviço, pois ali não haverá escala suficiente para reproduzir os serviços. Por que os serviços de engenharia estão localizados em Brasília e não em Taguatinga? Ou outra cidade? Não existe

lá porque existe aqui, porque Brasília é o ponto de concentração e escala para esse tipo de serviço. Isso faz com que esses serviços mais sofisticados se concentrem em determinadas regiões. E quanto mais eles se concentram, mais difícil é para que outras regiões tenham esse tipo de serviço. Se você combina isso com a discussão de Jacobs sobre a diversidade urbana, haverá um diálogo direto entre a diversidade urbana e a construção dessa centralidade.

Portanto, essa centralidade é fundamental, principalmente os transbordamentos de conhecimento, devido a duas características: a demanda de conhecimento e a existência de intermediários de conhecimento. O que quero dizer com isso?

Vamos lá. Demanda de conhecimento: para que o transbordamento de conhecimento se torne uma realidade é necessária a existência de formas econômicas que a utilizem no processo produtivo. Ou seja, se pesquiso, crio conhecimento e quero que esse conhecimento transborde, é preciso que alguém o utilize. A externalidade só existe se alguém se aproveita dela. Se ninguém a aproveita é apenas um transbordamento que está por aí. Externalidade só passará a existir se houver alguém que incorpore esse conhecimento no processo produtivo.

Nesse sentido, é possível assumir que em áreas com estruturas produtivas diversificadas como a Jane Jacobs já salientou, devido à elevada centralidade, a oportunidade para a geração de novo conhecimento é maior que nas regiões com menor centralidade. Então, o transbordamento, se aproveitado e transformado em externalidade, gerará maior demanda por conhecimento justamente em regiões onde há maior centralidade.

Espaços geográficos sem centralidade não terão demandas por conhecimento para que aquela externalidade chegue ali e, por consequência, o efeito que um *spin over* possa ter no encadeamento de uma relação industrial é menor. Nesse sentido, as externalidades serão, principalmente, absorvidas em locais de maior centralidade. Portanto, a demanda por conhecimento está ligada diretamente à questão da centralidade.

Vamos explorar agora a externalidade em relação aos intermediários de conhecimento (*conduits of knowledge transfer*). O conhecimento e a externalidade precisam ser repassados. Eles não se transmitem no ar. Se ele não faz isso, como então será transmitido? A literatura mostra vários meios de transmissão de conhecimento, sejam os formais ou informais. Esses intermediários de conhecimento estão associados ao grau de centralidade de uma região específica. É possível argumentar que quanto maior a centralidade de uma região mais fáceis são a emergência e a transmissão das externalidades de conhecimento. Isso vai fazer com que a existência de hierarquias de centralidades implique processos desiguais de geração e difusão de centralidades e conhecimentos. Com isso estou tentando explicar por

que os centros de ciência e tecnologia no país se localizam em São Paulo basicamente. Isso explica por que a Fiat monta uma planta em Belo Horizonte, mas a unidade de P&D dela está em São Paulo, e não em Betim. Por que a Grandene transfere sua fábrica para Sobral, mas a unidade de P&D continuou lá em São Leopoldo. Por que existe uma transmissão de conhecimento na região, e se ele sair dali não vai mais aproveitar essas externalidades.

O que estou dizendo, dessa maneira, é que do ponto de vista da articulação e da capacidade de uma política que queira aproveitar as externalidades geradas pelas unidades de P&D, você precisa pensar isso do ponto de vista da estrutura espacial do país.

A capacidade de absorção do conhecimento vai depender também do modo como ele é divulgado. Eu estou tratando, basicamente, de conhecimento tácito, que é tão importante na discussão da economia da ciência e tecnologia. Na verdade, como o conhecimento tácito não é expresso formalmente, sua transmissão é baseada no compartilhamento de valores culturais, códigos informais, rotinas ou, em outras palavras, no compartilhamento de instituições no sentido amplo. Essas instituições culturais ou não, formais ou informais, são geograficamente localizadas também. Estão tentando, no Brasil inteiro, construir *clusters* de todas as formas, só que elas não se reproduzem. Por exemplo, a característica cooperação, que é essencial para explicar o sucesso da Terceira Itália, está ligada a fatores culturais fortemente relacionados àquela localidade, como a luta contra os nazistas, a herança comunista naquela região. Se você pensar no Vale do Silício encontrará outros fatores culturais. E isso não se transporta no espaço. Essa é a grande dificuldade na reprodução de experiência de *clusters*.

Podemos assumir que o espaço em países desenvolvidos é mais uniforme, mais homogêneo, de forma que sua hierarquia urbana é menos fragmentada. Se isso é verdade, podemos afirmar que o espaço em países desenvolvidos possui as condições necessárias para o surgimento das externalidades derivadas de conhecimento e para sua propagação e absorção. Essa homogeneidade, no entanto, não é encontrada em países periféricos. Nesses países, a construção da centralidade está constrangida tanto pela dimensão da renda quanto por sua concentração no território.

Pode-se dizer que quanto melhor for a distribuição regional da renda, mais fácil é conseguir a emergência de outras centralidades urbanas, e a difusão de todas essas externalidades de conhecimento. Mais fácil será, também, montar uma estrutura industrial articulada.

Na periferia, ao invés de existir metrópoles de equilíbrio como na França, nosso processo de desenvolvimento levou à criação de um grande número de

núcleos urbanos incompletos, que não ofertam vários tipos de serviços, ou essa oferta é muito fragmentada, além de poucas aglomerações urbanas.

Passando rapidamente pela questão do desenvolvimento regional endógeno, gostaria apenas de tentar deixar claro o limite dessa teoria. Não é possível fazer uma política industrial ou de desenvolvimento baseada na percepção de que o local se garante. O local não é capaz de enfrentar forças que estão acima de suas capacidades. Como o local vai enfrentar a atual crise financeira? Não conseguirá sozinho.

Portanto, existem regras ou fatores que afetam a dimensão regional que estão além da escala local, elas estão na escala regional ou nacional.

O local também tem atores. Não é pelo fato de que tudo é da localidade, que todo mundo se conhece, que uma ALP vai dar certo. A difusão do paradigma do "local" foi grande porque tanto a esquerda quanto a direita gostaram. Para a direita, o local significa a negação do Estado; para a esquerda, significa o empoderamento da localidade. Isso explica, em boa parte, o sucesso que essa discussão teve. Porque ela servia aos dois lados.

Mas essa é uma visão romântica das coisas. Existem atores nos locais. Os APLs estão sendo fortemente capturados por interesses locais, não necessariamente o interesse da maioria.

Isso tudo faz com que uma série de políticas baseadas na horizontalidade se dissemine. Uma política industrial horizontal é aquela que diz, por exemplo, vamos desenvolver a educação, ou mesmo uma política de negação da política industrial. E, nesse sentido, a horizontalidade é uma prática que reduz o combate à desigualdade regional. Então, nesse período de políticas horizontais, pode haver uma política que reduziu a diferença entre países, mas gerando aumento da desigualdade regional, e há muitos estudos mostrando que nesse modelo liberalizante ela, de fato, aumenta.

Obrigado.

CAPÍTULO 8

# INFRAESTRUTURA ECONÔMICA, SOCIAL E URBANA[1]

Ermínia Maricato
Luiz César Queiroz Ribeiro
Joseph Barat

**Ermínia Maricato –** Primeiramente, gostaria de parabenizá-los. Vocês estão ingressando no Ipea em um novo momento. Poucos anos atrás o mantra pregando "o corte dos gastos públicos", repetido à exaustão na mídia escrita, falada e televisada, era também o bordão do Ipea. Hoje, felizmente, o Ipea está a serviço da sociedade brasileira, produzindo informações fidedignas e esclarecedoras, que nos ajudam a entender nossa realidade.

Para os objetivos desse curso, pensei em fazer uma exposição teórica sobre nosso processo de urbanização na periferia do capitalismo. O futuro de nossas cidades frente ao novo cenário institucional além de questões específicas, como o Estatuto da Cidade, serão abordados para exemplificar alguns argumentos colocados.

Antes de mais nada, gostaria de sugerir que ouvissem a Tânia Bacelar, uma pessoa muito mais otimista que eu, e muito bem informada. E como uma otimista bem informada é um caso raro, nós precisamos prestigiá-la. Ela é uma figura fundamental porque está muito atualizada sobre os principais dados da grande mudança territorial pela qual o Brasil vem passando. Em consultoria para o Ministério das Cidades (MCidades), quando eu ainda me encontrava lá na Secretaria Executiva, ela fez um estudo inédito, que serviu de base para o Plano Nacional de Habitação, infelizmente não implementado. Outros bons planos surgiram nos últimos anos, especialmente no início do governo Lula, mas o peso da política arcaica, presente secularmente no Estado e na sociedade brasileira, barram as tentativas, mais uma vez, de se fazer planejamento, ou investimento com racionalidade, visando à justiça social.

1. Este capítulo reúne aulas proferidas pela professora Ermínia Maricato, e pelos professores Luiz César Queiroz Ribeiro e Joseph Barat durante o curso de ambientação dos novos técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea, em julho de 2009. As aulas foram transcritas por Carlos Henrique R. de Siqueira e Natália Orlandi Silveira, com edição de texto de Paulo Emílio Buarque Ferreira, e submetidas aos seus autores para revisão e validação.

Vou falar aqui de algumas características do urbano na periferia do capitalismo. É preciso enfatizar as especificidades do Brasil como integrante da periferia capitalista em que pese a euforia dos que alardeiam sua condição atual de *player* internacional. E estou cada vez mais comprometida com a chamada "escola de formação nacional", integrada por autores como Caio Prado, Celso Furtado, Sérgio Buarque de Holanda, Roberto Schwarz, Florestan Fernandes, Francisco de Oliveira, um time de intelectuais brilhantes, intérpretes da sociedade brasileira, que tem sido ignorado nesses tempos de pós-modernismo e neoliberalismo. Cansei, nos meus 40 anos de vida acadêmica, de ver colegas elaborando teses sobre a realidade urbana da Europa ou dos Estados Unidos e querendo aplicá-las ao Brasil sem se dar conta de que nossas cidades são profundamente, socialmente, culturalmente, politicamente, ambientalmente, espacialmente diferentes daquelas. São as "ideias-fora-do-lugar", como diria o Roberto Schwarz. O prestígio das ideias que vêm de fora resulta numa fonte sem fim de modismos na área do urbanismo.

Creio que devemos nos concentrar naquilo que os estudiosos da sociedade brasileira sempre colocaram, os aspectos essenciais de uma dependência subordinada. Pois nas várias fases do capitalismo, que vivemos como colônia ou como nação, raramente o engate não foi passivo e subordinado, na conexão com o poder exterior. Vivemos uma acumulação travada, como lembrou Celso Furtado, com aspectos de irracionalidade até mesmo em relação à lógica capitalista dos países centrais como lembrou por sua vez Florestan Fernandes. O universo urbano em tal sociedade também apresenta especificidades. Penso que é um tema fundamental para o Ipea.

Há então alguns temas importantes que devemos ter em mente quando falamos do caso do Brasil. O primeiro deles é o passado escravista e o desprestígio do trabalho. Isso está na alma do brasileiro. Em segundo lugar temos o patrimonialismo como chave explicativa, a privatização da esfera pública e o poder político, econômico e social ligado à detenção de patrimônio. Em terceiro lugar, a "industrialização com baixos salários", numa época em que o Brasil cresceu muito. Como já tivemos a oportunidade de ouvir, o Brasil cresceu mais de 7% num período de 40 anos (1940 a 1980). Mas manteve a grande desigualdade social legada por aquilo que Caio Prado e Celso Furtado já haviam identificado como exportação da riqueza excedente, que se combina com uma incrível indústria produtora de artigos de luxo. O próprio Marcio Pochmann divulgou que 40% das famílias mais ricas do Brasil estão no município de São Paulo. Diante desse quadro a gente pode perguntar então qual é a chance de fazermos um projeto de moradia social dentro do município de São Paulo? Só para exemplificar, ontem fiquei sabendo que a Tiffany's, uma grande joalheria internacional, tem duas lojas no Brasil, e que é o único caso fora da Europa e dos Estados Unidos.

Outros temas importantes são o assalariamento incompleto, o controle incompleto sobre o solo, a informalidade nas relações de trabalho e na produção das

cidades. Em síntese, somos o resultado de uma mistura do pós-moderno combinado com o pré-moderno. Tudo isso constitui um caso exemplar de modernização conservadora, termo cunhado pela economista Maria da Conceição Tavares.

E o que significa esse padrão de industrialização combinada com baixos salários? Significa que há uma classe com mão de obra tão barata que ela própria tem que cuidar da sua reprodução urbana. É ela que ocupa o solo, frequentemente de maneira ilegal, e constrói suas casas, fora das relações capitalistas, porque o salário não cobre os custos da moradia enquanto mercadoria originária do mercado privado. A reprodução dessa força de trabalho que contribui com o processo de acumulação não consegue se reproduzir dentro do mercado capitalista e nem é amparada pelas políticas públicas.

A globalização tem entre suas características a expansão da produção (mobilidade do capital) e também do consumo, rumo a novos mercados. A cultura da publicidade cria necessidades sociais. Sobre a descrita base urbana precária e pré-moderna o mercado se lança com seus inacreditáveis *gadgets* eletrônicos. Essa situação gera um consumo conspícuo sem direitos básicos.

O que eu quero dizer com isso? Quero dizer que pessoas priorizam o celular – que não deixa de ser algo importante – em vez do esgoto, da água tratada, da moradia digna e segura. E isso é preocupante quando notamos o padrão de consumo nas favelas. Semanas atrás, por exemplo, foi noticiado que empresas que no mundo inteiro apresentam resultados negativos, no Brasil estão apresentando resultados positivos por conta desse padrão de consumo do mercado interno brasileiro. Um dos casos conhecidos é o de uma multinacional de alimentos, que tem uma linha de produtos específica para moradores de favelas. E não é a única empresa que adota esse tipo de estratégia específica para moradores de favelas que, no Brasil, constituem um número maior do que a população de muitos países da Europa.

Há, portanto, a marca de um consumo conspícuo, sem direitos básicos de saneamento, água, educação, saúde e até de banheiro. O banheiro, aliás, é um dos equipamentos mais precários nas moradias de favela. E o banheiro é um exemplo interessante para ilustrar nossa inserção subalterna. Moradores de favela podem comprar aparelho de som de última geração, computadores com tela plana. A pessoa vai à loja, compra e pluga. E de repente tem acesso a uma tecnologia avançada. Isso não acontece no caso do banheiro. Para se ter um banheiro é preciso um pedreiro, um encanador e um eletricista. No Brasil, e isso é o que caracteriza nossa dependência subordinada, não fabricamos *kits* hidráulicos nem elétricos para que as pessoas com menos recursos possam instalar um banheiro a um custo mais baixo. Isso não acontece porque não é visto como prioridade. Não faz parte dos produtos oferecidos pela indústria de materiais de construção.

Outra característica do nosso capitalismo periférico é o mercado travado. Embora os dados tenham que ser atualizados para o salário mínimo de hoje, e de acordo com os novos números do déficit habitacional, podemos dizer que o mercado residencial privado produz para uma classe que ganha 10 salários mínimos ou mais, enquanto o déficit habitacional atinge sobretudo os que ganham até 3 salários mínimos. Esse mercado dos produtos de luxo cria verdadeiras ilhas de primeiro mundo no Brasil. A cidade *fashion*, a cidade oficial, a cidade do mercado, a cidade legal, o urbanismo importado, e inúmeros planos para essa parte da cidade, o que significa cidadania para alguns, direitos para alguns. De outro lado está a cidade invisível, as periferias violentas e sem leis. A representação real da cidade fornece um quadro contraditório e tenso que, entretanto, é disfarçado por uma representação ideológica que toma a parte pelo todo.

Há um estudo que diz que os lançamentos na Barra, no Rio de Janeiro, atingem em média as famílias com renda de 25 salários mínimos. É, por isso, um mercado muito excludente. Há aí então uma predeterminação da produção da cidade, uma predeterminação pré-moderna.

Aqui cabe um parêntese, a retomada do investimento em habitação mostra alguma ampliação do mercado em direção à classe média (que foi incluída mais tarde no pacote do programa habitacional Minha Casa Minha Vida) com um pequeno impacto sobre a baixa renda, onde se concentra o déficit. Esse movimento, entretanto, não nos permite vislumbrar uma mudança no padrão de urbanização já que a base fundiária, motivo do travamento do mercado privado, como veremos adiante, se manteve intacta. Mas vamos deixar o detalhamento desse assunto para outra hora e voltar para nosso roteiro sobre a cidade periférica.

Para exemplificar, eu trouxe apenas para discutir algumas imagens, já que há muitos doutores aqui que conhecem bem a realidade do país. Quando pegamos o mapa do município de São Paulo, vemos algumas manchas, que são os loteamentos clandestinos. A cidade formal e legal é essa outra parte, onde as leis (zoneamento, código de obras, parcelamento do solo etc.) se aplicam. O plano diretor aí se aplica, é a cidade do mercado.

Vocês podem perceber por aqui que as principais favelas estão em áreas de proteção de mananciais. Portanto, predomina a lógica de contrariar justamente aquilo que é menos adequado à ocupação. Há uma lógica que determina uma oposição entre a moradia dos mais pobres e as áreas ambientalmente frágeis. E isso não se dá pela falta de leis nem de planos, mas por um padrão fundiário e imobiliário estruturalmente excludente.

No mapa do Rio de Janeiro nota-se que as favelas se concentram na zona norte e os loteamentos irregulares na zona oeste. As favelas da zona sul são absoluta minoria, aqui também se nota o padrão segregador de nossas metrópoles.

Se examinamos o mapa de Curitiba, ele mostra como uma mentira é construída. Para matizar um pouco o que falei, eu diria que Curitiba é a cidade onde o planejamento proposto foi, o mais possível, fato implementado. Mas para isso a segregação é mais acentuada. O que é preciso observar nesse mapa, e que nos leva a uma conclusão muito importante, é que a maior parte das favelas está na extrema periferia, também em área ambientalmente frágil. Há uma lógica entre o planejamento de Curitiba, a formalização da ocupação do solo e a localização das favelas. E isso me faz pensar que uma das marcas da sociedade brasileira é remeter os pobres à condição de ilegalidade em relação à terra para manter sua dependência e subordinação. Isso já rendeu muita conversa.

Relembro então a matriz obrigatória de leitura para o entendimento do que é a realidade brasileira. Freyre, com todas as ressalvas que já fizeram Buarque de Hollanda, Faoro, Celso Furtado, Schwarz, Tavares, Wanderley Guilherme, Florestan Fernandes, Francisco de Oliveira.

Por último, para destacar nossa diferença em relação às cidades do capitalismo central, olhem, por exemplo, esta imagem de uma cidade holandesa. Quando consultamos os mapas do Google Earth o que vemos é um absoluto controle do uso e da ocupação do solo e não apenas porque a Holanda é um país que está abaixo do nível do mar. Atividades rurais estão coladas a atividades urbanas ou industriais organizadas como livros numa prateleira. E transformar essa área rural em ocupação urbana não é brincadeira não. Tem muita discussão, muita audiência pública. A preocupação com o equilíbrio ambiental e urbano está acima do direito de propriedade individual não só na lei, como é nosso caso, mas também na prática.

Mas nossa história é muito diferente da deles, e nossa realidade também.

E qual seria então o futuro das nossas cidades a partir da influência da globalização neoliberal no espaço urbano? Para começar, eu diria que considero a conjuntura atual desfavorável para a construção de cidades mais justas. O que não significa que a gente não tenha que se preparar para enfrentar a próxima onda. E vamos tentar entender um pouco mais sobre isso.

Tivemos movimentos sociais fortes a partir do fim da ditadura. Tivemos também muitas conquistas, sem dúvida alguma. Contudo, atualmente esses movimentos caracterizam-se por uma postura política pragmática, e também de pouco confronto, excetuando-se o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST).

Temos então muito avanço, muita diversidade, muita fragmentação, e nenhum confronto. Os movimentos sociais estão voltados para seus próprios umbigos no momento. O que quero dizer com isso, e sou militante há algumas décadas, é que, para usar uma frase do Paulo Arantes, "nunca a esfera política do Brasil esteve tão cheia de acontecimentos, mobilizações, reuniões etc." Certa vez eu quis conversar com um

líder dos moradores de rua em São Paulo, que me mostrou que sua agenda estava cheia e que naquela semana não tinha tempo para conversarmos. O mesmo aconteceu com um estagiário do laboratório onde trabalho na Universidade de São Paulo (USP). Todos estão muito ocupados com uma grande quantidade de eventos.

Por outro lado, nos últimos anos tivemos muitos avanços significativos no que se refere ao quadro institucional sobre o urbano. Em 1988 tivemos a edição de dois capítulos na Constituição Federal. Em 2001 foi aprovado o Estatuto da Cidade. Em 2003 foi criado o MCidades. Claro, criar um ministério não é necessariamente um avanço. Só que sua criação foi uma reivindicação do movimento social, e por isso é importante.

Entre 2004 e 2006 tivemos conferências nacionais sobre as cidades. Tivemos algo inédito no MCidades, como o Programa Nacional de Regularização Fundiária. Foi criado o Conselho Nacional das Cidades, foi aprovada uma Lei Federal sobre Consórcios Públicos em 2005, uma Lei Federal instituiu o marco regulatório do saneamento em 2007, após 13 anos nos quais a política de saneamento ficou no limbo, porque havia uma queda de braço em torno de sua privatização. Tivemos ainda a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo, em 2005, a Lei Federal do Fundo Nacional de Habitação, aprovada também em 2005. Em 2007 foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com investimentos significativos em habitação (em especial urbanização de favelas) e saneamento, depois de mais de 20 anos de uma forma errática de investimento na área. Agora está aí o programa Minha Casa, Minha Vida. Tudo isso é significativo? Sim.

E apesar de tudo isso, nunca nossa esfera política esteve tão vazia, sem luta social. E luta social não é o que vocês podem fazer no Ipea, e sim o que os movimentos podem, e fora do governo, de preferência. E com autonomia também.

Para terminar gostaria de mostrar, refletir sobre a imagem do *elegarça*.[2] Eu não acho que o Estado brasileiro seja um elefante, não tenho essa visão neoliberal. Eu acho que uma parte do Estado brasileiro é um elefante, e no conjunto é muito desequilibrado. As áreas que o operam têm pés de garça, são frágeis, têm pouca força, poucos funcionários, pouco equipamento. Os fiscais que fazem controle urbanístico têm salário baixo, carência de equipamentos e há muita corrupção. As assistentes sociais que lidam com os dramas sociais, os grupos de defesa civil que lidam com emergências e catástrofes, aqueles que fazem a manutenção urbana, ficam em segundo plano. Agora, onde estão os grandes salários? Estão ali em cima, no pessoal que não opera, no pessoal que está relacionado àquilo que o Sérgio Buarque chama de "uma tradição livresca". ("Não somos homens de ação, somos homens de palavras".) Uma tradição que é própria da formação nacional. Portanto, há muito

2. A imagem retrata um animal híbrido com corpo de elefante e patas de garça. (Nota dos editores.)

discurso, muito plano, muita lei. Mas quando há qualquer problema, ao invés de corrigir e valorizar a operação, a solução é tornar a lei mais rígida. Só que não a aplicamos. São esses pés fracos, o operacional, que estão complicando.

Enfim, se há tantos avanços institucionais e se nós temos nos movimentos sociais urbanos um raro exemplo de luta pelo direito à cidade, o que aconteceu, já que as cidades pioraram? Eu diria que leis e planos não bastam, já que as leis são aplicadas de acordo com as circunstâncias, como veremos adiante, e os planos implementados são os que conferem distinção. O Estatuto das Cidades não está sendo aplicado, e os planos diretores estão agora em regressão. Chegamos a um ponto impressionante de privatização da cidade como mostra o exemplo de São Paulo: foi aprovada uma lei que privatizou a desapropriação de imóveis. Não sei como isso é possível constitucionalmente, mas a Câmara Legislativa de São Paulo já votou e aprovou.

Para finalizar, após mencionar esses aspectos gerais, eu gostaria de chamar atenção para duas chaves explicativas para o entendimento da ocupação territorial no Brasil.

A primeira chave é a terra. Vocês podem perceber a revolução que o capital promoveu no território brasileiro nas últimas décadas, principalmente com o agronegócio, que tem um profundo impacto nos processos demográficos, econômicos e de ocupação do território. Tânia Bacelar, por exemplo, mostra que há uma modificação significativa nos índices de produção industrial, nas taxas de crescimento urbano. Além disso, há uma relação entre a circulação do capital no território e a apropriação privada da terra pública. Se na década de 1950, estávamos com a fronteira agrícola na Bahia, na década de 1960, com Brasília, viemos para o planalto central e hoje já alcançamos o arco do desmatamento da Amazônia. E embora a apropriação privada da terra pública nunca tenha precisado de ajuda no Brasil, com a edição de uma medida provisória pelo governo federal, regularizou-se a ocupação grileira com o ingênuo argumento de que será melhor para o desenvolvimento e mais fácil para controlar o desmatamento. E assim, apesar dos mais de 150 anos de fraude cartorária em registro de propriedades que está na base da formação do latifúndio no Brasil, o MST ainda é criminalizado, e cada vez mais, na atual conjuntura.

A segunda chave de explicação para entendermos a ocupação territorial do Brasil é o padrão de aplicação das leis, que diz muito sobre a manutenção das desigualdades e privilégios.

Eu me inspiro muito no Roberto Schwarz (e ele no Brecht) para lembrar que no Brasil urbano a exceção é mais regra que exceção e a regra é mais exceção que regra. Quando pensamos no uso do solo urbano notamos que há tal magnitu-

de na ilegalidade que podemos dizer que planos diretores, leis de zoneamento, leis de parcelamento do solo, códigos de obras, entre outras, são leis que não atendem a maior parte dos domicílios urbanos.

É com essa realidade, e não com a de Boston, nem com a de Nova York, nem com a de Paris que temos de lidar, embora sejam nesses lugares que geralmente muitos de nós vamos para estudar, pagos com bolsas públicas. E nós temos ainda uma tensão na aplicação da lei, sobre a qual não posso me deter muito aqui, mas que nos leva à questão de como aplicar a lei no aparelho de Estado, considerando a gigantesca ilegalidade que já foi mencionada. Mas o que acho bastante característico de nossa formação nacional é que temos leis avançadas, como nossas leis ambientais e urbanísticas. O Estatuto da Cidade, por exemplo, é festejado no mundo inteiro. É considerado uma das leis mais avançadas do mundo, e isso não é retórica, é de fato uma das leis mais avançadas. Ele restringe e limita o direito de propriedade individual. Mas o Estatuto não é aplicado! Um aluno, em uma aula que eu dava, argumentou que a lei tinha só 7 anos. Eu disse que era verdade, é pouco tempo para uma lei que, se aplicada, contrariaria a história do Brasil. De qualquer forma, ela foi mais festejada que aplicada.

Por outro lado, o direito à habitação é um direito absoluto porque se admite a invasão de terra como um processo absolutamente regular. Vocês acham que estou falando alguma barbaridade? Bem, se não fosse por isso não teríamos 2 milhões de pessoas morando em áreas de proteção de mananciais em São Paulo. Também não teríamos 50% dos domicílios em condição de ilegalidade no Rio de Janeiro. Portanto, o direito à moradia é respeitado. Você invade uma área e constrói. Já o direito à cidade não.

Esse gigantesco processo de ocupação ilegal do solo não é dirigido por nenhuma organização subversiva de esquerda, e sim pela necessidade. Pois as pessoas não evaporam depois da jornada de trabalho.

O impacto dessa ocupação ilegal se dá, sobretudo, em áreas ambientalmente frágeis. Beiras de córregos, rios, áreas de proteção de mananciais, dunas, mangues, matas, encostas. A invasão é regra, mas só em determinadas localizações. No Brasil, é a lei de mercado e não a norma jurídica que determina onde a lei se aplica e onde a invasão é consentida.

Qual é, então, minha conclusão, ao olhar para as cidades brasileiras? Alguns números poderão lhes convencer do que vou falar. Oficialmente, o Rio de Janeiro tem de 20% a 25% da população vivendo em favelas. Não é só domicílio ilegal ou irregular, que estes chegam a 50%. São favelas, territórios invadidos. Porto Alegre e Belo Horizonte também estão em torno de 20% e o município de São Paulo em torno de 12%. Salvador tem mais de 30%, Recife mais de 40%, Fortaleza 34%, São Luís e Belém têm algo em torno de 50%.

Portanto, conclui-se o seguinte: que a aplicação das leis se dá de acordo com as circunstâncias, o que é uma tradição histórica em nosso país; a ilegalidade é admitida, e não só para os pobres. Por exemplo, o loteamento fechado é ilegal (legal seria o condomínio fechado). Os loteamentos são regidos pela Lei nº 6.766, de 1979, e ela inclui ruas, que são públicas, e espaços institucionais e verdes, que são públicos. E esses espaços – públicos – estão sendo murados e privatizados nos arredores de todas as cidades brasileiras. Minha experiência mostra que é comum encontrar juízes, promotores e até ministros do judiciário nos loteamentos fechados. A ilegalidade parece não ser dada pela burla à lei, mas ganha um sentido de acordo com as circunstâncias, o que envolve classe social e mercado.

Há, portanto, algo importante que vocês devem entender: não há falta de plano nem de leis. Plano é o que não falta às cidades desse país. E leis também não faltam. Não são essas as causas da imensa ilegalidade, nem do gigantesco processo de depredação ambiental, que está jogando os pobres para as áreas ambientalmente frágeis.

Por que considero importante falar isso? Para que vocês não se iludam com a ideia de que basta um plano ou uma lei para resolver qualquer dos problemas que o país enfrenta. Não se iludam. E isso vou cobrar. Vou lembrar a todos vocês que me ouviram. E se não acreditam agora no que falo deem-me ao menos o benefício da dúvida.

Obrigada.

**Luiz César Queiroz Ribeiro –** Gostaria de expressar meu contentamento por participar desse momento tão importante do Ipea, especialmente estando ao lado de figuras de liderança sobre a questão urbana, como Ermínia Maricato. E minha fala hoje será justamente sobre esse tema, e mais particularmente sobre o papel das metrópoles para o desenvolvimento.

Como professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), venho desenvolvendo um trabalho dentro de um projeto chamado *Observatório das Metrópoles*. E o que vou falar aqui tem muito a ver com esse projeto e a reflexão que temos elaborado em torno do desafio metropolitano do desenvolvimento nacional. Serei sintético, mas tentarei deixar uma mensagem clara sobre esse tema.

Esse trabalho tem me levado a pensar muito e a me empenhar numa tarefa intelectual e política. Devo muito disso à Ermínia Maricato por seu trabalho como Secretária Executiva do MCidades. Qual é essa tarefa? Creio que devemos desagregar a questão urbana no Brasil. E o que isso significa? Em primeiro lugar, significa mostrar que essa questão não pode ser exclusivamente discutida a partir

da problemática social, que é candente, forte e extremamente importante na configuração da questão urbana no caso brasileiro.

Essa maneira de discutir a questão urbana nos tem levado a enxergá-la de maneira dissociada do ponto de vista econômico, do desenvolvimento nacional. Evidentemente, ficamos apenas com aquilo que é possível. Muitas das decisões que afetam o urbano são tomadas de forma institucional, definindo os fatores e elementos que orientam e determinam a dinâmica econômica nacional. Do Banco Central (BC) ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Ministério do Planejamento (MP) ao Ministério da Fazenda (MF) etc. Temos que mostrar que há um nexo hoje muito significativo para ser elaborado e identificado entre a questão urbana e os desafios do desenvolvimento. E já temos evidências fortes nesse sentido.

Penso que qualquer projeto de desenvolvimento nacional, que não seja meramente um crescimento econômico espasmódico em função dos ciclos que não comandamos, mas que seja um desenvolvimento que alavanque o processo de construção do nosso Estado-nação, passa por resolver o problema da questão urbana, especialmente o das grandes cidades brasileiras.

A primeira razão dessa afirmação é uma razão teórica. Durante certo tempo, em função de uma leitura apressada sobre as pressões provocadas pela globalização e pela reestruturação socioprodutiva, fomos levados a pensar que o desenvolvimento econômico podia prescindir das grandes cidades. E que bastava distritos industriais muito bem planejados para ser possível alavancar o desenvolvimento.

O que as pesquisas internacionais mostram é que o papel econômico das grandes cidades continua a ser da maior relevância. E os países que têm conseguido apresentar um desenvolvimento sustentado, devem muito disso ao papel produtivo das grandes cidades.

Para não deixar no vazio essa afirmação, eu citaria os trabalhos de um geógrafo econômico bastante conhecido, Pierre Veltz, que tem mostrado como os países que não abriram mão de um planejamento das suas cidades, e de manter regulações sobre elas, são países que conheceram um desenvolvimento econômico sustentado. E estamos agora vivendo a contraface dessa história. Os países que colocaram suas cidades sob a sanha da acumulação financeira estão sofrendo muito mais com a crise.

Hoje temos uma série de pesquisas e informações que nos mostram a importância econômica das grandes cidades. O que significa dizer que um grande projeto de desenvolvimento nacional implica aproveitar o potencial do nosso sistema urbano que, apesar de uma série de desequilíbrios, contém elementos extremamente importantes em termos econômicos.

Mas há uma segunda razão importante. Eu diria que vivemos hoje um momento crucial de poder afirmar que está sendo buscado, como modelo de desenvolvimento, algo que possa combinar de maneira efetiva, e não fortuita ou casual como aconteceu recentemente, desenvolvimento econômico e diminuição significativa das desigualdades sociais. Isso vem acontecendo no Brasil. É isso inegável como mostram os dados de todos os economistas das mais diferentes colorações políticas. Só que isso é mais o resultado do acaso do que propriamente do planejamento, que tenha uma ação coordenadora do Estado.

Podemos agora afirmar a perspectiva do planejamento. Por quê? Porque creio que o cenário internacional nos favorece e ao mesmo tempo acho que a dinâmica econômica dos últimos anos alavancou de maneira significativa o mercado interno.

Acontece que há um problema: a questão urbana é hoje um dos limitadores para se reduzir a desigualdade social brasileira. Então estamos num segundo problema, que não é só teórico. É um problema da natureza da questão urbana no Brasil e de como se conectaram mecanismos de produção da desigualdade social, por elementos mais macroeconômicos e macrossociais, relacionados com mecanismos da estrutura urbana que construímos.

Apenas para exemplificar, retorno a uma menção feita pela Ermínia. É verdade que o nosso mercado imobiliário é altamente especulativo, especializado em construir um artefato de luxo. Milton Vargas, um engenheiro que estudou a organização técnica das grandes empresas de construção civil do país, observou que, não obstante todos os *booms* imobiliários que vivemos desde a década de 1970, essa indústria ainda mantém um padrão organizacional e técnico bastante atrasado, parecido mais com uma manufatura do que propriamente com uma indústria.

A razão disso não tem a ver com nenhum atavismo dos nossos empresários em se modernizarem. Isso tem a ver com o urbano, com a natureza das nossas cidades, com nossa desigualdade. Porque o que é vendido no mercado imobiliário é uma escassez de urbanidade, de condições de vida. O que tem a ver com o padrão de desigualdade das nossas grandes cidades e que tenta se reproduzir seja pela precariedade em termos de serviços, seja pela informalidade das cidades.

Na última reunião da Latin American Studies Association (Lasa) no Rio de Janeiro, tive a oportunidade de conversar com alguns colegas argentinos e chilenos. Eles não entendiam por que o mercado não chegava às favelas e as incorporava às cidades, já que elas dão acesso a paisagens magníficas, e seriam muito baratas para o mercado imobiliário. O que eles não consideraram, porém, é que isso implicaria fazer a classe média aceitar um padrão de propriedade completamente *ad hoc*, válido apenas para aqueles que estão conformados naquele território que reconhece o direito de propriedade. Isso é uma expressão, uma faceta dessa escassez

urbana que limita aquilo que é passível de ser utilizado pelo mercado imobiliário para fins de moradia.

O resultado é uma indústria imobiliária que vive de rendas de monopólio, dos lucros de corporação. Não vive dos lucros da construção civil. Ou vive dos lucros das políticas públicas, quando elas existem, em nome da falta de habitações, promovendo ações que beneficiam a indústria imobiliária. Aí sim há um pequeno surto de modernização, mas não chega a transformar o padrão de organização da atividade produtiva do mercado imobiliário.

Em certa medida, o que estou fazendo é mais o uso de uma figura de linguagem, mais que de um argumento. Embora isso já tenha sido trabalhado teoricamente e empiricamente. Ou seja, o modo como explicamos o alto preço dos imóveis nas cidades brasileiras por conta de uma escassez urbana transformada na venda de excepcionalidades em termos de condições de habitação. Isso implica pensar o quanto poderíamos induzir o desenvolvimento imobiliário muito mais incorporador, se pudéssemos ter uma cidade mais homogeneamente ocupada, mais homogeneamente definida em termos de condições de vida.

Há outro elemento importante a ser colocado no tema do urbano como fundamental para o desenvolvimento nacional. É que sem resolvê-lo não poderemos ter um desenvolvimento que consiga combinar crescimento econômico com incorporação ao mercado de parcelas da população que historicamente têm uma posição marginal. Mas não fica apenas nisso. Mais adiante gostaria de ilustrar a relação entre a desigualdade social e as cidades brasileiras.

Creio que nosso desafio é desagregar a questão urbana, e tentar pensá-la nos marcos de um projeto de desenvolvimento nacional. Essa é a melhor maneira de enfrentarmos os resquícios de uma certa visão liberal que dissociou totalmente a questão social da questão econômica. Como se fosse possível resolvermos o problema social apenas com políticas compensatórias, focalizadas, que transferem renda, mas não incorporam a população. Aqui não vai nenhuma crítica específica ao Programa Bolsa Família (PBF), mesmo porque parte da diminuição da desigualdade no Brasil tem a ver com o efeito dessa política. Estou querendo pensar nisso no sentido de uma dinâmica autossustentável que consiga alavancar o desenvolvimento nacional.

Portanto, desagregar a questão urbana me parece muito importante. Nesse sentido, fiquei bastante contente em saber do concurso do Ipea, da entrada de novos pesquisadores da área, e de saber que essa questão está em vias de entrar em cena e ocupar um espaço importante nas pesquisas sobre a questão nacional.

Aliás, essa mesa é promissora. Se conseguimos colocar numa mesma discussão engenheiros, urbanistas, economistas e sociólogos teríamos uma maneira de ir construindo um leque de questões e uma agenda muito mais promissora.

Outra razão tem a ver com o papel econômico das cidades brasileiras. Estamos vivendo uma fase de algo que chamei em artigo recente de "mito da festa do interior". Esse mito tem tentando mostrar que nosso interior é pujante, que vai resolver o problema das grandes cidades, e que espontaneamente estamos descentralizando e desconcentrando nossa economia, resolvendo assim os gargalos dos problemas acumulados nas grandes cidades.

Isso é uma absoluta falácia. Convido todos a lerem esse artigo, dando sugestões e fazendo críticas. Mas o fato é que os dados não mostram isso. É uma falácia geográfica, porque usam alguns conceitos como "cidade média", como se fossem autodemonstráveis. E muitas vezes se identifica Campinas, por exemplo, como cidade média, quando na verdade é um polo econômico de extrema importância. E ao mesmo tempo não se percebe que muitos desses dados refletem mais uma desconcentração estatística do que efetivamente uma desconcentração produtiva. O que temos é uma rede urbana muito complexa, onde há grandes aglomerados urbanos, com potencial urbano bastante promissor.

No Brasil existem 37 grandes aglomerados urbanos envolvendo não apenas as regiões metropolitanas, mas cidades que, embora não tenham uma institucionalidade de região metropolitana, têm uma capacidade de polarização no território nacional, seja em escala regional ou nacional. Esses 37 aglomerados urbanos concentram 45% da população brasileira e 61% da renda nacional. Entre eles há 15 metrópoles que têm características de concentrar as funções próprias das metrópoles de hoje na nova economia, que são menos a função de produção e mais as funções de coordenação, comando e articulação dos fluxos econômicos.

Significa dizer que temos uma rede urbana que, apesar de ser ainda muito desigual em relação aos países fronteiriços, podemos dizer que é bastante complexa e bastante promissora.

Concentrados nesses 15 aglomerados temos ainda 62% da capacidade tecnológica do país, medida pela quantidade de artigos científicos publicados, patentes registradas, população com mais de 20 anos de estudos e valor bruto da transformação industrial que inova tanto em termos de produtos quanto em termos de processos. Além de tudo, também temos 55% do valor de transformação industrial das empresas que exportam, uma função certamente importante para a geração de recursos para o desenvolvimento.

Trouxe esses números para ilustrar que, se temos um sistema urbano que ainda não consegue articular de maneira completa o território nacional, deixando vazios como na Amazônia, temos um sistema urbano que está longe de ser desprezível: é extremamente diversificado e contém uma acumulação de forças produtivas muito importantes para o desenvolvimento nacional.

Então, esse é o terceiro elemento importante que reafirma a necessidade de pensarmos a questão urbana para elaborar qualquer projeto de desenvolvimento nacional. Em contraposição a isso, temos uma total ausência de governabilidade dos grandes aglomerados urbanos. São territórios extremamente densos, com grande diversificação interna, completamente à deriva de qualquer ação governamental que consiga dar rumo ao desenvolvimento desses territórios. As razões são várias, e acho importante citar algumas porque ilumina a importância que as pesquisas do Ipea podem ter sobre esse assunto.

A primeira razão é que nosso sistema político se alimenta do hiperlocalismo, portanto, não tem capacidade de gerar agregação de interesses na escala metropolitana que junte forças nas esferas de representação da sociedade brasileira em torno de um projeto nacional de desenvolvimento que contemple as grandes metrópoles. Há agora o Estatuto da Metrópole sendo discutido, muito mais em função do protagonismo de um deputado, e que certamente não vai agregar interesses locais. Para que tenham uma ideia do grau de localismo do sistema político brasileiro, na 53ª Legislatura (2007-2011), 47% dos deputados têm votos concentrados em até três municípios. Se não bastassem os números que poderíamos dar, caberia ainda lembrar do processo decisório no orçamento. Um senador da República, que deveria estar discutindo questões nacionais, vira despachante dos interesses locais, a tal ponto que, no Rio de Janeiro, um senador se interessou em urbanizar uma favela. Certamente isso constitui uma estratégia de alavancagem de sua candidatura. Isso exemplifica bem o grau de localismo de que falei. Temos então um vazio e uma dinâmica política muito pouco favorável para o protagonismo na esfera institucional em torno da questão metropolitana.

Outro lado dessa história é a consequência da Constituição de 1988 ao atribuir aos governos estaduais a função que cabia aos órgãos metropolitanos. Quero ver São Paulo constituir um órgão metropolitano em torno dos 30 e tantos municípios que seja de fato capaz de governar esse território, sendo, portanto, um poder competitivo ao governo do estado. Até que o atual governo do estado está tentando costurar algumas coisas, fazer articulações nessa direção. Mas é absolutamente impensável que na dinâmica política isso venha a acontecer, pois significaria criar um órgão que competiria nessa política com o poder estadual. E esse não é só um problema de São Paulo, é do Rio de Janeiro também. Já em Belo Horizonte coisas interessantes estão acontecendo. Mas fico em dúvidas sobre se esse ensaio de governança metropolitana em Belo Horizonte tem a ver com questões conjunturais.

Temos, portanto, um problema político bastante complicado para aproveitar esse ativo que é a configuração de nossas redes urbanas. Sabemos que ela é complexa e diversificada, e que concentra a grande massa da produção nacional,

mas ao mesmo tempo concentra também o coração da nossa questão social, limitando a possibilidade de aproveitamento desse ativo.

Por isso, o trabalho de pesquisa e investimento intelectual para mostrar esses nexos parece ser extremamente importante agora. Acho que diante de um bloqueio político, um argumento cognitivo pode ter importância na geração de uma agenda de discussão, que abra janelas para a resolução desse impasse. Ou seja, quem é que vai falar sobre a questão metropolitana no país. Acho que deveriam ser órgãos como o Ipea, como a universidade, e outros que tenham um certo protagonismo a partir de uma lógica que não seja política.

Para terminar, gostaria de deixar uma última informação a respeito da relação entre a questão social e a urbana e os limites da diminuição da desigualdade na sociedade brasileira. Fizemos dois estudos em 17 regiões metropolitanas para responder a seguinte pergunta: até que ponto os processos de segmentação do território, criando bolsões de pobreza, impactam negativamente o mercado de trabalho – tanto no acesso a postos de emprego melhor remunerados, quanto do ponto de vista de acesso ao próprio emprego, quanto do ponto de vista de transformar o emprego em remuneração adequada à qualificação do trabalhador? Verificamos que não é desprezível a explicação das desigualdades em termos de acesso aos postos de trabalho, estar ou não desempregado, e estar vivendo em determinados territórios, problemas caracterizados claramente como consequência da segmentação territorial.

Outro trabalho que fizemos foi sobre educação. Queríamos saber qual é o impacto das escolas nas regiões metropolitanas e de escolas localizadas fora das regiões metropolitanas. O que verificamos é que sistematicamente o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) dos municípios metropolitanos é inferior ao IDEB dos municípios não metropolitanos. Essas diferenças têm a ver com as condições urbano-sociais que prevalecem nas regiões metropolitanas e que as diferenciam da realidade da cidade de tipo médio. Ela tem relação com as elevadas taxas de criminalidade das regiões metropolitanas e com o fato de que nas regiões metropolitanas, o que é mais decisivo para uma política educacional, que é a pré-escola, é praticamente inviável porque essa política concorre com outras políticas mais rentáveis eleitoralmente, como saneamento, habitação, transporte etc. Pela lógica política, rende muito mais voto fazer obras de saneamento e habitação que investir numa política de incentivo à pré-escola. E todos os nossos indicadores mostram que a relação mais importante com o desempenho escolar tem a ver com a existência ou não de pré-escola.

Ambos os trabalhos, disponíveis no *site* do Observatório das Metrópoles, tentam pôr à prova a ideia de que o que se passa nas regiões metropolitanas hoje coloca limites à diminuição da desigualdade. Pois, se a educação é deficiente,

não adianta ter desenvolvimento econômico porque não vamos conseguir mexer de maneira significativa na distribuição da renda, pois não vamos gerar maiores oportunidades de acesso aos empregos mais bem remunerados.

Obrigado.

**Joseph Barat –** Gostaria de abordar a questão das infraestruturas em suas diversas modalidades, enfatizando o que de comum vem a elas ocorrendo, detendo-me um pouco mais na questão da logística e do transporte.

Antes, no entanto, é preciso fazer uma breve recapitulação histórica, e dizer que estamos vivendo um momento especial. E vocês estão entrando no Ipea justamente durante uma transição que considero importante, marcada pela retomada da visão de planejamento de longo prazo. Trata-se de algo que ficou relegado a segundo plano durante muitas décadas, e que agora volta com uma abordagem mais abrangente e mais integradora.

As infraestruturas são, de modo geral, condicionadas pelo estágio de desenvolvimento de um país. Se, de um lado, elas são induzidas pelas exigências de demanda, por outro, também induzem fortemente o crescimento. As infraestruturas são importantes por representarem o lado material – o lado físico da oferta, ou seja, algo concreto – oferecido como base para a prestação de serviços públicos e a consequente absorção de insumos pela produção.

Entre 1980 e meados dos anos 2000 ocorreu uma degradação continuada das infraestruturas em geral. Esse período foi marcado por grandes deficiências na oferta de serviços como energia, transporte, telecomunicações e saneamento, criando, consequentemente, obstáculos ao crescimento. Essa situação gerou gargalos físicos e operacionais, e muitas vezes até institucionais, por conta de uma legislação obsoleta. Essa situação contribuiu para que o conjunto desses gargalos impusesse obstáculos muito sérios ao crescimento. O período acima destacado foi marcado pela prevalência de políticas de curto prazo, e de ausência de preocupação com o planejamento de longo prazo.

Pensar infraestruturas, no entanto, pressupõe pensar políticas e ações de longo prazo. O tempo de maturação dos investimentos é longo. Entre a concepção, a realização de estudos preliminares, estudos de viabilidade técnico-econômica e projetos de engenharia até a operação, leva em média algo em torno de oito a dez anos. Mas no período mencionado houve muita expansão não planejada, obras interrompidas e que sofreram degradação, pela interrupção. Essas práticas puderam ser constatadas com certa frequência. Portanto, tivemos um período de deterioração do patrimônio construído anteriormente, principalmente aquele construído entre os anos de 1960 e 1970.

Do ponto de vista do financiamento, houve um colapso nos aportes de recursos tradicionais destinados às infraestruturas. Isso significou, na verdade, um declínio muito forte nos investimentos públicos, que se traduziu praticamente na interrupção de uma expansão continuada da oferta que vinha ocorrendo desde os anos 1950, atravessando as décadas seguintes, com bastante vigor.

A redução da capacidade de investimento público resultou, em grande parte, do colapso dos mecanismos tradicionais de financiamento, basicamente, os fundos vinculados. Houve também grande dificuldade de aporte de recursos orçamentários, em razão das sucessivas crises fiscais. Os recursos oriundos de financiamentos externos também decaíram muito em função das crises fiscais. Ocorreu, ainda, uma desarticulação das empresas estatais, responsáveis por grande parte desses investimentos. E em meados de 1990, surgiu a alternativa das privatizações. Ou seja, se não havia recursos públicos suficientes para retomar os investimentos em infraestruturas, nem sequer para a manutenção das existentes, as privatizações, ou concessões para exploração privada eram então uma opção. E foi essa alternativa que prevaleceu na maioria dos setores infraestruturais, começando pelas telecomunicações, em seguida energia elétrica e, posteriormente, rodovias, ferrovias e portos.

O que se nota nesse período entre 1980 e 2000, portanto, é uma progressiva retirada do Estado, e em alguns casos até mesmo sua ausência na tarefa de prover serviços essenciais à sociedade. Ocorreu uma drástica limitação na capacidade de investimento por parte do Estado, tanto para retomar a qualidade dessas infraestruturas, como para as suas expansões de capacidade. Isso explica, em grande parte, o processo de deterioração contínua das infraestruturas do país e os descompassos com o crescimento da demanda.

Historicamente, o que temos então é uma conjugação de fatores que levou a essa situação. Os anos 1980 e parte dos anos 1990 foram de hiperinflação e crises fiscais. Em 1982, a crise do México praticamente levou o Brasil a quebrar. A Constituição de 1988 não definiu claramente a responsabilidade pelo atendimento de algumas necessidades essenciais, principalmente no setor de infraestruturas urbanas e metropolitanas, por exemplo. E o que aconteceu em decorrência desse quadro foi o lançamento de algumas bases de reforma institucional, uma tentativa de reforma do Estado, acompanhado de um amplo programa de concessões.

Os graus de sucesso em cada segmento das infraestruturas foram variados. Em alguns setores funcionou muito bem, em outros a experiência foi bem menos feliz. De toda forma, foi uma alternativa de saída de uma situação de crise das infraestruturas.

Se fizermos um retrospecto histórico, num horizonte mais amplo, veremos algo interessante. O primeiro ciclo de desenvolvimento da economia brasileira foi aquele da exportação dos produtos primários. O Brasil era um país que exportava

apenas alguns produtos primários, com uma forte concentração na comercialização do café, mas com muitas especializações regionais. Ao longo de 50 anos, entre 1880 e 1930, que marcou um ciclo continuado de crescimento, a implantação e exploração das infraestruturas atendiam à necessidade de uma economia exportadora de produtos primários.

A finalidade de se implantar uma estrada de ferro, uma instalação portuária, ou uma pequena usina hidrelétrica, era atender às necessidades de exportação do país. Esta função exportadora configurou todo o sistema ferroviário do país, como a integração da ferrovia com os portos, por exemplo, e dessa forma atendendo a um processo decisório em que havia predominância de interesses do setor privado, e orientação pela lógica do mercado de exportações.

Essas infraestruturas eram concedidas a sociedades anônimas, em geral estrangeiras, que investiam e exploravam esses serviços, e os critérios de retorno desse capital investido eram definidos por interesses de investidores externos. Ferrovias, portos, geração e distribuição de energia elétrica, telefonia, eram todos serviços prestados por empresas canadenses, americanas, francesas ou inglesas. A expansão desses serviços era feita por concessionárias privadas e controladas por departamentos da Administração Direta do governo.

Resumindo esse ciclo, do ponto de vista das infraestruturas é interessante afirmar: primeiro, que os interesses eram privados; segundo, que o pacote de recursos era privado; terceiro, a expansão e a operação se davam por meio de concessões; quarto, havia pouquíssima intervenção do Estado, apenas a missão de fazer cumprir regulamentos; e quinto, um crescimento médio anual do PIB nesses 50 anos de 4,5% ao ano (a.a.), um dos mais altos do mundo nesse período.

Dessa maneira, podemos dizer que, sob a égide desse sistema de exportação de produtos primários e da formação de infraestruturas para a finalidade exportadora, a economia brasileira não desempenhou um mau papel perante o mundo. Contudo, o problema foi a crise de 1930, que provocou alterações drásticas de ordem econômica e política.

No período dos 50 anos seguintes (1930-1980), saímos de uma economia aberta, voltada ao exterior, para uma economia fechada, voltada para aquilo do que viria a se constituir gradualmente como um importante mercado interno. Entramos no ciclo da industrialização, baseado na substituição de importações, implantação e exploração de infraestruturas para atendimento agora de uma economia que se industrializava aceleradamente. O processo decisório passa a operar por outra lógica, marcada pela predominância do setor público, e orientado não pelo mercado em si, mas por um padrão político desenvolvimentista.

É interessante observar que praticamente todos os governos entre 1930 e 1980 – e temos aí novamente um ciclo de 50 anos – independentemente do matiz ideológico ou político, praticamente repetiram a preocupação com as mesmas prioridades. Estas contemplavam as infraestruturas: transportes, energia, telecomunicações; e mais tarde, no governo Geisel, se introduziu o tema das infraestruturas urbanas e do saneamento.

Havia, portanto, a consciência de que os investimentos nas infraestruturas eram necessários para a consolidação do processo de industrialização. Era necessário para que o país se fortalecesse economicamente. Note-se que toda a exploração dos serviços públicos gerados pelas infraestruturas era feita por empresas estatais. Praticamente todas aquelas sociedades anônimas, empresas de capital privado, que exploravam esses serviços foram estatizadas a partir do pós-guerra, e transformaram-se em departamentos, autarquias ou empresas estatais. Assim, as ferrovias, a geração e distribuição de energia, as telecomunicações, a administração portuária, praticamente tudo estava sob controle estatal.

As empresas estatais se superpuseram à função de prestadoras de um serviço público, a de poder concedente, que caberia a órgãos da administração direta. Porque quem fazia o planejamento, quem ditava a política com relação aos vários segmentos infraestruturais eram as próprias empresas que exploravam os serviços. Em muitos casos elas eram mais fortes até do que os próprios ministérios e órgãos de planejamento e controle da administração direta a que estavam vinculadas. Era como se as estatais fossem juízes e jogadores na mesma partida.

O crescimento médio anual da economia brasileira foi próximo de 7% a.a. Novamente, não fizemos um mau papel nesse período de nossa industrialização. Só que esse modelo se esgotou num determinado momento. No final dos anos 1970 e início dos 1980, vários fatores colaboraram para isso: a crise internacional do petróleo, o colapso das finanças públicas e a crise fiscal. Chegamos então a um ponto em que os investimentos públicos começaram a declinar. Para se ter uma ideia, apenas em logística e transporte, considerando não só a administração direta e as autarquias, mas também as empresas estatais – como Vale do Rio Doce, Petrobras e outras –, os investimentos em 1974/1975 atingiam algo como 2% do PIB. Já no início do ano 2000, caíram para 0,5%, com variações no período.

Essa é mais ou menos a trajetória dos investimentos públicos numa perspectiva de longo prazo. Após 2000, com todo o processo de concessões e aporte de novos recursos privados, a situação começa a ter uma nova inflexão. O fato, no entanto, é que durante praticamente 25 anos a economia brasileira ficou estagnada, com taxa média de crescimento do PIB em torno de 2%. A renda *per capita* de 2000 foi a mesma de 1980. E nesse cenário de estagnação, houve tentativas de se ingressar

num novo ciclo de crescimento sustentável. O que seria esse novo ciclo, não se sabia muito bem. O que se sabia era que não dava mais nem para continuar com a economia industrial fechada, portanto, tendente à baixa produtividade, protegida contra a competição pelas reservas de mercado, nem daria para o país regredir ao ciclo de exportação de produtos primários. Esse novo ciclo deveria ser alguma coisa nova que resultaria da abertura econômica, do maior poder de competição, enfim, de novas condições para a economia, baseadas num mercado mais dinâmico sob o impacto da globalização. A economia deveria ser industrial, baseada não só na ampliação do mercado interno, mas também sustentada pela competitividade externa, tanto de produtos industriais, quanto de *commodities* agrícolas e minerais. A implantação das infraestruturas deveria então atender a essa nova necessidade.

Esse panorama histórico foi feito para refletirmos melhor sobre como as infraestruturas não só respondem pelas necessidades de um determinado ciclo econômico, como também podem influir na mudança do próprio ciclo.

O que temos agora – e se delineia como novo ciclo de desenvolvimento para o país – é uma economia que, nesse período de estagnação, ganhou competitividade, ganhou capacidade tecnológica. Houve aumentos de produtividade significativos, tanto na indústria quanto na agricultura moderna, de exportação. Portanto, as infraestruturas deverão corresponder a um processo decisório que não é nem somente interesse do mercado externo, como era no ciclo de exportação de produtos primários, nem somente na lógica político-desenvolvimentista da época da industrialização.

Trata-se de outra lógica. O processo decisório deve ser compartilhado entre o setor público e o privado, orientados simultaneamente pela lógica do mercado interno e mundial – algo de que não dá para escapar. Ou seja, apesar de toda a crise internacional, a globalização não vai parar, a divisão internacional do trabalho continuará no seu rumo, e o Brasil é parte dessa economia mundial. Ele será parte como fornecedor de produtos primários? Como economia industrializada e tecnologicamente mais moderna? Essas são as questões que se colocam. E, dependendo das opções que fizermos para o futuro, as infraestruturas terão que acompanhar essas opções.

Os critérios hoje são os do retorno do capital investido. Não basta hoje se ter a infraestrutura, seja qual for, como investimento em si mesmo, como uma obra de engenharia que se fecha sobre si mesma. Essa era uma concepção do passado. O que acontece é que hoje o investimento em infraestrutura tem ligações, conexões, e cria sinergias com outros investimentos. Ele pode promover desenvolvimento regional, pode ter impactos sobre o meio ambiente etc. Dessa forma, planejar infraestruturas hoje requer pensar nessas interações. Pavimentar uma estrada atravessando a Amazônia, por exemplo, é um risco altíssimo de de-

predação ambiental e a história brasileira, desde os tempos coloniais, é uma história predadora. Sob esse tópico é preciso considerar que as concepções mudam a partir do ciclo de desenvolvimento no qual se inserem. As concepções e as ações mudam ao longo do tempo.

Hoje, como as coisas se dão? Muitos segmentos das infraestruturas foram privatizados por meio das concessões. Apenas como parênteses, cabe dizer que usamos a palavra privatização de forma errônea. Na verdade, trata-se de patrimônios públicos concedidos para exploração privada por determinado período de tempo, e que depois retornam às mãos do poder concedente. Assim, quando se fala em privatização ligada às infraestruturas, o conceito é esse.

As concessionárias podem ser públicas ou privadas. Temos hoje uma concepção mais clara sobre o que é um concessionário, o que é o poder concedente, ou o que é o agente regulador. Não importa se a empresa que presta serviço seja privada ou pública. Mas elas são controladas por agências reguladoras. Essas agências constituem uma inovação, e uma inovação necessária a partir do momento em que se opta pelo caminho das concessões. Se o poder público concede a exploração de um determinado serviço público, ele precisa ter instrumentos de fiscalização, controle e monitoração da qualidade do serviço que está sendo prestado. E esse é o papel de uma agência reguladora: ela regula contratos de concessão. Ela não formula políticas públicas, não faz planejamento. É uma agência criada para controlar e fiscalizar contratos de concessão. Ela pode, eventualmente, auxiliar o governo a planejar, mas não é sua função, e sim da administração direta.

Nós temos hoje então o surgimento de novos atores que não havia no passado, como as entidades de defesa do consumidor, as organizações não governamentais (ONGs) (o chamado Terceiro Setor), as agências de promoção do desenvolvimento (que podem ser privadas, inclusive). Todo esse conjunto de inovações gera novas necessidades em termos de planejamento. E quando falamos de planejamento, estamos falando de estudos, pesquisas, projetos, enfim do trabalho prévio necessário para se chegar ao planejamento propriamente. E principalmente hoje, o diálogo que tem que existir entre aqueles que planejam e esses novos atores, que estão presentes.

Anos atrás, uma empresa pública poderia não cumprir suas obrigações para com o consumidor, que tinha medo de recorrer contra uma empresa estatal, porque achava inútil tentar enfrentar o poder do Estado. Com o Código de Defesa do Consumidor e com as concessões, o panorama mudou completamente. O maior número de reclamações junto às entidades de defesa do consumidor é contra as empresas telefônicas, de distribuição de energia, coisas que não aconteciam anteriormente.

A qualidade do serviço piorou? Provavelmente não. Embora em alguns casos realmente possa não ser satisfatória, mas é a consciência que o consumidor cria

com o fato de que está lidando com outros atores. Existe uma agência reguladora a quem ele pode reclamar, existe um órgão de defesa do consumidor a quem ele pode recorrer. Da mesma forma que o Ministério Público (MP), as ONGs passam também a querer fazer parte desse processo de maior presença da sociedade, que de forma geral passa a ser mais consciente sobre suas necessidades e direitos.

A questão que fica sem resposta ou ainda mal respondida é a seguinte: qual é o papel do Estado? Que Estado queremos e que papel ele vai ter neste novo ciclo da nossa história? Isso nós ainda não sabemos, as coisas ainda estão muito indefinidas.

Surge uma crise internacional e dizem: "Estão vendo? Essa liberdade excessiva do mercado, olha no que deu. Precisamos de um Estado mais forte." Mas se fortalecemos muito o Estado, criamos um obstáculo ao livre desenvolvimento do mercado e, mais adiante, teremos outro tipo de problema, que é o superdimensionamento do Estado. O risco é o da volta a um passado que deixou marcas profundas de descontrole, desperdício, ineficiência e corrupção.

Então, qual é o ponto de equilíbrio? É com esse assunto que também temos que começar a nos preocupar. Qual é o direcionamento do Estado? Quais serão suas funções? E o que ele fará em relação à indução do desenvolvimento?

Se voltarmos de novo àquele retrospecto histórico que fizemos há pouco, podemos dizer que o ideal não é o Estado totalmente liberal de fins do século XIX, que deixava as coisas acontecerem sem nenhum tipo de intervenção, mas também não é o Estado intervencionista a ponto de criar reservas de mercado, de desestimular a competição, de impedir que o país se abra para o exterior. O Estado deve ser algo diferente desses dois modelos, mais afinado com o contexto atual da globalização, de competitividade muito acirrada, de uma nova lógica de cadeias produtivas internacionalizadas.

Durante esses últimos 20 anos, termos como "desenvolvimento", "longo prazo", "estratégia", "avaliação social de projetos" foram praticamente banidos dos discursos oficiais. Por quê? Porque o que prevalecia eram políticas de curto prazo. A tarefa era conter ameaças de hiperinflação, estabilizar a moeda, olhar para o orçamento do próximo ano, sem a percepção do longo prazo. Hoje, no entanto, as coisas começam a mudar. Começamos a ter a sensação que o país pode ter potencial de crescimento, e que esse crescimento pode ser sustentável no longo prazo.

Agora, no entanto, esses termos têm outra conotação. Não é desenvolvimento a qualquer custo. Há um preço social e ambiental a ser pago, e sabemos disso. O desenvolvimento hoje tem que ser econômica, social e ambientalmente sustentável.

Há outro aspecto importante deste debate, que, por certo, tocará diretamente a vocês que estão entrando no Ipea agora. Durante muito tempo os núcleos de excelência e de inteligência do Estado foram desmantelados. Perdeu-se a tradição

de pensar a longo prazo e em planejamento. Alguns poucos núcleos sobraram, com altos e baixos, idas e vindas, mas que, de qualquer maneira, permaneceram, e vocês têm a missão agora de voltar ao trabalho de pesquisa para as necessidades de desenvolvimento do país.

Nós temos uma série de questões que começam a merecer preocupação. Em primeiro lugar, o desperdício é um fator persistente na economia brasileira. E é impressionante como não se pensa nem se estuda mais aprofundadamente isso. O desperdício se evidencia tanto no domínio físico como no dos recursos financeiros. Há uma perda muito grande de bens e serviços já produzidos sem atender à necessidade de consumidores e empresas. Por exemplo, no ciclo manejo, embalagem, transporte, armazenagem e distribuição de bens oriundos da agricultura, o coeficiente de perda é enorme; na transmissão, distribuição e consumo de energia elétrica a perda é muito grande também; na distribuição de água nas regiões urbanas há grandes desperdícios; na atividade agrícola o coeficiente pode atingir até metade da produção do campo. Então, isso tudo está ligado à capacidade das infraestruturas de logística, transporte, energia, telecomunicações, de atenderem a necessidade da população e de reduzir todo esse desperdício.

Nos serviços de energia elétrica e distribuição de água, o investimento por unidade de serviço prestado necessário à redução de perdas é muito menor que o investimento em instalações novas para gerar eletricidade ou a captação ou o tratamento de água dessas unidades que estão sendo desperdiçadas. É mais barato investir em redução de perdas. Claro que não se vai deixar de investir em expansão dos sistemas, mas é imperativo que se pense na questão das perdas.

Em países com escassez de capital como o Brasil, a questão do desperdício e das perdas tem uma importância grande. Dificilmente iremos encontrar aplicações com relação capital-produto tão vantajosas como a de conter o desperdício. Mas é surpreendente o desinteresse em relação a essa questão. Vez ou outra surge uma campanha, mas é espasmódica e não tem continuidade. No início conscientiza o consumidor e a empresa, e de repente a campanha é interrompida e volta-se à situação anterior.

Outro tema relacionado ao desperdício é o dos recursos públicos. E isso também diz respeito às infraestruturas. Às vezes lemos nos jornais reportagem sobre uma ponte construída, mas onde não há estrada em nenhum dos lados, ou outro investimento público que foi feito e não teve continuidade. Isso tudo configura desperdício de recursos públicos e atinge basicamente os investimentos nas infraestruturas, que são vistos não pela sua funcionalidade geradora de sinergias ou como indutoras de crescimento, mas tão simplesmente como obras de engenharia. Às vezes é uma concepção mais ampla, que deu origem a uma "obra", de forma que a visão inicial torna-se secundária, quando na verdade deveria ser o oposto.

O que preside essa lógica são provavelmente interesses político-eleitorais, cujo horizonte em geral é de dois ou três anos e não se tem, portanto, a visão de longo prazo. Eu acho que um dos papéis importantes hoje, numa organização como o Ipea, é não só o trabalho de acoplar a pesquisa ao processo de planejamento, mas, sobretudo, o de começar a criar uma preocupação cada vez maior com a natureza do gasto público com o que diz respeito a investimentos. Investimento em infraestruturas significa você criar funcionalidade, gerar sinergias e desenvolvimento, seja numa região ou no país.

Temos que lidar hoje com mudanças de paradigmas, pois as coisas mudam. A compatibilidade entre as matrizes de transporte e de energia, por exemplo, é uma mudança importante. Por quê? Porque o transporte é predominantemente rodoviário, baseado no petróleo. Vamos continuar assim? Então essa é uma mudança que exige uma reflexão muito profunda, pois ela se reflete na matriz energética. Outro tema importante em relação aos paradigmas diz respeito à compatibilidade de investimentos nas infraestruturas com as políticas ambientais. Nós assistimos cotidianamente a uma contradição entre essas duas políticas.

É preciso pensar também a compatibilidade de evolução das cadeias produtivas. Os processos, tanto de localização industrial quanto de expansão da fronteira agrícola estão obedecendo a uma lógica diferente da lógica do passado. As infraestruturas têm que acompanhar essa nova lógica. Elas devem criar condições para que as cadeias produtivas se consolidem.

Outro tema importante é o acompanhamento do desenvolvimento tecnológico mundial. Nós estamos na linha de frente da tecnologia mundial? Já estivemos em alguns setores, e perdemos essa condição. Mas temos como retomar?

Com isso, creio que seja suficiente ficar por aqui, pedindo desculpas pela rapidez com que foram apresentadas as questões. Obrigado.

CAPÍTULO 9

# PROTEÇÃO SOCIAL, GARANTIA DE DIREITOS E GERAÇÃO DE OPORTUNIDADES[1]

Amélia Cohn
Eduardo Fagnani

**Amélia Cohn** – Primeiro, obrigada pelo convite. Fiquei encarregada de falar sobre a área social, e minhas ideias foram alinhavadas da perspectiva de quem tem certas expectativas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), do lugar de quem está de fora da instituição, mas sabendo de todas as questões que perpassam as disputas em torno do Ipea e que, por sua vez, traduzem a disputa em torno do Estado e de seus vários projetos. O Ipea não é um órgão do Estado de assessoria e monitoramento quanto às políticas públicas, mas, sim, um órgão que se propõe a pensar adiante, a pensar grandes estratégias; ele dialoga constantemente com aquele braço técnico do Estado de avaliação e monitoramento das políticas, vamos dizer assim. Espera-se, então, que seja capaz de pensar criticamente, de uma posição privilegiada, porque ao mesmo tempo em que é parte do Estado, está relativamente protegido das questões do dia a dia – de ter que implementar e pôr em ação as políticas públicas – colocando na sua agenda o pensar questões estratégicas que podem inovar essas políticas, ou ajudar a pensar essas políticas, de uma forma mais criativa. Pensando dessa perspectiva e partindo de um diagnóstico de uma certa insatisfação de como a academia vem refletindo as questões sociais no país, pois acho que não temos sido muito criativos nesse ponto já que tendemos a retomar essas questões sempre de uma perspectiva velha, impondo sempre as mesmas questões. Eu vou colocar questões que, embora sem a pretensão de que sejam muito inovadoras, estão me inquietando intelectualmente.

A primeira delas é que muito se debate sobre a crise do Estado, mas pouco se diz sobre a crise do mercado. A grande questão até então era a crise do Estado e não do mercado. E se debate menos ainda a questão do papel do Estado nas

1. Este capítulo reúne aulas proferidas pela professora Amélia Cohn e pelo professor Eduardo Fagnani durante o curso de ambientação dos novos técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea, em julho de 2009. Os textos a seguir foram transcritos por Carlos Henrique R. de Siqueira e Natália Orlandi Silveira, e submetidos aos seus autores para revisão e validação.

intermediações não mercantis que realiza entre os cidadãos, este o assunto de que tratam as políticas sociais. Eu acho que esse é um grande ponto: qual é o papel do Estado hoje nessas intermediações? Ou melhor, qual é o papel do Estado, hoje, nessa regulação social?

Essas são questões que redundam em outras, que acho que também vêm sendo muito pouco exploradas, que são as novas formas de articulação na área social entre Estado, mercado e sociedade. Nós ainda estamos trabalhando com jargões marcados pela antinomia entre ambos, sobretudo na América Latina, embora eu ache que o Brasil apresenta neste ponto um padrão privilegiado (apesar de todos os problemas que serão pontuados à frente) na área social em termos de políticas inovadoras, mas nós estamos confundindo o estatal com o público, o privado com o mercado. Não estamos discutindo o que é a sociedade, não estamos discutindo qual é a nova conformação das políticas sociais hoje; quando elas elegem não mais os indivíduos, mas as famílias como objeto da sua atuação, por exemplo, qual o impacto disso nas formas de solidariedade social? Não estamos discutindo qual é a natureza do público que vem se conformando quando se fazem novos contratos de gestão, seja com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), seja com as Organizações Não Governamentais (ONGs) ou com as fundações. Eu posso continuar chamando isso de público ou estatal? Ou o que é isso? Qual a natureza, hoje em dia, de uma instituição filantrópica, na área da saúde por exemplo, ou dos grandes complexos hospitalares? Trago paradigmaticamente esses exemplos da saúde porque eles tratam com grandes complexos industriais. E quais as funções das políticas sociais nas novas propostas de desenvolvimento e de crescimento econômico?

Um documento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), no ano 2000, propugnava que os programas sociais deviam servir, na America Latina, para a formação de capital humano e social, isto é, para o desenvolvimento das capacidades dos indivíduos, para a ampliação do acesso a emprego de qualidade, para a expansão das oportunidades individuais, e quanto às políticas sociais de curto prazo, deviam servir para a proteção da população vulnerável e deviam ter caráter transitório e estrutural.

Isso foi proposto no ano 2000, nós estamos em 2009, e como essas três coisas se articulam hoje em dia? Uma vez mais, retornamos à questão das antinomias, transferência de renda ou política de trabalho e renda? Política de educação, política para jovem, ou política para velho? Eu ensino a pescar ou dou o peixe? Como se as políticas sociais, apesar de o discurso negá-lo, fossem descoladas do universo da política, fossem uma questão somente de vontade política, e fossem descoladas dos processos da acumulação capitalista.

No ano passado em um debate aqui no Ipea, eu reivindicava pela primeira vez, vejam vocês a ironia, a presença, na ocasião, de economista para discutir os programas internacionais de transferência de renda que estavam sendo apresentados naquele seminário, na medida em que esses programas tinham forte impacto econômico, inclusive, no processo de acumulação e de desenvolvimento. Mas ali eram tidos só como políticas assistenciais de impacto imediato de alívio da pobreza. Será que a elas cabe, tal como na agenda da Cepal formulada em 2000, a implementação com cara humana, que era o que se colocava então, de se fazer a reforma das reformas realizadas nos anos 1980 na área social? Qual sua relação com a privatização de várias áreas do Estado? Ou com a diminuição da ação do Estado? Eu acho que essas são questões que nós teremos que retomar com urgência.

No caso brasileiro, retomar essas questões não é algo simples. Em primeiro lugar, porque o sistema de proteção social brasileiro é extremamente diversificado, complexo e pouco articulado. Embora haja uma lógica nessa loucura. Primeiro, ele é extremamente híbrido em seu financiamento, é financiado por recursos fiscais, contributivos, fundos patrimoniais e outros que vêm atrelados a isso. É extremamente fragmentado na oferta de benefícios e de bens e serviços por diferentes fragmentos do Estado, portanto ele segmenta seu público-alvo. Isso, apesar de todos os esforços que se pode ver, a partir de meados da década de 1990 até hoje, para tentar unificar alguns programas.

A partir de 1988, ano em que se teve uma proposta ousada, liderada pelo pessoal do "partidão", muito apoiada pelas forças progressistas, inclusive pelo Partido dos Trabalhadores (PT) da época, para a seguridade social, mas foi uma proposta contra toda a tendência mundial. Quer dizer, estávamos em plena ordem neoliberal, e a gente que nunca tinha tido um Estado de Bem-Estar Social propõe a seguridade social. Ora, a sua implementação teve avanços a partir de então? Teve, mas resultou em uma seguridade fraturada, na permanência da disputa pelo poder de recursos entre os segmentos que a compõem, a disputa pelo poder da hegemonia da lógica da implementação entre os seus três componentes (previdência social, saúde e assistência social) levou à fratura dessa seguridade social. Essa fratura se deu por interesses diversos. E a previdência social é o objeto do desejo do Estado e do mercado, porque alavanca investimentos se privatizada, ou estabiliza a economia, do ponto de vista do Estado. A saúde, que tinha uma proposta ousada de universalização, e institucionalmente era a proposta mais articulada de organização, virou o setor gastador. E a assistência social teve que lutar para se transformar em um direito dentro da velha tradição clientelista e paternalista: só agora está conseguindo institucionalizar o Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Essa fratura deu lugar a retrocessos, ainda que com alguns progressos, nos três componentes da seguridade social. Acho que temos várias propostas de reforma da previdência que são preocupantes, temos a grande questão de transformarmos o tempo de serviço em tempo de contribuição, o que é um problema. Pode ser uma solução para as contas públicas, mas é um problema em termos de direito social. A saúde, hoje, a meu ver, perdeu e está perdendo terreno, e se encontra num processo de racionalização, está sem nenhuma proposta inovadora, mesmo nos grandes programas, como o de combate à AIDS, que hoje está no "arroz com feijão", enquanto outras políticas estão tendo alguns avanços. Mas como fazer com que isso vire um conjunto e um sistema articulado de proteção social? Eu acho extremamente difícil. Até porque o Estado, nessa área de proteção social, é ao mesmo tempo produtor de serviços – cada vez mais mesclado, não estando claro o que é de natureza pública ou privada, lucrativa e não lucrativa etc. – e é também provedor, e é um Estado regulador com baixa capacidade de regulação. Atualmente, estou fazendo uma pesquisa, e olhem a ousadia, comparando a regulação da Agência Nacional de Saúde (ANS) com a regulação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). A falência da capacidade de regulação em ambos os casos é idêntica.

Fora isso, há ainda uma outra coisa, as políticas sociais vêm sendo pautadas pelo paradigma da pobreza e não pelo paradigma da desigualdade, embora se fale muito em desigualdade. Isso é um problema, dado que a Constituição de 1988 pauta a área social pelos direitos, portanto, por políticas universais. A área da assistência social é a área dos direitos. E eu tenho um Estado híbrido, porque provedor, produtor e regulador, forjando políticas híbridas de direitos e quase direitos. Vou pegar como exemplo a saúde, especificamente o Programa Saúde da Família (PSF), programa de assistência básica. O que me garante que da assistência básica eu passe para a assistência integral e para a assistência hospitalar e garanta o direito universal à saúde, e não fique no pacote básico da assistência básica à saúde?

Portanto, me parece que o grande desafio, hoje, seria tornar virtuosa essa relação entre as políticas econômicas e as políticas sociais, saindo, exatamente, dos padrões clássicos desenvolvimentistas que opunham ambas entre si, mas sem cair nas oposições dos parâmetros dessas novas fórmulas de acumulação da economia global, ou da terceira revolução industrial. Seria, portanto, inverter a lógica da política social, não para compensar as desigualdades promovidas pelo mercado, mas para promover a autonomia e a inserção dos indivíduos.

Todo mundo fala muito em inclusão, em políticas de inclusão social. Mas na literatura das políticas sociais hoje, inclusão social está sendo usada como sinônimo de cobertura, o que eu acho um problema. Quando a escola francesa usa, por exemplo, renda de inserção social, aqui eu já estou levando para a área

de oportunidades, que não é a minha área, e no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), quando lá eu trabalhava, era proibido falar em portas de saída, e o Programa Bolsa Família (PBF) não dá portas de saída, e não era essa sua proposta, então, falava-se em inserção social, como promover formas de acesso permanente e sustentadas de renda. Ora, formas de inserção social ditadas pelos parâmetros dos direitos sociais universais.

Eu queria alertar para tudo isso, pois acho instigante que seja colocado na agenda das preocupações, mesmo que de monitoramentos das políticas sociais, porque no caso brasileiro há uma peculiaridade extremamente perigosa nas políticas sociais, que vem desde 1988 até agora. Que todas as propostas são extremamente progressistas, todas. Porém, são também dúbias, têm uma dupla face diabólica. Vamos pegar a descentralização, que o Banco Mundial e as agências internacionais também adoram. A gente coloca uma conotação progressista de aproximar o Estado da sociedade, o Estado ser capaz de detectar melhor as necessidades etc. Se a gente for ver, hoje, as análises sobre a experiência da descentralização nesse período, percebemos que elas avançaram muito mais da perspectiva funcional do que da perspectiva de democratização das políticas. Por outro lado, falar em descentralização, hoje, em várias das políticas setoriais, está relativamente ultrapassado; se fala em regionalização; do ponto de vista dos analistas políticos tem-se que pensar a questão do federalismo a partir do ponto de vista da regionalização, e não mais das três esferas de governo.

A focalização é outra questão sempre presente nesse debate. Nós versamos sobre a perspectiva da estratégia de universalização. Começou assim pelo PBF, por exemplo, nós começamos pelo lugar mais pobre, pela população mais pobre, mas como é possível lidar com algo dessa magnitude? A gente consegue a universalização? De que universalização nós estamos pensando, e para quem? Um *mix* entre políticas que misturam direitos com quase direitos, e às vezes por concessão política. Um exemplo: as condicionalidades do PBF na área de saúde e educação. Não há nenhuma evidência de que elas sejam necessárias – como, aliás, não há nenhuma evidência de que a mulher gaste melhor o dinheiro do que o homem. Isso foi uma concessão política para que o PBF fosse aprovado pela sociedade, porque na nossa cultura "ninguém pode dar nada de graça". Só que isso tem consequências em cadeia, pois saúde e educação são direitos, mas quando eu condiciono, como faz o PBF, vira obrigação. E onde está a questão da autonomia dos indivíduos? Qual é o impacto provocado na sociedade quando uma política pública faz isso?

A outra questão é a do controle público (eu não gosto da expressão controle social), ou dos chamados Conselhos Gestores, que foi uma ótima conquista, porém há seus vícios. Certa vez eu estava hospedada em um hotel aqui em Brasília, conhecido por ser o "hotel dos sindicalistas", e enquanto eu estava na recepção um senhor

me perguntou “De onde a senhora é?”, respondi “Da universidade, e o senhor?”, e ele me disse “Eu sou do controle social faz 15 anos”. Então, nesse caso, o controle social virou profissão, existe a questão dos vícios desta participação, sendo que à época em que ele foi inventado, a divisão era da seguinte forma: tudo estava na sociedade, mas o mal estava no Estado, como se não houvesse disputas na sociedade.

As diferentes formas de repasse de recursos é outro viés que não há como compatibilizar ou integrar às políticas sociais. Certamente um dos grandes méritos do PBF seja esse, já que volumes consideráveis de recurso não passam mais pela mão de gestores municipais, o que eles não gostam nem um pouco. No último levantamento que fiz, vi que em alguns municípios do interior do Nordeste os recursos do PBF representavam 11% do orçamento municipal, era muito recurso sobre o qual o prefeito não tinha o mínimo controle. Enquanto os outros recursos passavam pela mão dos prefeitos e dos governadores.

Eu queria chamar a atenção para duas últimas coisas, uma que chamo de “a segunda onda de privatização na área social”, que é a mutação da natureza pública do Estado, essa nova forma de contratação de serviços para racionalizar a gerência do Estado. Eu acho uma besteira quando a discussão foca na privatização do Estado, porque não é disso que se trata, a discussão é mais funda. Trata-se de trazer para dentro da lógica da administração pública e estatal, que tem uma demanda aberta – e assim deve ser, já que ela é comandada por direitos –, a racionalidade do mercado, a racionalidade privada. Porque quando eu sou administrada por uma OSCIP, ela faz um contrato de gestão, fecha uma demanda específica, e a partir daí ela administra os recursos com base na racionalidade típica da iniciativa privada. Quando um hospital público estatal abre parte de seus leitos para o mercado, segundo pesquisas realizadas pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), não há distinção de acesso à tecnologia entre quem entra pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e quem entra pelo mercado, mas há uma discriminação interna, da sala vip (do mercado) para a sala SUS. Por quê? Porque a parte pública daquele hospital que recebe a clientela captada pelo mercado está competindo com o setor privado, então eu tenho um hospital público estatal que está reproduzindo, internamente, a segmentação da sociedade.

Finalmente, na nova tendência das políticas sociais hoje, seja na área da saúde, na da educação, ou na da assistência social etc. Verifica-se um avanço enorme no sentido de ir buscar ativamente a demanda, isto é, de sair dos muros do aparelho do Estado ou das instituições estatais. Mas isso também traz consigo um outro perigo enorme, de impacto social, que é borrar as fronteiras entre o espaço público e o espaço privado da vida social. Isto é, os agentes comunitários de saúde ou aqueles que vão cadastrar e acompanhar para a área da assistência social, para a área do PBF, vão acompanhar a frequência escolar, por exemplo, o que leva a um

monitoramento da vida privada dos indivíduos, sobretudo dos pobres. Isso pode ser uma arma extremamente perigosa, que faça com que eu aumente a inclusão no sentido da cobertura, mas destrua o potencial da cidadania no sentido da autonomia. Eu estaria, então, promovendo uma expansão da cobertura social, mas não estaria construindo uma democracia social no país.

Deixo, também, uma interrogação a partir da capa de um livro que organizei sobre saúde da família e o SUS intitulado *Saúde da Família e SUS: convergências e dissonâncias* (Editora Azougue, Rio de Janeiro). Nela, uma favela está retratada por um desenho, e em uns dos barracos está escrito assim "Vende-se. Com PSF"; em outro "Aluga. Com o PSF", PSF nada mais sendo que Programa Saúde da Família. Foi uma situação que encontramos quando da realização da pesquisa em um cortiço e que não pudemos filmar ou fotografar, mas que eu quis reproduzir, porque a população se apropriou do programa e agregou valor sobre o seu barraco. São sobre esses impactos sociais que instituições como o Ipea devem estar alertados, para além de monitorar com indicadores duros e frios as políticas sociais.

Obrigada.

**Eduardo Fagnani** – Inicialmente, gostaria de agradecer pelo convite. Para mim é uma honra participar desse evento promovido pelo Ipea, uma instituição que sempre foi referência em pesquisa e planejamento governamental. Fui testemunha do seu papel crítico durante a ditadura militar e da sua relevância durante a transição democrática, oferecendo apoio especializado para as formulações das forças progressistas, numa etapa em que a informação era controlada. Também fui testemunha da fase crítica que o Ipea atravessou na primeira metade dos anos 1990 e das tentativas de reestruturação ocorridas no final dessa década. No presente, é com muita satisfação que também testemunho esse novo impulso de reestruturação que a atual direção do Ipea vem fazendo. A finalização do processo seletivo é mais uma etapa desse processo. Aproveito para cumprimentar todos vocês que venceram essa difícil etapa.

Na minha exposição tentarei responder as duas questões sugeridas pelos organizadores do seminário, a saber:

1. Qual a leitura ou o diagnóstico geral que se pode fazer desse campo da proteção social, de garantir direitos e gerar oportunidades, no caso brasileiro atual? Qual é o diagnóstico geral?
2. Qual a diretriz geral de política se deve seguir e organizar para a adequada reconfiguração do Estado brasileiro em prol do desenvolvimento com inclusão?

## 1 DIAGNÓSTICO GERAL DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: UMA PROPOSTA DE PERIODIZAÇÂO (1964-2010)

Farei um diagnóstico menos quantitativo, com base em indicadores e dados sobre o comportamento da proteção social no período recente. Optei, ao contrário, por uma análise de natureza histórica e que privilegie os aspectos mais gerais de natureza política e econômica e seus reflexos sobre o desenho da proteção social brasileira.

Nessa perspectiva, nos últimos 50 anos é possível captar dois movimentos opostos e determinantes da trajetória da política social brasileira (baseado, parcialmente, em Fagnani, 2005b). Um desses movimentos aponta o rumo da estruturação das bases institucionais e financeiras características do Estado de Bem-Estar Social em nosso país. Esse processo ganhou impulso a partir de meados dos anos 1970, no âmago da luta pela redemocratização do Brasil, e desaguou na Constituição de 1988.

O outro movimento aponta no sentido contrário: o da tentativa de desestruturação daquelas bases institucionais e financeiras. Após as primeiras contramarchas (nos últimos anos da transição democrática), esse ímpeto foi revigorado a partir de 1990. No período 1990/2010 a política social brasileira equilibrou-se sob as tensões entre dois paradigmas: Estado Mínimo *versus* Estado de Bem-Estar Social.

Essa trajetória pode ser periodizada em quatro etapas, sumarizadas a seguir:

- A modernização conservadora (1964-1985)
- Conquistas na contramão do mundo (1975-1988)
- Primeiras contramarchas (1987-1990)
- Tensões entre paradigmas: Estado Mínimo *versus* Estado de Bem-Estar Social (1990-2010)

### 1.1 A Modernização Conservadora (1964-1985)

A primeira correspondeu ao período da ditadura militar (1964-1984), marcado pela implantação de uma estratégia de "modernização conservadora"[2] nas políticas sociais. Por um lado, essa estratégia potencializou a capacidade de intervenção do Estado neste campo. Os novos mecanismos de financiamento da política social que foram engendrados na década de 1960 ampliaram as possibilidades do gasto público nessa área. Da mesma forma, o aparato institucional criado nesta

2. Esse termo, utilizado originalmente por Barrington Moore Júnior (1983), tem sido empregado na análise das transformações econômicas e político-institucionais ocorridas no Brasil durante o ciclo militar entre 1964 e 1984 por diversos autores, por exemplo, Tavares e Assis (1985) e Martins e Cruz (1983).

fase estimulou a ação governamental. A análise dos resultados da política social implantada ao longo do ciclo autoritário revela que essa modernização possibilitou que houvesse expansão da oferta de bens e serviços.

Por outro lado, a análise dos resultados da política social pós-64 também revela o caráter conservador dessa modernização, na medida em que, em geral, seus frutos não foram direcionados para a população mais pobre e tiveram reduzido impacto na redistribuição da renda. Em grande medida, esse fato está relacionado a quatro características estruturais da política social nessa fase: o caráter regressivo dos mecanismos de financiamento do gasto social; a centralização do processo decisório no Executivo Federal; a privatização do espaço público; e a fragmentação institucional.

### 1.2 Conquistas na Contramão do Mundo (1975-1988)

As décadas entre 1960 e 2010 marcam o fim dos chamados "trinta anos de ouro" de "capitalismo domesticado" e a ascensão do neoliberalismo em escala global – freada somente após 2008 com o colapso do sistema financeiro internacional. Nessa era de hegemonia dos mercados, os direitos trabalhistas e os sistemas de proteção social dos países desenvolvidos estiveram tensionados por uma onda avassaladora de reformas visando o retrocesso. Mais graves foram suas consequências para os países periféricos que destruíram sem piedade seus ainda embrionários aparatos de proteção.

O Brasil, todavia, num primeiro momento, seguiu a rota inversa. Nos anos finais da década de 1970 e até 1988, caminhamos na contramão do mundo. Fomos salvos pelo movimento político. O notável movimento social que lutava pela redemocratização do país construiu uma agenda de mudanças que visava, em última instância, o acerto de contas com a ditadura militar. Naquele momento não havia solo fértil para germinar a investida neoliberal. A rota forjada pelo movimento social tinha como destino a Assembleia Nacional Constituinte. Após uma árdua marcha, a Constituição de 1988 restabeleceu a democracia e consagrou as bases de um sistema de proteção social universal e inspirado no Estado de Bem-Estar Social.

A Constituição de 1988 representou etapa fundamental – embora inconclusa – da viabilização do projeto das reformas socialmente progressistas. Com ela, desenhou-se pela primeira vez na história do Brasil, o embrião de projeto inspirado no Estado de bem-estar social. Seu âmago reside nos princípios da universalidade (em contraposição à focalização), da seguridade social (em contraposição ao seguro social) e da compreensão da questão social como um direito da cidadania (em contraposição ao assistencialismo). Para financiar os novos direitos, a Carta

instituiu novas fontes de financiamento não reembolsáveis e vinculadas aos programas sociais.

A Constituição inovou em diversos pontos. Uma das mais expressivas foi a instituição da seguridade social (previdência urbana e rural, saúde, assistência social e seguro-desemprego). Para financiar a seguridade social, os constituintes instituíram o Orçamento da Seguridade Social, que vinculou um conjunto de fontes de financiamento à cobertura dos novos direitos sociais, baseadas em contribuições (folha de salários e Programa de Integração Social-Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS-PASEP) e impostos criados em 1988 para esse fim (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – Cofins).

Entre 1988 e 2009, o número de benefícios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) aumentou de 11 milhões para 25 milhões. Em 2006, desse total de *aposentadorias e pensões,* cerca de 14,3 milhões correspondem aos trabalhadores urbanos (Instituto Nacional de Previdência Social – INPS Urbano); 7,3 milhões, aos trabalhadores rurais (Previdência Rural); e 2,9 milhões, aos benefícios assistenciais voltados aos grupos mais vulneráveis, com destaque para o programa Benefício de Prestação Continuada (BPC)/Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).

Não pode haver dúvidas acerca do formidável efeito distributivo desses programas. Esse caráter fica ainda mais evidente se também contabilizarmos os seus *beneficiários indiretos*. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (FIBGE, 2002), para cada beneficiário direto há 2,5 beneficiários indiretos, membros da família. Dessa forma, o INPS urbano, a Previdência Rural e o BPC beneficiam, *direta e indiretamente, cerca de 86 milhões de pessoas.*

Aqui está parte da força do consumo interno – principal motor da dinâmica da economia nos últimos anos. A economia que está crescendo pelo consumo interno. Isso é um aspecto importantíssimo: 69% dos benefícios equivalem ao salário mínimo.

A cobertura no Brasil é elevada: cerca de 80% dos idosos no Brasil têm pelo menos a aposentadoria como fonte de renda. Ou seja, 80% dos idosos no Brasil têm a Previdência, pelo menos, como uma fonte de renda. Segundo dados da Cepal, a média da cobertura na América Latina é de 30% dos idosos. Na década de 1990, a participação da renda da seguridade na composição da renda familiar urbana passou de 10% para 24%; e, na renda familiar rural, de 9% para 26%. Sem a seguridade, 70% dos idosos estariam abaixo da linha de pobreza (ante os 10% atuais).

É admirável que essa conquista não seja obra de nenhum governo. Foi obra construída contra os governos: contra o governo da ditadura e contra parcela do

governo da Nova República. Não foi obra de nenhum partido: foi construída por parlamentares de todos os partidos situados no centro e na esquerda da política brasileira. Foi construída contra as elites nacionais retrógradas, que jamais aceitaram o golpe. Foi obra construída contra a elite internacional e o pensamento único neoliberal já hegemônico em todo o mundo. Foi obra construída na contramão do mundo. Não havia por aqui campo fértil para germinar a agenda liberalizante. Estávamos acertando as contas com a ditadura militar.

Um feito histórico pelas circunstâncias internacionais adversas e por contrariar profundamente os interesses das elites nacionais retrógradas, que jamais aceitaram o golpe – em função do seu alto custo: perda de mais de 10% do gasto público em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), que passaram a ser vinculados constitucionalmente aos direitos sociais.

### 1.3 Primeiras Contramarchas (1987-1990)

A terceira etapa compreende o período 1987-1990, quando se deram as primeiras contramarchas reativas às mudanças que ocorreram em duas frentes distintas. A primeira manifestou-se por contramarchas propostas, diretamente, por ação do Executivo Federal, na condução dos rumos da política social federal. A cúpula do governo procurou esterilizar o projeto reformista, descontinuando e minando as iniciativas que vinham sendo ensaiadas em 1985/1986. Os casos mais paradigmáticos foram a Reforma Agrária e as políticas federais urbanas (habitação, saneamento e transporte público). Mas essa contramarcha também atingiu os setores da saúde, previdência social e educação, seguro-desemprego e suplementação alimentar.

A segunda frente de reações às mudanças manifestou-se pelas contramarchas que visavam a desfigurar ou impedir a vigência dos novos direitos constitucionais. Dentre as manobras encenadas com esse propósito destacam-se a forte oposição à tramitação da agenda reformista na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) (1987-1988); o chamado "desmonte orçamentário e burocrático", implantado após a promulgação da Constituição de 1988; e as tentativas de desfigurar os direitos sociais – levadas a cabo no processo de regulamentação constitucional complementar previsto para ser iniciado no biênio 1988-1989.

### 1.4 Tensões entre Paradigmas: Estado Mínimo *versus* Estado de Bem-Estar Social (1990/2010)

Finalmente, a quarta etapa compreende o período 1990-2010. Nesse período temos experimentado as tensões entre dois paradigmas: o Estado Mínimo *versus* o Estado de Bem-Estar Social.

Assim, a partir de 1990, os ventos do atraso também chegaram aqui. O Brasil fez sua opção tardia pelo neoliberalismo. A força do movimento social esgotara-se. Os conservadores, reorganizados pela eleição de Collor, abraçaram as teses do Consenso de Washington, antagônicas aos princípios da Constituição recém-conquistada. Os capítulos da ordem econômica e dos direitos sociais passaram a ser alvos da fúria contrarreformista. Na ordem econômica, tiveram êxito retumbante. No campo social, entretanto, acumularam vitórias e reveses.

No plano interno, a defesa do ideário "recomendado" pelo Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e demais órgãos multilaterais passou a ser defendido por uma nova geração de especialistas que se autointitulavam "economistas da pobreza".[3]

Essa corrente detinha vínculos com esses organismos internacionais, revigorados a partir do acordo do Brasil com o FMI em 1998. Ocuparam postos de comando no governo federal e suas teses foram acolhidas com entusiasmo pela grande imprensa. Com esse parceiro estratégico, conseguiram consensos junto à opinião pública e influenciaram os debates sobre rumos da política social brasileira.

A análise do ideário defendido pelos economistas desse matiz, entretanto, revela, na verdade, a pobreza dos economistas no trato da questão social no Brasil. Observe que, para "erradicar" a pobreza, esses especialistas desconsideram a importância do crescimento econômico e os seus impactos sobre o emprego e a renda. Desqualificam o papel da reposição do valor real do salário mínimo. Descartam a necessidade de políticas sociais que assegurem direitos universais.

A "estratégia" para o enfrentamento da questão social no Brasil se encerra numa única ação: políticas de transferência de renda. Elegem um único público-alvo: as famílias que estão "abaixo da linha de pobreza". E como viabilizar esta "estratégia"? Pela destruição de um único inimigo: o aparato de proteção social universal conquistado em 1988. Uma vez aniquilados, seus recursos seriam parcialmente repassados para o financiamento dos programas de transferência de renda. Apresentam-se como Robin Hood, mas, de fato, visam um único objetivo: a reforma liberal do Estado e o ajuste fiscal.

O ataque ao aparato de políticas sociais universais parte do pressuposto de que o Brasil é um "país rico", pois o gasto social é "elevado". O problema é que esse gasto é "mal distribuído", sendo apropriado pelos "privilegiados que estão no topo da pirâmide de distribuição da renda".

---

3. Consultar, especialmente: Henriques (2000); Paes de Barros e Fogel (2000); Ferreira e Litchfield (2000); Néri (2000 e 2004); Scheinkman *et al.* (2002); Giambiagi, Reis e Urani (2004); e Paes de Barros e Carvalho (2004).

Para o senso comum essa afirmativa pode ser contundente. Todavia, poucos sabem que, na pirâmide da distribuição da renda do trabalho, elaborada pelo IBGE, os 20% mais ricos são os indivíduos com rendimentos de cerca de R$ 700,00; e os 10% mais ricos, os que auferem renda próxima a R$ 1.000,00. Os verdadeiros ricos no Brasil escondem suas riquezas do fisco e das pesquisas oficiais, que captam apenas a renda do trabalho. Na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2006, por exemplo, somente 14 entrevistados, numa amostra de mais de 410 mil, declararam ter rendimentos mensais superiores a R$ 50 mil (GÓIS, 2007). De acordo com Estudo da Merrill Lynch "o número de milionários (pessoas com mais de US$ 1 milhão) no Brasil cresceu 10% no ano passado em relação a 2005, passando para 120 mil pessoas, uma aceleração mais rápida que a média mundial, de 8,3%" (BORGES, 2007).

Na perspectiva de que o gasto é "mal distribuído", os defensores do Estado Mínimo veem o seguro-desemprego, por exemplo, como um privilégio inaceitável, apropriado pelas "elites dos trabalhadores" (aqueles que possuem carteira de trabalho). O gasto da previdência e da assistência social seria apropriado a uma casta de "velhos", "marajás" e "vagabundos". Mais do que isso, a renda das famílias aposentadas induziria o ócio dos jovens (CAMARGO; REIS, 2007).

Em suma, essa corrente somente admite políticas sociais que estejam focadas nos "mais pobres dentre os pobres", as famílias que estão "abaixo da linha de pobreza". E aqui se apresenta uma questão crucial: como definir a linha de pobreza? Seria o patamar de rendimentos que balizam o salário mínimo? Seria o patamar de rendimentos que balizam o "salário mínimo necessário" para a sobrevivência de uma família, calculado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) (cerca de R$ 2.000,00)?

Não. Seguem os parâmetros do Banco Mundial, segundo os quais, "pobre" é quem recebe menos de dois dólares por dia; e, "miserável" quem recebe menos de um dólar. Feitas as contas, a linha que divide os pobres dos afortunados no Brasil seria o rendimento de cerca de R$ 120 mensais. Quando se diz que a pobreza foi reduzida, significa que alguns indivíduos passaram a ganhar mais que esse montante.

Nesta lógica, qualquer programa social cujos benefícios são superiores a R$ 120 (o seguro-desemprego ou a previdência social, por exemplo) é considerado não "focalizado", benéfico aos "ricos" e "perpetuador da armadilha da desigualdade". Portanto, devem ser aniquilados e seus recursos parcialmente realocados nos programas de transferência de renda.

O objetivo maior dessa corrente é o ajuste fiscal. Políticas de transferência de renda são baratas. Observe-se que o gasto anual com o PBF é de cerca de R$ 20 bilhões, enquanto os gastos previdenciários (Instituto Nacional do Seguro Social

– INSS e Previdência Rural) superam R$ 240 bilhões. Esta é verdadeira razão que move a ortodoxia econômica brasileira e internacional em torno dessa suposta opção preferencial pelos mais pobres.

Entendo que uma efetiva estratégia de combate à pobreza no Brasil não pode prescindir de programas emergenciais focados naqueles que estão à margem do trabalho e submetidos à miséria extrema. O equívoco é pretender fazer desse eixo *a própria (única) estratégia* de enfrentamento do problema social. Lamentavelmente, essa perspectiva equivocada tem sido preconizada por instituições internacionais de fomento e defendida por inúmeros especialistas.

Dessa forma, foi somente em 1988 que o Brasil incorporou o embrião do paradigma do Estado de Bem-Estar Social adotado pelos países capitalistas centrais a partir de 1945. Quando o fez, esse paradigma já estava na contramão do movimento global; e, no plano interno, ele foi cerceado pelo esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista e pela nova recomposição das forças políticas conservadoras, que se deu em torno do modelo liberal.

Assim, o ambiente que se formou nos anos 1990 era hostil para a frágil cidadania conquistada. O embrião de Estado de Bem-Estar Social esboçado pela Constituição de 1988 passou a viver sob fogo cruzado.

Dado esse pano de fundo, nessa quarta etapa da periodização que estou apresentando, procurarei evidenciar que no período 1990-2010 o Brasil seguiu equilibrado sob as tensões entre dois paradigmas: o Estado Mínimo *versus* o Estado de Bem-Estar Social. Essa tensão apresentou especificidades em quatro momentos:

- 1990-1992
- 1993-2001
- 2003-2005
- 2006-2010

A seguir, procurarei apresentar, de forma sumária, os núcleos centrais de cada uma dessas etapas. Destacarei que essas *tensões foram mais intensas nas duas primeiras, perdendo força na terceira e, especialmente, na quarta.*

### 1.4.1 Contrarreforma truncada (1990-1992)

A primeira, durante o curto governo de Fernando Collor de Mello, de março de 1990 a outubro de 1992. Nessa etapa, a estratégia governamental para as políticas sociais caminhou em duas direções simultâneas e imbricadas. De um lado, ela foi marcada pela formulação de nova agenda de reformas, visando à revisão constitucional, prevista para ocorrer em 1993. Esse seria o momento tão esperado pelos conservadores para, de uma vez por todas, enterrar a "anacrônica" Constituição da

República. As chances eram enormes, na medida em que a Constituição de 1988 determinava a possibilidade de o próprio texto constitucional ser revisado, em 1993, *integralmente,* pelos votos do Congresso Nacional, que, então, e para essa finalidade, voltaria a transformar-se em poder constituinte. Todavia, os sonhos dos nossos reformistas foram frustrados pelas turbulências decorrentes do processo de *impeachment* do presidente Collor ao longo de 1992; e as indefinições e instabilidades presentes em 1993 acabaram inviabilizando a revisão constitucional.

De outro lado, enquanto as elites preparavam a revisão constitucional – que acabou não ocorrendo –, a estratégia do governo visava a obstruir ou desfigurar a legislação constitucional complementar. O processamento da legislação complementar era uma etapa decisiva para a consagração dos direitos sociais previstos na Constituição de 1988. Desgraçadamente, esse processo concentrou-se nos dois anos iniciais do governo Collor, no ambiente inóspito já comentado aqui.

### 1.4.2 Retomada das reformas liberalizantes (1993-2002)

A segunda etapa de tensões compreende o período 1993-2002. Em outubro de 1992, com a decisão do Congresso Nacional de afastar o presidente Collor por crime de responsabilidade, o vice-presidente Itamar Franco assumiu a chefia do Executivo. O impedimento de Collor truncou temporariamente a contrarreforma. O intervalo entre outubro de 1992 e meados de 1993 é marcado pela instabilidade política e pela indefinição acerca da estratégia política e econômica mais ampla do governo.

Com a gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) no comando do Ministério da Fazenda, em maio de 1993, o reformismo foi retomado. A partir desse momento, foi iniciada a gestação do Plano Real, sendo adotada uma série de medidas preparatórias. No primeiro mandato presidencial de FHC (1995-1998), esse ciclo de reformas foi intensificado e se estendeu ao longo do seu segundo mandato (1999-2002).

O argumento central defendido é que, no período 1993-2002, houve profunda antinomia entre a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado, central na agenda governamental, e as possibilidades do desenvolvimento e inclusão social. Em primeiro lugar, essa estratégia acarretou aumento da crise social, percebida, sobretudo, pelos efeitos da redução do emprego e da renda na desorganização do mundo do trabalho. Em grande medida, esse movimento foi consequência da estagnação econômica, implícita no Plano Real.

Em segundo lugar, a estratégia macroeconômica minou as bases financeiras do Estado, debilitando sua capacidade de intervenção, em geral e nas políticas sociais, em particular. Esse movimento foi consequência das políticas monetária, cambial e fiscal adotadas, que, num curtíssimo espaço de tempo, desorganizaram as finanças

públicas da União, dos estados e dos municípios; em consequência, estreitaram-se as possibilidades de financiamento do gasto social, dessas três esferas de governo.

Nesse cenário, as possibilidades de manter-se o patamar do gasto social federal alcançado em virtude das conquistas sociais de 1988 foram restringidas. A degradação das finanças públicas constituiu-se num dos indutores das contramarchas impostas ao Estado Social esboçado no final dos anos 1980.

Movimento semelhante ocorreu no âmbito dos governos estaduais e municipais. A política econômica, após provocar substancial elevação do endividamento desses entes federativos, impôs severo programa de renegociação de dívidas e regras de gestão fiscal "responsável". Esses fatos também tiveram sérias repercussões nos rumos das políticas sociais, na medida em que, a partir de 1993, de forma correta, estados e municípios assumiram responsabilidades crescentes, sobretudo, nas áreas de saúde, educação e assistência social.

Em suma, esses foram os parâmetros mais gerais que influenciaram os rumos da política social entre 1993 e 2002. É com esse pano de fundo que poderemos compreender melhor o retrocesso dos direitos trabalhistas e da previdência social; o estiolamento das políticas urbanas; e o paradoxo das políticas de saúde, assistência social e educação fundamental, nas quais os inegáveis avanços institucionais ocorridos nesses setores foram minados pela estratégia macroeconômica.

É também desta perspectiva que poderemos perceber o vigor das ideias que procuram impor a *focalização* como a única política social no Brasil – paradoxalmente, num país onde a pobreza encontra-se universalizada. Essa alternativa ganhou impulso no contexto das mudanças ocorridas a partir do acordo com o FMI, no final de 1998.

### 1.4.3 Mudança ou continuidade (2003-2005)?

A terceira etapa de tensões é marcada pela ambiguidade entre a ruptura e a continuidade com as etapas anteriores. A continuidade na gestão da política econômica teve consequências nos rumos tensionados da política social. Em menor intensidade, as opções macroeconômicas continuaram a representar obstáculos ao desenvolvimento social, por suas consequências negativas sobre o mercado de trabalho e sobre as possibilidades do financiamento do gasto social. Do ponto de vista ideológico, conviviam no seio do próprio governo forças políticas defensoras do Estado Mínimo – aglutinadas, sobretudo, na área econômica – e setores que defendiam os avanços dos direitos sociais universais.

A permanência das tensões entre os paradigmas do Estado Mínimo *versus* Estado do Bem-Estar Social nesta etapa pode ser exemplificado com dois casos emblemáticos: o "Programa do Déficit Nominal Zero" e a Proposta de Emenda

Constitucional (PEC) 233/2008 que trata da reforma tributária e se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados.

**O Programa do Déficit Nominal Zero**

Em meados de 2005, ganhou força a conhecida proposta do "déficit nominal zero" impulsionada pela área econômica do governo (FAGNANI, 2005a). De forma simplificada, tratava-se de um programa de ajuste fiscal a ser executado por um período de 10 anos. O objetivo era reduzir a razão dívida/PIB de 51,5% para 30%. Ao invés de focar no crescimento do PIB, o plano privilegiava a redução da dívida, aumentando o superávit fiscal (de 4,5% para cerca de 7% do PIB). Essa meta seria obtida pela redução das despesas correntes – exceto despesas financeiras – (corte de 6,5 p.p. do PIB). Para o plano dar certo, não poderá haver nenhuma turbulência econômica externa e interna nos próximos dez anos. Se assim fosse, em 2015, o superávit primário poderá ser reduzido, sobrariam recursos para os investimentos em infraestrutura e estariam dadas as condições para o crescimento econômico sustentado.

Um ponto que esteve submerso no debate é que a variável de ajuste repousava no que restou do sistema de proteção social. Em última instância, o 'sucesso' dependia da redução do patamar do gasto social e da desvinculação de suas fontes de financiamento (aumento da Desvinculação de Recursos da União (DRU) de 20% para 40%).

De forma surpreendente, a proposta foi duramente criticada pela ministra da Casa Civil, Dilma Roussef, que colocou o dedo na ferida, apontando que a pretendida redução da razão dívida/PIB dependia, fundamentalmente, da queda dos juros:

> Para crescer, é necessário reduzir a dívida pública. Para a dívida pública não crescer, é preciso ter uma política de juros consistente, porque senão você enxuga gelo. Faço um superávit primário de um lado e aumento o estoque e o fluxo da dívida. Eu me fechei em mim mesma. É uma discussão que tem de ser feita com muita cautela. Discutir ajuste fiscal de longo prazo não é fazer projeção para dez anos com base em planilha. Fazer um exercício de números dentro do meu gabinete e achar que ele será compatível com o nosso País não é consistente (CALDAS; MELLO; PEREIRA, 2005).

Felizmente, em meio a tanta divergência interna ao próprio governo, o programa foi arquivado. Todavia, voltou ao centro do programa de governo do candidato derrotado nas eleições presidenciais de 2006.

**A Proposta de Reforma Tributária (PEC 233/2008)**

Atualmente há um novo espectro de desconstrução da cidadania social. O projeto de reforma tributária que tramita no Congresso Nacional (PEC 233/2008) (CESIT, 2008). Em termos sintéticos, a PEC 233/2008 que trata da reforma tributária e se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados prevê:

- a criação de um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA-F), com a extinção de quatro tributos federais: Cofins; a contribuição para o PIS; a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a Importação e a Comercialização de Combustíveis (Cide); e a Contribuição Social do Salário-educação;
- a extinção da CSLL, incorporada ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ);
- a destinação de percentuais da arrecadação do IVA-F e as do Imposto de Renda (IR) e do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) para as ações de governo antes atendidas pelas contribuições – definindo a emenda 38,5% para seguridade social e 6% para o amparo ao trabalhador, e, enquanto não editada a Lei Complementar, 2,5% para o ensino fundamental.
- a desoneração gradativa da folha de contribuição dos empregadores para previdência social;
- a unificação nacional da legislação do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS), eliminando-se a "guerra fiscal".

O principal objetivo da PEC é a simplificação da estrutura fiscal, extinguindo-se tributos e reduzindo-se cobranças cumulativas sobre um mesmo produto, em diversas etapas de produção e circulação da mercadoria.

A simplificação da estrutura tributária é alvissareira. Todavia, há dois pontos cruciais que gostaríamos de assinalar. Em primeiro lugar, a ausência de objetivos voltados para a justiça fiscal, na medida em que a PEC não sinaliza a construção de um sistema tributário progressivo, pautado pela tributação da renda e do patrimônio.

Em segundo lugar, a ameaça latente de desmonte das bases de financiamento das políticas sociais conquistadas pela Constituição de 1988. Observe-se que por detrás da simplificação e racionalização esconde-se o fim das vinculações, a desoneração da folha de contribuição dos empregadores para previdência social, a extinção de fontes de financiamento do Orçamento da Seguridade Social (Cofins, PIS, Contribuição Social do Salário-educação, e CSLL). A concretização dessas mudanças – sem a garantia constitucional de vinculação de recursos num patamar

adequado para fazer frente aos gastos – fragiliza o financiamento da educação e enterra o orçamento da seguridade social (Artigo 196 da Constituição Federal). Assim, afeta a sustentação dos gastos em setores como previdência social (INSS urbano e Previdência Rural), assistência social, saúde, seguro-desemprego, geração de emprego e capacitação profissional – Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Eliminar a vinculação constitucional de fontes de financiamento significa ampliar o poder discricionário da área econômica. A sociedade dará um cheque em branco para a ortodoxia econômica coroar, sob o manto da racionalidade do sistema tributário, um longo processo de tentativas desses segmentos pela "flexibilização" da gestão orçamentária. Sabemos todos que nos momentos de aperto fiscal os gastos sociais são os mais penalizados.

### 1.4.4 Crise do neoliberalismo e ensaios desenvolvimentistas (2006-2010)

Finalmente, na quarta etapa do período que estou analisando, ocorreram dois fatos positivos. O primeiro, no campo político e ideológico, emergiu um cenário favorável para a ampliação do papel do Estado na economia e na regulação dos mercados. O colapso financeiro internacional (2008) interrompeu um longo ciclo de hegemonia do neoliberalismo em escala global. Muitos dos dogmas do "pensamento único" caíram por terra. Instituições como BIRD e FMI reconhecem o fracasso das políticas inspiradas pelo Consenso de Washington. Este cenário abriu *uma nova brecha* para a ampliação do papel do Estado na consolidação do sistema de proteção social consagrado pela Constituição de 1988.

O segundo é que a questão do crescimento econômico voltou a ter algum destaque no centro da agenda do governo brasileiro. Trata-se de fato alvissareiro que não ocorria há mais de 25 anos. A doutrina segundo a qual o país não poderia crescer mais de 3,5% ao ano – o que levaria, inevitavelmente, ao aumento da inflação –, vem sendo negada pela realidade. A despeito da postura conservadora do Banco Central e da ausência de coordenação da política macroeconômica, houve uma inflexão positiva na postura do Ministério da Fazenda, da Casa Civil e dos Bancos Públicos (Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CAIXA) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Esses órgãos rechaçaram a ortodoxia liberalizante na condução da política econômica, sobretudo no enfrentamento da grave crise financeira internacional de 2008.

Essa mudança teve impactos positivos sobre o mercado de trabalho (redução do desemprego, criação de emprego formal, aumento do rendimento do trabalho etc.) e sobre as contas públicas, abrindo maior espaço para a ampliação do gasto social e para a manutenção e consolidação de direitos sociais. A tensão entre os paradigmas do Estado Mínimo e do Estado de Bem-Estar Social arrefeceu nesta quadra.

Nesse cenário, deve-se destacar, em primeiro lugar, que se reduziram os antagonismos entre "focalização" *versus* "universalização". Ampliou-se o consenso de que essas estratégias não são excludentes, mas convergentes. Enfrentar a pobreza requer ações de transferência de renda para os que estão totalmente à margem do mercado (PBF); mas, também, requer políticas sociais universais para os que possuem melhor inserção. Nesse sentido, apenas para exemplificar, avançamos na consolidação do Suas; na implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); na extinção da DRU para a área da educação; na ampliação de diversos programas que compõem o SUS; no Programa Universidade para Todos (Prouni); no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), na valorização do salário mínimo, entre outras medidas.

Todavia, esses ventos positivos ainda são insuficientes para descaracterizar este cenário de tensões que estou enfatizando. A contrariedade com as conquistas sociais de 1988 continua sendo a principal bandeira de segmentos da área econômica e das forças do mercado. Em sua marcha, contam com o amplo apoio dos setores mais influentes da mídia e de segmentos da sociedade que se contentam com o senso comum.

Por isso acredito que, após mais de 22 anos, as conquistas sociais de 1988 ainda permanecem ameaçadas. O jogo encontra-se na prorrogação. Os rumos do processo político na próxima década vão decidir o placar: consolidação ou retrocesso dessas conquistas notáveis?

## 2 DESAFIOS PARA A PRÓXIMA DÉCADA: DIRETRIZES GERAIS

A segunda questão sugerida pelos organizadores do seminário é:

- Qual a diretriz geral de política se deve seguir e organizar, para a adequada reconfiguração do Estado brasileiro em prol do desenvolvimento com inclusão?

Para responder esta questão, o ponto de partida é compreender qual é o quadro geral de carências estruturais existentes no Brasil. Não é difícil concluir que esse quadro é complexo e tem muitas faces.

Em primeiro lugar, é preciso considerar que temos deficiências estruturais acumuladas nas áreas consagradas nos paradigmas clássicos de Estado do Bem-Estar: saúde pública, educação, previdência social, assistência social e seguro-desemprego. Em um país que apresenta níveis tão elevados de desigualdade e destituição, a superação desses problemas requer necessariamente a intervenção do Estado, por meio de políticas públicas de natureza universal.

Em segundo lugar, temos que, além dessas áreas consagradas nos modelos clássicos de Estado de Bem-Estar, a questão social no Brasil inclui deficiências – igualmente estruturais –, acumuladas na infraestrutura urbana (habitação popular, saneamento básico e transporte público). A incorporação desses setores na agenda do Estado decorre da especificidade da nossa situação de capitalismo tardio. Essa realidade difere da que se constata em países mais desenvolvidos que avançaram na solução desses problemas desde o início do século XX e, portanto, praticamente os excluíram de sua agenda social.

Em terceiro lugar, temos ainda vivo, no Brasil, o problema da reforma agrária. Esse tema também deixou de ser "questão" para os países centrais. Essas nações fizeram a reforma agrária em nome da modernização do capitalismo. O Brasil, ao contrário, teve vários ensaios abortados e, aqui, o tema permanece atual, ao contrário do que prega a voga liberal.

Em quarto lugar, outra face da nossa muito específica questão social é a fome e a destituição que atingem um contingente extraordinário da população. Nesse sentido, os programas de transferência de renda também devem ser contemplados *como um dos eixos* para enfrentar a questão social no Brasil. O equívoco, aqui, é "pretender fazer desse eixo a própria 'estratégia' de enfrentamento do problema social". Lamentavelmente, na década de 1990, formou-se no Brasil um "amplo consenso" em torno dessa visão equivocada, de caráter liberal e conservador, preconizada por instituições internacionais de fomento (BANCO MUNDIAL, 2001, por exemplo) e defendida por diversos especialistas. Felizmente, o governo Lula, especialmente a partir de 2007, caminhou no sentido de apontar a convergência e a complementaridade dessas duas estratégicas.

Finalmente, em quinto lugar – embora não seja tradição na literatura especializada em política social – acredito que é preciso considerar a problemática do mercado de trabalho (emprego e renda) e das relações sindicais e trabalhistas, cuja centralidade também é inequívoca. As oscilações do mundo do trabalho têm evidentes repercussões sobre a mobilidade social, afetando o conjunto das condições de vida. Além disso, no caso brasileiro, há uma clara imbricação do mercado de trabalho com o financiamento do gasto social. Da mesma forma, a carteira assinada no Brasil é um divisor de águas entre a cidadania e a caridade.

Se todas essas razões não bastarem para justificar essa "impropriedade" conceitual que estou cometendo, vale sempre a pena repetir o fato insofismável de que a principal política social é o crescimento econômico e a geração de emprego e renda. Mas essa condição, "embora necessária, é insuficiente para o desenvolvimento social". Interpretações que "ignorem" esse fato e desqualifiquem a importância do crescimento econômico e da inclusão digna no mercado de trabalho contrariam um senso elementar.

Paradoxalmente, nos últimos anos, o pensamento conservador também conseguiu o feito de instituir um consenso relativo em torno da desqualificação do crescimento para o combate à pobreza e à desigualdade. Observe-se que essa interpretação tem sido defendida por diversos autores e instituições internacionais de fomento.[4]

O crescimento econômico é condição necessária – embora insuficiente – para isso. O início do segundo mandato do presidente Lula teve o mérito de recolocar a questão do crescimento econômico no centro da agenda governamental. Trata-se de fato alvissareiro e bem-vindo que não ocorria há mais de duas décadas. A redução das taxas de juros – que ainda permanecem elevadas – foi um dos fatores centrais que induziu o início da retomada do crescimento econômico em 2007.

A doutrina e a ideologia de que o país não poderia crescer mais de 3,5% ao ano, tantas vezes represadas, estão sendo negadas pela realidade. O PIB tem crescido a taxas superiores a 5%. Nos últimos anos foram criados mais de 14 milhões de empregos formais. O desemprego estrutural caiu para 12% em 2002, para menos 7% em 2010. A arrecadação tributária tem crescido acima do crescimento do PIB. A dívida líquida do setor público em relação ao PIB caiu de 60% para 42% entre 2002 e 2010.

Dado esse pano de fundo, gostaria de assinalar que vivemos um momento ímpar para consolidar as conquistas sociais da Constituição de 1988 e, assim, enfrentar efetivamente o nosso quadro de carências pela adoção de uma estratégia ampla mencionada acima.

No campo político e ideológico emergiu um cenário favorável para a ampliação do papel do Estado na economia e na regulação dos mercados. O colapso financeiro internacional (2008) interrompeu um longo ciclo de hegemonia do neoliberalismo em escala global. Muitos dos dogmas do "pensamento único" caíram por terra. Instituições como BIRD e FMI reconhecem o fracasso das políticas inspiradas pelo Consenso de Washington. Este cenário abre *uma oportunidade histórica* para a ampliação do papel do Estado na consolidação do sistema de proteção social consagrado pela Constituição de 1988.

Uma agenda neste sentido foi construída por um conjunto de especialistas e entidades do movimento social. Neste sentido, em meados de 2010 diversas entidades formularam a *Carta Compromisso sobre Políticas Sociais*, cuja versão final

4. Veja-se, por exemplo, a seguinte passagem do *Relatório sobre o combate à pobreza no Brasil* elaborado pelo Banco Mundial (2001, p. 13): "Embora o crescimento *talvez não seja aritmeticamente necessário para acabar com a pobreza extrema no Brasil*, o crescimento permanece sendo um elemento crítico para gerar oportunidades econômicas e melhorar as perspectivas para a redução sustentada da pobreza. Dado o tamanho pequeno do hiato de renda agregado dos pobres, *o Brasil talvez não pareça precisar de crescimento para pôr fim à pobreza*" (grifo meu).

encontra-se no site <www.direitossociais.org.br>. Contribui com essa construção coletiva e passarei a seguir a apresentar os pontos para a reflexão e debate apontados pelo movimento social.

1. Papel do Estado e planejamento – O experimento neoliberal das últimas décadas minou profundamente a capacidade do Estado brasileiro em promover políticas de desenvolvimento. Em países de capitalismo tardio, a presença do Estado sempre foi decisiva nesse processo. É urgente que o Estado brasileiro volte a ser o ator central na condução e articulação de ações macroeconômicas que priorizem o crescimento econômico sustentável com estabilidade de preços e distribuição da renda. A reorganização do Estado requer uma reforma administrativa que resgate a sua capacidade de planejamento de longo prazo. O Estado brasileiro também deve recompor sua capacidade de investir diretamente em projetos de infraestrutura econômica e social de reconhecido interesse para o desenvolvimento nacional, com sustentabilidade ambiental.

2. Distribuição da renda – Promover a redistribuição da renda e da riqueza social. Convergir todas as ações governamentais (econômicas e sociais) para esse objetivo. Formular políticas específicas para melhorar a inserção laboral das mulheres negras, um dos segmentos mais vulneráveis no mercado de trabalho.

3. Reforma tributária – Formular uma reforma tributária de caráter progressivo e redistributivo que promova a justa distribuição de renda e de riqueza**.** Rechaçar a PEC 233/2008, em tramitação no Congresso. Promover a justiça tributária pela elevação da progressividade dos impostos. Submeter todos os rendimentos recebidos por pessoas físicas à tabela do IR, assegurando a isonomia tributária prevista na Constituição, revogando a isenção de IR na distribuição dos lucros e dividendos, na remessa de lucros e dividendos ao exterior e nas aplicações financeiras de investidores estrangeiros no Brasil. Elevar a participação dos tributos diretos. Ampliar a progressividade do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF). Instituir o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) previsto na Constituição Federal de 1988 como de competência da União.

4. Relações entre a política econômica e a social – Alterar a articulação perversa entre os objetivos econômicos e os objetivos sociais vigente nas últimas décadas. Avançar em opções macroeconômicas que priorizem o crescimento econômico sustentável com estabilidade de preços e distribuição da renda. Caminhar no sentido de ampliar a coordenação entre as políticas fiscais, monetária e cambial.

5. Desenvolvimento e meio ambiente – Assegurar desenvolvimento econômico ambientalmente sustentável e socialmente justo, capaz de promover a conservação dos recursos naturais e a gestão ambiental.
6. Emprego e renda – Promover o pleno emprego. Seguir a política de valorização gradual do salário mínimo. Reduzir a jornada semanal para 40 horas. Garantir uma regulação de trabalho de maior proteção contra a insegurança a que os trabalhadores estão submetidos. Ampliar o emprego formal pelo fortalecimento das instituições que atuam na área do trabalho (Sistema de fiscalização, Ministério Público do Trabalho, Justiça do Trabalho). Proteger o trabalhador em face da gama variada de ameaças que o afetam, com destaque para os riscos clássicos incapacitantes do trabalho, ainda não atendidos pela proteção da seguridade social e as discriminações étnicas, de gênero e de qualquer outra natureza que ainda afetam as relações trabalhistas no Brasil.
7. Financiamento das políticas sociais
    - Restabelecer, imediatamente, as bases de financiamento dos direitos sociais assegurados pela Constituição.
    - Extinguir a DRU e carrear a totalidade desses recursos para a área social, em respeito aos princípios inaugurais da Carta de 1988.
    - Aplicação integral dos recursos do orçamento da seguridade social na seguridade social em cumprimento aos Artigos 194 e 195 da Constituição Federal.
    - Elaboração dos orçamentos da seguridade social, fiscal e das estatais, de forma segregada, conforme o Artigo 165, da Constituição Federal.
    - Exigir que o Ministério da Previdência Social (MPAS) apresente dados financeiros em conformidade com a Constituição da República, separando as fontes e usos dos benefícios contributivos (INSS Urbano) dos benefícios não contributivos (INSS Rural e Loas).
    - Assegurar bases sustentadas de financiamento do SUS, com a regulamentação da EC 29 e o restabelecimento da CPMF, cujas receitas seriam rateadas pelas três esferas de governo.
    - Flexibilizar a lei de responsabilidade fiscal – condicionada a metas a serem atingidas, medidas em indicadores sociais – para possibilitar aos estados e municípios condições financeiras para a gestão das políticas de saúde, assistência social e educação, cuja responsabilidade lhes foi transferida. Reverter a danosa terceirização dos contratos de trabalho, por meio das associações com ONGs e OSCIPS, como forma de

os estados e municípios burlarem os rígidos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para os gastos com pessoal.

- Assegurar que, em médio prazo, parte da capitalização do Fundo Soberano que está sendo constituído com recursos das taxas e *royalties* da exploração do pré-sal seja canalizada para o financiamento de programas sociais visando o combate à pobreza e à concentração da renda. A experiência da Noruega é exemplar para a cobertura das despesas da previdência social em virtude do envelhecimento da população. Setores como educação e saúde também deveriam receber, em médio prazo, recursos do Fundo Soberano, pois o gasto público brasileiro nesses setores é reduzido se comparado à experiência internacional dos países centrais e mesmo latino-americanos

8. Questão agrária – Enfrentar a secular questão da concentração da riqueza agrária no Brasil. Cuidar da terra e dos recursos naturais na perspectiva de um bem social intergeracional e não restringi-lo à condição de bem de mercado, com todas as suas consequências perversas sobre o meio ambiente e a desigualdade social. Ampliar espaços às experiências de economia familiar rural, dos assentamentos agrários, da economia solidária, da proteção ecológica e de tantas outras formas de cooperação e solidariedade no âmbito da produção econômica.

9. Seguridade social – Cumprir os Artigos 194 e 59 (Atos das Disposições Constitucionais Provisórias) que tratam da responsabilidade do Poder Público na "organização da Seguridade Social". O cumprimento da Constituição Federal exige que o planejamento das ações da seguridade seja realizado de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, pela previdência social, pela assistência social e pelo seguro desemprego. No entanto, desde o final dos anos 1980, em desacordo com a Constituição, governos optaram pelo caminho da fragmentação. Recriar o Conselho Nacional de Seguridade Social (extinto em 1998) com a responsabilidade de coordenar o planejamento integrado das ações dos setores que integram a seguridade social, bem como pelo controle social sobre as fontes e usos do orçamento da seguridade social.

10. Previdência social

- Promover uma reforma previdenciária de caráter inclusivo, objetivando incorporar 100% da População Economicamente Ativa (PEA) ao seguro social até 2022, data do bicentenário da independência nacional. Nesse ínterim, a política previdenciária deveria acelerar os processos de inclusão, sem quaisquer retrocessos nos direitos sociais incorporados à Constituição de 1988, especialmente no vínculo do

salário mínimo como benefício mínimo da seguridade social. Há que considerar que o sistema previdenciário atual ainda exclui completamente cerca de um terço da PEA, e inclui de forma precária trabalhadores informais, sujeitos a alta rotatividade ou desemprego sazonal (trabalhadores que realizam no máximo seis contribuições previdenciárias ao ano – cerca de 17 milhões de pessoas). E com relação aos inativos – aposentados e pensionistas remanesce uma dívida social relativa a perdas do poder de compra desses benefícios vinculada à cesta básica específica dessa população.

- Cumprir o princípio da "irredutibilidade do valor dos benefícios" assegurados na Carta de 1988 e garantir reajustes reais para os benefícios situados acima do piso, em percentuais não inferiores a 80% do PIB.
- Assegurar que a previdência do trabalhador rural permaneça, enquanto programa, parte da seguridade social, rechaçando as propostas que pretendem transformá-lo num modelo estrito de seguro social.
- Avançar na melhoria dos sistemas de gestão dos benefícios MPAS visando ampliar a eficiência e a justiça do setor, sobretudo no tocante à revisão de regras na concessão de pensões, bem como no enfrentamento da questão do acúmulo de aposentadorias e dos benefícios com valores superiores ao teto constitucional.
- Aplicar sanções previstas nas leis às empresas que têm altos índices de acidentes de trabalho.

11. Saúde – Assegurar bases financeiras sustentáveis e acelerar o processo de ampliação da equidade e a integralidade do SUS que requer, dentre outras medidas, a ampliação dos investimentos em infraestrutura de saúde pública nas regiões que apresentam os piores indicadores epidemiológicos. Romper com o atual padrão de gastos que aprofunda as iniquidades regionais, na medida em que prioriza as regiões que possuem melhores estruturas de oferta de serviços. Priorizar as ações nos municípios com piores Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Avançar na regulação das ações do setor privado e na cobrança dos exames e procedimentos realizados na rede pública. Aperfeiçoar a política de subsídio à compra de medicamentos pela população idosa de baixa renda. Criar sistemas permanentes de avaliação que definam parâmetros de qualidade, abaixo dos quais o serviço deveria ser fechado.
12. Assistência social – Ampliar a rígida linha de corte de renda que define a elegibilidade ao BPC de um quarto para meio salário mínimo de renda familiar *per capita*. Assegurar que o PBF passe a vigorar como direito social

garantido pela Constituição. Ampliar os esforços na construção de um modelo institucional do PBF que aperfeiçoe as relações federativas com os governos estaduais e municipais, bem como suas ações com o SUS e com os programas de formação profissional e microcrédito, visando possibilitar a reinserção das famílias no mercado de trabalho. Ampliar a cobertura para os jovens de 15 a 18 anos e incorporar aqueles que abandonaram ou estão fora da escola. Expandir serviços socioassistenciais no país.

13. Educação – Universalizar progressivamente a oferta de vagas da educação infantil, obrigatória pela legislação em vigor. Ampliar a oferta de vagas públicas do ensino médio e do ensino superior. Garantir a qualidade no ensino fundamental.

14. Política nacional de desenvolvimento urbano – Corrigir uma lacuna da agenda dos governos nas últimas décadas, marcada pela ausência de efetivas políticas nacionais de habitação popular, de saneamento ambiental e de transporte público. Construir, para cada um desses setores, modelos institucionais baseados na cooperação federativa e assegurar mecanismos de financiamento que tenham caráter redistributivo.

    - No caso da habitação popular**,** as sucessivas políticas de habitação adotadas nas últimas décadas se mostraram incapazes de atender às famílias situadas nas classes de rendimento mensal familiar *per capita* inferior ou igual a três salários mínimos (mais de 80% das famílias brasileiras aufere rendimento mensal familiar nesta faixa), onde se situam mais de dois terços do déficit habitacional. No curto prazo e em caráter emergencial é preciso uma ampla mobilização para minimizar a atual situação das famílias que vivem em áreas de risco.

    - O descaso dos sucessivos governos com o saneamento ambiental fica evidente com a constatação de que, atualmente, mais de 50% da população urbana brasileira não têm seus domicílios ligados à rede pública de esgoto; mais da metade dos 5.507 municípios existentes no Brasil, não dispõe de algum tipo de serviço de esgotamento sanitário; apenas 20% dos municípios brasileiros tratam o esgoto coletado.

    - O abandono do transporte público fica evidente com a caótica situação da circulação nas cidades. Diversos indicadores apontam nesse sentido: congestionamentos crônicos; baixa velocidade do fluxo de veículos; redução do número de viagens por habitante; expressivo número de viagens realizadas a pé; crescimento do transporte "informal" ou "clandestino"; reduzida participação do transporte de massa em relação ao transporte individual etc. O caos que atinge o setor agrava os problemas ambientais, dado o elevado consumo de combustíveis e de emissão de poluentes.

Estão aí apresentadas algumas das diretrizes gerais de política sugeridas pelo movimento social para seguir e organizar, para a adequada reconfiguração do Estado brasileiro em prol do desenvolvimento com inclusão. Cabe aos jovens pesquisadores do Ipea, uma análise crítica dessas sugestões, visando ao planejamento de longo prazo capaz de proporcionar melhorias sociais, políticas e econômicas para o progresso da Nação brasileira.

Muito obrigado.

## REFERÊNCIAS

BANCO Mundial. **O combate à pobreza no Brasil. Relatório sobre a pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza**. Washington, DC.: Banco Mundial, 2001.

BORGES, R. O que faz os ricos, ricos. **Caderno EU & *Valor*** de 23 nov. 2007.

CALDAS, S.; MELLO, P. C.; PEREIRA, R. Plano de ajuste de longo prazo é rudimentar. **O Estado de S. Paulo** de 9 nov. 2005.

CAMARGO, J. M.; REIS, M. **Rendimentos domiciliares com aposentadorias e pensões e as decisões dos jovens quanto à educação e à participação na força de trabalho**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1.262)

CESIT. Tributação, equidade e financiamento da política social. **Carta Social e do Trabalho**, n. 8. Campinas: CESIT-IE-UNICAMP, 2008. Disponível em: <www.eco.unicamp.br> ISSN 1980-5144.

FAGNANI, E. Déficit nominal zero: a proteção social na marca do pênalti. **Carta Social e do Trabalho**, n.2, Campinas: CESIT-IE-UNICAMP, 2005a. Disponível em: <www.eco.unicamp.br> ISSN 1980-5144.

FAGNANI, E. **A política social no Brasil (1964/1982) – entre o projeto de Estado de Bem-Estar Social e o Estado Mínimo. 2005**. Tese (Doutorado) – UNICAMP, Instituto de Economia, Campinas, 2005b.

FERREIRA, F. H. G.; LITCHFIELD, J. Desigualdade, pobreza e bem-estar social no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

FIBGE. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos idosos responsáveis pelos domicílios no Brasil – 2000**. Rio de Janeiro: FIBGE, 2002.

GIAMBIAGI, F.; REIS, J. G.; URANI, A. (Org.). **Reformas no Brasil**: balanço e agenda. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

GÓIS, A. Muitos ricos escondem renda em pesquisa. **Folha de S. Paulo** de 21 out. 2007.

HENRIQUES, R. (Org.) **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

MARTINS, C. E; CRUZ, S. C. V. De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da "abertura". In: SORJ, B.; ALMEIDA, M. H. T. (Org.). **Sociedade e política no Brasil pós-64**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

MOORE JÚNIOR, B. **As origens sociais da democracia e do capitalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

NÉRI, M. Políticas estruturais de combate à pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

_____. Focalização, universalização e transferências sociais. **Econômica**, v. 5, n. 1. Rio de Janeiro: UFF, 2004.

PAES DE BARROS, R.; FOGEL, M. Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza. In: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

_____.; CARVALHO, M. Desafios para a política social brasileira. In: GIAMBIAGI, F.; REIS, J. G.; URANI, A. **Reformas no Brasil**: balanço e agenda. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

SCHEINKMAN, J. A. *et al*. **A Agenda perdida**. **Diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social**. Rio de Janeiro, set. 2002. mimeografado.

TAVARES, M. C.; ASSIS, J. C. **O grande salto para o caos – a economia política e a política econômica do regime autoritário**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

CAPÍTULO 10

# FORTALECIMENTO DO ESTADO, DAS INSTITUIÇÕES E DA DEMOCRACIA[1]

Gildo Marçal Brandão
Luiz Werneck Vianna

**Gildo Marçal Brandão** – Boa tarde. Tenho acompanhado, na medida do possível, as inovações e as mudanças que essa gestão tem introduzido no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e, particularmente, sou em grande parte abertamente favorável a elas, por isso aceito com muito prazer esse convite.

O que pretendo falar tem um elemento especulativo porque o tema que nos foi dado, o tema do Estado, relacionado à ideia de sistema político, é hoje trabalhado na prática por grande parte dos cientistas políticos. Na velha tradição das ciências sociais brasileira, quando você abordava a questão do Estado, isso remetia, diretamente, à questão das classes e dos grupos sociais que controlam o aparato de Estado. Hoje, grande parte das pesquisas vai em outra direção, muito mais especializada, segmentando, isolando a parte política, o estritamente político e institucional do mundo e da sociedade. E, dentro do sistema institucional, compartimentando partidos, sistemas partidários, governo e administração, deixando em posição pouco confortável quem deseja ter a compreensão do funcionamento do conjunto do Estado e de sua relação com a sociedade, porque aí tem que tentar obter certos resultados que a pesquisa imediata não facilita muito. Então me foi proposta a pergunta que me angustia e para a qual não encontro uma resposta cabal: qual é a natureza do Estado contemporâneo no Brasil? Porque todos nós falamos tranquilamente no Brasil, no dia a dia, na imprensa e em nossos trabalhos que acabou, ou pelo menos está profundamente transformado, o velho Estado nacional desenvolvimentista. Mas ninguém até agora, pelo menos que eu saiba, conseguiu arranjar uma outra classificação para dizer que tipo de Estado é este que nós estamos vivendo.

1. Este capítulo reúne aulas proferidas pelos professores Gildo Marçal Brandão e Luiz Werneck Vianna durante o curso de Ambientação dos novos técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea, em julho de 2009. Os textos a seguir foram transcritos por Carlos Henrique R. de Siqueira e Natália Orlandi Silveira e submetidos aos seus autores para revisão e validação. No caso de Gildo Marçal Brandão, falecido em 15/02/2010, o texto final foi revisto e aprovado por sua esposa, Simone de Castro Tavares Coelho.

Suponho que não há dúvida de que, a partir do final dos anos 1980, o país enveredou por uma reformulação de suas instituições políticas que não se restringe apenas à democracia, do ponto de vista puramente institucional. Pensar o Brasil apenas como transição do autoritarismo para a democracia em um processo de democracia puramente institucional é algo que não dá conta do processo que estamos vivendo, do qual somos parte. Mas continua sendo muito difícil classificar que tipo de Estado é este. É claro que quando falo "classificação" estou fazendo uma simplificação porque não se trata de classificar, somente atribuir um nome, mas sim de indagar sobre o tipo de arranjo político e social que arma o Estado brasileiro. E com uma complicação adicional que, aliás, Werneck Vianna chamou a atenção em um artigo recente sobre o Estado Novo do Partido dos Trabalhadores (PT). Esse é um Estado onde, provavelmente pela primeira vez na história, não haja nenhum grupo social, sobretudo político, que não tenha um pé dentro dele. Hoje não podemos dizer, simplesmente, que estamos em um país onde existe um grupo dominante, uma elite política, uma classe dirigente, ou seja, um grupo de gente que manda social, econômica e politicamente no país e um grupo simplesmente de dominados, como era a velha linguagem que estávamos acostumados a usar há cerca de 10 ou mesmo 20 anos, por mais que alguns a usem até hoje.

Pelo contrário, se o processo de democratização teve algum efeito, que aliás é o que o qualifica como democratização, foi que os vários grupos sociais e políticos, todos, sem exceção, exercem poder de Estado, no mínimo no plano das prefeituras, porém no mais das vezes no governo central. Um exemplo óbvio, tanto no primeiro escalão das decisões do aparelho de Estado como nas instituições que conformam esse Estado, e não apenas nos ministérios mas também nos fundos de pensão e nas grandes políticas públicas, é a presença nessa área de pessoas oriundas dos setores tradicionalmente mantidos à distância. Se olharmos o país hoje, veremos toda uma elite de administração sindical que faz parte e que está tomando decisões no mesmo pé de igualdade e com a mesma força relativa que os ocupantes tradicionais do poder. Por aí nós podemos medir um pouco a profundidade desse processo de democratização. Eu sugeriria ainda que, nesse momento e para esses fins, tal processo fosse lido nessa ótica, de como o Estado se torna poroso o suficiente para atrair e se abrir para esses grupos, em geral. E isso independe do confronto estritamente partidário. Se a gente considerar a partir da Constituinte até hoje, é possível mencionar uma série de indicadores sociais e políticos que mostram, tranquilamente, que não regredimos desse ponto de vista. Apesar de todos os problemas, de todas as idas e vindas, há um processo cada vez maior de democratização.

Eu definiria democratização, de forma primária, pelo menos em dois níveis, em relação à absorção da maioria da população no mercado político, o que é um evento de resultado revolucionário, porque esse evento está, a meu ver, marcado

por duas posições, uma que já existia antes, o voto obrigatório, e outra que é uma novidade introduzida pela Constituição de 1988, que é o fim da proibição ao voto do analfabeto. Historicamente, essa proibição do voto do analfabeto significava concretamente uma expressão político-institucional da exclusão da maior parte da população brasileira que vivia no campo ou na periferia das grandes cidades. Se lembrarmos disso, é curioso o fato de essa medida ter sido tomada em 1988, e de maneira muito brasileira, em que uma medida absolutamente revolucionária, com um sentido forte, é tomada e ninguém dá bola, passando despercebida, quando, olhando a história, até 20 anos atrás, se matava e se morria por isso. Um dos elementos da disputa do Golpe de 1964 era a tentativa da esquerda católica e comunista e da esquerda em geral de ampliar o colégio eleitoral pela via da alfabetização, o que foi barrado, bloqueado pelo Golpe. Hoje, a Constituição convalida o voto do analfabeto e ninguém mais discute, parece algo que lhes soa como de menor importância, o que não é. Expressou-se a incorporação de milhares de pessoas ao ponto de hoje termos um país, do ponto de vista formal e eleitoral, que é uma das maiores democracias do mundo. E com essa gente tendo que ser consultada permanentemente, mesmo que depois esse processo possa ser fraudado, não importa, o que importa é a presença da manifestação do Zé Ninguém e do Zé Povinho, pessoas do nível mais baixo que estão influindo na conformação dos destinos do país.

Democratização também, porque nunca houve uma tentativa de incorporação de grandes massas ao mercado econômico de maneira tão ampla como essa agora. Avaliando os números desde a Constituição de 1988, desde o governo Sarney tem-se o crescimento do gasto social e com esse governo houve, também, a multiplicação de programas incorporadores, como o Bolsa Família, atingindo, assim, os porões da sociedade. Desse ponto de vista, então, há uma grande democratização e o acesso, de alguma maneira, de grupos subalternos da sociedade ao poder, à possibilidade de influir nos destinos do país. Esse é um processo em andamento, mas no qual todos nós estamos mergulhados.

De qualquer maneira, essa situação nos coloca como desafio entender, afinal de contas, que Estado é esse? Como é sua evolução? Que grupos sociais dão o tom e marcam econômica, política e socialmente a condução dos negócios do país?

Retomo, então, minha primeira observação: nós voltamos os olhos para o passado e falamos tranquilamente em Estado varguista, Estado nacional-desenvolvimentista, e o que é esse Estado de hoje? Nós sabemos que ele não é mais nacional-desenvolvimentista, no sentido forte do termo, de fato, não é. Há quem diga, até, que é um Estado liberal-desenvolvimentista. O que sabemos é que é um Estado dilacerado por políticos, por grupos políticos e por correntes políticas. Seguindo o colega, Basílio Sallum, nós poderíamos chamar uma dessas correntes

de fundamentalismo de mercado, e de outra remanescente do nacional-desenvolvimentismo que se compôs, um pouco, na defensiva com o liberalismo, que faz os seus arranjos para tentar reconstruir-se. Mas essas dilacerações, essas correntes, essas linhagens do pensamento político e social no Brasil expressam composições diferentes, grupos diferentes. Possuem características bem brasileiras, pois quando olhadas do ponto de vista sociológico é muito difícil, dadas a mobilidade social e uma série de outros fenômenos, correlacionar, claramente, ideias, projetos políticos, programas políticos e base social, que é o que nos interessa aqui, saindo um pouco da via usual dos cientistas políticos, que é puramente institucionalista. É impossível discutir a política sem se discutir como é que a sociedade a influencia. Em uma discussão que tive com um colega ele me disse que precisávamos trazer o Estado de volta para a discussão, outro respondeu que precisávamos trazer a sociedade de volta à discussão. Os cientistas políticos têm tido dificuldade quanto a isso, são muito capazes de analisar como as instituições políticas e as políticas públicas incidem sobre a sociedade, mas são muito pouco capazes de ver como a sociedade pressiona e influencia as políticas públicas.

Discutindo essa relação, portanto, teríamos que tentar sugerir alguma ideia de como é este tipo de Estado. O Brasil dos anos 1930 a 1980 foi um país armado com uma série de instituições, algumas sofreram mudanças, mas permanecem até hoje. Por exemplo, o sistema político brasileiro é um sistema que tem o presidencialismo como centro, o núcleo do sistema. Ele tende a um certo presidencialismo imperial, no sentido de concentrar muito poder na Presidência da República, coisa que não acontece somente neste governo ou no anterior. É, embora com variações, uma constante na história política brasileira desde o Império. Uma outra instituição básica do Estado Nacional desenvolvimentista é a sub-representação eleitoral, por exemplo, dos grandes estados, ou dos estados mais industrializados. Isso é algo que não mudou formalmente, a sociedade foi quem mudou essa característica por baixo, porque da montagem do governo de Vargas para cá a desproporção eleitoral tinha a ver com diminuir os votos das grandes cidades, do poder dos estados mais industrializados e mais populosos e usar como reserva de poder para os estados agrários e menos povoados. Isso foi muito praticado até seu momento culminante quando da medida do Geisel que criou esse sistema de oito deputados, de um mínimo por estado, independentemente da população. Essa foi uma regra que não mudou, só piorou, mas a sociedade por baixo mudou e acabou conferindo às instituições políticas um outro sentido. A estrutura sindical montada pelo esquema Vargas é outra instituição-chave, e também o exclusivo agrário, como dizem os sociólogos e os historiadores, pois não se toca na grande propriedade, também uma das normas do velho Estado Nacional desenvolvimentista.

Nós hoje vivemos uma coisa diferente, embora haja muita continuidade e mudança nisso. O Brasil foi um país que, curiosamente, a ideologia de combate,

chamada neoliberalismo, embora muito presente e até com enorme capacidade de destruir certas coisas, de combater, dirigir politicamente certos assuntos, jamais conseguiu moldar inteiramente. Jamais, um pouco mais aqui, mais acolá, na prática o poder da estrutura social brasileira foi um elemento de resistência. Basta olhar o ocorrido com a indústria e com todo o enfraquecimento do Estado Nacional desenvolvimentista. Vários setores ligados ao mundo urbano e industrial simplesmente continuavam fazendo determinadas ações políticas em determinadas concepções que não podem ser consideradas, estritamente, como neo-liberais. Um Estado mínimo jamais se montou por aqui; foi um pouco mais em um governo, um pouco menos em outro, mas isso não importa, pois jamais foi conseguido. Pode-se dizer que na Europa também foi assim, mesmo tendo Margareth Thatcher e seu programa de privatização radical e violento, o Estado cresceu. Cresceu e mudou relativamente sua forma de ação, como está mudando até hoje. Em boa parte o Estado deixou de ser produtor de bens, por exemplo, passando a ser mais regulador. Bem ou mal é mantido, e o Ipea é expressão disso, um Estado que teve abalada sua capacidade de planejamento mas que continua com voz forte na determinação dos rumos da economia e da política do país.

De qualquer maneira, ocorre uma mudança. Nós olhamos o período de 1930 a 1980 e falamos, no dia a dia, em Estado varguista, mas como os homens do futuro falarão deste Estado de hoje? É o Estado colorido, o Estado fernandista, o Estado lulista, como será ele? E quando pergunto isso, na verdade estou perguntando: que tipo de política mudou o Estado? Falar em Estado varguista é um complicador, porque sabemos que, de fato, não foi Vargas quem criou aquele Estado. Percebe-se isso pela própria Petrobras, cujo projeto que a criou dava ao Estado 51% das ações, dava controle ao Estado, mas mantinha outras empresas privadas fazendo parte disso. O que passou no Congresso Nacional, contra a orientação do núcleo varguista da assessoria econômica, foi um projeto de monopólio. O fato é que o monopólio estatal do petróleo acabou sendo identificado historicamente com a figura de Vargas. Então, não é necessariamente o governante que faz, mas o resultado da política que se traduz coerentemente.

E, para terminar, eu diria que estamos vivendo hoje em um país que, com todos os seus problemas, e são muitos, tem alguns elementos, algumas áreas e processos que continuam andando, não retrocedem. Pelo menos não retrocederam até agora. Um exemplo é: os gastos públicos e a incorporação de milhões de pessoas, do ponto de vista institucional puramente. Durante as crises políticas pelas quais o governo passou desde o *impeachment* de Fernando Collor, também não houve uma regressão, foi-se resolvendo aos trancos e barrancos, mas continuamos levando. A democratização no país é muito maior que no passado, e o que sobra disso? Tanto do ponto de vista do mercado econômico como do mercado político, há conquistas e garantias que, aparentemente, têm o potencial de se tornarem

irreversíveis, seja qual for o governo. Porque a ação continuada cria uma base a partir da qual se torna muito difícil voltar. Embora as composições de poder nos governos possam ser diferentes, e seguramente o serão, é difícil excluir e expurgar, a não ser por uma violência brutal, a não ser por golpe de Estado de certos grupos sociais que exercem poder no país. Infelizmente, na medida em que a democracia permite isso, você avança e cria as condições para o que deve ser nosso problema central em uma situação de crise econômica: como continuar fazendo políticas que incorporem, deem garantias e que assegurem a presença desses milhões de pessoas que despertaram para a vida política? Talvez, daqui a alguns anos, possamos voltar a uma discussão como esta e classificar esse tipo de Estado que tem no poder grupos poderosos, desde o mundo financeiro e industrial até o mundo sindical, criando um compósito, alguma palavra, um monstro com várias cabeças para designar esse tipo de ação. A expectativa é que o desenvolvimento e a democracia consigam levar-nos adiante.

Obrigado.

**Luiz Werneck Vianna –** Com a expressão "viagem redonda", metáfora-síntese do seu clássico *Os Donos do Poder*, Raymundo Faoro[2] queria aludir às grossas linhas de continuidade que, segundo a sua interpretação, dominavam o processo de formação histórica brasileira da Colônia ao nosso tempo. Na sua explicação, tal continuidade se devia a um fator estruturante desse processo: o patrimonialismo na ordem estatal centralizada, nunca removido, e que, a tudo superior, se imporia como um desígnio da Providência na reprodução da vida social.

A ação da Providência nos negócios humanos é objeto de um pequeno ensaio de Hannah Arendt, *De Hegel a Marx*, contido em *A Promessa da Política*,[3] o qual confronta as posições desses autores sobre o assunto. Nesse pequeno e brilhante ensaio, Arendt sustenta que só existiria uma diferença essencial entre Hegel e Marx: enquanto Hegel teria projetado sua visão histórica mundial exclusivamente para o passado, deixando sua consumação esbater-se no presente, afinal, "A coruja só voa quando chega a noite", não é isso? Marx, contrariamente, a conceberia no sentido do futuro, compreendendo o presente como "simples provedor". Não haveria mais por que interpretar o mundo, pois os filósofos, diz Marx na 11ª tese sobre Feuerbach, já fizeram isso – exemplar a própria obra de Hegel –, cabendo, agora, transformá-lo. A ação consciente dos homens já não deveria ser prisioneira da Providência, nem mais vítima dos ardis com que a história parece se voltar contra as intenções dos humanos, tomando rumos que escapariam inteiramente de seu cálculo.

2. FAORO, R. **Os donos do poder**. São Paulo: Globo, 2001.

3. ARENDT, H. **A promessa da política**. Rio de Janeiro: Difel, 2009.

Estes dois registros – o da Providência e o da "vontade política" – parecem oportunos quando se considera a trajetória do PT, às vésperas de comemorar seus 30 anos, no governo há quase oito e que ora se credencia para disputar mais uma sucessão presidencial. O PT nasce no início dos anos 1980 com destino declarado de ser um agente de ruptura com a herança perversa, sempre renovada em nossa história – "os quinhentos anos" perdidos –, a fim de instituir uma nova fundação para o país. Entre os objetivos estava romper com a Era Vargas e com a estrutura corporativista sindical. A questão central para o movimento dos trabalhadores, por exemplo, não era o Ato Institucional nº 5 (AI5), mas a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). O ator, ao recusar os caminhos da Providência, ele próprio se apresentava como providencial. A interpretação do país estaria feita, o que faltava era a vontade política de transformá-lo.

Oito anos incompletos de governo do PT, no entanto, a "viagem redonda" de seis séculos, de João 1º a Vargas, da metáfora de Faoro, parece retomar seu curso, como se o partido assumisse, inconscientemente, a tradição que pretendeu renegar. Sintomático disso tanto a acomodação do seu sindicalismo às estruturas da CLT – há pouco renovada com a questão da contribuição sindical – como sua atual valorização do nacional-desenvolvimentismo, ideologia da modernização brasileira, cuja forma mais bem acabada se encontra nas formulações do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), agência de intelectuais criada, ao tempo do governo Juscelino Kubiteschek (JK), como lugar de reflexão sobre os rumos a serem seguidos para os fins de desenvolver o país. Celso Furtado volta, então, a ser ícone do Estado brasileiro.

De batismo, porém, suas marcas de origem são opostas às da sua maturidade, pois o PT vem ao mundo como contestador da modernização à brasileira, centrada no Estado e em suas agências, e, por isso mesmo, um projeto que teria sua origem em terreno externo à sociedade civil e se realizaria sem o seu controle. Isto é, o PT nasce como um partido moderno, contestador da modernização, esta compreendida como tendo se realizado pela via autoritária, diagnóstico perfeitamente verdadeiro. E que por isso mesmo teria deixado um rastro de exclusão e desigualdades sociais, e também regionais, no país. Nesse sentido, o PT nasce como expressão do moderno, personagem da sociedade civil, e que tem como valor a sua autonomia diante do Estado. É importante ressaltar que nós estamos mexendo com coisas muito complexas, porque, na verdade, estamos analisando um processo em movimento. Se me perguntarem qual é a caracterização desse Estado, eu digo: burguês! E com isso não estou ofendendo ninguém, estou, inclusive, dizendo que se trata de um Estado burguês com algumas particularidades na medida em que conhece uma sociedade que contestou por muito tempo a sua natureza, procurando reformas e que algumas dessas reformas encontram-se agora em curso. Embora estejam grampeadas, prisioneiras de um Estado burguês.

A Medida Provisória nº 458,[4] por exemplo, está em disputa tendo dois grandes participantes a respeito de sua natureza: de um lado o capitalismo agrário brasileiro, de outro, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) que também está no governo. E eu posso abundar esses exemplos, se olharmos para a reforma da Legislação do Trabalho, os dois lados da corda estão sendo puxados, antagonistas que se encontram, também, no interior do governo. Já tivemos um Estado assim, foi o de Vargas. Como compreender essa "viagem redonda" sem cair em esquematismos nem em simplismos que não deem conta da riqueza do processo em curso? Assim, o Estado, longe de ser o lugar da representação racional da sociedade, significaria o lugar em que os interesses privados dominantes se apresentariam, em nome da modernização, como de interesse público.

Essa é a crítica ao PT, e a crítica que grandes intelectuais, principalmente da Sociologia da Universidade de São Paulo (USP), com Florestan Fernandes à frente, fazem em relação à natureza daquele processo. Se o DNA do PT traz o registro das lutas operárias dos anos 1970 contra a estrutura corporativa sindical – daí o motivo principal da sua aversão à era Vargas –, a teoria que vai animar a sua atuação é bem anterior à sua própria fundação, tendo sido desenvolvida, entre meados de 1950 e 1960, nas obras de alguns dos mais importantes intelectuais e cientistas sociais do país, de que são exemplos, entre outros, Raymundo Faoro, Florestan Fernandes e Francisco Weffort. As afinidades eletivas entre as práticas do PT e o resultado de suas reflexões levaram muitos desses intelectuais, como é conhecido, a se filiarem aos seus quadros. Weffort foi seu secretário-geral e Florestan Fernandes, influente deputado da sua bancada na Assembleia Constituinte de 1986.

Florestan, um crítico do ISEB, tinha procurado demonstrar que as coalizões pluriclassistas em que se ancorava o projeto da modernização nacional-desenvolvimentista, ao contrário de viabilizar uma emancipação da vida popular do controle exercido sobre ela pelas elites dominantes no comando do Estado, na verdade, o preservavam, além de não tornar a sociedade menos desigual. Weffort, compartilhando o argumento com Florestan, assentava sua crítica, no entanto, no terreno especificamente sindical. Segundo ele, a estrutura corporativa sindical fazia o movimento operário refém do Estado e de suas manipulações populistas, levando-o a declinar dos seus interesses classistas e a abdicar da construção de uma identidade própria.

Mas será, sobretudo, nos trabalhos de Raymundo Faoro que o emergente PT vai encontrar a maior parte das suas escoras intelectuais. Nosso capitalismo, na análise famosa de Faoro, não teria sido obrigado a remover antigas elites para encontrar passagem para sua imposição, esse é o ponto, realmente, crucial. Não

4. Medida que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.

fizemos a revolução democrática burguesa, a nossa modernização foi conduzida por uma coalizão de elites modernas empresariais e industriais e elites agrárias tradicionais, a chamada modernização conservadora. Ele teria sido gerado no ventre do patrimonialismo, preservando-se os monopólios administrados pelo Estado ou concedidos por ele, enquanto os interesses privados teriam sido abafados pela ação onipresente das agências estatais na vida econômica e social. Daí teria resultado um capitalismo politicamente orientado, confundidas as esferas pública e privada, não se revestindo a sociedade civil de autonomia diante do Estado.

A forma patrimonial do Estado teria ainda envolvido as relações entre as classes sociais em uma "névoa estamental", travando o processo de formação de identidades sociais fortes e definidas, raiz da debilidade do nosso sistema de representação política e da usurpação da voz da sociedade civil pelo Estado e sua burocracia. Nesse contexto, os movimentos nacional-desenvolvimentistas, mesmo que de inspiração reformista, ao invés de vitalizarem a sociedade, reforçariam ainda mais a presença do Estado – estado-maior do projeto de modernização – e dos interesses econômica e socialmente dominantes articulados com ele. Da modernização não deveria provir o moderno, que suporia autonomia dos sujeitos na trama do social, e sim heteronomia.

Com maior ou menor intensidade, essas referências cognitivas sobre o estado de coisas no Brasil vão se instalar no código genético do PT, vindo a se combinar com outras influências culturais como com a incorporação de amplos setores provenientes do mundo da catolicidade, avessos à cultura material, e com a de numerosos segmentos da esquerda com história de resistência armada ao regime militar. A presença da esquerda católica trouxe consigo uma valorização da "alma do povo", da espontaneidade de suas manifestações e da autenticidade da vida popular, orientações que se demonstraram eficazes no estímulo a vários movimentos sociais, apesar do sentimento negativo que portavam quanto à política e suas instituições.

Com essa configuração heteróclita, sua opção estratégica foi a da conquista do governo – e não do Estado – pela via eleitoral. Contudo, em razão da interpretação que lhe servia de norte, o PT recusava-se a alianças com outros partidos. Após a terceira tentativa de vencer a sucessão presidencial, essa política mostrou seus limites, e não à toa, em 2002, o empresário José Alencar veio a integrar a chapa de Lula.

A ida ao centro político, movimento bem-sucedido com a vitória eleitoral, implicou uma inflexão de largo alcance. A conquista do governo não seria compreendida como recurso tático para uma posterior conquista do Estado, em uma trajetória de revolução permanente. O exemplo do Chile foi muito influente nessa ordem quando tentou-se lá a conquista do Estado a partir da conquista do governo e o resultado foi catastrófico, desastroso. O ator declinou do papel de

herói providencial e adaptou-se às circunstâncias, com uma forte representação de empresários nos ministérios e a direção da vida econômica entregue a operadores merecedores da confiança do mercado. E o Estado que era apropriado era, então, o Estado burguês.

Mas o centro político não se constitui apenas de personagens sociais e políticos. É também uma história e um denso repertório de temas, entre os quais o do papel ativo do Estado na construção do país. Tal mudança de orientação, como natural, não se limitou a repercutir no plano superficial da política, implicando uma revisão nos juízos predominantes no governo do PT sobre o nosso passado, sobretudo no segundo mandato presidencial de Lula, em particular quanto aos governos Vargas e JK. A história do Brasil foi absolvida. Valorizam-se as agências estatais – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil (BB), Petrobras, Caixa Econômica Federal – no papel de indutoras do desenvolvimento econômico, e, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o governo se põe à testa de um projeto de modernização.

Mais que mudanças tópicas ou de ênfase, é toda uma nova forma de Estado que ressurge, em particular no novo papel concedido às corporações e à representação funcional, evidente nas funções delegadas ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). O Estado se amplia com a incorporação de representantes das entidades classistas de empresários e de trabalhadores, e são guindadas à condução de ministérios estratégicos as lideranças das múltiplas frações da burguesia brasileira – a industrial, a comercial, a financeira, a agrária – lado a lado com as centrais sindicais e com os representantes do MST.

Sob essa formatação, instituiu-se um Estado de compromisso entre classes e frações de classes com interesses contraditórios entre si, que passam a ser processados no interior do governo e arbitrados, em casos de litígio, pelo vértice do Poder Executivo em estilo decisionista. Tem-se, então, no âmbito do Estado a presença de um parlamento paralelo, à margem do sistema da representação política, em que se delibera sobre políticas e se decide sobre a sua implementação. Os conflitos de interesse, na lógica dessa construção, não deveriam se expressar no terreno aberto da sociedade civil, quando tendem a se encontrar com os partidos e as correntes de opinião, e sim restritos a negociações realizadas no interior de agências estatais, evitando-se, desse modo, uma radicalização que viesse a comprometer a difícil convivência entre contrários na fórmula vigente do Estado de compromisso. Por que é que não existe política na nossa sociedade? Porque ela está toda dentro do Estado. Ela existe, mas ela não está à vista de todos. Aliás, aqui, eu posso observar esses antagonismos da disputa sobre o papel a ser exercido por essa importante carreira estratégica de Estado. É servir ao mercado ou servir aos interesses permanentes da sociedade brasileira?

O Estado como condomínio aberto a todas as classes traz também para si os movimentos sociais, como os de gênero e os de etnia. Articula-se igualmente com as Organizações Não Governamentais (ONGs), boa parte delas dependentes do seu financiamento, e, por meio de programas de assistência social, como o Bolsa Família, vinculam-se diretamente os setores socialmente excluídos. Dessa complexa articulação, apequena-se o espaço para o exercício da política a partir das motivações e expectativas da sociedade civil, até mesmo por parte dos partidos políticos, convertidos em partidos de Estado, todos destituídos de relações vivas com seus representantes. Na prática, a política se reduz a ser mais outro monopólio do Estado, e o fluxo da sua comunicação parece conhecer apenas um sentido: o de cima para baixo.

As forças que deveriam trazer a descontinuidade se tornam as portadoras da continuidade, trazendo de volta a lógica política dos processos de modernização. Com eles, os imperativos de aceleração do tempo, a via de mudanças guiadas pelo alto e a subsunção do social pelo Estado. Dessa vez, porém, a modernização não nos chega de um projeto previamente amadurecido na reflexão e nos embates político-ideológicos, mas dos acidentes do caminho, como ocorreu nos anos de 1930.

Nos idos de 2003, havia a alternativa da mobilização social de um governo que vinha da esquerda em torno de um programa de reformas políticas, sociais e econômicas, cujo alcance poderia experimentar um leque de possibilidades entre soluções moderadas ou radicais. As radicais, de pronto, no contexto da época, pareciam apontar para uma crise institucional que poderia inviabilizar o cumprimento do mandato. As moderadas, por sua vez, desagradando a gregos e a troianos, comprometeriam a conquista de um segundo mandato.

A opção, como se sabe, foi a adaptação às circunstâncias, garantindo-se uma linha de continuidade com o governo anterior. O êxito imprevisto desse movimento, ao garantir a estabilização do governo, concedeu-lhe o tempo para que, por ensaio e erro, viesse a experimentar, e logo a praticar com evidente sucesso, o antigo repertório da tradição republicana brasileira, e nele os temas do nacional-desenvolvimentismo do Estado como agente de indução da economia, o papel das estatais e das corporações sociais.

Raymundo Faoro talvez pudesse dizer que esse movimento de encontro do PT com um capitalismo politicamente orientado não teria sido mais que uma "mistificação de cúpula", uma vez que persistiam as estruturas garantidoras da sua reprodução. A história não deixou de ser irônica quanto ao ator que não soube interpretá-la e que, vindo do campo do moderno, fez ressurgir a modernização, assim como muitos dos seus personagens e de suas instituições.

De qualquer forma, este ciclo de modernização sob a condução do governo do PT, embora revele, ao tempo em que a consolida, a mesma assimetria nas relações entre o Estado e a sociedade civil nos processos desse tipo, é mais brando, quanto ao uso de meios repressivos, do que os que conhecemos desde o Estado Novo. No governo JK, lembre-se, os sindicatos estavam sob estrita vigilância do Estado e os trabalhadores do campo viviam sob forte controle social dos proprietários de terras.

Na periferia do mundo são perturbadoras as relações entre o moderno e a modernização. Se esta, da perspectiva de uma agenda democrática, não pode implicar o rebaixamento da autonomia dos seres subalternos, aquele não pode se limitar aos planos cognitivo e ético-normativo, indiferente às questões substantivas. Mas é um argumento senil, anacrônico, o que tergiversa sobre os valores da democracia, da auto-organização do social e da autonomia do indivíduo, em nome de alegadas urgências da questão social. Onde isso prevaleceu – a história, aí, não é irônica –, não se teve nem o moderno nem a modernização.

Obrigado.

# PARTE III

## O ensino de desenvolvimento em universidades brasileiras

CAPÍTULO 11

# O ENSINO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL NOS CURSOS DE ECONOMIA EM UNIVERSIDADES BRASILEIRAS: LINHAS PROGRAMÁTICAS E ALGUMAS SUGESTÕES TEMÁTICAS[1]

Carlos Aguiar de Medeiros

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a disciplina de Desenvolvimento Econômico e Social (DES) está amplamente consolidada e é adotada no currículo obrigatório do curso de graduação e na maioria dos programas de pós-graduação em economia. Objetiva-se neste relatório analisar os principais formatos, temas e metodologias do seu ensino bem como sugerir linhas temáticas e de pesquisa. Para isto, o presente texto está dividido em quatro seções além desta introdução. Na segunda, de natureza introdutória, discute-se a complexidade temática do seu objeto central; na terceira são apresentados de forma sintética alguns programas ministrados no país; na quarta discutem-se alguns temas e referências bibliográficas que vêm se afirmando na discussão contemporânea sobre desenvolvimento econômico; e, na quinta e última seção, apresentam-se algumas sugestões.

## 2 EVOLUÇÃO E COMPLEXIDADE TEMÁTICA DA ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO

A dificuldade e o desafio central de uma disciplina de Desenvolvimento Econômico e Social (DES) começam, a rigor, com a relativa ambiguidade do seu objeto. A economia do desenvolvimento surgiu no pós-guerra como uma disciplina identificada com a problemática dos países economicamente atrasados, países que contemporaneamente são classificados pelo Banco Mundial como de renda média e baixa. Entretanto, como a teorização sobre o desenvolvimento econômico e social remonta à própria origem da economia política, a economia

1. Documento elaborado para o Ipea a partir do Encontro de Professores de Desenvolvimento Socioeconômico promovido por esta instituição e realizado em Brasília entre 17 e 19 de dezembro de 2008. Versão atualizada para o I Encontro Nacional de Professores de Desenvolvimento Econômico realizado em Porto Alegre, 11 e 12 de novembro de 2010.

do desenvolvimento não pode ser concebida como um corpo teórico separado das distintas abordagens metodológicas da ciência econômica. Por outro lado, como as condições e desafios dos países em desenvolvimento (um conceito elusivo) são influenciados pelos movimentos das economias avançadas, das suas estratégias e instituições, as trajetórias nacionais de desenvolvimento são construções históricas particulares que transcendem o plano estritamente doméstico em que são construídas. Finalmente, como o desenvolvimento econômico constitui um projeto perseguido pelos países, a sua delimitação temática sempre incorporou aspectos normativos e, de certo modo, relativamente arbitrários, tornando muito ampla e variável a definição de desenvolvimento econômico.

Quando se consideram as questões mais estruturantes da disciplina, é possível identificar, independentemente das diferentes abordagens, duas principais perguntas que correspondem à estruturação temática da disciplina e que remontam, a rigor, a Adam Smith: por que alguns países são tão ricos e outros tão pobres? Quais os fatores que explicam o sucesso dos primeiros e o atraso dos demais?

Como os mecanismos e processos do desenvolvimento dizem respeito ao funcionamento geral das economias (isto é, há que se considerar a existência de um estágio teórico relativamente independente de instituições particulares ou do grau do desenvolvimento), nem o marco teórico nem o histórico podem se limitar às questões das economias em desenvolvimento e requerem um referencial teórico e histórico geral. Com efeito, a evolução da disciplina seguiu de perto a evolução do pensamento econômico em suas diferentes escolas e abordagens metodológicas e a análise das experiências históricas de desenvolvimento econômico.

Há assim que considerar a disciplina como uma construção em que se combinam e se superpõem distintos campos teóricos e processos históricos. No pós-guerra, os *pioneiros da economia do desenvolvimento*[2] perceberam especificamente que os mecanismos e processos econômicos assumidos na teoria neoclássica não se ajustavam à realidade das economias não industrializadas, caracterizadas por um grande excedente de mão de obra rural. A presença de externalidades (e complementaridades), a existência de retornos crescentes de escala e indivisibilidades e as restrições de balança de pagamentos tornavam o processo de industrialização, a partir de uma economia atrasada e de base primária, uma construção em que o

2. Entre os anos 1940 e 1960, houve uma excepcional produção intelectual sobre o problema da industrialização nas economias atrasadas. Rosestein-Rodan (1943), Prebish (1949), Nurkse (1953), Lewis (1954) e Hirschman (1958) tiveram destacada influência e são referidos aqui como pioneiros da economia do desenvolvimento. No Brasil a coletânea organizada por Agarwala e Singh (1969) apresenta algumas contribuições seminais. Ainda que voltada para a realidade latino-americana, desenvolveu-se nesta mesma época no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) uma reflexão original combinando as reflexões daqueles autores com um marco histórico em que a dicotomia centro e periferia, tal como referida por Prebisch e posteriormente por Furtado (1969), assumiu especial importância. Este pensamento será referido aqui como pensamento estruturalista latino-americano. Uma abrangente coleção em português desta produção pode ser obtida em Bielschowsky (2000).

papel do Estado transcenderia em muito aquele suposto na economia marginalista e bastante distinto, embora convergente, com aquele proposto pelos economistas keynesianos nas economias industrializadas.

O subdesenvolvimento, argumentava Furtado (1969), não era uma fase ou etapa a que os países seguiam linearmente ao longo de sua evolução, mas uma construção específica decorrente de uma peculiar especialização na divisão internacional do trabalho. Assim, a polarização centro e periferia, tão cara ao pensamento estruturalista latino-americano encontrava diversas pontes de contato com as teorias marxistas sobre o imperialismo e o desenvolvimento econômico em condições de atraso (BARAN, 1969).

A ideia de que as instituições promotoras do desenvolvimento são historicamente condicionadas é de longa data e de amplo reconhecimento entre os economistas que refletiram sobre o desenvolvimento econômico como Antonio Serra, William Petty, James Stuart ou Adam Smith e dos historiadores do desenvolvimento em condições de atraso como Gerschenkron (1962). Com efeito, como recorda Chakravarty (1989), Marshall considerava bastante sugestiva a tese proposta por List [1855] de que os países atrasados deveriam reproduzir não as instituições contemporaneamente adotadas pelos países avançados mas aquelas adotadas quando estes estavam num estágio de desenvolvimento semelhante. Entretanto, observava Marshall, o crescimento do comércio internacional e das comunicações estaria levando à sincronização do desenvolvimento entre as nações. A economia do desenvolvimento, tal como a que evoluiu a partir da contribuição seminal dos pioneiros, dedicou-se especificamente a afirmar ou refutar, no plano teórico e empírico, através de argumentos teóricos e históricos esta proposição (e suas implicações) que dizem respeito não apenas aos processos de arranque (*take-off*) associados à formulação original da disciplina mas aos processos de convergência (*catch-up*) e divergência que assumiram crescente importância nas discussões sobre a evolução da economia contemporânea (CHAKRAVARTY, 1989, *apud* CHAKRAVARTY, 1997).

Ainda que com uma abordagem bastante distinta, as análises históricas e sociológicas marxistas (ARRIGHI, 1994; HARVEY, 2003; BAGCHI, 2007; JESSOP, 2002) que têm como eixo a análise da evolução histórica do capitalismo (DOBB, 1965) e não marxistas, na tradição de Polanyi (1944), também passaram a debater crescentemente o processo da globalização e a desigual evolução do capitalismo entre países, apontando ora para a convergência ora para a polarização. Num outro plano, a corrente realista da economia política internacional (STRANGE, 1997) privilegia em sua abordagem a disputa, a difusão e a concentração do poder político nas relações interestatais.

É importante sublinhar que embora o desenvolvimento econômico e social possua a ambiguidade que decorre da própria complexidade e superposição dos temas com que lida e, sobretudo, por constituir um objetivo e uma estratégia dos estados nacionais, é possível identificar na origem da própria disciplina, tal como presente na formulação dos pioneiros (mas a rigor já presente na abordagem da economia política clássica), o entendimento do desenvolvimento como um processo de mudança das estruturas produtivas, das tecnologias, padrões de consumo e instituições que, nas condições históricas discutidas por aqueles autores, estava associada à industrialização. A descontinuidade da mudança, segundo o grau de atraso, associada aos processos de *take-off,* impõe instituições e mecanismos distintos entre as economias nacionais, e o prosseguimento da industrialização e da diversificação produtiva requerem novas instituições ajustadas aos novos desafios. Estes decorrem da própria especificidade das industrializações tardias como a sua afirmação num cenário econômico internacional caracterizado pelo predomínio dos interesses das indústrias das nações mais industrializadas e internamente pelos interesses das classes e grupos econômicos tradicionais. As análises marxistas e estruturalistas exploraram este processo e suas implicações sobre a distribuição de renda e dependência tecnológica.

Mas se essa era a base de reflexão originária, é importante observar que uma vez constituído um núcleo industrial, o desenvolvimento econômico, entendido como um processo de mudança estrutural não pode ser rigidamente separado ou considerado como um processo distinto da acumulação de capital e do crescimento econômico, medido através da elevação do rendimento *per capita*. Como observava Furtado, "as transformações inerentes ao processo de acumulação nas forças produtivas são, necessariamente, inovadoras. Sem economia de recursos (aumento da eficiência) e modificação nos padrões de consumo (diversificação da produção), a acumulação das forças produtivas tenderia a um ponto de saturação" (FURTADO, [1978], p. 64). Com efeito, a menos de teorizações muito restritivas – como a hipótese de rendimentos constantes de escala e progresso tecnológico exógeno e perfeita substitutibilidade de fatores de produção – o crescimento econômico prolongado requer, forçosamente, mudar os coeficientes técnicos, introduzir novas tecnologias e novos bens e serviços, instituições e hábitos sociais, transformações que descrevem o processo do desenvolvimento econômico. Por outro lado, como amplamente enfatizado nos modelos keynesianos e kaldorianos, a persistência do crescimento econômico, que depende da existência de mercados em expansão, constitui um poderoso estímulo, através das escalas que proporciona à industria, para a divisão do trabalho, difusão de inovações e aumento da produtividade.

A disciplina evoluiu nas últimas décadas a partir da discussão sobre os mecanismos e as características do processo do crescimento econômico, e das estratégias nacionais e instituições adotadas pelos países em desenvolvimento, e a relação entre

estes processos e as evidências empíricas crescentemente disponibilizadas pelos países e organizações multilaterais. No plano teórico a disciplina vem passando por amplo debate entre as teorias do crescimento econômico, um campo que passou nos últimos anos por um *boom* através das teorias neoclássicas do crescimento endógeno, das concepções shumpeterianas sobre o progresso técnico e das teorias keynesianas sobre economia aberta e pela profusão de diversas discussões teóricas sobre o comércio internacional, sobre o papel das instituições no desenvolvimento econômico e a relação entre crescimento econômico e distribuição de renda. Num outro plano, a disciplina evoluiu pelo confronto entre fatos estilizados e interpretações teórico-históricas sobre experiências nacionais, contrastando em particular as economias dinâmicas da Ásia, da América Latina, da África e das "economias em transição" identificando especialmente as estratégias nacionais adotadas.

Na tradição marxista os temas mais relevantes hoje são discussões sobre as transformações sociais do capitalismo decorrentes do processo de globalização e, no campo da corrente realista das relações internacionais, as características e formas das rivalidades interestatais num mundo crescentemente assimétrico do ponto de vista do poder político e militar.

Assim, desde o seu início a disciplina de DES constitui um campo de conhecimento com grande articulação com a macroeconomia, com a economia internacional, com a microeconomia, com a história econômica, e com outras disciplinas como a sociologia e a ciência política.

## 3 O ENSINO DE DES NO PAÍS

Inicialmente, deve-se observar, quando se analisam os diferentes programas de desenvolvimento econômico amplamente discutidos na Reunião dos Professores de Desenvolvimento em Brasília (e posteriormente observado na muito mais ampla reunião de Porto Alegre), que, além das diferentes abordagens e cobertura temáticas adotadas – objeto da análise da próxima seção –, o lugar que uma disciplina (ou um conjunto de disciplinas) de desenvolvimento econômico ocupa na estrutura do curso de economia é bastante diferente entre as unidades (faculdades e institutos) tanto na graduação quanto e principalmente na pós-graduação. Assim, por exemplo, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) ou na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) há um programa de pós-graduação centrado especificamente em desenvolvimento econômico e este tema é estruturador de uma grade específica de disciplinas subsidiárias; em outras unidades, a disciplina de DES encontra-se parcialmente isolada e desarticulada com as outras disciplinas. Desse modo, o conteúdo da disciplina de DES é necessariamente distinto segundo a abordagem seguida e o grau em que as demais disciplinas cobrem os temas teóricos e históricos desenvolvidos na disciplina ou que sejam metodologicamente compatíveis com esta.

No exame das disciplinas discutidas na reunião de Brasília e posteriormente em Porto Alegre é possível identificar dois planos: no primeiro são apresentadas teorias e modelos de crescimento, no segundo são identificadas algumas experiências nacionais e fatos estilizados. Em algumas unidades, estes dois campos temáticos são desdobrados em duas disciplinas: uma centrada em teorias e modelos de crescimento econômico e outra focada nas experiências e trajetórias comparadas de desenvolvimento. Deve-se observar, desde já, que esta distribuição temática em duas disciplinas foi longamente consagrada no ensino de graduação de economia e de certo modo se ajusta melhor à diversidade e complexidade dos temas envolvidos (constituindo uma sugestão deste relatório ao ensino da disciplina, ver seção final), mas como antes observado, esta distribuição de temas, sobretudo no ensino de pós-graduação, varia em cada unidade de acordo com a maior ou menor centralidade da disciplina no programa.

De um modo geral, pode-se observar uma variedade significativa de abordagens teóricas e metodológicas e de estudos relativos às experiências nacionais. A utilização de livros didáticos não é amplamente difundida ainda que alguns títulos apareçam com maior destaque e, do mesmo modo, a referência à base de dados e aos casos nacionais varie intensamente entre as disciplinas. Alguns aspectos serão destacados a seguir.

### 3.1 Abordagens metodológicas

Há mais ou menos dois recortes metodológicos bem definidos. Em diversas disciplinas, o foco principal é o processo e mecanismo do desenvolvimento econômico buscando contrastar, no plano teórico, as distintas concepções de crescimento econômico, incluindo com maior ou menor grau de profundidade modelos e autores clássicos, neoclássicos (com particular ênfase nos modelos de crescimento endógeno), schumpeterianos e keynesianos (com economia fechada e aberta). Ainda que discutida com distinta ênfase, de um modo geral, as disciplinas apresentam as contribuições de alguns autores pioneiros da disciplina. Nestas disciplinas as variações decorrem do grau de detalhamento onde as teorias de crescimento econômico são apresentadas: em algumas busca-se uma análise dos fundamentos teóricos dos modelos, em outras, é a sistematização dos diferentes modelos que é sublinhada.

No plano das experiências comparadas, este recorte metodológico, ainda que com ênfase na cobertura bastante desigual entre as disciplinas e também desigual ponte com os modelos teóricos examinados, concentra-se na discussão das vias nacionais (ou regionais) de industrialização e nos distintos processos de acercamento (*catch-up*). As disciplinas também se diferenciam pela maior ou menor ênfase no impacto das mudanças da economia mundial e dos fatores monetários e geopolíticos sobre as políticas nacionais de desenvolvimento.

Um corte metodológico distinto (mas com muitas interações com o anterior) é desenvolvido em disciplinas que a partir da análise centrada em autores e metodologia marxistas investigam o desenvolvimento e a evolução do capitalismo enquanto um modo de produção e a teoria do subdesenvolvimento de certa forma a ela associada. A ênfase é posta na dinâmica do capitalismo enquanto sistema econômico, suas formas e características institucionais (e menos na industrialização como na abordagem anterior). O recorte do tempo histórico é distinto e informado pela periodização dos autores marxistas clássicos e algumas discussões contemporâneas sobre a globalização. A ponte com as experiências nacionais recentes de desenvolvimento e com as estratégias é mediada pela discussão centro/periferia.

Observa-se que em relação às experiências nacionais, o predomínio, na maioria das disciplinas, de uma abordagem em que se contrasta o desempenho contemporâneo entre a Ásia e a América Latina, mas sem um maior foco em economias específicas e realidades singulares, como por exemplo, a experiência chinesa ou indiana, as economias em transição etc.

### 3.2 Algumas referências bibliográficas: livros didáticos e coletâneas de textos

Em sua grande maioria as disciplinas utilizam uma ampla coleção de artigos representativos das abordagens e temas escolhidos publicados em revistas especializadas em inglês, português e espanhol. De um modo geral, a utilização de livros didáticos e de coletâneas de textos sobre a teoria do desenvolvimento não ocupa um lugar destacado na bibliografia e, ainda assim, diversos títulos são usados. Com base apenas no material discutido na reunião de Brasília, entre aqueles com mais de uma entrada (isto é, que aparecem em mais de uma entre os programas consultados) podem ser citados:

- Ross (2001): duas entradas;
- Barro e Sala-i-Martin (2004): três entradas;
- Agarwala e Singh (1969): duas entradas;
- Bielschowsky (2000): quatro entradas; e
- Jones (2000): três entradas.

## 4 ALGUMAS QUESTÕES CENTRAIS NA DISCUSSÃO CONTEMPORÂNEA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Em sua diversidade, os programas de ensino sobre o desenvolvimento econômico e social examinados discutem, ainda que com grau diferenciado de cobertura, muitas das questões e dos desafios da disciplina como os considerados rapidamente na primeira seção deste texto. É evidente que a delimitação temática ou a pa-

dronização da disciplina incorre em razoável grau de arbítrio, sobretudo quando há divergências do ponto de vista metodológico. Este foi um tópico amplamente debatido na reunião. Há, entretanto, independentemente da organização temática, questões estruturantes e que estão na raiz da disciplina como a causa do desenvolvimento das nações e o entendimento das trajetórias nacionais diferenciadas. Estas questões assumiram novos ângulos em função de maior e mais abrangente disponibilidade de dados e pela afirmação de realidades nacionais tão contrastantes. Assim, sem qualquer pretensão de uma cobertura exaustiva, é possível identificar a partir da ampla discussão dos programas das disciplinas apresentadas na reunião e da discussão da literatura contemporânea do desenvolvimento econômico, alguns temas básicos e alguns problemas os quais uma disciplina de DES deveria considerar programaticamente. Acrescento à guisa de sugestão alguma referência bibliográfica.

1) Convergência e divergência das rendas *per capita*. Fatos estilizados e controvérsias

Esta questão empírica que sempre esteve presente na literatura constitui hoje um tema em grande expansão. Há uma profusão de artigos e debates a partir da base de dados normalizados da metodologia difundida por Maddison (2001), ver, por exemplo, Pritchett (1997), com uma ampla cobertura de países e períodos históricos. A discussão a partir destes dados sobre a convergência e divergência de rendas entre os países constitui um ponto de partida para a discussão dos diferentes modelos de crescimento. Além do Centro para Comparações Internacionais Penn World Tables (www.pwt.econ.upenn.edu) alguns sítios eletrônicos como o da Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (www.oecd.org), e do Banco Mundial (www.worldbank.org) possuem ampla base de dados.

2) Articulação entre teoria e fatos estilizados

O que as teorias do desenvolvimento e os modelos de crescimento predizem sobre a convergência e a divergência das rendas *per capita* entre países e qual o apoio empírico destas previsões? Os pioneiros do desenvolvimento – a coletânea de textos organizada por Agarwala e Sing (1969), ou por Jomo (2005), e a síntese contemporânea realizada por Ros (2001) apresentam as hipóteses e visões principais – desenvolveram teorias sobre a inexistência de mecanismos automáticos de convergência e a tendência à polarização do desenvolvimento e das rendas *per capita*. Contemporaneamente, as evidências sobre este tema estiveram na base essencial da revisão dos modelos neoclássicos tradicionais que previam a convergência (e essencialmente de Solow, 1956) e para a difusão dos novos modelos neoclássicos que buscam acomodar as evidências sobre a divergência num esquema teórico em que a acumulação de conhecimento possui rendi-

mentos crescentes (LUCAS, 1988; MANKIW; ROMER; WEIL, 1992). Para os pioneiros do desenvolvimento, a divergência das trajetórias de crescimento decorria da existência de retornos crescentes de escala, da complementaridade e externalidade dos investimentos e do excedente de mão de obra. A indissociável conexão entre os processos de aprendizagem, retornos crescentes e externalidades era considerada incompatível de ser conciliada com as hipóteses de racionalidade, mercados competitivos, substitutibilidade e de agregação de comportamentos implícitos nas teorias neoclássicas. Esta percepção está na base da expansão da literatura keynesiana (KALDOR, 1978, 1996; MC COMBIE; THIRWALL, 1994) e schumpeteriana (ARTHUR, 1994; DOSI; PAVITT; SOETE, 1990) problematizando, respectivamente, as conexões entre crescimento (e as restrições impostas pelo balanço de pagamentos) e progresso técnico e as fontes autônomas da mudança tecnológica.

3) Acumulação de capital, poupança e investimento

Um dos principais fatos estilizados sobre o crescimento econômico no pós-guerra é a forte correlação entre a taxa de crescimento econômico e a de investimento em máquinas e equipamentos (DE LONG; SUMMERS, 1992). Em suas formulações originais, os pioneiros da economia do desenvolvimento privilegiaram, tal como na economia política clássica, a taxa de acumulação como a variável central para o crescimento e mudança estrutural, mas quase sem exceção colocavam esta como dependente da taxa de poupança (MEDEIROS; SERRANO, 2004). A longa vida da Lei de Say na economia do desenvolvimento e no pensamento estruturalista latino-americano (explicitamente reconhecido com concepção sobre a existência de um "hiato de poupança" constrangendo a taxa de investimento) – mesmo num momento em que a economia keynesiana assumia razoável hegemonia no pensamento macroeconômico – é um fato notável desde a origem da economia do desenvolvimento enquanto disciplina e que, sistematicamente, está na base das controvérsias macroeconômicas sobre a política do desenvolvimento. Assim, por exemplo, quando se investiga o superior desempenho das economias asiáticas em termos de crescimento econômico e de taxa de investimento em confronto com as economias latino-americanas, há que se esclarecer (e há um debate na literatura não apenas entre economistas neoclássicos e keynesianos, mas entre estes e economistas estruturalistas) se foram os fatores macroeconômicos e comportamentais que estimularam na primeira região a austeridade, frugalidade e, consequentemente, a poupança do setor privado e daí o investimento e o crescimento (como na tradição da Lei de Say) ou se foi, exatamente, a existência de um movimento reverso em que o cres-

cimento (das exportações, por exemplo) induziu maior investimento e o crescimento. Este é um ponto crucial da macroeconomia do crescimento (RADA; TAYLOR, 2007) e exemplifica bastante bem as íntimas relações entre a economia do desenvolvimento e a macroeconomia.

4) Mudança tecnológica; inovações, difusão e cópia de técnicas

Para os pioneiros do desenvolvimento, a industrialização e a mudança na estrutura produtiva através da implantação de setores industriais em economias agrárias (o arranque ou *take-off*) constituía a problemática fundamental do desenvolvimento. Embora esta questão permaneça sendo central na maioria das economias em desenvolvimento, ela não se confunde com a da mudança tecnológica numa estrutura produtiva mais diversificada (ainda que em alguns casos semi-industrializada) em que o *catch-up* tecnológico e a difusão das inovações assumem grande relevância. As reflexões originais de Furtado [1982] sobre a dependência tecnológica e sua ampla influência no pensamento estruturalista latino-americano problematizam a questão da criação e da difusão tecnológica. Nesta perspectiva uma discussão das estratégias de desenvolvimento é realizada por Amsden (2001). Este é o campo central para a abordagem schumpeteriana (DOSI; PAVITT; SOETE, 1990) sobre o desenvolvimento e para a discussão sobre as instituições promotoras da inovação e adaptação tecnológica. Como argumenta Lall (2003), a existência de economias de escala e de aprendizagem num mundo crescentemente integrado pela redução dos custos de transportes e remoção de tarifas leva a crescente concentração geográfica dos centros de produção e consequente periferização das demais economias. Por outro lado, as novas tecnologias não são transferidas para os países pobres através dos mecanismos de mercado, mas requerem um complexo conjunto de instituições e políticas públicas. Quando se trata de economias muito distantes da fronteira tecnológica a discussão sobre a cópia de técnicas e a taxa de crescimento dos investimentos assume grande importância. Com efeito, ao lado das abordagens schumpeterianas e institucionalistas focadas nas instituições e nas estruturas propícias às inovações, deve-se considerar as reflexões enfatizando aspectos da demanda por inovações numa linha kaldoriana-smithiana (um texto seminal é o de Young, 1928) como as de McCombie e Thirwall (1994).

5) Relações agricultura e indústria

Só recentemente a população economicamente ativa na economia mundial deixou de ser predominantemente ocupada nas atividades primárias. A modernização da agricultura, as relações entre agricultura e indústria e os deslocamentos populacionais do campo para a cidade ocuparam his-

toricamente um papel central entre os historiadores do desenvolvimento econômico sobre as diferentes vias do capitalismo (GERSCHENKRON, 1962; MOORE, 1967) e entre as discussões sobre o socialismo (PATNAIK, 2005). Entre os pioneiros do desenvolvimento estas relações receberam especial ênfase devido às suas implicações sobre a distribuição e a acumulação de capital – como nos clássicos modelos de Lewis (1954), Todaro (1971), Kuznets (1955), Kaldor (1996), Myrdal (1957), e Prebisch (1949). Entretanto, tendo em vista o foco na industrialização e os seus dilemas, estes temas perderam nas últimas décadas a importância que de fato possuem na discussão do desenvolvimento econômico. Com efeito, como a realidade da experiência chinesa recente evidencia, as relações agricultura e indústria seguem sendo especialmente importantes para a discussão sobre a distribuição de renda e os deslocamentos demográficos são particularmente importantes para os padrões de consumo. Contrastes importantes sobre como os distintos padrões de desenvolvimento do setor rural afetaram as trajetórias de acumulação nas economias em desenvolvimento foram discutidos entre outros por Bhaduri (1993).

6) Desenvolvimento econômico e distribuição de renda

Desde a formulação dos economistas clássicos e marxistas as relações entre desenvolvimento econômico e distribuição funcional da renda estiveram no núcleo das discussões sobre as características institucionais das economias capitalistas e nas explanações sobre as trajetórias de acumulação. Uma vez que o salário era considerado como um custo formado pelas necessidades de reprodução dos trabalhadores, a acumulação de capital dependia do nível do excedente social obtido pela diferença entre o nível do produto (dada a tecnologia e utilização da capacidade) em relação a estes custos. Lewis (1954), que seguia de perto esta abordagem metodológica baseada no excedente, aplica esta teoria para os países em desenvolvimento caracterizados pela existência de um excedente estrutural de mão de obra. Outros pioneiros do desenvolvimento, sobretudo Myrdal (1957) e os economistas estruturalistas latino-americanos, particularmente Furtado (1969), incorporaram novos temas, buscando as implicações da distribuição (não apenas a funcional, mas a pessoal, considerando o elevado peso das relações não assalariadas no emprego nestas economias) sobre os padrões de consumo e os estilos de desenvolvimento. A busca de regularidades entre o desenvolvimento econômico no longo prazo e a distribuição pessoal da renda foi discutida por Kuznets (1955) num texto particularmente influente e bastante presente no debate contemporâneo. Para uma síntese, ver Adelman e Robinson (1988). Esta discussão vem incorporando diversas hipóteses sobre a existência de mecanismos institu-

cionais em que níveis elevados de desigualdade tendem a se perpetuar em processos *path-dependent* (SOKOLOFF; ENGERMAN, 2000).

No campo neoclássico a distribuição pessoal da renda é menos associada ao desenvolvimento econômico entendido como um processo de mudança estrutural e mais ao funcionamento dos mercados e a distribuição dos ativos, em particular, o capital humano. Para uma síntese ver Ros (2001).

Num outro campo analítico e próximo da literatura marxista diversas análises conectam a distribuição da renda a um determinado regime específico de acumulação (KOTZ, 1994) em que as instituições possuem um papel relativamente autônomo. São as mudanças do regime de acumulação (como por exemplo, o fordismo) decorrente das novas tecnologias, desregulação e abertura das economias que explicam as mudanças nos padrões distributivos.

A discussão das implicações distributivas sobre o desenvolvimento econômico remonta às análises keynesiana e kaleckiana (BHADURI; MARGLIN, 1990) sobre os mecanismos de transmissão entre distribuição da renda e demanda efetiva. Na literatura específica do desenvolvimento, Furtado (1969) associou a formação dos padrões de acumulação e a própria dinâmica do crescimento à distribuição, Tavares e Serra (1972) apontaram a relativa autonomia destas dimensões. Mais recentemente este tema vem se desenvolvendo desde uma visão neoclássica sobre política pública (ALESINA; PERROTTI, 1994). Uma exaustiva síntese encontra-se em Ros (2001).

Uma base de dados importante para este tema foi desenvolvida por James Galbraith na Universidade do Texas e é disponibilizada em: <www.utip.gov.utexas.edu/data>

Uma importante base de dados sobre emprego, renda e salários pode ser encontrada em: <www.ilo.org>

7) Estado, instituições e desenvolvimento econômico

Para muitos economistas contemporâneos, as diferentes trajetórias dos países podem em última instância ser explicadas pelas instituições adotadas (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2005). Esta abordagem fortemente influenciada pelos trabalhos de North (1990) vem se afirmando na discussão contemporânea, e devido às implicações normativas, políticas e ideológicas e a profusão de fatos estilizados sobre o desempenho dos países em desenvolvimento (em particular os países dinâmicos da Ásia). Constitui possivelmente o tema mais amplo na discussão contemporânea sobre desenvolvimento econômico. A dificuldade de abordar o tema

reside em dois aspectos principais. Em primeiro lugar, na explicitação dos mecanismos através dos quais as instituições (cuja definição é bastante ampla e elusiva) afetam o desenvolvimento econômico. Esta questão, como já se observou na primeira seção, chama a atenção para a necessária articulação entre a economia do desenvolvimento com a teoria econômica sem o que a escolha das instituições e a sua hierarquização torna-se muito arbitrária. Em segundo lugar, evidencia a dificuldade de isolar os aspectos mais gerais daqueles particulares e específicos a determinadas experiências nacionais ou mesmo a um país. Com efeito, a abordagem deste tema sempre foi realizada pelos historiadores econômicos. Em influente trabalho, Gerschenkron (1962) chamou a atenção para a variedade institucional associada ao grau de atraso econômico. O que, entretanto, parte da literatura corrente sobre o tema pretende é buscar regularidades e no limite, modelos, a partir de experiências históricas. Assim, para uma vertente da literatura, a evolução dos direitos de propriedade e a sua proteção pelo estado constituem o elemento central e diferenciador das trajetórias de desenvolvimento. O desenvolvimento econômico é percebido como o resultado do bom governo e este resulta do livre desenvolvimento dos mercados (a defesa dos direitos de propriedade é o fator crucial) da democracia e do estado de direito. Há nesta tradição, um conjunto de análises que atribuem os problemas do subdesenvolvimento à inexistência ou distorção de mercados descortinando maiores possibilidades para a ação do estado além daquelas voltadas à proteção aos direitos de propriedade (STIGLITZ, 1989; RODRIK, 1997). A perspectiva dos *pioneiros do desenvolvimento para a intervenção do Estado* era bastante distinta e sua ênfase não era posta na existência de falhas de mercado (como na tradição da economia do bem-estar), mas na existência do excedente de mão de obra e complementaridades nos investimentos levando à necessidade de uma ação deliberada do Estado. Numa perspectiva convergente, alguns trabalhos recentes como o organizado por Chang (2007) procuram sistematizar outras questões gerais de ação escolhendo, numa direção próxima a autores schumpeterianos e keynesianos, temas como a provisão de mecanismos de coordenação dos investimentos, o estímulo aprendizagem e inovação e a regulação dos conflitos e distribuição como os aspectos mais relevantes dos estados desenvolvimentistas que se afirmaram no pós-guerra, sobretudo entre os países asiáticos. Numa outra perspectiva análises institucionalistas, na tradição de Polanyi (1944) e marxistas (JESSOP, 2002; KOTZ, 1994) discutem a impossibilidade da reprodução econômica e social nas economias capitalistas sem a intervenção do Estado *i* (sob este ponto de vista, os mercados sempre falham caso se queira usar uma formulação conhecida da economia institucionalista contemporânea) impondo limites

aos mercados e apontando para distintas formas de regulação e de estruturação das instituições entre as economias capitalistas

Indubitavelmente, a experiência recente de desenvolvimento na China, ao lado de algumas sistematizações sobre algumas experiências asiáticas, constituem referências empíricas essenciais para o tema. O sítio do Banco Mundial apresenta muitas informações sobre instituições e desenvolvimento e análises convencionais e recentemente, numa perspectiva institucionalista distinta, foi desenvolvida pela Agência Francesa de Desenvolvimento uma nova base de dados disponibilizada em: <www.cepii.fr>

8) Investimento em infraestrutura e desenvolvimento econômico

Os pioneiros da economia do desenvolvimento (especialmente Rosenstein-Rodan e Hirschman) conferiram especial importância ao investimento público em infraestrutura devido aos seus efeitos sobre a produtividade geral da economia e (tal como nas formulações da economia do bem-estar) a elevada assimetria entre o seu retorno social e privado. Estudos recentes estimam haver um elevado impacto dos investimentos públicos em transportes e comunicações sobre o crescimento econômico através dos ganhos globais de produtividade. Abordagens keynesianas, por sua vez, exploraram o seu efeito sobre o volume dos gastos privados e, consequentemente, sobre o crescimento econômico. Em geral os modelos de crescimento (e mesmo as análises sobre o subdesenvolvimento) constroem hipóteses supondo a existência destes investimentos subestimando o fato de que exatamente por dependerem de decisões políticas, o volume e a qualidade destes investimentos constituem um fator central do processo de desenvolvimento e, por outro lado, constituem importante ângulo para a discussão das relações entre o Estado e os mercados. Esta questão assumiu importância crucial nas últimas décadas em função da adoção pela maioria das economias em desenvolvimento de políticas fiscais contracionistas. Uma análise particular, mas que em muitos planos se articula com esta, é a discussão da importância das empresas públicas nas estratégias nacionais de desenvolvimento e dos impactos dos processos de privatização sobre as trajetórias de desenvolvimento (para uma síntese, ver CHANG, 2003).

9) Instituições políticas e desenvolvimento econômico

Não raro, a discussão sobre o papel do Estado no desenvolvimento econômico tende a circunscrever-se a um plano normativo e funcionalista onde se identificam as ações ou a ausência ou falha no desempenho destas como causas aproximadas de comportamento das economias. As análises consagradas sobre o "Estado desenvolvimentista" se de um lado trouxeram

o reconhecimento da importância da ação do Estado no desenvolvimento, de outro fizeram deste um ator autônomo formulando problemas e questões relativamente independentes das classes e grupos sociais. As análises seminais de Amsden (1989) sobre a Coreia e a de Wade (1990) descrevem a formação de um Estado desenvolvimentista insularizado como um traço distintivo destes países; Evans (1995) segue nesta tradição, embora busque estabelecer maiores pontes com a sociedade. Para uma síntese das distintas concepções sobre o Estado, subjacente a estas interpretações, ver Skocpol (1985). Mas por que um determinado Estado age desta forma e não de outra, ou por que os Estados obtêm distintos graus de aceitação em suas ações? Esta é uma clássica discussão de economia e da ciência política. Os autores marxistas clássicos (BARAN, 1969) desenvolveram sua análise do subdesenvolvimento a partir dela e diversas análises sociológicas do subdesenvolvimento, sobretudo na América Latina, a incorporaram. O Estado, entretanto, surgia como um ente passivo e não constituía um sujeito específico da reflexão. Algumas análises marxistas recentes sobre as transformações do capitalismo e o papel do Estado como as realizadas por Jessop (2002), Glyn (2006) e a teoria da regulação buscaram, entretanto, uma perspectiva mais equilibrada – e de certo modo mais próxima da abordagem realista da economia política internacional (ver próximo item) – e introduziram novos temas oriundos dos processos de globalização e regionalização e seus impactos sobre as estratégias nacionais dos países industrializados e as dos países em desenvolvimento. Num outro recorte metodológico, na abordagem pluralista que hoje predomina na literatura sobre a evolução do poder político, a discussão das conexões entre interesses, poder político e instituições vem sendo realizada, sobretudo por economistas que, partindo de uma análise econômica neoclássica, procuram introduzir os conflitos de interesses e de poder como elemento central para o desenvolvimento institucional (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2005). Indisputadamente, este é um tema muito aberto na literatura e em grande expansão.

10) Rivalidade interestatal e geopolítica nas trajetórias de desenvolvimento

As estratégias de um determinado Estado territorial não são construídas independentemente daquelas tomadas por Estados e estes se movem por vetores políticos não imediatamente redutíveis a um interesse econômico doméstico específico. Este prisma que historicamente constituiu um amplo campo de controvérsias sobre a teoria do imperialismo e uma outra vertente para as discussões das abordagens weberianas sobre o Estado e para a corrente realista da economia política internacional está em grande debate hoje na literatura política internacional (FIORI, 2005).

Esta discussão e as teorias que lhe são subjacentes assumem particular importância para o entendimento das transformações econômicas e sociais contemporâneas. Em primeiro lugar, para uma discussão (num terreno comum com autores marxistas) sobre os processos de globalização com as perspectivas de rivais que apontam para um inevitável ocaso do Estado (OHMAE, 1995; REICH, 1991). Em segundo lugar, para a discussão das trajetórias nacionais de desenvolvimento. Com efeito, quando se observam as trajetórias de industrialização como as que se desenvolveram na Ásia no pós-guerra, tanto a adesão dos grupos econômicos às estratégias de industrialização lideradas pelo Estado, quanto o apoio que estas tiveram por parte da nação hegemônica (os Estados Unidos) foram condicionados por vetores políticos decorrentes da estruturação do poder político mundial (GOWAN, 2003; MEDEIROS, 1997; BAGCHI, 2006). Assim, ao lado de elementos gerais e teorizáveis que constituíram o campo central da economia do desenvolvimento é necessário considerar, na análise das experiências nacionais, a existência de singularidades históricas e oportunidades especiais de desenvolvimento criadas por conjunturas de conflitos pelo poder político entre Estados nacionais. Nas discussões sobre as experiências comparadas de desenvolvimento nem sempre a distinção do que é geral do que é particular (a determinado país ou região) é realizada de forma satisfatória.

11) Comércio, especialização e desenvolvimento desigual

Embora campo de disciplina especial, as relações entre especialização produtiva e desenvolvimento econômico são centrais e pertencem ao núcleo originário da economia do desenvolvimento. A ampla literatura sobre as conexões entre comércio e desenvolvimento aborda três processos que embora sejam articulados possuem autonomia: a difusão do progresso técnico, as restrições do balanço de pagamentos ao crescimento econômico e os efeitos distributivos decorrentes dos termos de troca. Dois autores pioneiros da economia do desenvolvimento Prebisch [1949] e Singer [1950] combinaram de forma original estes três efeitos em sua defesa da industrialização nos países periféricos e em sua crítica às concepções ortodoxas do comércio internacional baseada na defesa da especialização segundo vantagens comparativas. A ampla produção de evidências sobre estas conexões na economia contemporânea tem sido suprida com regularidade e discutida exaustivamente nos relatórios e documentos do Banco Mundial e, especialmente, pelo relatório sobre comércio e desenvolvimento da UNCTAD (TDR). Devido à grande expansão do comércio e globalização das cadeias produtivas e às suas implicações sobre a estratégia de desenvolvimento, o comércio externo tem sido um dos temas mais polemizados,

opondo de um lado a defesa genérica da abertura externa como estímulo à produtividade e ao crescimento e de outro, a defesa de uma "abertura estratégica" e seletiva centrada tanto na teoria sobre o progresso técnico, demanda efetiva e evolução dos termos de troca – para uma síntese recente, ver Chang (2003); Ocampo, Jomo e Vos (2007) – quanto nas experiências de desenvolvimento (KOZUL-WRIGTH, 2007; CHANG, 2002). Uma discussão específica mas essencial ao tema e sobretudo devido às suas implicações distributivas (entre países e entre grupos ocupacionais e classes sociais) é a sobre os termos de troca. Ao lado da clássica formulação Prebisch e Singer é importante sublinhar a dos termos de troca fatoriais de Lewis (1978) enfatizando as condições de produtividade na agricultura de subsistência como fator crucial e, mais recentemente, as contribuições de Shaikh (2003). Ocampo e Parra (2007) têm sistematizado os dados relevantes.

Associado com esta questão há hoje uma ampla discussão motivada pela elevação dos preços dos produtos primários (ciclo que parece ter sido contido no último ano) sobre a desindustrialização e a "doença holandesa" chamando atenção para a importância da taxa real de câmbio (TRC) para as estratégias de desenvolvimento. Uma ampla análise desta questão é realizada por Bresser-Pereira (2010).

Alguns sítios são essenciais para a formação de uma base de dados e de textos para o desenvolvimento do tema: o da United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (www.unctad.org), o da Cepal para o caso das economias latino-americanas (www.eclac.org) e, para estudos sistemáticos sobre o tema a partir de uma abordagem não neoclássica, o sítio do International Development Economics Associates (IDEAS) (www.netwokideas.org).

12) Comércio, investimento direto e transferência de tecnologia

Há hoje uma ampla discussão sobre as conexões entre comércio e investimento externo e entre este e a difusão de tecnologia. As análises sobre as empresas transnacionais e as estratégias de desenvolvimento, uma discussão de longa data tanto nas teorias sobre o imperialismo e entre historiadores quanto nos anos posteriores na discussão de teóricos do comércio internacional e do desenvolvimento (FURTADO [1969]; FAJNZYLBER, 2000) assumiu crescente ênfase nos dias atuais caracterizados pela ampla liderança das empresas transnacionais nos investimentos e comércio internacional e pela crescente globalização das cadeias produtivas – há uma síntese em Helleiner (1989) e Chang (2003). Para muitos as empresas transnacionais afirmaram-se como os principais condutores do

progresso tecnológico num mundo sem fronteiras e soberanias estatais limitadas; para outros, estas afirmaram sua importância nas últimas décadas como resultado das pressões dos oligopólios sobre Estados nacionais mais frágeis realizando um intenso processo de centralização de capital e crescimento assimétrico a favor das economias capitalistas avançadas. Do ponto de vista econômico, o impacto das empresas transnacionais (como se observou com o comércio) nas estratégias nacionais de desenvolvimento se transmite através do balanço de pagamentos (conta financeira e de transações correntes), da sua direção setorial (matérias-prima/indústria/serviços) e orientação (mercado interno/exportação) e maior ou menor articulação produtiva com os fornecedores domésticos e sobre a difusão e transferência de tecnologia. Há uma ampla profusão de estudos empíricos e contrastes nacionais sobre estas conexões e sobre o efeito mais persistente do crescimento econômico com maior ou menor presença das empresas transnacionais (KOZUL-WRIGHT, 1995). Os mesmos sítios do tópico anterior são importantes aqui.

13) Sistema financeiro e o financiamento do desenvolvimento econômico

Tal como os dois temas anteriores a questão do financiamento ao desenvolvimento constitui um tema "fundador" da economia do desenvolvimento. Há que se distinguir dois planos que, embora se articulem, são de natureza distinta: o do financiamento externo da economia e o financiamento interno ao investimento. Na antiga (e convencional) literatura da economia do desenvolvimento, a disponibilidade de poupança externa surgia como uma restrição (hiato de poupança) ao crescimento econômico, a despeito de contestações mesmo no campo mais convencional da disciplina (FELDSTEIN; HORIOKA, 1980). Tendo em vista as transformações contemporâneas caracterizadas por crescente liberalização financeira, vertiginosa expansão dos ativos financeiros e das crises cambiais em condições de abundância de divisas, a discussão econômica predominante na literatura deslocou-se no plano teórico para as condições de sustentação do crescimento em condições de endividamento externo (MEDEIROS; SERRANO, 2001). Desde a formulação original os modelos keynesianos de restrição ao balanço de pagamentos incluindo as hipóteses de fragilidade financeira desenvolvidas por Minsky assumiram especial relevância (MORENO-BRID, 1998) em face das proposições predominantes em organismos multilaterais em defesa da liberalização financeira como um mecanismo de disciplina macroeconômica e de atração de poupança externa. Entre os desdobramentos mais relevantes estão o debate sobre controles de capitais e sobre os regimes cambiais e a instabilidade da taxa real de câmbio (FFRENCH-DAVIS, 2003). Esta

discussão requer, entretanto, uma aproximação com a análise histórica do sistema monetário internacional e dos problemas e desafios decorrentes de sua evolução a partir do colapso de Bretton Woods. Neste plano há já uma vasta literatura de autores keynesianos, marxistas, institucionalistas e da economia política internacional sobre as relações entre dinheiro e poder (SERRANO, 2004; LÓPEZ; PUCHET, 2008; HELLEINER,1994; GOWAN, 2003; GLYN, 2006; FIORI, 2005). A liberalização financeira e os distintos padrões de regulação constituem um tema central na discussão sobre as trajetórias asiática e latino-americana nas duas últimas décadas (DOOLEY; FOLKETS-LANDAU; GARBER, 2003). Entretanto, o tema transcende as dimensões estritamente macroeconômicas e a discussão inclui desde uma discussão sobre a natureza especulativa dos mercados financeiros aos padrões de regulação bem como sobre os limites e os espaços de autonomia das políticas econômicas em condições de liberalização financeira (FURTADO, 1982; BRESSER-PEREIRA; GALA, 2007; KREGEL, 2008). Estes temas são acompanhados em diversas análises por hipóteses sociológicas sobre a variedade dos capitalismos nacionais. Estas dimensões encontram particular ressonância e possivelmente passarão por forte expansão na literatura contemporânea tendo em vista as características mundiais da crise financeira iniciada em 2007 nos Estados Unidos.

Algumas discussões buscam fundir a questão do financiamento externo com a do financiamento interno em análises de corte histórico-comparativo. As discussões sobre o "pecado original" e a "intolerância a dívida" (EICHENGREEN; HAUSMANN; PANIZZA, 2003) fazem exatamente esta ponte. As análises sobre o financiamento interno, entretanto, dizem respeito a processos institucionais, processos macroeconômicos distintos da questão mais geral do financiamento externo (STUDART, 1995).

Além dos sítios anteriores, há ampla disponibilidade de dados e textos de referência no sítio do Fundo Monetário Internacional (FMI) (www.imf.org), no National Bureau Economic Research (NBER) (www.nber.org) e no da Center Economic Policy Analisys da New School (www.newschool.edu/cepa/)

## 5 ALGUMAS SUGESTÕES BIBLIOGRÁFICAS E DE PROGRAMA

Como antes se argumentou, o lugar de uma disciplina de desenvolvimento econômico e social nos cursos de economia, sobretudo na pós-graduação, é diferente entre as unidades e, deste modo, não é possível estabelecer um programa de ensino unificado. Esta flexibilidade do ponto de vista temático é também reforçada

quando se considera a diversidade de abordagens metodológicas que caracteriza a formação dos professores e das escolas de economia.

É possível, entretanto, sugerir alguns aspectos formais e substantivos que, respeitadas as diferenças institucionais e de abordagem poderiam ser úteis à evolução da disciplina.

Em primeiro lugar, em relação à distribuição dos temas e ao formato da disciplina o ideal (em linha, a rigor, com a tradição mais antiga do ensino de desenvolvimento econômico nas escolas de economia do país) é distribuir os temas examinados em dois cursos, um de natureza teórica e outro formado pela evolução histórica e discussão das experiências nacionais de desenvolvimento. Os problemas que decorrem desta distribuição são a possível desconexão entre os modelos e teorias que se examinam na disciplina teórica e as experiências discutidas na disciplina histórica. Estes problemas podem ser reduzidos em parte na medida em que a disciplina teórica apresente a variedade das hipóteses e modelos e busque já um diálogo com fatos estilizados e implicações que serão examinadas com mais detalhes na segunda disciplina.

Em relação aos aspectos substantivos buscou-se na seção anterior identificar alguns temas fundamentais que, guardadas as diferenças metodológicas, deveriam estar presentes nas disciplinas de desenvolvimento econômico e social. De uma maneira geral, as disciplinas examinadas cobrem desigualmente estes temas. É possível, entretanto, identificar algumas ausências mais comuns. Como as perspectivas metodológicas são distintas (e com elas as escolhas de temas) seria interessante considerar separadamente os dois tipos de abordagens que identificamos nos programas examinados das disciplinas. Naquelas que têm por foco os diferentes modelos de crescimento e suas aplicações em experiências nacionais é possível apontar (naturalmente com distintas gradações) duas ausências principais:

- uma discussão sobre as relações entre instituições e desenvolvimento econômico (tal como se considerou nos itens 7 e 9 da seção anterior); e
- uma discussão sobre desenvolvimento econômico e distribuição de renda (tal como se considerou nos itens 5 e 6 da seção anterior).

Nas disciplinas que têm por foco a evolução do capitalismo numa tradição marxista, a ausência principal é a da análise contemporânea dos processos de globalização e transformação do capitalismo (tal como se argumentou em 5 e 6) e a incorporação das discussões dos autores realistas das relações internacionais (tal como se considerou em 10).

Do ponto de vista bibliográfico, a maioria das disciplinas baseia-se amplamente em textos publicados em periódicos especializados e seria impossível e muito arbitrário sugerir textos adicionais, além daqueles referidos na seção ante-

rior. Entretanto, com base nos programas de ensino e das questões antes examinadas, é possível identificar alguns livros de sistematização e de coletânea de textos que poderiam ser muito úteis do ponto de vista didático.

1. Em relação aos pioneiros do desenvolvimento, o antigo livro organizado por Agarwala e Singh (1969) continua sendo uma referência fundamental, a coletânea de textos organizada por Jomo (2005) é também bastante útil.
2. Em relação ao pensamento estruturalista latino-americano a coletânea organizada por Bielschowsky (2000) é bastante completa; o livro de Rodriguez (2009) é bastante completo e o livro de Bresser-Pereira (2010) apresenta uma discussão contemporânea sobre estratégias de desenvolvimento.
3. Em relação à evolução da economia do desenvolvimento com ênfase nas abordagens contemporâneas, o livro de Ros (2001) destaca-se pelo rigor e pluralidade metodológica.
4. Em relação ao papel do Estado e das instituições no desenvolvimento econômico, o livro de Chang (2003) apresenta uma abrangente cobertura dos temas principais.
5. De um ponto de vista marxista, os livros de Gowan (2003) e Jessop (2002) e Glyn (2006) apresentam uma ampla análise sobre as transformações e interpretações sobre o capitalismo contemporâneo.

## REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. Institutions as the fundamental cause of long-run growth. In; AGHION, P.; DURLAUF, S. (Ed.). **Handbook of Economic Growth**, 2005.

ADELMAN, I.; ROBINSON, S. Income distribution and development. In: CHENERY, H.; SRINIVASAN, T. N. (Ed.). **Handbook of development economics**. Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1988. v. 2.

AGARWALA, A.; SINGH, S. P. **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

ALESINA, A.; PERROTTI, R. The political economy of growth: a critical survey of the recent literature. **World Bank Economic Review**, v. 8, p. 351-371, 1994.

AMSDEN, A. **Asia´s next giant**: South Korea and late industrialization. New York: Oxford University Press, 1989.

_____. **The rise of the rest**. New York: Oxford University Press, 2001.

ARRIGHI, G. **O longo século XX**. São Paulo: UNESP, 1994.

ARTHUR, W. **Increasing returns and path-dependency in the economy**. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1994.

BAGCHI, A. K. The developmental state under imperialism. In: JOMO, K. S. **Globalization under hegemony.** New Delhi: Oxford University Press, 2006.

BARAN, P. Economia política do subdesenvolvimento. In: AGARWALA, A.; SINGH, S. P. **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

BARRO, R.; SALA-I-MARTIN, X. **Economic growth**. Cambridge, MA: MIT, 2004.

BHADURI, A. Alternative development strategies and the rural sector. In: SINGH, A.; TABATABAI, H. **Economic crisis and third world agriculture**. Cambridge University Press, 1993.

_____.; MARGLIN, S. A. Profit squeeze and keynesian theory. In: MARGLIN, S. A.; SCHOR, J. B. (Org.). **The golden age of capitalism.** Oxford University Press, 1990 (Clarendon paperback).

BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento da Cepal**. Cepal: Record, 2000.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Globalização e competição**. São Paulo: Campus, 2010.

_____.; GALA, P. Por que a poupança externa não promove o crescimento. **REP**, v. 27, n. 1, p. 105, 2007.

CHAKRAVARTY, S. **Writings on development**. New Delhi: Oxford University Press, 1997.

CHANG, H.-J. **Kicking away the ladder**. Anthem Press, 2002.

_____. (Ed.). **Rethinking development economics**. London: Anthem Press, 2003a.

_____. **Globalization**, **economic development and the role of the state**. London: Zed Books, 2003b.

_____. (Ed.). **Institutional change and economic development**. United Nations University, 2007.

DE LONG, B.; SUMMERS, L. **Equipment investment and economic growth**: how strong is the nexus. World Bank, 1992.

DOBB, M. **A evolução do capitalismo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

DOOLEY, M.; FOLKETS-LANDAU, D.; GARBER, P. **An essay on the revived bretton woods system. 2003** (Working Paper NBER, n. 9.971).

DOSI, G.; PAVITT, K.; SOETE, L. **The economics of technical change and international trade**. New York, London: Harvester, Wheatsheaf, 1990.

EICHENGREEN, B.; HAUSMANN, R.; PANIZZA, U. **Currency mismatches**, **debt intolerance**, **and original sin**: why they are not the same and why it matters. 2003. Manuscrito.

EVANS, P. **Embedded autonomy**, **states & industrial transformation**. Princeton University Press, US, 1995.

FAJNZYLBER, F. Industrialização da América Latina: da caixa preta ao conjunto vazio. In: BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento da Cepal**. Cepal/Record, 2000.

FELDSTEIN, M.; HORIOKA, C. Domestic saving and international capital flows. **Economic Journal**, v. 90, p. 358, 1980.

FFRENCH-DAVIS, R. Financial crisis and national policies issues: an overview. In: FFRENCH-DAVIS, R.; GRIFFITH, J. (Org.). **From capital surges to drought**: seeking stability for emerging economies. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

FIORI, J. L. Formação, expansão e limites do poder global. In: FIORI, J. L. (Org.). **O poder americano**. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969.

_____. **A nova dependência**, **dívida externa e monetarismo**. São Paulo: Paz e Terra, 1982.

_____. **Criatividade e dependência**. Companhia das Letras, 2008 [1978].

GERSCHENKRON, A. **Economic backwardness in historical perspective**. England: Harvard University Press, 1962.

GLYN, A. **Capitalism unleashed**. Oxford University Press, 2006.

GOWAN, P. **A roleta global**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

HELLEINER, G. Transnational corporations and direct foreign investment. In: CHENERY, H.; SRINIVASAN, T. N. (Ed.). **Handbook of development economics.** Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1989. v. 2.

HELLEINER, E. **States and the reemergence of global finance**. Cornell University Press, 1994.

HIRSCHMAN, A. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

JESSOP, B. **The future of the capitalist state**. Polity, UK, 2002.

JOMO, K. S. (Ed.). **The pionners of development economics**. London and New York: Zed Books, 2005a.

_____.; REINERT, E. S. (Ed.). **The origins of development economics**. London and New York: Zed Books, 2005b.

_____.; FINE, B. **The new development economics after the Washington Consensus**. London and New York: Zed Books, 2006.

JONES, C. I. **Teoria do crescimento econômico**. São Paulo: Campus, 2000.

KALDOR, N. **Further essays on economic theory**. London: Duckworth, 1978.

_____. **Causes of growth and stagnation in the world economy.** London: Cambridge University Press, 1996.

KOTZ, D. The regulation theory and the social structure of accumulation approach. In: KOTZ, D. *et al.* (Ed.). **Social structures of accumulation**. Cambridge University Press, 1994.

KOZUL-WRIGHT, R. Transnational corporations and the nation state. In: MICHIE, J.; GRIEVE, J. (Ed.). **Managing the global economy**. Oxford University Press, 1995.

_____. Mind the gaps: economic opennes and uneven development. In: OCAMPO, J. A.; JOMO, K. S.; VOS, R. (Ed.). **Growth divergences**. London and New York: Zed Books, 2007.

KREGEL. J. Keynes, globalização e "espaço de política nacional". In: SICSÚ, J.; VIDOTTO, C. (Org.). **Economia do desenvolvimento**. São Paulo: Campus, 2008.

KUZNETS, S. Economic growth and income inequality. **American Economic Review**, v. 45, n. 1, p. 28, 1955.

LALL, S. Technology and industrial development in a era of globalization. In: CHANG, H.-J. (Ed.). **Rethinking development economics**. London: Anthem Press, 2003.

LEWIS, A. O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra. In: AGARWALA, A.; SINGH, S. P. **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense, 1969 [1954].

_____. **The evolution of the international economic order**. Princeton University Press, 1978.

LIST, F. **Sistema nacional de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983 [1855] (Os Economistas).

LOPEZ, J.; PUCHET, M. Apogeu e decadência das políticas econômicas keynesianas. In: SICSÚ, J.; VIDOTTO, C. (Org.). **Economia do desenvolvimento**. Campus, 2008.

LUCAS, G. On the mechanics of economic development. **Journal of Monetary Economics**, v. 22, p. 3-42, 1988.

MADDISON, A. **The world economy. A millenial perspective**. OECD, 2001.

MANKIW, N. G.; ROMER, D.; WEIL, D. N. A contribution to the empirics of economic growth. **Quartely Journal of Economics**, n.107, p. 407-437. 1992.

MCCOMBIE, J. S. L.; THIRWALL, A. P. **Economic growth and the balance-of-payments constraint**. St. Martin Press, 1994.

MEDEIROS, C. A. Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina. In: TAVARES, M. da C.; FIORI, J. L. **Poder e dinheiro**. Petrópolis: Vozes, 1997.

MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F. Inserção externa, exportações e crescimento no Brasil. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. A. (Org.). **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. Desenvolvimento econômico e abordagem clássica do excedente. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 2, p. 238-257, 2004.

MOORE, B. **As origens sociais da ditadura e da democracia**. Lisboa: Martins Fontes, 1967.

MORENO-BRID, J. On capital flows and balance-of-payments constraint growth model. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 21 n.2, 1989.

MYRDAL, G. **Economic theory and underdeveloped regions**. London: Duckworth, 1957.

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

NURKSE, R. Alguns aspectos internacionais do desenvolvimento econômico. In: AGARWALA, A.; SINGH, S. P. **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense, 1969 [1953].

OCAMPO, J. A.; JOMO K. S.; VOS, R. Explaining growth divergence. In: OCAMPO, J. A.; JOMO, K. S.; VOS, R. (Ed.). **Growth divergences**. New York: Zed Books, 2007.

OCAMPO, J. A.; PARRA, M. A Explaining the dual divergence: the role of external shocks and specialization patterns. In: OCAMPO, J. A.; JOMO, K. S.; VOS, R. (Ed.). **Growth divergences**. New York: Zed Books, 2007.

OHMAE, K. **The end of nation state**: the rise of regional economies. Harper Collins, 1995.

PATNAIK, U. Lenin and the agrarian question. In: JOMO, K. S. **The pioneers of development economics**. New York: Zed Books, 2005.

POLANYI, K. **The great transformation**: the political and economic origins of our time. Boston: Beacon Times, 1944.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. In: BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento da Cepal**. Cepal/Record, 2000 [1949].

PRITCHETT, L. Divergence, big time. **Journal of Economic Perspectives**, v. 11, p. 3-17, 1997.

RADA, C.; TAYLOR. L. Productive structure and effective demand during the great divergence: regional contrasts. In: OCAMPO, J. A.; JOMO, K. S.; VOS, R. (Ed.). **Growth divergences**. New York: Zed Books, 2007.

REICH, R. **The work of nations**: preparing ourselves for 21st-century capitalism. Simon Shuster, 1991.

RODRIK, D. **Has globalization gone too far?** Institute for International Economics, 1997.

ROS, J. **Development theory & the economics of growth**. Michigan, 2001.

ROSESTEIN-RODAN, P. N. Problemas de industrialização na Europa Oriental e Sul-Oriental. In: AGARWALA, A.; SINGH, S. P. **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense, 1969 [1943].

SERRANO, F. Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar flexível. In: FIORI, J. L. **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004.

SINGER, H. The distribution of gains between investing and borrowing countries. **American Economic Review**, v. 40, n. 2, 1950.

SHAIKH, A. **Globalization and the myth of free trade**. New York: New School, Apr. 5, 2003.

SKOCPOL, T. Bringing the state back. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). **Strategies of analysis in current research**. UK: Cambridge University Press, 1985.

SOKOLOFF, K.; ENGERMAN, S. History lessons: institutions, factor endowments, and paths of development in the new world. **Journal of Economic Perspectives**, v. 14, p. 217-232, 2000.

SOLOW, R. M. A contribution to the theory of economic growth. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 70, n.1, p. 65-94, 1956.

STIGLITZ, J. *et al.* **The economic role of the state**. Oxford Basil Blackwell, 1989.

STRANGE, S. **Casino capitalism**. Manchester University Press, ND, [1996], 1997. 207 p.

STUDART, R. **Investment finance in economic development**. London: Routledge, 1995.

TAVARES, M.; SERRA, J. Além da estagnação. In: TAVARES, M. da C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TODARO, M. Income expectation, rural-urban migration and employment in Africa. **International Labour Review**. 1971. v. 104.

WADE, R. **Governing the market**: economic theory and the role of government in East Asian industrialization. Princeton University Press, 1990.

YOUNG, A. Increasing returns and economic progress. **Economic Journal**, v. 38, n. 152, p. 527-542, 1928.

### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AGHION, P.; HOWIT, P. **Endogenous growth theory**. Cambridge, MA: MIT, 1998.

RODRIGUES, O. **O Estruturalismo Latino-Americano**. Civilização Brasileira, 2009.

CAPÍTULO 12

# O ENSINO DO TEMA DESENVOLVIMENTO NAS ESCOLAS BRASILEIRAS: EIXOS TEÓRICOS E PROPOSIÇÕES DERIVADAS DE POLÍTICAS[1]

Niemeyer Almeida Filho

## 1 INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2008, o Ipea, em cooperação com o escritório da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) no Brasil, promoveu uma reunião com parte dos professores brasileiros que ministram disciplinas no campo do desenvolvimento econômico. A seleção do grupo partiu do universo dos centros que compõem a Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC), embora nem todos os convidados estivessem presentes, por motivos circunstanciais. A intenção era formar uma rede de pesquisa sobre o tema do desenvolvimento que pudesse não apenas estimular a produção teórica e a proposição de pesquisas, mas também estimular o ensino e a formação de profissionais nesta área.

No processo de organização da reunião os professores convidados foram convocados a apresentar os seus programas de disciplina. Estes foram analisados pelo professor Carlos Aguiar de Medeiros, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), na forma de um relatório (MEDEIROS, 2008). O texto foi apresentado e brevemente discutido na reunião de Brasília.

A análise de Medeiros (2008) centrou-se nos principais formatos, temas e metodologias do ensino do desenvolvimento econômico, bem como em sugestões de linhas temáticas e de pesquisas. Nele, há duas conclusões principais extraídas da análise dos programas informados pelos professores convidados. A primeira é que a disciplina Desenvolvimento Socioeconômico (DSE) está consolidada nos cursos de graduação das Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras. A segunda conclusão é a da impossibilidade de convergência para um programa de ensino unificado,

1. Este trabalho foi feito mediante o apoio financeiro e operacional da Cepal-Escritório do Brasil. Ele foi apresentado no seminário de criação da Rede de Ensino de Desenvolvimento Econômico no Brasil, organizado pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em conjunto com a Cepal e o Ipea.

já que a disciplina de desenvolvimento econômico e social nos cursos de economia, sobretudo na pós-graduação, apresenta diversidade de objetos e abordagens metodológicas. O autor indica ainda que esta característica seja reforçada pela diversidade própria da formação dos professores e das escolas de economia no país.

O trabalho é completado por sugestões de "adoção de alguns aspectos formais e substantivos que, respeitadas as diferenças institucionais e de abordagem, possam ser úteis à evolução da disciplina". As sugestões dizem respeito a aspectos relacionados à distribuição dos temas e ao formato ideal da disciplina. Ademais, fornece uma listagem da bibliografia que pode ser extraída do conjunto dos programas da disciplina que foram base do trabalho.

Neste capítulo nos propomos, a partir do trabalho do professor Medeiros, desenvolver os aspectos listados a seguir.

1. Ampliação do número de programas tomados como base para a análise da natureza do ensino do desenvolvimento econômico no país. Na pesquisa inicial de Medeiros foram utilizados apenas 20 programas, quando há no Brasil aproximadamente 50 programas de pós-graduação e 275 cursos de graduação em economia.
2. Identificação dos paradigmas que sustentam a formulação dos programas da disciplina no Brasil, a partir dos dilemas históricos postos ao desenvolvimento brasileiro, com o objetivo de subsidiar uma possível constituição de grupos de pesquisa sobre este tema.
3. Complementação do levantamento bibliográfico, de maneira a constituir um banco de dados de informações, que possa auxiliar no esforço de aprimoramento do ensino e da pesquisa sobre desenvolvimento econômico.

Para tanto, o texto está organizado em quatro seções, além desta introdução. Na seção 2 apresentamos uma nova sistematização dos programas de desenvolvimento socioeconômico e de teorias do desenvolvimento, assim como das principais referências bibliográficas. Na terceira seção, analisamos sinteticamente o debate histórico de origem, as teorias e a política do desenvolvimento. Na seção 4 analisamos esses mesmos aspectos para o Brasil. Finalmente, na quinta seção, apontamos possíveis encaminhamentos para um trabalho de cooperação em rede, nos termos propostos pela Cepal/Ipea.

## 2 OS PROGRAMAS DE DSE E TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO

O campo do ensino de economia no Brasil é amplo. Segundo a Sinopse Estatística – INEP (2008) – havia no Brasil 275 cursos de graduação.[2] Destes, um

2. Informação de 30 de junho de 2008.

conjunto de cerca de 50 cursos é vinculado a instituições que têm cursos de pós-graduação em economia, segundo dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) de 2010.[3] As informações de cada um desses cursos estão, no geral, disponíveis na internet, porém sem padronização e, mesmo, localização de fácil acesso.[4]

Diante desse quadro, a nossa opção de investigação foi a de circunscrever o presente estudo ao conjunto das IES que ofertam tanto os cursos de graduação quanto os de pós-graduação *stricto sensu*. A hipótese é que este conjunto influencia decisivamente os rumos do pensamento econômico brasileiro, já que essas instituições são responsáveis por grande parte da formação dos docentes e pesquisadores que atuam no Brasil.

Esse conjunto totaliza 38 IES.[5] Para estas, foi feito o levantamento das ementas e programas das disciplinas de DSE ou Teorias de Desenvolvimento (TD) na graduação e pós-graduação.

Para fins de análise deste trabalho, foi feita uma distinção entre programas de "conteúdo ampliado" e os de "conteúdo específico". O "conteúdo ampliado" foi caracterizado pela incorporação da dimensão histórica e teórica, que nasce do debate originário do desenvolvimento econômico, avançando em novas dimensões a partir dos anos 1970. O "conteúdo específico" é identificado a crescimento econômico. Os dados resultantes estão retratados no quadro 1.

Deste quadro, observa-se uma frequência significativa da disciplina DSE/TD nos currículos dos cursos de graduação, na maior parte dos casos como conteúdo ampliado. Este quadro confirma a conclusão de Medeiros (2008) de que a disciplina está consolidada na formação mais comum de economistas brasileiros que frequentam cursos de graduação em economia ligados a IES que têm programas de pós-graduação na ANPEC.

Para melhor compreensão da classificação, exemplos de conteúdos de referência das disciplinas de DSE/TD – ampliado e específico – estão apresentados nos quadros 2 e 3. O que se observa é que o conteúdo ampliado apresenta variações na margem, mas em quase todos os casos incorpora a dimensão histórica da discussão do subdesenvolvimento e das proposições de políticas de desenvolvimento.

---

3. Uma lista completa está transcrita no Anexo A deste capítulo.

4. Por esta razão, o quadro que representa e classifica as disciplinas das IES que ofertam programas de pós-graduação deve ser visto como indicativo. Em muitos casos, os programas foram obtidos na internet, sem contato formal com o coordenador do curso ou com o professor responsável pela disciplina. O melhor caminho é que os centros apresentem seus programas. A solicitação foi feita pela organização do seminário, mas apenas parte dos professores enviou os seus programas.

5. A pesquisa foi feita para centros que têm programas de pós-graduação *stricto sensu*, o que explica a diferença para o total de 50, antes mencionado. Os demais programas têm apenas mestrados profissionais.

QUADRO 1

**Presença e natureza de disciplinas de "desenvolvimento" na grade curricular de IES que têm programas de pós-graduação acadêmicos reconhecidos e recomendados no Brasil**[1]

| IES | Graduação | Mestrado | Doutorado |
|---|---|---|---|
| FGV/RJ | DSE – crescimento | TD – crescimento | |
| FGV/SP | DSE – ampliado | TD – ampliado | |
| UFSE | DSE – ampliado | Não há | |
| IBMEC | DSE – crescimento | Não há | |
| PUC/RS | DSE – ampliado | DSE – ampliado | |
| PUC/SP | TD – ampliado | Não há | |
| PUC-Rio | DSE – crescimento | Não há | |
| UCB | Não disponível | Não há | |
| UEL | Não há | Não há | |
| UEM | DSE – crescimento | DSE – crescimento | |
| UERJ | DSE – crescimento | Não há | |
| Ufal | DSE – crescimento | TD – crescimento | |
| UFBA | DSE | Não há | |
| UFC | TD | Não disponível | |
| UFC-Rural | Não disponível | DSE – agricultura | |
| UFES | DSE – ampliado | Não há | |
| UFF | Não há | TD – ampliado | |
| UFJF | DSE | Não há | |
| UFMA | DSE | DSE – ampliado | |
| UFMG | DSE – ampliado | DSE – não disponível | |
| UFMT | DSE – ampliado | TD – ampliado | |
| UFPA | Não disponível | DSE – ampliado | |
| UFPB/J.P. | Não disponível | DSE – crescimento | |
| UFPE | DSE – ampliado | Não há | |
| UFPEL | DSE – crescimento | Não há | |
| UFPR | DSE – ampliado | DSE – ampliado | |
| UFRGS | DSE – ampliado | TD – ampliado | |
| UFRJ | DSE – ampliado | DSE – ampliado | |
| UFRN | DSE – ampliado | DSE – ampliado | |
| UFSC | DSE – ampliado | Não há | |
| UFU | DSE – ampliado | TD – ampliado | |
| UFV | DSE – ampliado | DSE – ampliado | |
| UFV | DSE – ampliado | DSE – crescimento | |
| UNB | TD – crescimento | DSE | |
| UNESP/Arar | DSE – ampliado | Não há | |
| UNICAMP | TD – ampliado | Não há | |
| UNICAMP | | Não disponível | |
| Unisinos | DSE – ampliado | Não há | |
| USP | DSE – ampliado | Não há | TD – ampliado |
| USP | | | Não há |
| USP/ESALQ | DSE – crescimento | DSE – ampliado | |

Fontes: Capes e *sites* das IES na internet, acesso na semana de 11 a 15 de outubro.

Nota: [1] Há alguns centros que tratam do tema do desenvolvimento em mais de uma disciplina, ou direcionados para o Brasil, de modo que aparecem no quadro com o qualificativo "não há". Evidentemente, isto não quer dizer que não discutam o tema do desenvolvimento, apenas não o fazem dentro do critério aqui adotado, que é nos marcos de uma disciplina específica.

Em síntese, é possível dizer que o conteúdo ampliado reflete a intenção de busca da pluralidade de concepções que estiveram no centro da disputa de paradigmas no período de origem da temática do desenvolvimento econômico. O conteúdo específico é o das teorias de crescimento, com destaque para os modelos de crescimento endógeno.

QUADRO 2

**Teorias do desenvolvimento econômico graduação economia – conteúdo ampliado**

| |
|---|
| Instituição: FEA/USP |
| Denominação: Teoria do Desenvolvimento |
| Período: 2010-1 |
| Carga horária: 60 horas |
| Ementa: O processo de desenvolvimento econômico capitalista: conceito, evolução, estratégias e variáveis relevantes. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. O caso do Brasil e da América Latina e a comparação com a estratégia de outros países. Estratégias para a aceleração do desenvolvimento econômico no Brasil. |
| Conteúdo programático: *I*) Desenvolvimento como acumulação de capital – processo de acumulação, monopólio e imperialismo; Fluxo dinâmico e inovação; Dinâmica: Keynes (Harrod e Domar – H&D), Kaldor e Kalecki; *II*) Desenvolvimento e subdesenvolvimento – Dualismo – Prebisch e Lewis; Hirschman; Capitalismo autocentrado; *III*) Debate atual; Estado e desenvolvimento; Desenvolvimento em debate: Hirschman e Sen; Desenvolvimento e comércio internacional: Bhagwati e Chang; Consenso de Washington; *IV*) Alternativas – casos selecionados; Política industrial – o modelo do Leste Asiático; América Latina e Brasil. |

Fonte: Elaboração do autor.

QUADRO 3

**Desenvolvimento socioeconômico graduação economia – conteúdo crescimento**

| |
|---|
| Instituição: FGV-Rio |
| Denominação: Desenvolvimento Socioeconômico |
| Período: 2009-2 |
| Carga horária: 60 horas |
| Ementa: Fatos estilizados sobre o crescimento econômico e sobre a economia americana no longo prazo. O modelo de Harrod-Domar. O modelo de Solow de crescimento sem progresso tecnológico. O modelo de Solow de crescimento com progresso tecnológico. Aplicações empíricas. Contabilidade do crescimento. Convergência: teoria e evidência empírica. Modelo de Solow com capital humano. Aplicações do modelo de Solow com capital humano. Cálculo de variações. Incentivos à acumulação do capital: modelo de Cass-Koopmans. Incentivos e acumulação de capital humano. O conceito de taxa interna de retorno da educação. Economia das ideias. Modelo de crescimento endógeno. Desenvolvimento e o '*Big Push*.' Desenvolvimento e instituições. North – política industrial e desenvolvimento econômico. |

Fonte: Elaboração do autor.

Já no âmbito da pós-graduação, as diferenças são mais demarcadas, com aparente prevalência do conteúdo específico de teorias de crescimento, mesmo em programas que alcançam um conjunto maior de aspectos. Contudo, os dados disponíveis para este relatório não são definitivos, pois as informações detalhadas sobre programas de pós-graduação e seus cursos de mestrado e doutorado não estão padronizadas, tampouco atualizadas.

Por outro lado, observa-se a existência tanto de disciplinas de conteúdo teórico ampliado, com elevado nível de abstração, como também algumas disciplinas

fundadas no campo crítico da economia, baseadas no pensamento marxista. Porém, neste último caso, não há uma delimitação em objeto que nos permita caracterizar o tema do desenvolvimento. Alguns exemplos estão apresentados a seguir, nos quadros 4, 5 e 6.

QUADRO 4

**Desenvolvimento socioeconômico – conteúdo crescimento**

| |
|---|
| Instituição: FGV-Rio |
| Denominação: Desenvolvimento Econômico I |
| Período: 2009-1 |
| Carga horária: 60 horas – mestrado e doutorado |
| Ementa: Fatos estilizados: tendências de longo prazo, convergência e divergência. Diferenças no nível de renda *per capita*: causas aparentes. Diferenças de renda *per capita*: causas fundamentais. Diferenças de renda *per capita*: transição e "*modern growth*". O atraso da América Latina. Mudança estrutural e implicações agregadas de diferenças setoriais. Educação, aposentadoria e ciclo de vida. Barreiras comerciais e crescimento em economias abertas. Inovação e barreiras à adoção tecnológica. |

Fonte: Elaboração do autor.

QUADRO 5

**Desenvolvimento socioeconômico – conteúdo ampliado**

| |
|---|
| Instituição: Departamento de Economia da UFPR |
| Denominação: Desenvolvimento Econômico I |
| Período: 2010 |
| Carga horária: 30 horas teóricas e 30 horas práticas – eletiva mestrado e doutorado |
| Ementa: O curso trata basicamente de questões relacionadas à macroeconomia do desenvolvimento e à relação entre instituições e desenvolvimento. A problemática dos países retardatários, e o seu contexto histórico. Os determinantes do crescimento, da pobreza e da distribuição de renda nos países em desenvolvimento. Teorias e modelos de crescimento no longo prazo e o desenvolvimento. Os fatores e as estratégias de desenvolvimento no Pós-Segunda Guerra. O processo de industrialização, a política comercial e o papel da tecnologia. Estado e o planejamento do desenvolvimento. |

Fonte: Elaboração do autor.

Quanto à bibliografia mais frequente, os livros mais citados estão listados no quadro 7. O critério é que apresentem uma frequência superior a três nos programas pesquisados, já que há muitas situações de centros para os quais foram pesquisados programas de graduação e pós-graduação, algumas vezes de responsabilidade de um mesmo professor. O conjunto dos livros citados sobre desenvolvimento está no Anexo B deste capítulo.[6]

Os artigos citados estão todos reproduzidos no quadro 8. Não há repetição de artigos em mais de dois programas. Além disso, os artigos estão muito mais presentes em programas de crescimento.

6. Há livros "clássicos" sobre o desenvolvimento brasileiro que não estão citados, pois são normalmente utilizados em cursos de Economia Brasileira. Enquadram-se nesta categoria, por exemplo, os livros de Tavares (1979, 1986), Mello (1982), Bresser-Pereira (1985, 2003) e mesmo alguns de Furtado (1974,1979, 1981).

QUADRO 6

**Teorias do desenvolvimento econômico – conteúdo ampliado**

| |
|---|
| Instituição: IE-UFU |
| Denominação: Teorias do Desenvolvimento |
| Período: 2009-1 |
| Carga horária: 60 horas – mestrado e doutorado |
| Ementa: Parte I – Fundamentos teóricos das teorias de desenvolvimento<br>Desenvolvimento capitalista em Marx. O conceito de forças produtivas e relações sociais de produção. Leis gerais de funcionamento do capitalismo. O tema do desenvolvimento na vertente marxista. Demanda efetiva em Keynes e Kalecki: bases teóricas dos modelos de crescimento econômico. Demanda efetiva. Propostas de incremento na distribuição de renda. Modelo Harrod-Domar e desdobramentos. A vertente schumpeteriana de desenvolvimento. Fluxo circular e inovações. O conceito de desenvolvimento. Neoschumpeterianos: a requalificação das inovações como aspecto central da dinâmica econômica. A proposta de construção de um novo paradigma. Crescimento, distribuição e desenvolvimento na vertente neoclássica. Conceituação de crescimento e desenvolvimento. A forma de incorporação da tecnologia.<br>Parte II – O debate sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento no Pós-Segunda Guerra<br>A origem da temática do desenvolvimento econômico: perspectiva neoclássica seminal. Os questionamentos ao corpo teórico neoclássico principal. O tratamento do subdesenvolvimento a partir do instrumental neoclássico. Perspectivas críticas ao pensamento dominante. A crítica ao corpo teórico neoclássico a partir de outras vertentes teóricas. O tratamento do subdesenvolvimento e desenvolvimento. O pensamento da Cepal. A fundamentação teórica do pensamento cepalino. Categorias e propostas de políticas. A mudança organizativa da Cepal a partir dos anos 1970. A requalificação e fragmentação da temática do desenvolvimento nos anos 1980/1990. Novos dados empíricos sobre desigualdades entre países. Novos princípios orientadores: igualdade social, liberdade e o atendimento das necessidades básicas. A proposição de Celso Furtado de superação do subdesenvolvimento. |

Fonte: Elaboração do autor.

Mesmo considerando a classificação que adotamos e a adoção de diferentes perspectivas metodológicas, chama a atenção o fato de que a bibliografia é muito diversificada, sugerindo a um só tempo baixa convergência de abordagens e de programas, além de pouco intercâmbio entre centros no que diz respeito a atividades de ensino.

QUADRO 7

**Livros mais frequentes nas referências bibliográficas dos programas de disciplina pesquisados**

| |
|---|
| Agarwala e Singh (1969) (nove citações) |
| Bielschowsky (2000) (nove citações) |
| Jameson e Wilber (1996) (oito citações)) |
| Souza (2005) (oito citações) |
| Rajani (1994) (sete citações) |
| Jones (2000) (seis citações) |
| Sen (2000) (seis citações) |
| Schumpeter ([1911], 1982) (cinco citações) |
| Ray (1998) (cinco citações) |
| Meier e Rauch (2005) (quatro citações) |
| Meier e Stiglitz (2000) (quatro citações) |
| Daron (2009) (quatro citações) |

Fonte: Elaboração do autor.

QUADRO 8

**Artigos em periódicos citados nas referências bibliográficas dos programas de disciplina pesquisados**

| |
|---|
| Abramovitz (1990) (uma citação) |
| Akyus e Gore (2001) (uma citação) |
| Andreoni, Harbaugh e Vesterlund (2005) (duas citações) |
| Bardhan (1993) (uma citação) |
| Barro e Sala-I-Martin (1992) (uma citação) |
| Barro (1999) (duas citações) |
| Baumol (1986) (uma citação) |
| Baumol e Wolff (1988) (uma citação) |
| Bonente e Almeida Filho (2008) (uma citação) |
| Botho e Holtham (1992) (uma citação) |
| Capolupo (1989) (uma citação) |
| Cardoso (1995) (uma citação) |
| Crafts (1996) (uma citação) |
| Domar ([1947], 1978) (uma citação) |
| Fine (2000) (uma citação) |
| Glaeser *et al.*(2004) (duas citações) |
| Hall e Jones.(1999) (duas citações) |
| Harrod (1939) (uma citação) |
| Hodgson (2000) (duas citações) |
| Jones. (1997) (uma citação) |
| Jones e Romer (2009) (três citações) |
| Lucas (1988) (uma citação) |
| Lucas (1990) (uma citação) |
| Makiw, Romer e Weil (1992) (uma citação) |
| Medeiros e Serrano (2004) (uma citação) |
| Nurkse (1951) (uma citação) |
| Prebisch (1983) (uma citação) |
| Prebisch (1985) (uma citação) |
| Rodrigues *et al.* (1995) (uma citação) |
| Romer (1990) (três citações) |
| Romer (1994) (uma citação) |
| Romer ([1990] 1991) (uma citação) |
| Romer (1993) (uma citação) |
| Romer (1996) (uma citação) |

(Continua)

(continuação)

| |
|---|
| Romer (1986) (uma citação) |
| Solberg (1981) (uma citação) |
| Solow (1956) (duas citações) |
| Sundaran (2001) (uma citação) |

Fonte: Elaboração do autor.

Por fim, vale dizer que há, sobretudo no que diz respeito a periódicos, um número significativo de publicações em inglês, que em geral não estão acessíveis aos alunos de graduação da maioria das unidades acadêmicas de economia. Quase não há coletâneas recentes de textos de Economia do Desenvolvimento em português, talvez indicando que as referências recentes não apresentam repercussão comparável aos textos de origem da problemática do desenvolvimento no período do pós-guerra.[7]

## 3 O TEMA DO DESENVOLVIMENTO: DEBATE HISTÓRICO, TEORIAS E POLÍTICA

A grande diversidade de abordagens do tema do desenvolvimento no âmbito da pós-graduação brasileira talvez possa ser explicada pelo próprio processo de transformação/evolução da disciplina Economia do Desenvolvimento, desde sua origem até o presente momento. Este processo apresenta determinações relevantes do desenvolvimento capitalista em nível mais geral e em nível do Brasil, que podem ser em parte aqui apresentadas.

Em Cardoso (1995) há um apontamento da evolução dessa disciplina, mostrando o desenvolvimento como o mais político dos temas, registrando ainda a sua significativa fragmentação como abordagem teórica. Esta parece ser a característica mais marcante do desenvolvimento desde os anos 1990, tornando-o mais abrangente no conjunto dos seus aspectos e, portanto, mais complexo de ser abordado teórica e empiricamente.

Tendo presente essas características do tema do desenvolvimento e os propósitos de constituir um campo de discussão sobre ele no Brasil, talvez valha a pena recuperar aspectos da evolução da disciplina, mesmo considerando que eles são do domínio comum dos professores que atuam nessa temática, seja em pesquisa ou em ensino. A recuperação histórica de alguns elementos-chave dessa evolução provavelmente dará uma base suficiente para a discussão do que poderá ser feito para estabelecer alguns elementos comuns de um objeto do desenvolvimento, assumindo desde já que acordos metodológicos são improváveis, além de serem

7. Merece destaque o esforço recorrente da Cepal de produzir textos, dos quais a coletânea organizada por Bielschowsky (2000) é a mais relevante. Merecem, ainda, destaque, publicações recentes do Ipea, embora não se destinem ao público acadêmico.

indesejáveis do ponto de vista de uma discussão acadêmica. A diversidade de abordagens permite realçar um conjunto de aspectos comparativamente maior que a padronização.

### 3.1 A origem da disciplina Economia do Desenvolvimento[8]

Como sabemos, a Economia do Desenvolvimento nasce no período do pós-guerra, composta pelo pensamento anglo-saxão e pelo pensamento latino-americano da Cepal (HUNT, 1989, cap. 3).

Na sua dimensão ideológica de doutrina do pensamento, a Economia do Desenvolvimento será parte do esforço internacional liderado pelos Estados Unidos de consolidar o desenvolvimento capitalista como hegemônico e pretensamente vantajoso ao progresso social e econômico das sociedades de transição, caracterizadas ali como economias subdesenvolvidas. Por conta disso, o próprio objeto da nova disciplina impunha novos esforços de teorização e reflexão que tiveram significativa repercussão no campo geral da economia.

Da produção anglo-saxã, normalmente aponta-se como trabalhos pioneiros do campo dominante da economia os de Rosenstein-Rodan (1969) e Nurkse (1957), influenciados fundamentalmente pelo conceito de "crescimento equilibrado", presente no modelo Harrod-Domar. Rostow (1978) e Lewis (1969) seguem a mesma linha e, sob alguns aspectos, vão além dos antecessores. O modelo é contestado, sobretudo, por Myrdal (1965) e Hirschman (1961), que se destacam em sua época, respectivamente, pelas teses da "causação cumulativa" e do "crescimento desequilibrado", sendo, neste sentido, marcados por maior proximidade ao estruturalismo latino-americano.

Pelo lado da Cepal, os trabalhos mais relevantes historicamente, pela sua precocidade em relação ao nascimento da nova disciplina, são os de Prebisch, que podem ser considerados parte importante da tradição crítica ao pensamento ortodoxo-conservador.[9] Além disso, como ressalta Marini (1992, p. 74):

> (...) a CEPAL, partindo da teoria do desenvolvimento, tal como fora formulada nos grandes centros, introduz nela modificações, que representarão sua contribuição teórica própria, original, e que tornarão o desenvolvimentismo latino-americano um produto, mas não uma simples cópia da teoria do desenvolvimento.

De uma forma geral, a Cepal serviu aos propósitos de difusão da teoria do desenvolvimento, e as limitações de seu pensamento foram, em boa parte, um

8. A argumentação que se segue consiste numa reprodução adaptada do artigo de Bonente e Almeida Filho (2008).

9. Estamos, é evidente, simplificando as referências que alcançam necessariamente outros trabalhos, com destaque para as contribuições de Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares.

"(...) tributo à relação umbilical que ela não deixou nunca de manter com a teoria do desenvolvimento" (MARINI, 1992, p. 77).

As restrições próprias à natureza deste relatório impedem um resgate mais profundo desta que foi a "velha" Economia do Desenvolvimento. Contudo, há referências consagradas que podem cumprir a função de base para uma comparação do que seria a Nova Teoria do Desenvolvimento, que consiste num conjunto de novas abordagens do tema do desenvolvimento, resultado do mesmo processo de desenvolvimento capitalista e da superação transitória de suas contradições.

Há pelo menos cinco livros que resgatam as contribuições críticas mais importantes ao tema, todos eles publicados no breve período 1989/1990: Hettne (1990); Hunt (1989); Kay (1989); Larrain (1989); e Lehmann (1990).

Além disso, há coletâneas importantes que sintetizam as teorizações daqueles que são os principais atores do debate sobre o desenvolvimento dos anos 1950 e 1960: Kanth (1994); Jameson e Wilber (1996); e Griffin (1999), dentre outras transcritas no Anexo 2 deste relatório. Todas elas aparecem em alguns dos programas de DSE e TD dos cursos de economia de graduação e pós-graduação pesquisados.

Um resgate completo e abrangente torna-se difícil pelo fato de as teorias do desenvolvimento apresentarem diferenças importantes entre si, que não permitem afirmar a existência de um todo homogêneo.[10] O esforço teórico dos "autores originários" voltou-se para a compreensão das especificidades das economias subdesenvolvidas, para daí propor políticas de desenvolvimento. Os autores latino-americanos, sobretudo os cepalinos, destoam por contestar a divisão internacional do trabalho e, não por acaso, são os que maior influência exerceram sobre as práticas dos governos de sua região.

Mesmo assim, a despeito das diferenças pontuais, todo o conjunto de autores que compõem a "corrente desenvolvimentista" compartilham uma mesma crença, um mesmo ideal, de superar o subdesenvolvimento pela aceleração das transformações da economia em direção a um modelo de economia desenvolvida. Na origem esta referência foi a economia/sociedade americana.

Não que todos buscassem ser meras reproduções dessa sociedade tomada como referência; ao contrário, parcela considerável das teorias procurou entender

10. Se tomarmos como base de comparação o que é a característica de uma Escola do Pensamento – o acordo de objeto e método –, as teorias do desenvolvimento de origem alcançariam apenas o objeto comum do subdesenvolvimento, embora as características deste estivessem em debate. No momento, o que parece ser aglutinador é a comparação de desempenhos em relação às diversas dimensões contemporâneas do desenvolvimento. Contudo, vale registrar que se fossem respeitadas as definições de subdesenvolvimento de origem, diversas economias contemporâneas ainda estariam nesta condição, incluindo a brasileira.

os entraves ao desenvolvimento, numa tentativa de oferecer propostas condizentes com as especificidades de cada formação social. No entanto, as saídas apontadas se aproximam em um único aspecto: todas acreditavam que o início da superação do subdesenvolvimento se daria pela industrialização, liderada/coordenada pelo Estado. Portanto, neste sentido, compartilhavam um mesmo ideal de progresso.

Outro ponto compartilhado pelos desenvolvimentistas é a análise de experiência comparada, o que significa, de uma forma ou de outra, tomar as "lições" do desenvolvimento das nações capitalistas pioneiras como base para as políticas de superação do subdesenvolvimento.

Por fim, é comum registrar-se o declínio da Economia do Desenvolvimento nos anos 1970.

### 3.2 O declínio da Economia do Desenvolvimento

O declínio do "desenvolvimento econômico" como tema síntese do desenvolvimento capitalista foi formulado por Hirschman a partir da avaliação dos resultados concretos da aplicação das políticas de desenvolvimento gestadas na fase áurea do capitalismo no pós-guerra.

De acordo com Hirschman (1982), a emergência da Economia do Desenvolvimento como conjunção de distintas correntes ideológicas, embora tenha se mostrado produtiva inicialmente, forjou problemas para o futuro:

> (...) primeiro, em razão de sua feição ideológica heterogênea, a nova ciência estava submetida a tensões que se mostrariam explosivas na primeira oportunidade. Segundo, em razão das circunstâncias sob as quais surgiu, a Economia do Desenvolvimento se sobrecarregou de esperanças e ambições irrealistas que logo teriam que ser afastadas (HIRSCHMAN, 1982, p. 6).

De fato, grande parte das políticas econômicas adotadas durante a "era de ouro" do capitalismo foi suportada diretamente pelas teorias do desenvolvimento e por uma "ideologia desenvolvimentista", que pode ser sintetizada na crença generalizada do desenvolvimento econômico (capitalista) como panaceia para os problemas da sociedade.

A ligação com o contexto da Guerra Fria é bem direta. Naquele momento essa ideologia foi necessária à manutenção da ordem sistêmica, na medida em que foi uma resposta às promessas que vinham do outro lado da "cortina de ferro".

No entanto, as promessas precisam ser minimamente cumpridas e ficou claro nos anos 1960 que se o crescimento econômico vinha ocorrendo, o mesmo não se podia dizer da distribuição dos seus frutos. Esta contradição evidenciou-se intensamente, em particular quando o vigor do crescimento começou a se esgotar

em meados dos anos 1960. Já nos anos 1970 se estabelece uma crise, caracterizada pela combinação de baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação (fenômeno que ficou conhecido como estagflação).

Neste contexto, as ideias neoliberais passam a ganhar terreno. Seja em espaços acadêmicos ou políticos, principalmente no âmbito de países capitalistas desenvolvidos, forma-se o consenso de que as políticas nacionais fundamentadas em preceitos desenvolvimentistas não haviam logrado êxito na sua proposição basilar: a ideia de que o progresso material, sob o modo de produção capitalista, seria suficiente para contemplar, no mínimo, as necessidades básicas históricas da população do planeta.

Ao contrário disso, assistia-se naquele momento a um acirramento das desigualdades sociais, além da inflexão do extraordinário crescimento econômico do pós-guerra, sem que as diferenças de desenvolvimento entre os países tivessem sido efetivamente diminuídas.

Vale a pena uma breve referência aos indicadores desse processo. Como mostrado nas tabelas 1 e 2 a seguir, o crescimento médio do produto interno bruto (PIB), considerando todos os países do mundo, sai de um patamar de 5,48% no período 1961-1973, para 3,24% no período subsequente, e chega a atingir 2,51% na década de 1990.

TABELA 1

**Crescimento médio do PIB em regiões e países selecionados**

(Em %)

| Regiões/países/períodos | 1961-1973 | 1974-1979 | 1980-1989 | 1990-2001 |
|---|---|---|---|---|
| Mundo | 5,48 | 3,24 | 3,02 | 2,51 |
| Alemanha | 4,51 | 2,39 | 1,97 | 1,74 |
| França | 5,41 | 2,83 | 2,38 | 1,93 |
| Reino Unido | 3,18 | 1,48 | 2,40 | 2,18 |
| Estados Unidos | 4,11 | 3,04 | 3,00 | 2,90 |
| Países ricos da OCDE | 5,42 | 2,90 | 2,92 | 2,32 |
| Leste Asiático e Pacífico[1] | 5,31 | 6,48 | 7,39 | 7,39 |
| América Latina e Caribe | 5,79 | 5,05 | 1,91 | 2,77 |

Fonte: Banco Mundial (2003).

Nota: [1] Inclui os seguintes países: Samoa Americana, Camboja, China, Fiji, Indonésia, Kiribati, República Democrática da Coreia, Lao PDR, Malásia, Ilhas Marshall, Micronésia, Mongólia, Mianmar, Palau, Papua Nova Guiné, Filipinas, Samoa, Ilhas Salomão, Tailândia, Timor-Leste, Tonga, Vanuatu, Vietnam.

Para os dados relativos ao crescimento médio do PIB *per capita*, os resultados não são muito diferentes (3,41% no período 1961-1973 para 1,40% no período subsequente). Os países do Leste Asiático destoam dos demais no período em questão; e no caso dos países da América Latina e Caribe a crise ganha força

apenas a partir da década de 1980, sendo que os dados são piores para os países ricos da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Dentre estes últimos, o crescimento médio do PIB passa de 5,42% para 2,90%, seguindo baixo até os anos 1990.

TABELA 2

**Crescimento médio do PIB *per capita* em regiões e países selecionados**

(Em %)

| Regiões/países/períodos | 1961-1973 | 1974-1979 | 1980-1989 | 1990-2001 |
|---|---|---|---|---|
| Mundo | 3,41 | 1,40 | 1,28 | 1,06 |
| Alemanha | 4,12 | 2,58 | 1,88 | 1,36 |
| França | 4,35 | 2,34 | 1,85 | 1,53 |
| Reino Unido | 2,62 | 1,47 | 2,20 | 1,97 |
| Estados Unidos | 2,84 | 2,01 | 2,05 | 1,66 |
| Países ricos da OCDE | 4,34 | 2,12 | 2,30 | 1,63 |
| Leste Asiático e Pacífico | 2,96 | 4,63 | 5,69 | 6,07 |
| América Latina e Caribe | 3,05 | 2,59 | -0,11 | 1,10 |

Fonte: Banco Mundial (2003).

Sabemos o que ocorreu em seguida. O neoliberalismo veio galgando hegemonia, embora isto não tenha ocorrido do dia para a noite. Os primeiros países a adotar o programa neoliberal foram, sem dúvida, os latino-americanos. Todavia levou aproximadamente uma década até que as eleições de Margaret Thatcher, em 1979, no Reino Unido, e a de Ronald Reagan, em 1980, nos Estados Unidos, marcassem, de forma inconteste, a ascensão neoliberal do plano teórico-ideológico para o político. Esses foram os primeiros países capitalistas avançados a se declarar empenhados em pôr em prática o programa neoliberal.

A década de 1980 foi, pois, caracterizada pela disseminação do neoliberalismo para grande parte dos países capitalistas avançados. A derrocada do mundo socialista, emblematizada pela queda do Muro de Berlim no ano de 1989, representa, neste sentido, um marco histórico importante, pois é como se o mundo se tornasse um Mundo Capitalista.

Por outro lado, com a derrocada do mundo socialista consolida-se "(...) um novo ciclo de expansão do capitalismo, como modo de produção e processo civilizatório de alcance mundial" (IANNI, 1997, p. 7) A este processo convencionou-se chamar globalização – talvez um dos fenômenos mais citados ao longo da última década do século XX, e que, por este motivo, se mostra de tão difícil trato.

Não cabe aqui, obviamente, entrar nos pormenores de todo um debate que gira em torno da ideia de globalização, tema demasiado amplo e complexo para os

propósitos do presente relatório. Contudo é preciso destacar alguns pontos relacionados ao mesmo e às suas teorizações para que possamos reunir elementos suficientes à compreensão do surgimento de uma Nova Economia do Desenvolvimento.

O primeiro deles diz respeito ao declínio do Estado-nação enquanto instituição de coordenação e liderança das decisões estratégicas de desenvolvimento, resultado do próprio processo do desenvolvimento capitalista. Este elemento aparece como um fenômeno imposto, inexorável e irreversível (e não como resultado da conjunção de opções político-ideológicas). A globalização traria consigo o "declínio necessário" do Estado-nação.

O fato é que a reforma do Estado foi defendida, difundida e orquestrada pelos principais organismos multilaterais – dentre estes se destacam o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BIRD) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) –, tornando-se a palavra de ordem predominante em todo o mundo após o fim da Guerra Fria (IANNI, 1999, p. 109-110).

Isso traz à luz um segundo ponto importante relacionado ao processo de globalização: de uma forma geral, redefine-se e intensifica-se o papel e o poder dos organismos multilaterais em ditar agendas globais, ou seja, em ditar "boas normas e condutas" que deveriam ser seguidas por "todos" os países do mundo.

O "consenso de Washington" pode ser considerado, assim, a primeira expressão da tendência à construção dessas agendas supostamente globais. E com o poder crescente obtido pelos organismos multilaterais, "(...) o Estado-nação começa a ser obrigado a compartilhar ou aceitar decisões e diretrizes provenientes de centros de poder regionais e mundiais" (IANNI, 1997, p. 13).

Um último ponto diz respeito à consolidação de blocos regionais, com graus de organização e institucionalidade heterogêneos, porém todos sintonizados com a ideia de que o espaço supranacional é o nível relevante de discussão e convergência de políticas de desenvolvimento.

Também a edificação dos blocos regionais de poder é utilizada como um argumento contra os Estados nacionais. No entanto, até mesmo no que diz respeito à formação dos blocos regionais o Estado nacional não pode deixar de ser uma referência importante.

Em síntese, o ponto a destacar é que esses fenômenos ("ocaso" do Estado nacional, consolidação do espaço supranacional e das agendas "globais") são, em grande medida, responsáveis por obscurecer a existência de diferenças e hierarquias globais.

De maneira lenta e imperceptível, ou de repente, desaparecem as fronteiras entre os "três mundos", modificam-se os significados das noções de países centrais

e periféricos, do norte e do sul, industrializados e agrários, modernos e arcaicos, ocidentais e orientais (IANNI, 1997, p. 8).

Além disso, diferentemente do que os Estados Unidos representaram no período posterior à Segunda Guerra para as nações "não alinhadas" (ou seja, as nações fora do campo soviético), parece haver no período recente uma perda generalizada de referência, apesar do grande poder ainda exercido pelos norte-americanos.

Porém, o consenso sobre o "ocaso" do Estado nacional, a força adquirida pelos organismos multilaterais e suas agendas globais, e a ideia de que o âmbito supranacional deva ser a esfera de poder relevante, aparecem claramente nos novos debates sobre desenvolvimento. Em contraste com a Velha Economia do Desenvolvimento (calcada no Estado Nacional e na diferença entre eles), muda-se o foco para temáticas de âmbito global, seguidas por todos os países, independentemente da sua posição na hierarquia internacional.

Hirschman, em consonância com o argumento aqui defendido, oferece uma pista dos novos caminhos trilhados pela Economia do Desenvolvimento:

> Da mesma forma que o conceito do 'típico país subdesenvolvido' rompeu-se em diversas categorias de países, cada um com características próprias, assim a anteriormente básica orientação da Economia do Desenvolvimento (a renda *per capita*) dissolveu-se em uma variedade de objetivos parciais, cada qual requerendo consulta a diferentes especialistas (HIRSCHMAN, 1982, p. 22).

É dessa fragmentação que emerge uma nova abordagem do desenvolvimento, mais ampla nos seus elementos, porém menos sujeita a tensões internas.

### 3.3 A nova Economia do Desenvolvimento

A breve discussão apresentada até aqui procura destacar que o debate sobre desenvolvimento econômico, no sentido carregado pelas teorias do pós-guerra, adquire, a partir da década de 1980, papel secundário no contexto mundial.

Se antes as preocupações estavam voltadas para o fenômeno da desigualdade entre os países, a partir desse momento as atenções se voltam para outras formas de desigualdade (individual e espacial). Nasce uma "família" de novos indicadores, dos quais o IDH é a expressão mais importante e de maior repercussão social nacional e internacional.

Além disso, eram evidentes os danos ambientais da intensa produção industrial do período anterior. Especificamente neste caso, os debates sobre meio ambiente, que ganham crescente relevo, ocorrem com base na polarização desenvolvimento econômico *versus* preocupação ambiental. Estas seriam as novas temáticas incorporadas ao debate sobre desenvolvimento, que aparecem tanto no pensamento heterodoxo, quanto nas vertentes mais ortodoxas.

A partir deste momento, o debate mais holístico sobre desenvolvimento cede lugar a um sem-número de debates paralelos, cada um deles voltado para um dos aspectos mencionados acima. Esta seria uma mudança significativa no debate, caracterizado agora por seu caráter difuso, fragmentado, com o desenvolvimento sendo discutido em seus vários aspectos, em suas múltiplas dimensões.

Por outro lado, essa fragmentação pode ser entendida como uma redefinição da temática do desenvolvimento, ou uma requalificação, que poderia ser entendida como uma mudança de objeto, denotando uma mudança mais profunda de concepção.

Neste sentido, dois movimentos relevantes podem ser identificados no plano da política: o primeiro diz respeito ao avanço de movimentos preservacionistas de natureza ecológica; e o segundo de ascensão da ideia do desenvolvimento sustentável, que pode ser entendido como uma incorporação das preocupações dos ecologistas na perspectiva do desenvolvimento econômico.

O principal aspecto diferenciador do ecodesenvolvimento em relação a outras formas de desenvolvimento, para além do seu foco na preservação ambiental, é o alongamento do prazo do planejamento e, portanto, do horizonte de cálculo dos efeitos das decisões presentes. Entende-se que a satisfação das necessidades das gerações futuras deve ser garantida, isto é, deve haver uma solidariedade diacrônica (relativa à evolução temporal), sem comprometer a solidariedade sincrônica (que ocorre ao mesmo tempo) com a geração presente, já por demais sacrificada pelas disparidades sociais.

Já o desenvolvimento sustentável tem origem nas ações da Organização das Nações Unidas (ONU). Em 1983, a Assembleia Geral da ONU criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, e o primeiro relatório da comissão, intitulado Nosso Futuro Comum, tinha como objetivo a proposição de estratégias ambientais de longo prazo para se obter um desenvolvimento sustentável por volta do ano 2000. De acordo com esta perspectiva, a questão ambiental deve ser encarada como uma preocupação da humanidade, que demandaria esforços de todos os países, independentemente da responsabilidade histórica de cada um deles na degradação ambiental.

Apesar das semelhanças existentes entre os conceitos de ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável, há diferenças importantes que devem ser consideradas. Em primeiro lugar, enquanto a concepção do ecodesenvolvimento trilha o caminho crítico de contestação da forma do desenvolvimento capitalista, postulando uma reorientação das razões de mercado, propondo uma limitação dos padrões de consumo dos países mais avançados em favor dos países mais pobres, a concepção de desenvolvimento sustentável evita abordar a origem das condições atuais, sustentando que as inovações tecnológicas certamente permitirão o acesso de todos os povos à fartura, sem comprometimento da sustentabilidade ambiental.

A conclusão mais plausível desta comparação entre os dois conceitos é que o desenvolvimento sustentável, sob a pressão da nova realidade ecológica e da necessidade de assumir uma nova postura, desponta sob uma nova roupagem, sem que tenha sido necessário modificar sua estrutura de funcionamento. O mecanismo cujo funcionamento é dependente da lógica de mercado sequer foi abalado, ou melhor, saiu até mais fortalecido. O desenvolvimento sustentável assume claramente a postura de um projeto ecológico neoliberal.

Os melhores exemplos da incorporação dessas temáticas no pensamento convencional são, indubitavelmente, as bases teóricas das proposições de políticas dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial ou o FMI , e os chamados modelos de crescimento endógeno, que incorporaram nas suas funções de produção variáveis como capital humano, capital social e até mesmo capital natural.

No campo heterodoxo, no entanto, este mapeamento se torna ainda mais difícil. São inúmeras as perspectivas que trabalham com essas temáticas. O exemplo mais ilustrativo neste caso talvez seja a própria Cepal, que passa a dar mais ênfase à questão da equidade e sustentabilidade (não por acaso, a publicação do documento *Transformação Produtiva com Equidade* irá marcar o pensamento da Cepal dos anos 1990). Mesmo no caso de autores como Chang (2004), que, partindo de uma crítica às "boas políticas" prescritas pelo "consenso de Washington", resgatam a velha noção de desenvolvimento (associada à industrialização), é patente a incorporação de novos critérios para definir desenvolvimento.

Nesse sentido, apesar de as teorias aqui indicadas apresentarem diferenças importantes que não permitem tratá-las como um corpo teórico homogêneo, pode-se dizer que todas elas compartilham um mesmo ideal de desenvolvimento: não mais aquele "desenvolvimento econômico" do período anterior, medido somente em termos da produção nacional (preferencialmente a produção *per capita*, incapaz de mostrar a existência de disparidades de renda) e que tinha como meta diminuir as disparidades de renda entre as nações, mas um desenvolvimento que é "sustentável" em sentido amplo, ou seja, um desenvolvimento baseado em uma sustentabilidade "física" (ecológica) "econômica" (de durabilidade ao longo do tempo) e "social" (inclusiva).

A Nova Economia do Desenvolvimento seria este conjunto de dimensões, com as suas respectivas teorias, não só porque elas guardam relação entre si (compartilhando um mesmo ideal de desenvolvimento), mas também porque guardam relação com a Economia do Desenvolvimento do pós-guerra (pois, apesar da incorporação de novas temáticas, o foco da disciplina continua sendo o desenvolvimento).

Das novas dimensões merecem ainda destaque especial as de desenvolvimento local e desenvolvimento territorial, não só pela repercussão que tiveram nas décadas 1990 e 2000, mas também pelo conteúdo ideológico carregado por estas perspectivas. Isso porque, se considerarmos que a natureza da política do

desenvolvimento econômico do período do pós-guerra confundia-se com uma determinada forma do Estado capitalista, será possível admitir que um primeiro nível de transformação a ser determinado pela concepção neoliberal está relacionado ao tipo de intervenção apropriado a um mundo em que a regulação das decisões está dada predominantemente pelo mercado.

Para tanto, era preciso mostrar que o desenvolvimento não exigia uma presença significativa do Estado, este pensado em nível nacional. Porém, como mostra Harvey (2004), o paradoxo é que se o Estado pode ser dispensado do espaço privado, molecular, de acumulação de capital, a sua ação de regulação, mediação e transferência de recursos tem funcionalidade. De maneira que também neste campo novos aspectos são criados, e a dimensão territorial e local do desenvolvimento recuperada em outros termos, sobretudo em economias de grande extensão espacial.

## 4 O TEMA DO DESENVOLVIMENTO DO BRASIL E A EVOLUÇÃO DA PROFISSÃO E DOS CURRÍCULOS

O tema do desenvolvimento no Brasil ganha importância política nos anos 1930, período em que o processo de transição ao capitalismo dinamiza-se pelos efeitos dos constrangimentos externos sobre o processo interno de acumulação de capital. Até ali as opções de desenvolvimento vinham sendo exercidas sem confrontos agudos de forças políticas em condições de disputar efetivamente o poder do Estado. O constrangimento externo expõe as fragilidades da acumulação da economia exportadora capitalista, de maneira a inviabilizar a reprodução das condições sociais da República Velha (MELLO, 1982).

Ainda sobre esse período, a historiografia econômica brasileira o considera fundamental para a compreensão da natureza da economia que virá a ser conformada nos anos 1950 e 1960, tanto pela aceleração do processo de industrialização, quanto pelo início da constituição do Estado capitalista. Há uma mudança gradual do eixo da acumulação nacional dos espaços rurais para os urbanos, da produção agrícola para a produção industrial, que ganha contornos definitivos no pós-Segunda Guerra Mundial. O Estado amplia o leque das suas funções sociais e de regulação, com a criação de novos órgãos e consolidação de um corpo técnico de funcionários públicos, ao abrigo de uma lei específica (DRAIBE, 1985).

Contudo, a ausência de hegemonia de um projeto social que orientasse a política pública suscita um debate intenso a respeito da natureza das ações de desenvolvimento. Deste confronto emerge o "desenvolvimentismo" como expressão da opção histórica pelo desenvolvimento capitalista e pela ação do Estado no apoio ao processo de industrialização, cuja expressão mais efetiva é o Programa de Metas de Juscelino (1956-1961). Se circunscrito à ação do Estado no campo da economia, este projeto vai se estabelecer por um período de 25 anos (1955-1980),

até que a onda neoliberal e a instabilização das economias nacionais periféricas, particularmente da economia brasileira, viesse a abalar a crença nas virtudes do processo de industrialização.

Esse movimento concreto do desenvolvimento brasileiro se expressa ainda em nível teórico no campo da economia. Dois de nossos maiores estudiosos do pensamento econômico brasileiro, Bielschowsky (1988) e Mantega (1984), retratam esse período do pós-guerra até o final dos anos 1960 como rico em produção de ideias. Ambos indicam o debate histórico entre Eugênio Gudin e Roberto Simonsen (SIMONSEN; GUDIN, 2010) como um marco importante desse processo.

Esse debate está na origem das discussões sobre o desenvolvimento e planejamento no Brasil. Nele a ação federal de gestão do dinheiro está problematizada, pois as condições de industrialização exigiam financiamento público. O próprio aumento de escala da economia brasileira vai ampliando o potencial de intervenção do Estado, embora a forma de financiamento público, a estrutura de arrecadação de impostos, só venha a ampliar-se efetivamente na segunda metade dos anos 1960, com a Reforma Tributária do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). Além disso, a própria produção nacional estatal de bens de produção estava em discussão, como mostra Fonseca (1989) em seu estudo clássico sobre a natureza dos governos Vargas.

Esse debate seminal repercutirá na produção de ideias, perdendo intensidade no período de instabilização/estagnação da economia brasileira, e retomando vigor nos anos 2000. Evidentemente, esta não é uma afirmação consensual no espaço acadêmico de economia, pois o método de análise da história do pensamento econômico segue vertentes alternativas.

Em Malta *et al*. (2009), por exemplo, os trabalhos de Bielschowsky e Mantega são discutidos e uma nova apreensão dos balizamentos teóricos e históricos do pensamento econômico brasileiro é feita, avançando um pouco mais o período que é o objeto desses dois autores até o final da década de 1980.

Esses autores propõem o tema do desenvolvimento como ordenador das principais contribuições ao pensamento econômico brasileiro, tanto no âmbito da política como no acadêmico. A perspectiva é marxista, o que significa que a produção de ideias vem inscrita no contexto de uma sociedade de classes onde os autores têm vínculos sociais e interesses definidos. Ademais, os seus paradigmas teóricos de sustentação confrontam-se de maneira recorrente como referências históricas de pensamento, independentemente do fato de serem dominantes ou não. A abordagem permite uma releitura dos trabalhos clássicos de Bielschowsky e Mantega, numa tentativa de superação dialética.

> A visão tradicional de HPE é estruturada em torno da ideia de que só existe uma linha teórica em economia, que hoje atinge seu mais alto grau evolutivo. Esta perspectiva defende a ideia de que, ao longo do tempo, o que se observa é uma acumulação progressiva do conhecimento econômico. Assim, constrói-se uma noção evolutiva da ciência econômica em que os autores seguem, ora mais ora menos consistentemente, o caminho para se chegar ao nível de desenvolvimento atual da análise econômica (Tolipan, 1988), o qual cristaliza no presente todos os desenvolvimentos teóricos anteriores (Arida, 1996) e representa seu ápice evolutivo. Por sua vez, todo o debate crítico de HPE se estrutura em torno da noção de ruptura teórica (Malta, 2005). Esta noção levanta o fato de que o pensamento econômico se desenvolve sob a disputa de diferentes visões de mundo, que se descortinam em concepções analíticas diversas sobre o funcionamento da economia. Há na HPE rupturas brutais entre os métodos de análise teórica que se sucedem no tempo. Tais rupturas não implicam em qualquer superação em termos lógicos. Para além da identificação da ruptura no desenvolvimento da teoria econômica, a contribuição da HPE crítica está em, fundamentalmente, desmistificar a ideia de que a história do pensamento seria essencialmente uma avenida de mão única, partindo de conceitos primitivos para chegar a conceitos mais sofisticados. Ao contrário, o que se estabelece é que a HPE seria uma história de controvérsias sob as quais florescem as contribuições científicas marcadas pela história e pela política (NUNES; BIANCHI, 1999; MALTA *et al.*, 2009, p. 9).

Como o período mais recente sobre o qual se debruçam esses autores, dos anos 1980, apresenta a peculiaridade de ser um período de grande instabilização, há uma diminuição do impacto que esta concepção de história do pensamento pode trazer para o estudo do desenvolvimento. Por conta da instabilização, o centro do debate sobre os rumos da economia nos anos 1980 está em muito influenciado pelas ações de estabilização.

Isto é reconhecido pela historiografia que costuma dividir a década em dois períodos: 1980-1984, de ajuste externo; e 1985-1989, de planos de estabilização (CARNEIRO, 2002). Por conta disso, grande parte da produção desse período volta-se para discutir a natureza do processo inflacionário, e mesmo a propor novas interpretações para o fenômeno da inflação crônica elevada.

Já nos anos 1990, após o sucesso do Plano Real em alcançar a estabilização da moeda, a hegemonia neoliberal encarregou-se de tornar o desenvolvimento sob a regulação do mercado uma evolução definitiva tanto no campo político (o fim da história) quanto no campo teórico, circunscrevendo as proposições do desenvolvimento às do crescimento de longo prazo.

Por certo não faz parte do escopo deste relatório uma análise de história do pensamento que possa dar sequência, nos mesmos termos, à análise de Malta *et al.* (2009). Para fins deste trabalho, uma análise desse período fugiria ao propósito

de registrar brevemente as circunstâncias e a forma de se debater o tema do desenvolvimento nos últimos 60 anos no Brasil. Interessa-nos apenas dar coerência ao último nível de nossa análise, o da evolução da regulamentação da profissão do economista e dos currículos de graduação em ciências econômicas. Vejamos.

### 4.1 O ensino de economia no Brasil

Do ponto de vista da evolução da profissão do economista e de suas regulamentações é possível identificar pelo menos três momentos importantes. O primeiro é o do reconhecimento da profissão do economista como carreira distinta da administração e da contabilidade. Este processo ocorre nos anos 1950 e 1960, justamente no período de maior importância histórica do tema do desenvolvimento no Brasil.

O segundo é o da consolidação do curso de graduação a partir de uma concepção plural de ensino, marcada pela Resolução nº 11/1984 do Conselho Federal de Educação (CFE). Há aí todo um esforço em delimitar o campo do exercício profissional. Finalmente, há nos anos 1990 um período de definição das diretrizes curriculares, que vão permitir uma reiteração dos conceitos-chave da profissão estabelecidos nos anos 1980, porém sem força para alcançar os programas de pós-graduação, que aprofundam paradigmas próprios. Vejamos com um pouco mais de detalhe cada um desses três momentos.

Parece-nos lícito dizer que toda evolução e consolidação, ao se regulamentar a carreira de economista, os currículos, o ensino e as proposições de políticas de desenvolvimento estabelecem-se no plano da disputa em torno dos dilemas do desenvolvimento brasileiro. Portanto, os três momentos que estamos aqui considerando estão intimamente relacionados com a hegemonia política de tratamento do tema do desenvolvimento no contexto da política pública brasileira.

Para recuperar os registros históricos de origem da profissão do economista e, sobretudo, dos currículos brasileiros em economia parece-nos obrigatória a referência ao Parecer de Armando Dias Mendes nº 385/1984 que acompanha e justifica a Resolução nº 11/1984 do CFE:

> A primeira norma a respeito [dos currículos] encontra-se no Dec. Nº 20.158, de 30.06.31, instituindo um currículo sob o título mais genérico de 'Administração das Finanças'. O Dec. Lei Nº 7.988, de 22.12.45, modificou totalmente aquele currículo e 'incorporou a ciência econômica ao sistema universitário brasileiro'. Por fim, já na vigência da Lei de Diretrizes e Bases, mediante Parecer e resolução específicas do Conselho Federal de Educação (Par. Nº 397/62), foi adotado o currículo mínimo atualmente em vigor [1984]. (...) foi, por certo, na fase iniciada em 1962, que se operou com nitidez a separação entre os cursos de Ciências Econômicas, de Ciências Contábeis e de Ciências Atuariais, todos disciplinados no mesmo Parecer

> (397/62), e quatro anos depois o destaque do Curso Técnico em Administração, em norma à parte (Par. Nº 307/66). Já então se encontra a separação em Ciclo Básico e Ciclo de Formação Profissional. Buscou-se uma divisão clara entre matérias caracteristicamente econômicas e outras, auxiliares, mas com uma forte inclinação para privilegiar as primeiras, dentro de orientação marcadamente 'especializada' ou técnica (ANGE, 1993).

Portanto, a origem da profissão e o desenho dos currículos de graduação em economia são de um período histórico de transição na economia brasileira, realizado sob a hegemonia do "desenvolvimentismo", embora isto não tenha se traduzido num desenho específico da formação.

Este desenho específico ocorrerá justamente na reforma curricular de 1984, que motivou o Parecer de Armando Mendes e que traduz a consolidação definitiva da profissão. Esta consolidação é emblema de um longo esforço político de padronização dos conteúdos mínimos dos cursos de graduação em Ciências Econômicas no Brasil.

Os primeiros cursos são criados nos anos 1950,[11] inspirados em cursos semelhantes nos países avançados. Contudo, a Reforma Universitária de 1968, pela expansão do ensino superior; as transformações econômicas e sociais dos anos 1950, 1960 e 1970; as mudanças na estrutura interna do Estado, particularmente em nível federal; enfim, as imposições de uma nova realidade social, colocaram em pauta a rediscussão da profissão e dos currículos do curso de Economia.

Esse processo culmina com a promulgação da Resolução nº 11/1984 do CFE que define novos parâmetros para a carreira do economista. Nasce também ali a Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Economia (Ange).[12] Mais uma vez podemos nos valer do texto do parecer:

> Naturalmente, essa revisão há de se fazer sem prejuízo das conquistas científicas e técnicas avançadas no período. O mundo assistiu, nesse curto horizonte temporal, ao vertiginoso desenvolvimento da informática e dos métodos quantitativos, inclusive os aplicados à economia. Algumas correntes de economistas fazem uso tão abundante, e cada vez mais predominante, da econometria, que parecem, consciente ou inconscientemente, pretender transformar a economia numa ciência exata. Nada mais enganoso, se considerarmos a complexa teia de relações que o homem constrói no dia-a-dia do seu viver e no seu conviver, quer no plano pessoal,

11. A profissão de economista foi oficialmente instituída no Brasil pela Lei nº 1.411, de 13 de agosto de 1951 – Conselho Federal de Economia (Cofecon), acesso em 15/10/2010.

12. A Ange surgiu como resultado do amplo processo de debate nacional acerca da reforma do currículo de economia, aprovada pela Resolução nº 11/1984 do então CFE. A Ange começou a ser organizada por ocasião do I Congresso Brasileiro dos Cursos de Graduação em Economia, realizado em 1985.

> quer no plano social em todas as suas dimensões (local, regional, nacional, mundial – enquanto produtor, distribuidor, consumidor – envolvendo suas faculdades e exigências de ordem física, mental, intelectual, moral, espiritual...). É nesse quadro que o ensino de Economia – ou das Ciências Econômicas – deve ser pensado. A preocupação central deve ser a de incorporar, tanto no plano do conhecimento da realidade, como no da ação sobre essa realidade, as profundas transformações vividas nas últimas décadas, aqui dentro e lá fora – estas últimas enquanto repercutem na economia nacional, e também enquanto constituem, de algum modo, prefigurações do que, provavelmente, virá acontecer entre nós, um pouco mais adiante (ARMANDO DIAS MENDES: Parecer nº 375/1984).

Daí em diante, podem ser observadas duas fases. A primeira de expansão dos cursos de ciência econômica no Brasil, valorizados pela consolidação dos instrumentos de coordenação macroeconômicos e pela consolidação do planejamento governamental. Ela coincide com o nascimento dos programas de pós-graduação e da ANPEC, que é fundada em 1973, congregando as instituições brasileiras que desenvolviam atividades de pesquisa e formação em nível de pós-graduação na área de Economia.

A segunda fase é enormemente influenciada pelo neoliberalismo e prescinde ainda de bibliografia. A característica marcante é o avanço da pós-graduação, que expande o número de programas e de alunos diplomados, em cursos de mestrado e doutorado, já sob a égide do sistema de avaliação da Capes.

## 5 SUGESTÕES DE ENCAMINHAMENTO PARA A REDE DE ENSINO E PESQUISA EM ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO

Pelas evidências apresentadas nas seções 2, 3 e 4 deste trabalho, parece-nos que há um único caminho para constituir de fato uma rede de cooperação de ensino e pesquisa sobre o tema do desenvolvimento. Este caminho é o de fundar um espaço de debate no qual a diversidade de abordagens seja favoravelmente vista como uma forma de ampliação consistente do debate acadêmico e social sobre os rumos do ensino, da pesquisa e das políticas de desenvolvimento no Brasil.

As evidências apresentadas na seção 2, a partir do levantamento parcial das ementas e programas das disciplinas Desenvolvimento Socioeconômico e Teorias do Desenvolvimento, mostram que qualquer busca de acordo metodológico é inviável, pois a diversidade de abordagens apresenta-se como fenômeno das distintas inserções sociais e políticas que a profissão e a docência em economia nos oferecem.

Esse espaço de debate já vem sendo constituído pela iniciativa inovadora da atual gestão do Ipea, que assumiu a direção do órgão em 2007. A partir de um esforço de planejamento estratégico interno, a missão institucional foi atualizada,

passando a ser a de "produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro" (IPEA, 2008, p. 9).

Dentre os valores e princípios que foram extraídos desse processo está o estímulo à diversidade de ideias, a perspectiva crítica e independente na produção de conhecimentos, e a busca permanente por metodologias e interpretações inovadoras. Ainda no Relatório de Gestão, há uma lista de formas de atuação, destacam-se o desenvolvimento e a disseminação de estudos e pesquisas aplicadas, os estudos prospectivos aplicados, o subsídio a elaboração, avaliação e acompanhamento de planos, políticas e programas governamentais.

Como parte do esforço para pôr em prática as ações do planejamento estratégico, a direção do Ipea realizou diversas iniciativas das quais merecem destaque, para os propósitos da discussão que aqui se apresenta, a constituição de redes de discussão e pesquisa em distintos segmentos do campo da economia, como o exemplo desta rede de professores que ministram disciplinas e cursos em desenvolvimento, seja estritamente econômico ou ampliado.

Do esforço nascem, também, os "Sete Eixos Estratégicos", que são referência do Ipea ao tratamento dado ao tema do desenvolvimento:

1. Inserção Internacional Soberana.
2. Macroeconomia para o pleno emprego.
3. Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia.
4. Estruturas – Tecnológica e Produtiva – Avançadas e Regionalmente Articuladas.
5. Infraestrutura urbana e logística de base.
6. Proteção Social e Geração de Oportunidades.
7. Sustentabilidade Ambiental.

Parece-nos que uma rede de debates sobre o desenvolvimento articulada ao Ipea e à Cepal teria que de algum modo passar por esses eixos.

Por outro lado, os elementos colocados na seção 3, relacionados ao contexto histórico de surgimento e evolução tanto do debate em torno do tema do desenvolvimento quanto da própria profissão do economista, apontam para um debate que não precisa ser conclusivo ou consensual.

As divergências históricas do pensamento econômico brasileiro são estruturais. Portanto, é no plano da luta política mais geral que a hegemonia das políticas econômicas (de desenvolvimento) serão debatidas e disputadas. À rede caberia o

papel de estimular o debate acadêmico de modo que tanto a formação básica do economista brasileiro, quanto a sua especialização de pós-graduação, ocorressem na fronteira do desenvolvimento de cada paradigma.

O encaminhamento proposto pode ser sintetizado conforme resumido a seguir.

1. Oficializar a criação da Rede de Ensino e Pesquisa sobre o tema do desenvolvimento, ao abrigo do Ipea e da Cepal.
2. Realizar um encontro anual dos professores de disciplinas que se abrigam sob o que poderia ser chamado de Economia do Desenvolvimento Contemporânea e a realização de cursos de aperfeiçoamento (Educação à Distância) sobre os temas a serem selecionados. Esta seria a principal ação da rede.
3. Realizar um esforço de tradução de textos seminais das temáticas contemporâneas que seriam publicados em conjunto com textos dos professores da rede. A intenção é estimular a troca de ideias quanto ao tema do desenvolvimento.
4. Realizar, em 2011, um seminário onde seriam apresentados capítulos de um livro que expressasse a Economia do Desenvolvimento Contemporâneo do Brasil. As partes do livro podem refletir a segmentação da discussão do desenvolvimento brasileiro. A presente pesquisa aponta para as seguintes partes: *i*) Natureza da condição contemporânea do desenvolvimento brasileiro; *ii*) A macroeconomia do desenvolvimento; *iii*) Novas dimensões do desenvolvimento na perspectiva brasileira; e *iv*) Políticas de desenvolvimento e planejamento.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVITZ, M. The catch-up factor in postwar economic growth. **Economic Inquiry**, v. 28, n. 1, p. 1-18, Jan. 1990.

AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Org.). **A Economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense, p. 406-456, 1969.

AKYUS, Y.; GORE, C. African economic development in a comparative perspective. **Cambridge Journal of Economics**, v. 25, 2001.

ANDREONI, J.; HARBAUGH, W.; VESTERLUND, l. The carrot or the stick: rewards, punishments, and cooperation. **American Economic Review**, v. 93, n. 3, p. 893-902, 2005.

ANGE. Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Economia. **Cadernos da Ange,** n. 1, p. 8-9, Brasília, 1993. Mimeografado.

_____. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

ARIDA, P. A história do pensmento econômico como teoria e retórica. In: REGO, J. M. do (Org.). **Retórica na economia**. São Paulo: Editora 34, 1996.

BANCO MUNDIAL. **World development indicators**. 2003.

BARDHAN, P. Economics of development and the development of economics. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 7, issue 2, p.129-142, Spring 1993.

BARRO, R. J. Notes on growth accounting. **Journal of Economic Growth**, v. 4, p. 119-137, 1999.

BARRO, R.; SALA-I-MARTIN, X. Convergence. **Journal of Political Economy**, v. 100, n. 21, p. 223-251, Apr. 1992.

BAUMOL, W. J. Productivity growth, convergence and welfare: what the long-run data show. **American Economic Review**, v. 76, n. 5, p. 1.072-1.085, Dec. 1986.

_____.; WOLFF, E. N. Productivity growth, convergence, and welfare: reply. **American Economic Review**, p. 1.156-1.159, Dec. 1988.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1988.

_____. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

_____. (Org.). **Cinqüenta anos de pensamento da Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BONENTE, B. I.; ALMEIDA FILHO, N. Há uma nova economia do desenvolvimento? **Revista de Economia**, Curitiba, v. 34, p. 77-101, 2008.

BOTHO, A; HOLTHAM, G. The assessment: new approaches to economic growth. **Oxford Economic Policy**, v. 8, n. 4, p. 1-14, 1992.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Pactos políticos**: do populismo à redemocratização. São Paulo: Brasiliense, 1985.

CAPOLUPO, R. Convergence in recente growth theories: a survey. **Journal of Economic Studies**, v. 25, n. 6, p. 496-537, 1989.

CARDOSO, F. H. Desenvolvimento: o mais político dos temas. **Revista de Economia Política**, v. 15, n. 4(60), p. 148-155, out./dez. 1995.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise (a economia brasileira no último quarto do século XX)**. São Paulo: Fundação da Editora UNESP (FEU), 2002.

CHANG, H. **Chutando a escada**. São Paulo: UNESP, 2004.

CRAFTS, N. Post-neoclassical endogenous growth theory: what are its policy implications? **Oxford Review of Economic Policy**, v. 12, n. 2, p. 30-47, 1996.

DARON, A. **Introduction to modern economic growth**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2009.

DOMAR, E. Expansão e emprego. In: SHAPIRO, E. (Ed.). **Análise macroeconômica** – leituras selecionadas. São Paulo: Atlas, [1947] 1978. cap. 21.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses** – estado e industrialização no Brasil 1930/1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FINE, B. Endogenous growth theory: a critical assessment. **Cambridge Journal of Economics**, v. 24, p. 245-265, 2000.

FONSECA, P. C. **Vargas**: o capitalismo em construção 1906 – 1954. São Paulo: Brasiliense, 1989.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 1979.

_____. **O Brasil "pós-milagre"**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

GLAESER, E. *et al.* Do institutions cause growth? **Journal of Economic Growth**, 2004.

GRIFFIN, K. **Alternative strategies for economic development**. 2. ed. London: Macmillan Press, 1999.

HALL, R.; JONES, C. Why do some countries produce so much more output per worker than others? **Quarterly Journal of Economics**, v. 114, p. 83-116, 1999.

HARROD, R. F. An essay in dynamic theory. **Economic Journal**, v. 49, 1939.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HETTNE, B. **Development theory and the three worlds**. London: Longman, 1990.

HIRSCHMAN, A. **A estratégia de desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

_____. Ascensão e declínio da economia do desenvolvimento. **Revista de Ciências Sociais**, v. 25, n. 1, 1982.

HODGSON, G. What is the essence of institutional economics? **Journal of Economic**, issues 34, n. 2, p. 317-329, 2000.

HUNT, D. **Economic theories of development**: an analysis of competing paradigms. London: Harvester, 1989.

IANNI, O. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

_____. O Estado-Nação na época de globalização. **Econômica**, v. 1. n. 1, jul. 1999.

IPEA. **Relatório de gestão Ipea**. Ipea, 2008. Disponível em:<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/dides/relatorio de atividades 2008.pdf> Acessado em: 24 mar. 2011.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse da educação superior**. 2008.

JAMESON, K. P.; WILBER, C. K. (Ed.). **The political economy of development and underdevelopment**. 6. ed. New York: McGraw-Hill, p. 29-36, 1996.

JONES, C. On the evolution of the world income distribution. **Journal of Economic Perspectives**, v. 11, p. 19-36, Summer, 1997.

_____. **Introdução à teoria do crescimento econômico**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

JONES, C.; ROMER, P. **The new Kaldor facts**: ideas, institutions, population, and human capital. 2009 (NBER Working Paper, n. 15.094)

KANTH, R. (Ed.). **Paradigms in economic development**: classic perspectives, critiques, and reflections. New York: M. E. Sharpe, 1994.

KAY, C. **Latin American theories of development and underdevelopment**. Londres: Routledge, 1989.

LARRAIN, J. **Theories of development**: capitalism, colonialism, and dependency. Londres: Blackwell, 1989.

LEHMANN, D. **Democracy and development in Latin America**. Philadelphia: Temple University, 1990.

LEWIS, A. O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Org.). **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

_____. The state of development theory. **American Economic Review**, v. 74, n. 1, mar. 1984.

LUCAS, R. On the mechanics of economic development. **Journal of Monetary Economics**, v. 22, p. 3-42, 1988.

_____. Why doesn't capital flow from rich to poor countries? **American Economic Review**, **Papers and Procedings**, v. 80, n. 2, May 1990.

MAKIW, G.; ROMER, D.; WEIL, D. A contribution to the empirics of economic growth. **Quarterly Journal of Economics**, v. 107, p. 407-408, 1992.

MALTA, M. **Controvérsias sobre a teoria da acumulação de James Steuart**. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Niterói, 2005. Mimeografado.

_____. *et al.* A história do pensamento econômico brasileiro entre 1964 e 1989: um método para discussão. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, 37. **Anais**... Foz do Iguaçu, dez. 2009.

MANTEGA, G. **A economia política brasileira**. São Paulo: Polis. Petrópolis: Vozes, 1984.

MARINI, R. M. **América Latina**: dependência e integração. São Paulo: Brasil Urgente, 1992.

MEDEIROS, C. A. **O ensino de desenvolvimento econômico e social nos cursos de economia em universidades brasileiras**: linhas programáticas e algumas sugestões temáticas. 2008.

MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F. O desenvolvimento econômico e a retomada da abordagem clássica do excedente. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 2, São Paulo, mar. 2004.

MEIER, G. M.; RAUCH, J. E. **Leading issues in economic development**. 8. ed. New York: Oxford University Press, 2005.

MEIER, G. M.; STIGLITZ, J. E. **Frontiers of development economics**. New York: Oxford University Press, 2000.

MELLO, J. M. C. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1965.

NUNES, R.; BIANCHI, A. M. Duas maneiras de contar a história do pensamento econômico. **Revista de Economia Contemporânea**, n. 5, jan./jun. 1999. Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Economia, 1999.

NURKSE, R. Problemas de formação de capital em países subdesenvolvidos. **Revista Brasileira de Economia**, v. 5, p. 11-34, 1951.

_____. **Problemas de formação de capital em países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1957.

PREBISCH, R. Cinco etapas de mi pensamiento sobre desarollo. In: **Trimestre Economico**, v. L, n. 2, p. 1.077-1.098, abr./jun. 1983.

_____. La periferia latinoamericana en la crisis global del capitalismo. **Revista da Cepal**, n. 26, Santiago, Chile, 1985.

RAJANI, K. **Paradigms in economic development**. London: M.E. Sharpe, 1994.

RAY, D. **Development economics**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1998.

RODRIGUES, R. *et al*. Cepal: velhas e novas ideias. **Economia e Sociedade**, 1995.

ROMER, P. Increasing returns and long-run growth. **Journal of Political Economy**, v. 94, issue 5, p. 1.002-1.037, Oct. 1986.

_____. Endogenous technological change. **Journal of Political Economy**, 1990.

_____. El cambio tecnológico endógeno. **Trimestre Economico**, p. 441-480, Jul.-Set. [1990] 1991.

_____. Idea gaps and object gaps in economic development. **Journal of Monetary Economics**, v. 32, p. 543-573, 1993.

_____. The origins of endogenous growth. **Journal of Economic Perspectives**, v. 8, n. 1, p. 3-22, Winter 1994.

_____. **Why, indeed, in America? Theory, history, and the origins of modern economic growth**. Jan. 1996 (NBER, Working Paper, n. 7.540).

ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Problemas de industrialização da Europa Oriental e Sul-Oriental. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Org.). **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

ROSTOW, W. W. **Etapas do crescimento econômico**: um manifesto não-comunista. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

SCHUMPETER, J. **Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril, [1911] 1982.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIMONSEN, R.; GUDIN, E. **Desenvolvimento:** o debate pioneiro de 1944-1945. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2010/Simonsen vol.2.pdf> Acessado em: 24 mar. 2011.

SOLBERG, E. Argentina y Canadá: una perspectiva comparada sobre su desarrollo econômico, 1919-1939. **Desarrollo Económico**, v. 21, n. 82, 1981.

SOLOW, R. A contribution to the theory of economic growth. **Quarterly Journal of Economics**, v. 70, p. 65-94, 1956.

SOUZA, N. de J. **Desenvolvimento econômico**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

SUNDARAN, J. K. **Growth after the Asian crisis**: what remains of the East Asian model? 2001 (G-24 Discussion Paper, n. 10).

TAVARES, M. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro.** 8. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

_____ **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. 2. ed. Campinas: UNICAMP, 1986.

TOLIPAN. **A ironia na história do pensamento econômico**. Tese para professor titular, FEA/UERJ, 1988. Mimeografado.

## ANEXO A

## RELAÇÃO DE CURSOS RECOMENDADOS E RECONHECIDOS PELA CAPES

"OS PROGRAMAS ESTÃO RELACIONADOS POR ORDEM ALFABÉTICA DO RESPECTIVO NOME E, NO INTERIOR DOS HOMÔNIMOS, POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO."

| Grande área: Ciências Sociais Aplicadas | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Área: Economia | | | | | |
| Desenvolvimento Econômico | | | | | |
| Programa | Instituições de Ensino Superior (IESs) | Unidades da Federação | Conceito | | |
| | | | M | D | F |
| Economia de empresas | Fundação Educacional Antônio Dadalto (FEAD) | MG | - | - | 3 |
| Economia | Fundação Getulio Vargas (FGV)-RJ | RJ | 6 | 6 | - |
| Economia | FGV-RJ | RJ | - | - | 5 |
| Economia | FGV-SP | SP | - | - | 4 |
| Economia de empresas | FGV-SP | SP | 5 | 5 | - |
| Finanças | Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) | SP | - | - | 4 |
| Desenvolvimento regional e gestão de empreendimentos locais | Fundação Universidade Federal de Sergipe (Fufse) | SE | - | - | 3 |
| Economia | Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC) | RJ | - | - | 5 |
| Economia – SP | Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) | SP | - | - | 5 |
| Economia | Pontifícia Universidade Católica (PUC)-RS | RS | 4 | - | - |
| Economia | PUC-SP | SP | 4 | - | - |
| Economia | PUC-RIO | RJ | 5 | 5 | - |
| Economia e gestão empresarial – Sociedade Brasileira de Instrução (SBI ) | Universidade Cândido Mendes (Ucam) | RJ | - | - | 3 |
| Economia | Universidade Católica de Brasília (UCB) | DF | 5 | 5 | - |
| Economia regional | Universidade Estadual de Londrina (UEL) | PR | 3 | - | - |
| Economia | Universidade Estadual de Maringá (UEM) | PR | 4 | 4 | - |
| Ciências econômicas | Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) | RJ | 3 | - | - |
| Economia | Universidade Federal de Alagoas (Ufal) | AL | 3 | - | - |
| Economia | Universidade Federal da Bahia (UFBA) | BA | 4 | - | - |

(continua)

(continuação)

| Programa | Instituições de Ensino Superior (IESs) | Unidades da Federação | Conceito | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | M | D | F |
| Economia | Universidade Federal do Ceará (UFC) | CE | 4 | 4 | - |
| Economia | UFC | CE | - | - | 4 |
| Economia rural | UFC | CE | 4 | - | - |
| Economia | Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) | ES | 4 | - | - |
| Economia | Universidade Federal Fluminense (UFF) | RJ | 4 | 4 | - |
| Economia aplicada | Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) | MG | 3 | - | - |
| Desenvolvimento socioeconômico | Universidade Federal do Maranhão (UFMA) | MA | 3 | - | - |
| Economia | Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) | MG | 5 | 5 | - |
| Agronegócios e desenvolvimento regional | Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) | MT | 3 | - | - |
| Economia | Universidade Federal do Pará (UFPA) | PA | 3 | - | - |
| Economia | Universidade Federal da Paraíba – Campus de João Pessoa (UFPB/JP) | PB | 4 | - | - |
| Economia | Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) | PE | 5 | 5 | - |
| Economia | UFPE | PE | - | - | 5 |
| Organizações e mercados | Universidade Federal de Pelotas (UFPel) | RS | 3 | - | - |
| Desenvolvimento Econômico | Universidade Federal do Paraná (UFPR) | PR | 5 | 5 | - |
| Desenvolvimento Econômico | UFPR | PR | - | - | 4 |
| Economia | Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) | RS | 5 | 5 | - |
| Economia | UFRGS | RS | - | - | 4 |
| Economia da indústria e da tecnologia | Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) | RJ | 5 | 5 | - |
| Economia | Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) | RN | 3 | - | - |
| Economia | Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) | SC | 4 | - | - |
| Economia | Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) | SP | 3 | - | - |
| Economia | Universidade Federal de Uberlândia (UFU) | MG | 4 | 4 | - |

(continua)

(continuação)

| Programa | Instituições de Ensino Superior (IESs) | Unidades da Federação | Conceito | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | M | D | F |
| Economia | Universidade Federal de Viçosa (UFV) | MG | 3 | - | - |
| Economia aplicada | UFV | MG | 4 | 4 | - |
| Economia | Universidade de Brasília (UnB) | DF | 6 | 6 | - |
| Economia | UnB | DF | - | - | 4 |
| Economia | Universidade Estadual Paulista "Júlio Mesquita Filho" – Campus de Araraquara (UNESP/Arar) | SP | 3 | - | - |
| Ciência econômica | Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) | SP | 5 | 5 | - |
| Desenvolvimento econômico | UNICAMP | SP | 5 | 5 | - |
| Economia | Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) | RS | 3 | - | - |
| Economia | Universidade de São Paulo (USP) | SP | 6 | 6 | - |
| Ciências (economia aplicada) | USP/Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz" (ESALQ) | SP | 6 | 6 | - |
| Economia | USP/Campus de Ribeirão Preto (RP) | SP | 4 | - | - |

Cursos: M – mestrado acadêmico; D – doutorado; F – mestrado profissional.

## ANEXO B

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS RECOMENDADAS

ADELMAN, I. **Teorias do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 1972.

AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Org.). **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M.; ABRAMOVAY, R. (Org.). **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: UNESP, 2001.

BARAN, P. A. **A economia política do desenvolvimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

BARQUERO, A. V. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

BARRO, R.; SALA-I-MARTIN, X. **Economic growth**. New York: McGraw Hill, 1995.

BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinqüenta anos de pensamento da Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 2000.

BRUM, A. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

BULMER-THOMAS, V. **The economic history of Latin America since independence**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, Latin American Studies, 2008.

BUSTELO, P. **Teorías contemporáneas del desarrollo económico**. Madrid: Editorial Sintesis, 1998.

CAPRA, F. **O ponto de mutação**. São Paulo: Cultrix, 1999.

CARDOSO, F. H. **As idéias e seu lugar. Ensaios sobre as teorias de desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1993.

_____.; FALETTO, E. **Dependência e subdesenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1970.

CARNEIRO, R. **Os clássicos da economia**. São Paulo: Ática, 1997. v. 2.

CEPAL. **Transformación productiva con equidad**. Santiago, Chile, 1990. p. 185.

_____. **Equidad, desarollo y ciudadania**. Santiago-Chile, 2000. p. 333.

CHANG, H. **Globalization, economic development and the role of the state**. London and New York: TWN, Zed Books, 2003.

CHANG, H. (Ed.). **Rethinking development economics**. Anthem Press, 2003a.

_____. (Ed.). **Rethinking development economics**. Anthem Press, 2003b.

_____. **Chutando a escada**. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

CHENERY, H.; SRINIVASAN, T. N. **Handbook of development economics**. North Holland, 1989. v. 1 e 2.

_____. (Ed.). **Handbook of development economics**. New York: Elsevier Science Publisher, v. 1, p. 3-37, 1991.

COWEN, M. P.; SHENTON, R. W. **Doctrines of development**. London: Routledge, 1996.

CYPER, J.; DIETZ, J. **The process of economic development**. 3. ed. London: Routledge, 2009.

DARON, A. **Introduction to modern economic growth**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2009.

DEBRAY, R. **Development economics**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1998.

DOSI, G.; FREEMAN, C.; FAVIANI, S. **The process of economic development**: institutions. Industrial and Corporate Change, 1994. p. 1-45.

EASTERLY, W. **O espetáculo do crescimento**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

EICHENGREEN, B. **Globalizing capital**: a history of the international monetary system. 2. ed. 2007.

FAJNZYLBER, F. **La industrialización trunca de América Latina**. México: Editorial Nueva Imagen, 1983.

_____. **Industrialización en América Latina**: de la "caja negra" al "casillero vacío". Comparación de patrones contemporáneos de industrialización. Santiago-Chile: Nações Unidas, 1989 (Cuadernos de la Cepal, n. 60).

FEIJÓ, R. **Desenvolvimento econômico**: modelos, evidências, opções políticas e o caso brasileiro. São Paulo: Atlas, 2007.

FINE, B. Endogegenous growth theory: a critical assessment. **Journal of Economics**, v. 24, p. 245-265, Cambridge, 2000.

FIORI, J. L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____.; MEDEIROS, C. A. **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis: Vozes, 2001.

FIORI, J. L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Rio de Janeiro: Vozes.

FONSECA, M. A. R. da. **Planejamento e desenvolvimento econômico**. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

_____. **Introdução ao desenvolvimento, enfoque histórico-estrutural**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 2000.

_____. **Em busca de um novo horizonte utópico**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **Economia do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

GERSCHENKRON, A. **El atraso económico en su perspectiva histórica. Atraso económico e industrializacion**. Barcelona: Ariel, [1952] 1970.

GILLIS, M. *et al*. **Economics of development**. 3. ed. Nova York e Londres: Norton & Co., 1992.

GRIFFIN, K. **Alternative strategies for economic development**. 2. ed. Grã-Bretanha: Macmillan Press, ltd., 1999.

HAGEN, E. **As origens do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forun, 1969.

HESSE, P.; ROSS, C. **Economic development, theories, evidence and policies**. Orlando - FL: Dryden Press, 1997.

HIRSCHIMANN, A. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. p. 322.

_____. **Projetos de desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

_____. **Saída, voz e lealdade**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

_____. **As paixões e os interesses**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____. **Enfoques alternativos sobre la sociedad del mercado**. México: Fondo de Cultura Econômica, 1989.

HUNT, D. **Economic theories of development**: an analysis of competing paradigms. Savage, Maryland: Barnes & Noble Books, 1989.

IRMA, A. **Teorias do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Forense, 1972.

JAMESON, K. P.; WILBER, C. K. (Ed.). **The political economy of development and underdevelopment**. 6. ed. New York: McGraw-Hill, 1996.

JOMO, K. S. **Globalization under hegemony**. Oxford, 2006.

_____.; REINERT, E. S. (Ed.). **The origins of development economics**. London: Zed Books, 2005.

JONES, C. **Introdução à teoria do crescimento econômico**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

JONES, H. **Modernas teorias do crescimento econômico**. São Paulo: Atlas, 1979, cap. 3 e 4.

KANTH, R. **Paradigms in economic development**. London, England: Sharpe, 1994. p. 191-210.

KHAN, M. H. The capitalist transformation, 2006 *apud* JONES, C. On the evolution of the world income distribution. **Journal of Economic Perspectives**, v. 11, p. 19-36, Summer 1997.

MALECKI, E. J. **Tecnology & economic development**. 2. ed. London: Longman, 1997.

MARINI, R. M. **Dialética da dependência**. Petrópolis: Vozes, 2000.

McQUEEN, M. **Teoria econômica do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

MEIER, G. M.; RAUCH, J. E. **Leading issues in economic development**. 8. ed. New York: Oxford University Press, 2005.

_____.; STIGLITZ, J. E. **Frontiers of development economics**. New York: Oxford University Press, 2000.

_____.; _____. **Frontiers of economic development**. World Bank. New York: Oxford University Press, 2001.

MUELER, C. **Os economistas e as relações entre o sistema econômico e o meio ambiente**. Brasília: Editora da UnB, FINATEC, 2007.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1965.

NAFZIGER, E. W. **Economic development**. 4. ed. New York, Cambridge: University Press, 2006.

NELSON, R. R. **As fontes do crescimento econômico**. São Paulo: Editora da UNICAMP, 2006.

_____.; WINTER, S. G. **Uma teoria evolucionária da mudança social**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2005.

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

OMAN, C. P.; WIGNARAJA, G. **The postwar evolution of the development thinking**. T. Martin's Press, 1991.

PASINETTI, L. L. **Crescimento e distribuição de renda**. São Paulo: Zahar, 1979.

PEET, R.; HARTWICK, E. **Theories of development**. New York: Guilford Press, 1999.

PERKINS, D.; RADELET, S.; LINDAUER, D. **Economics of development**. 6. ed. New York and London: Norton & Co., 2006.

PETER, H.; CLARK, R. **Economic development. Theories, evidence and policies**. Orlando, Florida: The Dryden Press, 1997.

RAJANI, K. **Paradigms in economic development**. London: M. E. Sharpe, 1994.

RAY, D. **Development economics**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1998.

ROBINSON, J. **Essays in the theory of economic growth**. Londres: MacMillan, 1962.

RODRIGUES, O. **Teoria do subdesenvolvimento da Cepal**. Rio de Janeiro: Forence-Universitária, 1981.

_____. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira/Cepal, 2009.

ROS, J. **La teoria del desarrollo y a economia del crecimiento**. Tradução para o espanhol de Martha Gegúndez. México: Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigación y Docencia Econômicas, 2004.

ROSTOW, W. **Etapas do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Zahar, 1974.

SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI**: desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: FUNDAP, 1993.

_____. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SALAMA, P. **Pobreza e desigualdades no terceiro mundo**. São Paulo: Nobel, 1997.

SCHUMPETER, J. **Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril, [1911] 1982.

SEN, A. (Ed.). **Economia del crescimiento**. Mexico. Fondo de Cultura, 1979. Cap. 7.

_____. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. **Desigualdade reexaminada**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SINGER, P. **Desenvolvimento e crise**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p. 162.

SINGH, A. **Growing independently of the world economy**: Asian economic development since 1980. UNCTAD, Review, 1994.

SOUZA, N. de J. **Desenvolvimento econômico**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

STIGLITZ, J. E. Políticas de desenvolvimento no mundo da globalização. In: **Desenvolvimento e globalização**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. v. 1.

SUNKEL, O. **O marco histórico do processo desenvolvimento-subdesenvolvimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forum, 1973. 51p.

_____. **A teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo, Rio de Janeiro: Difel, 1976.

SZIRMAI, A. **The dynamics of socio-economic development. An introduction**. Cambridge - UK, 2005.

THIRLWALL, A. P. **Growth & development**: with special reference to developing economies. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

THOMAS, V. *et al*. **A qualidade do crescimento**. Tradução Edélcio Gonçalves de Souza. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

THWEATT, W. O. **Teorias do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

TODARO, M. **Economic of development**. London: Routledge, 2003.

VEIGA, J. E. da. **Desenvolvimento sustentável (desafio do século XXI)**. São Paulo: Garamon Universitária, 2005.

WEIL, D. **Economic growth**. 2. ed. New York: Pearson; Addison Wesley, 2009.

WOO-CUMINGS, M. **The developmental state**. Cornell University Press, 1999.

## NOTAS BIOGRÁFICAS

### Amélia Cohn

Socióloga, docente do mestrado em Saúde Coletiva da Universidade Católica de Santos (Unisantos), professora aposentada da Universidade de São Paulo (USP) e pesquisadora do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC). Autora de vários livros e artigos sobre políticas sociais e de saúde. Pesquisa essas políticas da perspectiva comparada e faz o seu acompanhamento nacional. Atualmente dedica-se a pesquisar a eficácia social das políticas sociais no Brasil frente ao novo perfil de proteção social que vem se desenhando no país.

### Carlos Aguiar de Medeiros

Possui graduação em Economia (1974) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestrado em Engenharia de Produção (1976) pela UFRJ e doutorado em Ciência Econômica (1986) pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Atualmente é professor-associado da UFRJ, atuando principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento econômico, desemprego e distribuição de renda; tecnologia e instituições; inserção internacional e padrões de desenvolvimento.

### Carlos Henrique Romão de Siqueira

Bacharel e mestre em História pela Universidade de Brasília (UnB) e doutor em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC/UnB). Foi pesquisador do Grupo Etnicidade, Região e Nação – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)/UnB/ Universidade Federal de Goiás (UFG) –, e atualmente é pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Inclusão no Ensino Superior e na Pesquisa (INCT)/CNPq/UnB. Também é bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com atividades no âmbito do projeto Perspectivas do Desenvolvimento.

### Eduardo Fagnani

Possui graduação em Economia (1976) pela USP, mestrado  em Ciências Sociais (1985) pela UNICAMP e doutorado em Ciência Econômica (2005) pela UNICAMP. Atualmente é professor-assistente desta mesma universidade.

**Eduardo Viola**

Possui graduação em Sociologia (1971) pela Universidade de Buenos Aires (UBA), mestrado em Sociologia (1978) pela UNICAMP, doutorado em Ciência Política (1982) pela USP e pós-doutorado em Economia Política Internacional (1991) pela University of Colorado at Boulder. É professor titular do Instituto de Relações Internacionais (Irel) da UnB desde 1993 e professor titular do Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da UnB no período 1996-2003; coordenador acadêmico da Rede de Estudos e Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais e Relações Internacionais desde 2009; é membro do comitê Dimensões Humanas da Mudança Ambiental Global da Academia Brasileira de Ciências (ABC), 1996-2007, professor colaborador do Instituto Rio Branco (IRBr), 2001-2005, e membro do Conselho Diretivo da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), 2004-2008.

**Ermínia Maricato**

Graduação (1971), mestrado (1977), doutorado (1984) e livre docência (1996), professora titular (1997) em Arquitetura e Urbanismo pela USP. Professora visitante da University of British Columbia/Center of Human Settlements, Canadá (2002) e da University of Witswaterhand of Johannesburg, África do Sul (2006). Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo (1989-1992), coordenadora do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da USP (1998-2002) e ministra adjunta das Cidades (2003-2005). Foi consultora *ad hoc* da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), do CNPq, da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), e também de inúmeras prefeituras no Brasil e no exterior. Criou o Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LABHAB) da FAU/USP (1997) e formulou a proposta de criação do Ministério das Cidades. Recebeu o Prêmio Juan Torres Higuerras da Federação Panamericana de Associações de Arquitetos (FPAA), em 2006; e o Prêmio Arquiteto do Ano 2007 da Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas (FNA). Conferência de abertura da World Planning Schools Congress (México, 2006). *Key speaker* do Social Forum of Architecture – Ankara (2010). Presidente da Comissão de Pesquisa da FAU/USP (2007-2009) e membro do Conselho de Pesquisa da USP (2007-2009). Membro do Human Settlemente Advisory Board – United Nation Habitat (2009). Membro dos conselhos editoriais da *Revista Urbe* da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR), *Cadernos Metrópole* (PUC-SP), *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur) e Justice Spaciale – Nanterre Université, França.

**Fernando Ferrari Filho**

Professor titular do Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e pesquisador do CNPq. Doutor em Economia pela USP e pós-doutorado em Economia pela University of Tennessee. Ex-professor visitante na University of Illinois e *visiting fellow in Economics* no Centre for Brazilian Studies, University of Oxford. Autor de artigos publicados em periódicos nacionais e internacionais (tais como *Nova Economia, Revista Análise Econômica, Revista de Economia Política*, *International Review of Applied Economics*, *Investigación Económica, Journal of Economic Issues* e *Journal of Post Keynesian Economics*), de capítulos de livros (editados no Brasil e no exterior) e de livros (tanto em autoria quanto em coautoria) relacionados aos seguintes tópicos: teoria pós-keynesiana, macroeconomia aberta, políticas de estabilização e sistema monetário internacional.

**Gildo Marçal Brandão (1949-2010)**

Graduado em Filosofia (1971) pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), doutorado em Ciência Política (1992) pela USP e livre docente em Teoria Política Moderna (2004) pelo Departamento de Ciência Política da USP. Foi secretário adjunto da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), editor da *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (gestões 2004-2006 e 2006-2008) e coordenador científico (2001-2007) do Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Democratização e Desenvolvimento (NADD). Experiência na área de Ciência Política, com ênfase em teoria política moderna, história das ideias e pensamento político brasileiro.

**Ivan Domingues**

Professor titular da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Filosofia pela Sorbonne, Paris I, França. Atua em várias áreas da teoria do conhecimento, epistemologia das ciências humanas, hermenêutica do texto filosófico, filosofia da técnica, ética e conhecimento, filosofia francesa e outros temas da filosofia contemporânea. Tem vários livros e artigos publicados. É também pesquisador do CNPq há vários anos onde desenvolve atualmente a pesquisa Formas de Racionalidade e Estratégias Discursivas das Ciências Humanas na Contemporaneidade: o Estruturalismo e a Antropologia (Lévi-Strauss) e a Dialética e a Economia (Marx). Coordenador do Núcleo de Estudos do Pensamento Contemporâneo (NEPC), vinculado ao Centro de Referência em Ciências Humanas, com sede na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH) da UFMG, onde vem desenvolvendo a pesquisa As Biotecnologias e o Futuro da Humanidade, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

**João Sicsú**

Possui graduação em Ciências Econômicas (1989) pela UFRJ e doutorado em Economia (1997) pela UFRJ. Atualmente é professor do Instituto de Economia (IE) da UFRJ. Desenvolve suas pesquisas nas áreas de Macroeconomia e Teoria Monetária/Financeira.

**José Celso Cardoso Jr.**

Economista pela Faculdade de Economia e Administração (FEA)/USP, com mestrado em Teoria Econômica pelo Instituto de Economia (IE)/UNICAMP. Desde 1996 é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, tendo atuado na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) até 2008. Desde então, foi chefe da Assessoria Técnica da Presidência do Instituto, coordenou o projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro e a série **Diálogos para o Desenvolvimento** (2008 a 2010). No mesmo período, foi diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest).

**Joseph Barat**

Economista e doutor livre docente pela UFRJ. Consultor de entidades e empresas públicas e privadas, sócio-diretor de Planejamento, Assessoria e Monitoração de Projetos Ltda. (Planam Consult), presidente do Conselho de Desenvolvimento das Cidades da Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (Fecomércio) do Estado de São Paulo e colaborador do jornal *O Estado de S. Paulo*. Foi superintendente da área de projetos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), secretário dos Transportes do Estado do Rio de Janeiro por duas vezes – governos Faria Lima e Moreira Franco –, presidente da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos do Estado de São Paulo e diretor da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Autor de vários livros sobre planejamento urbano, infraestrutura e logística e transportes. Pesquisador bolsista do PNPD do Ipea na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset).

**Leila Christina Dias**

Bacharel e licenciada em Geografia (1973 e 1974) pela UFRJ, mestre em Geografia (1980) pela UFRJ, doutora em Geografia (1991) pela Université de Paris IV (Paris-Sorbonne) e pós-doutora em Geografia (2000) pela Université de Paris I. Atualmente é professora associada I da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e professora participante do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFPR. Foi eleita presidente da Anpur para o biênio 2009-2001. É membro dos comitês editoriais das revistas: *Cadernos Metrópole*, *Geotextos*, *GeoUERJ*, *Ágora* – Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) e *Interações – Revista Internacional de Desenvolvimento Local*. Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em

Geografia Humana e Econômica, atuando principalmente nos seguintes temas: rede urbana, organização territorial e rede financeira.

**Luiz Werneck Vianna**

Possui graduação em Ciências Sociais (1967) pela UFRJ, graduação em Direito (1962) pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e doutorado em Sociologia (1976) pela USP. Foi presidente da Anpocs. Atualmente, é professor titular do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), coordenador do Centro de Estudos Direito e Sociedade (Cedes)/IUPERJ e membro do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias, do Conselho Nacional de Justiça. Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em Fundamentos da Sociologia, atuando principalmente nos seguintes temas: democracia, judicialização da política e das relações sociais, sindicalismo, corporativismo, intelectuais e pensamento social brasileiro.

**Luiz César Queiroz Ribeiro**

Graduação em Administração Pública (1972) pela Fundação Getulio Vargas (FGV-RJ), mestrado em *Développement Economique et Social* (1976) pela Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne) e doutorado em Arquitetura e Urbanismo (1991) pela USP. Atualmente é professor titular da UFRJ – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur)/UFRJ. Coordena o Observatório das Metrópoles: Território, Coesão Social e Governança, pesquisa em rede envolvendo estudos comparativos sobre 12 metrópoles brasileiras. Desenvolve estudos sobre os temas: metropolização, dinâmicas intrametropolitanas e o território nacional, dimensão socioespacial da exclusão/integração nas metrópoles, governança urbana, cidadania e gestão das metrópoles. Coeditor da revista *Cadernos Metrópole.*

**Marco Crocco**

Concluiu o doutorado em Economia na University of London em 1999. Atualmente é professor-associado da UFMG. Publicou 17 artigos em periódicos especializados e 22 trabalhos em anais de eventos. Possui 19 capítulos de livros e três livros publicados. Possui seis itens de produção técnica. Orientou oito dissertações de mestrado, além de ter orientado dois trabalhos de iniciação científica e 22 trabalhos de conclusão de curso na área de Economia. Recebeu quatro prêmios e homenagens. Atualmente coordena três projetos de pesquisa. Atua na área de Economia, com ênfase em Keynes. Em suas atividades profissionais interagiu com 35 colaboradores em coautorias de trabalhos científicos. Em seu Currículo Lattes os termos mais frequentes na contextualização da produção científica, tecnológica e artístico-cultural são: indústria, economia regional, inovação, bancos, sistema financeiro, desenvolvimento, pós-keynesianos, Keynes, arranjos produtivos locais e financiamento.

**Maria Alice Rezende de Carvalho**

Possui licenciatura em História (1975) pela PUC-RJ, mestrado em História (1983) pela UNICAMP e doutorado em Sociologia (1997) pelo IUPERJ, onde trabalhou entre os anos de 1987 e 2007. Em 1993, tornou-se professora titular em Sociologia daquela instituição. Atualmente é professora-associada II do Departamento de Sociologia e Política da PUC-RJ. Tem experiência em pesquisa e em orientação de alunos, além de vários trabalhos publicados na área de Sociologia com ênfase em Sociologia dos intelectuais e da cultura, Sociologia Urbana e Sociologia do Poder Judiciário.

**Mauro Borges**

Possui graduação em Ciências Econômicas (1977) pela UFMG, mestrado em Economia (1985) pela UFMG e doutorado em Economia (1992) pela University of London. Atualmente é professor titular da UFMG, presidente do Conselho de Administração do Parque Tecnológico de Belo Horizonte e diretor do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar). Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Regional e Urbana, atuando principalmente nos seguintes temas: Brasil, desenvolvimento regional, Mercosul, Minas Gerais e sistema agroalimentar.

**Natália Orlandi Silveira**

Possui graduação em Antropologia pela UnB. Bolsista PNPD na Diest/Ipea, com atividades no âmbito do projeto Perspectivas do Desenvolvimento.

**Niemeyer Almeida Filho**

Graduado em Ciências Econômicas (1979) pela UnB, mestre em Economia (1985) pela UnB, doutor em Teoria Econômica (1994) pela UNICAMP. Pós-doutorado (2009) pela FEA/USP, Departamento de Economia. Foi pesquisador visitante da Food and Agriculture Organization (FAO) em Santiago em 2008. Atualmente é professor-associado do Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Economia do mesmo instituto. Leciona disciplinas de graduação e pós-graduação no campo do Desenvolvimento Econômico pelo menos desde 1996. Atua como consultor da Capes e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), assim como tutor de cursos de Educação à Distância do Fodepal/FAO. É líder do grupo de pesquisa Desenvolvimento e Políticas Públicas do CNPq, concentrando-se nas linhas de pesquisa de Desenvolvimento e Dependência, Desenvolvimento Brasileiro, e Políticas de Segurança Alimentar na América Latina. Bolsista do Programa Cátedras do Desenvolvimento do Ipea. É membro da Rede de Professores de Desenvolvimento

Econômico do Ipea, recém-criada; membro da Rede de Pesquisa e Ensino sobre a América Latina (Redeal); membro do Programa Nacional de Cooperação Acadêmica (PROCAD)/UFU/UNICAMP; membro da diretoria da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP).

**Ramón García Fernández**

Possui graduação em Economia (1981) pela USP e doutorado em Economia (1992) pela USP, com pós-doutorado (1998-1999) pela University of Massachusetts – Amherst. Foi professor (1989-1992) da PUC-SP e da UFPR (1993-2003). Atualmente é professor da Escola de Economia de São Paulo (EESP) da FGV. Pesquisa e leciona cursos principalmente nos seguintes temas: metodologia da economia (especialmente na abordagem da retórica da economia); microeconomia heterodoxa ou alternativa (da perspectiva do institucionalismo original e com influência da economia comportamental) e história econômica.

**Reinaldo Gonçalves**

Professor titular de Economia Internacional do IE da UFRJ desde 1993; livre docente em Economia Internacional (1991) da UFRJ; Ph. D. em Economia (1986) pela University of Reading (Inglaterra,); mestre em Economia (1976) pela Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE)/FGV; mestrado em Engenharia da Produção (1974) no Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (Coppe); e bacharel em Economia (1973) pela UFRJ. Diretor da SEP (1998-2006); diretor da Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Economia (Ange) (2000-2002); conselheiro titular do Conselho Federal de Economia (Cofecon) (2001-2003); vice-presidente do Conselho Regional de Economia (Corecon-RJ) (1997-1999); e presidente do Instituto de Economistas do Rio de Janeiro (IERJ) (1995-1996). Professor visitante (*Directeur d´Études*), École des Hautes Études en Sciences Sociales, Maison des Sciences de l´Homme, Paris, 1996; professor visitante da Universidade de Paris XIII, 1990; e economista das Nações Unidas (1983-1987) – United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Genebra.

**Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – 2011**

**Editorial**

**Coordenação**
Cláudio Passos de Oliveira

**Supervisão**
Andrea Bossle de Abreu

**Revisão**
Eliezer Moreira
Elisabete de Carvalho Soares
Fabiana da Silva Matos
Gilson Baptista Soares
Lucia Duarte Moreira
Míriam Nunes da Fonseca

**Editoração**
Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Camila Guimarães Simas
Carlos Henrique Santos Vianna
Maria Hosana Carneiro da Cunha

**Capa**
Jeovah Herculano Szervinsk Junior

**Livraria**
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
Térreo – 70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond 11/13,2 (texto)
Frutiger 47 (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em Pólen Sof 80 g/m$^2$
Cartão Supremo 250g/m$^2$ (capa)
Rio de Janeiro-RJ

A sensação de viver em uma época em aceleração crescente, e de rápidas mudanças, reflete-se na limitação do vocabulário contemporâneo em nomear ou qualificar o tempo presente. Em contexto de generalizadas transformações experimentadas mundialmente desde a segunda metade do século XX, a face do Brasil atual também se transformou e se complexificou. Sua sociedade, os arranjos políticos e o tipo de Estado que aqui se construiu foram forjados na tensa relação entre os interesses políticos internos, suas disputas e embates, e as pressões internacionais.

Com isso, as incertezas sobre o presente e as dificuldades em nomeá-lo parecem apontar para uma transformação da cultura contemporânea, mais especificamente, uma transformação que atingiu em cheio suas modalidades tradicionais de inteligibilidade. Mas além de sinalizar para a limitação da capacidade de nomear o presente, a crise de paradigmas da atualidade também aponta para a insuficiência das tradicionais abordagens compartimentadas e estritamente disciplinares diante da complexidade do nosso tempo. É neste sentido, portanto, que adquirem relevância os esforços de inter, multi e transdisciplinaridade como estratégias metodológicas para a capitalização dos saberes requeridos para o desenvolvimento.

É disso que trata o presente livro. Seu substrato último é o de conceber o desenvolvimento como processo contínuo e coletivo de aprendizado e conquistas, cujas dimensões, discutidas ao longo dos capítulos aqui reunidos, se agregam – teórica e politicamente – tanto em simultâneo como em patamares equivalentes de importância estratégica, pois hoje, finalmente, sabe-se que ou é assim ou não se está falando de desenvolvimento.


**Amélia Cohn**
**Carlos Aguiar de Medeiros**
**Carlos Henrique Romão de Siqueira**
**Eduardo Fagnani**
**Eduardo Viola**
**Ermínia Maricato**
**Fernando Ferrari Filho**
**Gildo Marçal Brandão**
**Ivan Domingues**
**João Sicsú**
**Joseph Barat**
**José Celso Cardoso Jr.**
**Leila Christina Dias**
**Luis Werneck Vianna**
**Luiz César Queiroz Ribeiro**
**Marco Crocco**
**Maria Alice Rezende de Carvalho**
**Mauro Borges**
**Natália Orlandi Silveira**
**Niemeyer Almeida Filho**
**Ramón García Fernández**
**Reinaldo Gonçalves**



ISBN 857811099-4
9 788578 110994

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA